Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de El Salvador

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA UN DESARROLLO SÓLIDO, INCLUSIVO Y SOSTENIBLE



OCDE

dev
CENTRO DE DESARROLLO

Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de El Salvador

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA UN DESARROLLO SÓLIDO, INCLUSIVO Y SOSTENIBLE



El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los Países miembros de la OCDE o del Centro de Desarrollo.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2023), *Estudio multidimensional de El Salvador: Prioridades estratégicas para un desarrollo sólido, inclusivo y sostenible*, Caminos de Desarrollo, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/926438d3-es.

ISBN 978-92-64-98229-1 (impresa)
ISBN 978-92-64-75819-3 (pdf)
ISBN 978-92-64-46436-0 (HTML)
ISBN 978-92-64-55571-6 (epub)

Caminos de Desarrollo
ISSN 2521-1544 (impresa)
ISSN 2521-1552 (en línea)

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título: OECD (2023), *Multi-dimensional Review of El Salvador*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2f3d5e1f-en.

La OCDE ha externalizado la traducción del presente documento. Las únicas versiones oficiales son las redactadas en inglés y francés.

Imágenes: Portada realizada por Aida Buendía (Centro de Desarrollo de la OCDE).

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2023

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: https://www.oecd.org/termsandconditions.

Prefacio

El crecimiento económico es importante, es tan solo una faceta del desarrollo. Los responsables de la política pública deben conciliar los objetivos económicos, sociales y ambientales para garantizar que la senda del desarrollo de su país sea sostenible y que conduzca a mejoras duraderas en el bienestar de los ciudadanos.

Caminos de Desarrollo es una serie que analiza el desarrollo desde la perspectiva de los múltiples objetivos que éste implica, más allá de un enfoque exclusivo hacia el crecimiento. Ésta reconoce el bienestar como un componente del desarrollo y ayuda a los gobiernos a identificar las principales limitaciones para un desarrollo más equitativo y sostenible, a través de la elaboración de un estudio multidimensional de país (EMDP). Para cumplir con su ambición de desarrollo, los gobiernos deben comprender las limitaciones que enfrentan, así como desarrollar estrategias integrales y bien secuenciadas que tengan en cuenta las complementariedades y los equilibrios entre las políticas. La metodología EMDP combina el análisis económico cuantitativo, con enfoques cualitativos como los talleres de perspectivas a futuro y talleres participativos con actores de los sectores público y privado, la sociedad civil y la academia.

Los EMDP se llevan a cabo en tres fases: evaluación inicial, análisis detallado y recomendaciones, y del análisis a la acción. Este enfoque permite una interacción progresiva y profunda entre la OCDE y el país, así como un proceso de aprendizaje mutuo sobre los desafíos y oportunidades específicos del país. Permite la elaboración conjunta de soluciones de políticas públicas que responden cabalmente a los desafíos y oportunidades de desarrollo de cada país, y que se acompañan de lineamientos para su implementación. El Grupo de Aprendizaje Mutuo (*Mutual Learning Group*) de los EMDP reúne a los responsables de política pública especializados en estrategias de desarrollo de otros países que llevan a cabo estudios EMDPs, así como de miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE, con el objetivo de apoyar el intercambio de experiencias sobre los desafíos en común.

Este es el primer estudio de esta naturaleza que se implementa en El Salvador. El Salvador es miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE desde febrero de 2019 y este estudio es un paso importante para profundizar su relación con la OCDE. El estudio también presenta opciones para colaborar en áreas prioritarias para el país. El informe procura apoyar a El Salvador en un momento en el que se sobrepone al impacto de la pandemia de COVID-19 y busca transformar profundamente du modelo de desarrollo. El informe propone opciones de política pública concretas para enfrentar algunos de los desafíos estructurales más importantes del país.

El informe está estructurado en dos partes. La Parte I evalúa el desempeño del país en las distintas dimensiones de la Agenda 2030. La Parte II presenta una evaluación en profundidad de cuatro áreas críticas para el desarrollo de el Salvador: (i) favorecer una transformación productiva, (ii) gestionar los recursos hídricos de manera más eficaz y sostenible, (iii) invertir en educación y competencias, y (iv) fortalecer la gobernanza pública. En cada una de estas áreas, el informe presenta recomendaciones y planes de acción detallados para ir del análisis a la acción.

Este informe es el resultado de un esfuerzo conjunto, liderado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, con la participación del Centro para el Bienestar, la Inclusión y la Igualdad de Oportunidades, la Dirección de Gobernanza Pública, el Departamento de Economía y la Direccion de Medioambiente de la OCDE, con la colaboración y el apoyo de la Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia de la República de El Salvador, y el apoyo financiero de la Unión Europea y del Gran Ducado de Luxemburgo.

Agradecimientos

Los Estudios Multidimensionales de País (EMDP) son el resultado de un esfuerzo de colaboración entre la OCDE y el país analizado. El EMDP de El Salvador fue realizado conjuntamente por el Centro de Desarrollo de la OCDE, el Centro para el Bienestar, la Inclusión y la Igualdad de Oportunidades (WISE), el Departamento de Economía, la Dirección de Gobernanza Pública, y la Direccion de Medioambiente de la OCDE, en estrecha coordinación con la Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia de la República de El Salvador y el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

El estudio se llevó a cabo bajo la orientación y supervisión de Ragnheiður Elín Árnadóttir, Directora del Centro de Desarrollo de la OECD, y de Jan Rieländer, Jefe de Estrategia y Diagnósticos de País del Centro de Desarrollo de la OCDE, con aportes de Álvaro Periera, Director del Departamento de Economía y Economista Jefe interino de la OCDE, Isabell Koske, Departamento de Economía, Romina Boarini, Directora del Centro para el Bienestar, la Inclusión y la Igualdad de Oportunidades, y de Marco Mira d'Ercole, antiguo Jefe de Estadísticas de Hogares y Medición del Progreso en la Dirección de Datos y Estadísticas.

El estudio fue coordinado y liderado por Juan R. de Laiglesia, Economista Principal, Centro de Desarrollo de la OCDE. La Parte I del estudio ("Evaluación inicial") fue redactada por Juan R. de Laiglesia, Diana Hanry-Knop, Nathalia Montoya, Alexander Pick (Centro de Desarrollo de la OCDE), Joshua Monje-Jelfs (WISE), y Ricardo Arroja (consultor). Paz Patiño (Paris21) realizó valiosas aportaciones. La Parte II del estudio fue redactada por Juan R. de Laiglesia, Kerstin Schopohl (Centro de Desarrollo de la OCDE), Gérard Bonnis (Dirección de Medioambiente de la OCDE), Anaïs Loizillon (consultora), Iván Stola y Patricia Marcelino (Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE). También contribuyeron Andrea Colombo (Centro de Desarrollo de la OCDE), Martin Wermelinger e Iris Mantovani (Direccion de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE). Kate Chalmers (Centro de Desarrollo de la OCDE) un magnífico apoyo estadístico. Luiz Hermida y Jérôme Poulain proporcionaron una excelente asistencia y apoyo a la investigación, y Myriam Andrieux prestó asistencia administrativa.

El equipo agradece las valiosas contribuciones y comentarios de Jason Gagnon, Sebastián Nieto Parra, Annalisa Primi y Juan Vázquez Zamora (Centro de Desarrollo de la OCDE), Céline Colin (Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE), Jonathan Marley y Michael Ward (Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE), Catherine Gamper (Dirección de Medioambiente de la OCDE), Oriana Romano (Centro para el Emprendimiento, PYMEs, Regiones y Ciudades de la OCDE), Lynn Robertson e Iris Mantovani (Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE), Miguel Castro (Secretaría General de la OCDE), José Antonio Ardavín (Dirección de Relaciones Globales y Cooperación de la OCDE), Paulo Santiago, Luka Boeskens, Catalina Covacevic y Anna Perico e Santos (Dirección de Educación y Competencias de la OCDE). El equipo agradece especialmente a Manuela Fitzpatrick (Dirección de Educación y Competencias de la OCDE) sus aportaciones y orientaciones sobre el capítulo de este informe dedicado a la educación y las competencias. El equipo reconoce también las contribuciones de Óscar Cabrera (FUDECEN), Pedro Argumedo, Helga Cuéllar-Marchelli y José Andrés Oliva (FUSADES), Iván Lucich Larrauri (SUNASS,

Perú), Daniel Gómez Gaviria (antiguamente de la DNP, Colombia), Ana Zúñiga Aponte (Hivos, Costa Rica), y Roberto Rodríguez (FLACSO El Salvador).

Los países miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE se reúnen en el Grupo de Aprendizaje Mutuo (MLG-MDCR) para examinar los Estudios Multidimensionales y compartir enseñanzas a partir de su propia experiencia de desarrollo. La Unión Europea, Panamá y Guatemala actuaron como revisores principales en las reuniones del MLG-MDCR que examinaron esta revisión en diciembre de 2019 y octubre de 2022.

El Estudio Multidimensional de País de El Salvador fue posible gracias al apoyo financiero de la Unión Europea y del Gran Ducado de Luxemburgo. El equipo está especialmente agradecido a la Delegación de la Unión Europea en San Salvador por su apoyo durante el proceso, las perspectivas de su personal sobre el desarrollo de El Salvador, y sus aportaciones y comentarios sobre borradores intermedios del informe. El equipo está especialmente agradecido a los Embajadores Andreu Bassols y François Roudié y a Erik Kristensen por coordinar las interacciones del equipo con la Delegación. El equipo también desea agradecer a la Embajada de Luxemburgo en Managua su compromiso y sus valiosas aportaciones.

Este estudio se ha beneficiado enormemente del apoyo de varios ministerios y organismos públicos de El Salvador durante la ejecución de sus tres fases. El apoyo de Miguel Kattán Readi, Secretario de Comercio e Inversiones de la Presidencia de la República de El Salvador, y su equipo fue de vital importancia para el estudio. Alberto Acosta (Subsecretario de Comercio e Inversiones), Norma Posada, Georgina Echegoyén, y especialmente Susana Lobato han sido contrapartes valiosas durante todo el proceso. El apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador y especialmente de la Viceministra Adriana Mira y su equipo han sido sumamente valiosos para el estudio. Se recuerdan con gratitud las contribuciones de la Embajada de El Salvador en París, especialmente las de las Embajadoras Carmen María Gallardo de Hernández y Lorena Sol de Pol y sus equipos, en particular José Miguel Arévalo. El equipo también está especialmente agradecido a la ministra de Economía María Luisa Hayem, al ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales Fernando López Larreynaga y al ministro de Educación, Ciencia y Tecnología José Mauricio Pineda por su apoyo y el de sus equipos al estudio. Un grupo de referentes de los ministerios y organismos competentes han contribuido a coordinar los intercambios sobre las recomendaciones de la revisión y se agradece su contribución. Entre ellos figuran Xenia Guillén (Ministerio de Hacienda), Laura Pacheco (Ministerio de Economía), Ricardo Cardona y Óscar Alejandro López (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología), Jessica Laguardia (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales), César Alvarado (Banco Central de Reserva de El Salvador), Carolina Hernández (Ministerio de Relaciones Exteriores), Irma Yolanda Núñez, Luis Mario Soriano, Georgina Echegoyén, Norma Posada, Susana Lobato y Erik Chang (Presidencia de la República).

El equipo agradece a los representantes de ministerios, agencias, entidades del sector privado, sociedad civil, academia y organizaciones internacionales que participaron en las numerosas reuniones bilaterales y talleres organizados a lo largo del proceso de implementación del estudio, aportando datos, comentarios y valiosas contribuciones. Entre ellos, la Presidencia de la República de El Salvador, la Vicepresidencia de la República de El Salvador, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), AES El Salvador, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agroindustria Cultivar, Alcaldía de Ahuachapán, Alcaldía de San Luis Talpa, Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA), Asociación Comunitaria Unida por el Agua y la Agricultura (ACUA), Asociación de Desarrollo Económico y Social Santa Marta (ADES), Asociación de Distribuidores de El Salvador (ADES), Asociación Municipal Descentralizada de Agua y Alcantarillado del Municipio de San Julián (AMA San Julián), Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Asociación salvadoreña de industriales (ASI), Asociación salvadoreña para la

formación y capacitación integral sostenible (ASAFOCAIS), Banco Central de Reserva (BCR), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Cuscatlán , Banco de Desarrollo de la República de El Salvador (BANDESAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial , Cámara Americana de Comercio de El Salvador (Amcham), Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL), Cámara de la industria textil, confección y zonas francas de El Salvador (CAMTEX), Centro de capacitación y promoción de la democracia (CECADE), Centro nacional de tecnología agropecuaria y forestal (CENTA), Chapis Pickles , Comisión Intergremial para la Facilitación de Comercio (CIFACIL), Comisión nacional de la micro y pequeña empresa (CONAMYPE), Confederación sindical de trabajadores de El Salvador (CSTS), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Consejo Nacional de Energía (CNE), Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), Consejo Nacional de la Persona Joven (CONAPEJ), Dirección General de Aduanas (DGA), Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Echo Technologies , Emprecultura , Escuela Nacional de Agricultura (ENA), Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN), FLACSO El Salvador , Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Fundación del Instituto técnico de exalumnos salesianos (FITEXSAL), Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo , Fundación Educo , Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (ITCA-FEPADE), Fundación Maquilishauatl (FUMA), Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN), Fundación para la Educación Superior (FES), Fundación PRISMA , Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Gremial de los exportadores de El Salvador (COEXPORT), Impact Hub El Salvador , Iniciativa Social para la Democracia (ISD), Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE), Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), Key Process, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Cultura, Ministerio de Desarrollo Local, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Obras Públicas y de Transporte, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Turismo, Ministerio de Vivienda, Movimiento ONGs para el Desarrollo (MODES), Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), Organismo de Mejora Regulatoria (OMR), Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA), Organización de Estados Ibero-americanos (OEI), Oxfam, Pettenati, Plan International, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Pro-Vida, Red salvadoreña por el derecho a la educación (RESALDE), Sistema de asesoría y capacitación para el desarrollo (SACDEL), Superintendencia de Competencia, Superintendencia del Sector Financiero (SSF), Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), Tragsa, Universidad Católica de El Salvador (UNICAES), Universidad de El Salvador (UES), Universidad Don Bosco, Universidad Dr. Andrés Bello (UNAB), Universidad Dr. José Matías Delgado (UJMD), y Universidad Francisco Gavidia.

Por último, el equipo agradece a Liliana Tafur el trabajo editorial sobre el manuscrito y a Delphine Grandrieux, Elizabeth Nash, Mélodie Descours y Henri-Bernard Solignac-Lecomte por la preparación final del volumen para su publicación y el apoyo en comunicaciones.

**Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea y del Gran Ducado de Luxemburgo. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del Centro de Desarrollo de la OCDE y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea o del Gran Ducado de Luxemburgo.*

Editorial

La historia del desarrollo de El Salvador es rica en experiencias novedosas y lecciones aprendidas. El proceso de paz que puso fin a 12 años de guerra civil en 1992 con la mediación de la ONU es una referencia mundial. El rápido impulso reformista que siguió, estableciendo un modelo económico orientado a la exportación y al sector privado, ayudó al país a realizar grandes avances económicos. Las innovaciones en política social, como el desarrollo de instituciones educativas gestionadas por la comunidad, han inspirado soluciones en todo el mundo en desarrollo. Ninguna de estas experiencias en políticas públicas fue perfecta, y algunas de ellas no cumplieron plenamente las expectativas. Pero todas son testimonio de la visión y el compromiso de quienes buscaron soluciones de política pública para mejorar la vida de sus conciudadanos.

A pesar de los grandes avances logrados desde el final de la guerra civil —una democracia liberal, la estabilidad macroeconómica y un descenso a largo plazo de la desigualdad económica y la pobreza— perduran importantes desafíos en materia de desarrollo: acelerar el crecimiento económico, crear más y mejores puestos de trabajo para los jóvenes, mejorar la oferta de educación y sanidad y gestionar mejor los frágiles recursos naturales. En el pasado reciente, la polarización política y los altos niveles de violencia obstaculizaron, y a veces impidieron, las reformas necesarias.

El *Estudio Multidimensional de El Salvador: Prioridades estratégicas para un desarrollo sólido, inclusivo y sostenible* identifica cuatro áreas críticas para la acción de las políticas públicas en El Salvador. En primer lugar, facilitar la transformación productiva, mejorando la infraestructura y proporcionando bienes públicos complementarios a la inversión, como, por ejemplo, una mejor administración y una política industrial más eficaz y moderna. En segundo lugar, invertir en la educación y la formación de los jóvenes, manteniendo los niveles de gasto público en educación, y a través de un cuerpo docente mejor gestionado y equipado, y contenidos más pertinentes para los estudiantes y las necesidades del país. En tercer lugar, mejorar la gestión de los recursos hídricos, basándose en la recientemente adoptada Ley General de Recursos Hídricos, buscando soluciones localmente, a nivel de cuenca hidrográfica, y fijando un precio adecuado al agua, que permitir la inversión en abastecimiento de agua y saneamiento. En cuarto lugar, modernizar el Estado mediante la digitalización y la institucionalización de funciones gubernamentales clave, como el apoyo a la toma de decisiones estratégicas, la gestión de los recursos humanos y la agenda de gobierno abierto.

Este Estudio Multidimensional, combina análisis de vanguardia con procesos participativos para diagnosticar los principales retos de desarrollo de El Salvador y ofrecer soluciones viables de políticas públicas, apoyándose en la experiencia y el conocimiento del conjunto de la OCDE. Se preparó en estrecha colaboración con el Gobierno de El Salvador, con el apoyo de la Unión Europea y el Gran Ducado de Luxemburgo. Documenta un proceso llevado a cabo en circunstancias extraordinarias, interrumpido por la pandemia del COVID-19 y ejecutado mientras el país experimentaba cambios de gran calado. Durante el proceso de realización del estudio, una serie de talleres de políticas públicas aumentaron la pertinencia de las recomendaciones y permitieron compartir los resultados con responsables de la formulación de políticas en etapas decisivas de la preparación de reformas, creando espacios para el diálogo de políticas sobre temas de desarrollo cruciales para El Salvador.

La configuración política surgida de las elecciones presidenciales de 2019 y las elecciones legislativas de 2021 ha dado paso a un intenso período de reformas y experimentación de políticas públicas. Ofrece una oportunidad para resolver cuestiones pendientes desde hace muchos años y reconstruir los cimientos del contrato social. La actual mayoría parlamentaria otorga mucho margen de acción a la administración; un apoyo y un diálogo amplios sobre las reformas clave pueden garantizar que éstas conduzcan a una transformación sostenible del país.

Ragnheiður Elín Árnadóttir
Directora
Centro de Desarrollo de la OCDE

Álvaro Pereira
Economista jefe de la OCDE en funciones

Romina Boarini
Directora
Centro de la OCDE para el Bienestar, la Inclusión y la Igualdad de Oportunidades (WISE)

Índice

Prefacio 3

Agradecimientos 5

Editorial 8

Guía de lectura 18

El Salvador en cifras 20

Resumen ejecutivo 22

1 Visión general: obstáculos, oportunidades y prioridades para el desarrollo en El Salvador 25
- La trayectoria de desarrollo de El Salvador en breve 27
- La pandemia de COVID-19 en El Salvador: impactos y respuesta 30
- Las principales tendencias que afectan al desarrollo en El Salvador 39
- Resumen de los resultados de El Salvador en términos de desarrollo 45
- Principales obstáculos al desarrollo en El Salvador 49
- El camino a seguir: prioridades para la acción 52
- Principales recomendaciones del estudio multidimensional de El Salvador 55
- Recomendaciones y acciones prioritarias para un desarrollo sólido, inclusivo y sostenible 64
- Notas 78
- Referencias 78

Parte I Evaluación inicial 85

2 Análisis multidimensional del desarrollo en El Salvador 87
- Personas 88
- Prosperidad 103
- Alianzas 125
- Paz e instituciones 134
- Planeta 153
- Notas 163
- Referencias 167

Parte II Recomendaciones estratégicas 185

3 El Salvador necesita una transformación productiva para hacer frente a los retos en materia de desarrollo 187

El escaso crecimiento de la productividad en El Salvador impide mejoras en el nivel de vida y la competitividad 188
La transformación estructural puede ayudar a acelerar el crecimiento de la productividad 190
Las exportaciones de El Salvador se concentran en bienes con niveles moderados de complejidad económica, cualificación e intensidad tecnológica 196
La IED en El Salvador se dirige a actividades que requieren una escasa cualificación y no llega a los sectores más innovadores, con una alta intensidad tecnológica 203
La participación de El Salvador en las cadenas de valor mundiales y regionales brinda oportunidades sin explotar para aumentar la productividad 207
Solo una pequeña fracción de empresas salvadoreñas son competitivas a nivel mundial y existen grandes diferencias dentro de los sectores 212
El tamaño del sector informal de El Salvador es un lastre para la productividad y la calidad del empleo 214
Notas 216
Referencias 217

4 Superar las principales barreras horizontales a la competitividad y al crecimiento de la productividad 221

El Salvador debe erradicar importantes obstáculos para la competitividad y el aumento de la productividad, y dirigir la atención a sectores estratégicos 222
Las elevadas tasas de delincuencia de El Salvador son un obstáculo para el sector privado 225
Mejorar la calidad de la infraestructura energética y de transporte de El Salvador reduciría los costos de operación de las empresas privadas 230
Suprimir las barreras al comercio internacional y profundizar aún más en la integración regional para estimular las exportaciones de El Salvador 241
Reducir la duración y los costos de los procedimientos administrativos 244
El acceso al financiamiento sigue siendo un obstáculo para las micro y pequeñas empresas en El Salvador 247
Acelerar la digitalización puede contribuir al crecimiento de la productividad y hacer que El Salvador resulte más atractivo de cara a la inversión privada 258
Facilitar la transformación productiva a través de la innovación y la I+D 264
Notas 270
Referencias 271

5 Políticas para acelerar la transformación productiva de El Salvador 283

Las políticas de transformación productiva de El Salvador se beneficiarían de un marco estratégico mejor alineado y de un mayor énfasis en la implementación 284
Reequilibrar la combinación de instrumentos para la transformación productiva para focalizarlo mejor en aquellas compañías y sectores donde son más eficaces 289
El Salvador debería establecer un amplio diálogo público-privado y crear un organismo para coordinar las políticas de apoyo al desarrollo productivo 300
Recomendaciones para optimizar las políticas de apoyo a la transformación productiva y mejorar su coordinación, alineamiento y evaluación 306
Notas 307
Referencias 309
Anexo 5.A. Principales programas y políticas para fomentar el desarrollo de empresas privadas en El Salvador, 2021 315

6 Gestión del agua y servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para todos en El Salvador 325
Introducción 326
Hacia una gestión integrada del recurso hídrico en El Salvador 328
Hacia el abastecimiento de agua y el saneamiento para todos 344
Hacer un mayor uso de los instrumentos económicos para gestionar los riesgos relacionados con el agua 356
Recomendaciones 364
Plan de acción para la gestión integrada de los recursos hídricos, el abastecimiento de agua y el saneamiento para todos 374
Notas 376
Referencias 377
Anexo 6.A. Necesidades de inversión en agua y saneamiento en El Salvador 381

7 Educación y desarrollo de habilidades 385
El sistema educativo en El Salvador: avances y desafíos 387
Construir sobre la base de una atención y educación de la primera infancia como la base del aprendizaje y como un ecualizador socioeconómico para todos los niños y las niñas 405
Fomentar la progresión y la escolaridad, sobre todo en educación secundaria 413
Mejorar la calidad de la educación para promover mejores resultados de aprendizaje 423
Aumentar la pertinencia de la educación para mejorar las perspectivas de empleo, reforzar su compromiso con la educación y favorecer la productividad 439
Notas 456
Referencias 459

8 Hacia una gobernanza pública sólida en El Salvador 479
Introducción 480
El centro de gobierno en El Salvador 481
Fortalecimiento de la planificación estratégica en El Salvador 489
Hacia un Estado moderno 503
Notas 522
Referencias 522

Cuadros

Cuadro 1.1. Medidas económicas, sanitarias y sociales aprobadas en 2020 36
Cuadro 1.2. Recomendaciones y acciones prioritarias para un desarrollo sólido, inclusivo y sostenible 64
Cuadro 2.1. Personas: los cuatro obstáculos más importantes 88
Cuadro 2.2. Prosperidad: los tres obstáculos más importantes 103
Cuadro 2.3. Alianzas: los tres obstáculos más importantes 125
Cuadro 2.4. Paz e instituciones: los cuatro obstáculos más importantes 135
Cuadro 2.5. Planeta: Tres obstáculos más importantes 153
Cuadro 2.6. Pérdidas y daños causados por fenómenos naturales en El Salvador 154
Cuadro 5.1. Incentivos fiscales dirigidos a empresas extranjeras y nacionales en sectores específicos de El Salvador 294
Cuadro 6.1. La mala calidad del agua en los ríos salvadoreños sigue afectando la vida acuática 332
Cuadro 6.2. El Salvador ha demarcado ocho zonas prioritarias para la gestión integrada de los recursos hídricos 340
Cuadro 6.3. El Salvador estima las necesidades para la gestión integrada de los recursos hídricos en 2 500 millones de dólares en el corto plazo 341
Cuadro 6.4. Se necesita una inversión de miles de millones para el acceso universal de los hogares al suministro de agua potable y saneamiento seguros en El Salvador para 2050 349
Cuadro 6.5. El Salvador implementa una estructura tarifaria progresiva de agua 350

Cuadro 6.6. Solo la mitad del costo de suministro de agua potable se recupera con la factura del agua 352
Cuadro 6.7. El Salvador cobra cargos de extracción de agua de riego, pero a tasas muy bajas 355
Cuadro 6.8. La agencia de agua Sena-Normandía (Francia) recauda numerosos cargos e impuestos en 2019-24 357
Cuadro 6.9. Las agencias francesas del agua recaudan más de 2 000 millones de euros al año en 2019-24 359
Cuadro 6.10. Suiza tiene tres palancas de financiación para la rehabilitación de sus ríos 362
Cuadro 6.11. Preservar la integridad de los acuíferos significa evaluar los riesgos de escasez de agua para los usuarios 363
Cuadro 6.12. El uso sostenible de acuíferos significa gestionar riesgos y arbitrajes entre usos 363
Cuadro 7.1. Asistencia escolar por grupo de edad y zona geográfica 395
Cuadro 7.2. Distribución de logros educativos de adultos por nivel, 2018 395
Cuadro 7.3. Porcentaje de alumnos que exceden la edad oficial para su grado actual de dos años o más, por nivel y género, 2018 399
Cuadro 7.4. Número de escuelas con uno o dos docentes, por área geográfica, 2018 430
Cuadro 7.5. La brecha digital en El Salvador 433
Cuadro 7.6. Reforzar el sistema de evaluación educative para informar las políticas educativas y la enseñanza 437
Cuadro 7.7. Plan de acción para la profesionalización y la formación docente 438
Cuadro 7.8. Un plan de acción para aumentar la pertinencia de la educación 454
Cuadro 8.1. Recomendaciones para un centro de gobierno más estratégico 489
Cuadro 8.2. Recomendaciones para el fortalecimiento de la planificación estratégica 500
Cuadro 8.3. Plan de acción para una planificación estratégica en El Salvador 501
Cuadro 8.4. Plan de acción para el fortalecimiento del monitoreo en El Salvador 502
Cuadro 8.5. Recomendaciones para la modernización del Estado 518
Cuadro 8.6. Plan de acción para la mejora de la función pública 520
Cuadro 8.7. Plan de acción para el gobierno abierto en El Salvador 521

Cuadro del Anexo 6.A.1. Necesidades de inversión para el acceso universal al agua en El Salvador para 2050 381
Cuadro del Anexo 6.A.2. Necesidades de inversión para el acceso universal al saneamiento en El Salvador para 2050 382

Gráficos

Gráfico 1.1. Evolución de la pandemia de COVID-19 en El Salvador 31
Gráfico 1.2. Las restricciones tuvieron efecto sobre la movilidad en El Salvador 32
Gráfico 1.3. La capacidad de test de El Salvador ha sido limitada 33
Gráfico 1.4. Un elevado porcentaje de salvadoreños viven en el extranjero 40
Gráfico 1.5. La guerra civil fomentó los flujos migratorios, pero desde entonces han seguido siendo elevados 41
Gráfico 1.6. El cambio climático reducirá la disponibilidad de agua y aumentará la probabilidad de eventos meteorológicos extremos en El Salvador 43
Gráfico 1.7. El aumento de las exportaciones de mercancías se ha ralentizado, pero el comercio de servicios crece con rapidez 44
Gráfico 1.8. Resultados de bienestar de El Salvador actuales y previstos: comparación mundial 46
Gráfico 1.9. El progreso hacia los ODS en El Salvador ha sido heterogéneo 47
Gráfico 1.10. Principales obstáculos al desarrollo en El Salvador 50
Gráfico 1.11. Prioridades para el Desarrollo de El Salvador 56
Gráfico 2.1. La desigualdad ha disminuido considerablemente en El Salvador desde finales de la década de 2000 89
Gráfico 2.2. La reducción de la desigualdad ha seguido diferentes patrones a lo largo del tiempo 90
Gráfico 2.3. Tanto el porcentaje de población que vive con menos de 3.20 USD al día como el porcentaje de pobreza en función de los umbrales de pobreza nacionales han disminuido durante la última década 91
Gráfico 2.4. El porcentaje de la población que vive por debajo de los 3.20 USD al día es relativamente bajo en El Salvador 92
Gráfico 2.5. Los contribuyentes y los beneficiarios del sistema de protección social de El Salvador se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo 93
Gráfico 2.6. El nivel educativo en El Salvador es relativamente bajo, pero ha mejorado desde 2010 95
Gráfico 2.7. El porcentaje de la población fuera del sistema educativo aumenta considerablemente entre los 10 y los 17 años de edad 95

Gráfico 2.8. El Salvador se desempeña relativamente bien en el indicador de cobertura universal, una medida del indicador ODS 3.8.1. (cobertura del servicio de salud) 97
Gráfico 2.9. Los salvadoreños estaban relativamente poco satisfechos con el sistema de atención sanitaria 99
Gráfico 2.10. La relación empleo-población de El Salvador es comparable con la de otros países, pero la brecha de género sigue siendo sustancial 100
Gráfico 2.11. El porcentaje de trabajadores en el sector informal en las zonas urbanas ha disminuido, y sigue siendo mayor entre las mujeres 101
Gráfico 2.12. Los ingresos laborales reales han mejorado tras la revalorización de los salarios mínimos 102
Gráfico 2.13. Tasas de crecimiento del PIB real de El Salvador (1970-2021) 103
Gráfico 2.14. El crecimiento del PIB real prepandemia fue bajo en comparación con los países de referencia 104
Gráfico 2.15. Productividad total de los factores (tasas de crecimiento promedio por década) 105
Gráfico 2.16. Tasas de crecimiento de los componentes del PIB real 106
Gráfico 2.17. La inversión ha sido históricamente baja en El Salvador 107
Gráfico 2.18. La inversión aún es muy baja a pesar del reciente incremento 107
Gráfico 2.19. El Salvador ha estado a la zaga en la región en lo relativo a la atracción de IED 108
Gráfico 2.20. Tasas de inflación 109
Gráfico 2.21. Empleo informal como porcentaje del empleo total 111
Gráfico 2.22. Población en edad de trabajar y empleada 112
Gráfico 2.23. Sueldos reales y productividad laboral (tasas compuestas de crecimiento anual) 112
Gráfico 2.24. Valor añadido bruto como porcentaje del PIB 113
Gráfico 2.25. Valor añadido bruto por trabajador empleado (USD, precios de 2014) 114
Gráfico 2.26. Productividad y distribución de la mano de obra en El Salvador 115
Gráfico 2.27. Elasticidad del empleo respecto del crecimiento en la economía (en precios de 2014) 115
Gráfico 2.28. El Salvador en el Informe Global de Competitividad (2019) 117
Gráfico 2.29. Los precios de alojamiento, agua y energía han crecido rápidamente en los últimos años 118
Gráfico 2.30. El crecimiento se concentró en algunas áreas 119
Gráfico 2.31. Posibles ventajas comparativas en materia de servicios 120
Gráfico 2.32. Contenido tecnológico de las exportaciones de El Salvador 121
Gráfico 2.33. Exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB (1991-2020) 122
Gráfico 2.34. Principales mercados de destino y valor de las exportaciones (tasas de crecimiento anual) 123
Gráfico 2.35. Tipos de cambio efectivos reales 123
Gráfico 2.36. Las remesas han sido significativas, pero no lo suficiente 124
Gráfico 2.37. Recaudo tributario de El Salvador en comparación con los países de referencia y la media regional 126
Gráfico 2.38. Clasificación funcional del gasto público en El Salvador 128
Gráfico 2.39. Deuda bruta de las Administraciones públicas en El Salvador y países de referencia (2002, 2019 y 2020) 130
Gráfico 2.40. El fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones sigue constituyendo un reto en El Salvador 136
Gráfico 2.41. Aunque determinados aspectos operativos de la judicatura han mejorado considerablemente, esta sigue teniendo dificultades para lograr una mayor independencia y legitimidad 138
Gráfico 2.42. Las violaciones de los derechos humanos están estrechamente ligadas al uso excesivo de la fuerza y afectan más a determinados grupos vulnerables 140
Gráfico 2.43. La elevada tasa de violencia en El Salvador tiene distintos orígenes y se concentra en zonas concretas 143
Gráfico 2.44. La tasa de homicidios ha caído a niveles históricamente bajos en los últimos años 144
Gráfico 2.45. Las altas tasas de encarcelamiento generan unos costos sociales y económicos elevados 145
Gráfico 2.46. La capacidad y la calidad de los recursos humanos del Estado influyen enormemente en la eficiencia y la eficacia de la gobernanza 147
Gráfico 2.47. La elevada densidad de población de El Salvador 155
Gráfico 2.48. La rápida urbanización de El Salvador 156
Gráfico 2.49. La pérdida de superficie forestal sigue siendo elevada en El Salvador en comparación con otros países de referencia 157
Gráfico 2.50. Evolución de los principales productos agrícolas de El Salvador entre 1992 y 2017 158
Gráfico 2.51. La exposición de El Salvador a la contaminación atmosférica por PM 2.5 es superior al promedio de la OCDE y de América Latina 159
Gráfico 2.52. El Salvador está más cerca de sufrir estrés hídrico que otros países de América Central 161
Gráfico 2.53. El Salvador tiene una elevada tasa de dependencia de los recursos hídricos extraterritoriales en comparación con otros países de América Central 162
Gráfico 6.1. La productividad del agua en El Salvador está en el rango medio de los países de referencia 326

Gráfico 6.2. El Salvador tiene un bajo nivel de estrés hídrico 329
Gráfico 6.3. El Salvador tiene un alto índice de dependencia del agua 330
Gráfico 6.4. La agricultura se lleva la mayor parte de la demanda de agua de El Salvador 331
Gráfico 6.5. El Salvador está rezagado en la consecución del objetivo de gestión integrada de los recursos hídricos 338
Gráfico 6.6. El Salvador se subdivide en diez regiones hidrográficas 339
Gráfico 6.7. El agua, el saneamiento y la higiene no seguros son una gran carga de enfermedad 344
Gráfico 6.8. El Salvador tiene una alta cobertura de abastecimiento público de agua 346
Gráfico 6.9. El Salvador tiene una cobertura de saneamiento relativamente buena 346
Gráfico 6.10. Las pérdidas de la red canalizada de suministro de agua continúan aumentando 347
Gráfico 6.11. Los precios del agua potable de El Salvador son bajos en comparación con las ciudades de la OCDE 351
Gráfico 6.12. El Salvador cobra muy poco por los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en comparación con las ciudades de la OCDE 352
Gráfico 6.13. Flandes (Bélgica) es un buen ejemplo de tarificación social y progresiva combinada del agua 354
Gráfico 6.14. Los impuestos se pueden combinar con los cargos por uso en el precio del agua 358
Gráfico 6.15. Las ciudades peruanas compensan a las comunidades rurales río arriba por la protección de los ecosistemas 360
Gráfico 7.1. Niveles educativos en El Salvador 392
Gráfico 7.2. Tasa bruta de matrícula por nivel educativo 393
Gráfico 7.3. Tasas brutas de matrícula en educación preprimaria 393
Gráfico 7.4. Tasas netas de matrícula, por nivel educativo y por género, 2005-2021 394
Gráfico 7.5. Logro educativo (años de escolaridad promedio) por edad, sexo y zona 396
Gráfico 7.6. Tasas de asistencia escolar específicas a la edad 397
Gráfico 7.7. Tasas de asistencia escolar por edad, 7 a 15 años de edad, 2019 398
Gráfico 7.8. Tasas de graduación de los últimos grados de la educación primaria y secundaria baja, por género, 2005-18 401
Gráfico 7.9. El gasto público en educación ha aumentado en El Salvador comparado con otros países 402
Gráfico 7.10. El gasto del gobierno central en educación ha subido en tiempos de crisis 403
Gráfico 7.11. Gasto de fuente pública por nivel educativo 404
Gráfico 7.12. Gasto gubernamental en educación por alumno 404
Gráfico 7.13. Asistencia escolar para niños de 4 a 6 años de edad en El Salvador, según ingresos y área geográfica, 2019 406
Gráfico 7.14. Tasas netas de matrícula de la educación secundaria alta y duración de la educación obligatoria en América Latina y el Caribe 415
Gráfico 7.15. Gasto del hogar por estudiante en educación primaria y secundaria en El Salvador, 2012-18 416
Gráfico 7.16. Gastos de los hogares en educación primaria y secundaria, 2017 417
Gráfico 7.17. Resultados de la prueba ERCE para El Salvador y la región 424
Gráfico 7.18. Índice de calidad escolar por municipio, 2016 432
Gráfico 7.19. Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no están ocupados, ni estudian, ni reciben formación 440
Gráfico 7.20. Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años de edad) que no están ocupados, ni estudian, ni reciben formación (ninis) 440
Gráfico 7.21. Retorno marginal por nivel de educación en América Latina 441
Gráfico 7.22. Muchas empresas privadas ven en la falta de competencias un obstáculo a su desarrollo 444
Gráfico 8.1. Organigrama de la Presidencia de El Salvador 485
Gráfico 8.2. Plan Cuscatlán: componentes y equipos de gobierno 490
Gráfico 8.3. Plan Cuscatlán: modernización del estado 504
Gráfico 8.4. Nivel de relevancia del buen desempeño para el desarrollo profesional 507
Gráfico 8.5. Participación de las partes interesadas y AIR durante el desarrollo de regulaciones subordinadas 509
Gráfico 8.6. Situando una estrategia de gobierno abierto en el marco amplio de políticas 514
Gráfico 8.7. Disponibilidad de datos abiertos en países de ALC 515
Gráfico 8.8. Niveles de participación de las partes interesadas 516

Recuadros

Recuadro 1.1. Repartición de los instrumentos de financiamiento aprobados ante el COVID-19 35
Recuadro 1.2. El Salvador: futuro y retos 54

Recuadro 2.1. Las pandillas callejeras en El Salvador y su papel en la violencia permanente que sufre el país 142
Recuadro 4.1. *Del análisis a la acción*: Un taller de políticas públicas sobre transformación productiva en El Salvador 224
Recuadro 4.2. La "Tarjeta BNDES" del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil 252
Recuadro 4.3. Las Sociedades de Emprendimiento de Responsabilidad Limitada en Panamá 255
Recuadro 5.1. Potenciar la IED para fortalecer las capacidades de las empresas en Costa Rica 297
Recuadro 5.2. Potenciar la IED para fortalecer las capacidades de las empresas en Malasia 299
Recuadro 5.3. Otros países de América Latina han creado instituciones para coordinar las políticas de competitividad y productividad 302
Recuadro 5.4. CORFO: la agencia de fomento productivo de Chile 304
Recuadro 5.5. Especialización inteligente en la Unión Europea 305
Recuadro 6.1. *Del análisis a la acción*: Un taller de políticas públicas sobre agua en El Salvador 328
Recuadro 7.1. *Del análisis a la acción*: Un taller de políticas públicas sobre política educativa 387
Recuadro 7.2. Organización estructural del sistema educativo de El Salvador: niveles y tipos de educación 391
Recuadro 7.3. Los costos de la ineficiencia interna en la educación 398
Recuadro 7.4. Hitos del marco normativo y de políticas públicas para la AEPI en El Salvador 407
Recuadro 7.5. Resultados del Programa Triple E en El Salvador (2012-2015) 409
Recuadro 7.6. Mecanismos de financiación innovadores para la expansión de la educación preprimaria 412
Recuadro 7.7. Midiendo avances en el programa Oportunidades en México 419
Recuadro 7.8. La prevención de la violencia en el modelo de escuela inclusiva a tiempo pleno (EITP) 422
Recuadro 7.9. Motivando a los docentes en el modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP) 429
Recuadro 7.10. Las "Escuelas Nuevas" en Colombia 431
Recuadro 7.11. Ambientes y enfoques educativos ante la pandemia de COVID-19 434
Recuadro 7.12. Un plan de acción para la evaluación educativa 437
Recuadro 7.13. Planes de acción para aumentar la calidad de la educación a través de las políticas docentes 438
Recuadro 7.14. La previsión y evaluación de competencias y la coordinación de políticas: los casos de Noruega y Portugal 446
Recuadro 7.15. MEGATEC 450
Recuadro 7.16. Mejorar la pertinencia de la educación en El Salvador: aportes de dos talleres de políticas públicas 454
Recuadro 8.1. *Del análisis a la acción*: Un taller de políticas públicas hacia una gobernanza pública sólida en El Salvador 481
Recuadro 8.2. ¿Qué es el centro de gobierno? 482
Recuadro 8.3. Herramientas de alineación en países de la OCDE 487
Recuadro 8.4. Directrices claras para las propuestas de políticas en los países de la OCDE 488
Recuadro 8.5. Criterios para la evaluación de estrategias individuales 493
Recuadro 8.6. Desarrollar un plan de acción –Kit de herramientas SIGMA 495
Recuadro 8.7. Modelos internacionales de elaboración de presupuestos basados en resultados 496
Recuadro 8.8. Tipos de indicadores 497
Recuadro 8.9. Modelo RACER 499
Recuadro 8.10. Iniciativas organizacionales para facilitar el uso de evidencia 499
Recuadro 8.11. Un plan de acción para el fortalecimiento de la planificación estratégica en El Salvador 501
Recuadro 8.12. Un plan de acción para el fortalecimiento del monitoreo en El Salvador 502
Recuadro 8.13. Iniciativas de participación ciudadana durante las fases de implementación y monitoreo de proyectos 517
Recuadro 8.14. Un plan de acción para la mejora de la función pública en El Salvador 520
Recuadro 8.15. Un plan de acción para la transparencia y el gobierno abierto en El Salvador 521

Siga las publicaciones de la OCDE en:

https://twitter.com/OECD

https://www.facebook.com/theOECD

https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/

https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary

https://www.oecd.org/newsletters/

Este libro contiene...

StatLinks

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel® utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo StatLink en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, solo tiene que escribir el enlace en la barra de direcciones de su navegador o bien hacer clic sobre el enlace que figura en la edición electrónica del libro.

Guía de lectura

El proceso del estudio multidimensional de El Salvador

Este informe presenta los resultados del Estudio multidimensional de El Salvador. El proceso de implementación del estudio se llevó a cabo en tres fases a lo largo de varios años. Fue interrumpido por el periodo inicial de la pandemia de COVID-19 durante la cual no se podían realizar las consultas con el país ni los componentes participativos del proceso de elaboración del estudio:

- La fase I (Evaluación inicial) se implementó de julio a diciembre de 2019. Consiste en una evaluación del desempeño de El Salvador en cuanto a su desarrollo en cinco dimensiones que abarcan la Agenda 2030: Personas, Prosperidad, Alianzas, Paz e instituciones y Planeta. La fase I concluyó con la identificación de las áreas prioritarias cubiertas en las fases siguientes del estudio.
- La fase II (Análisis detallado y recomendaciones) se implementó de octubre de 2020 a junio de 2021. Cubre cuatro áreas de política pública identificadas conjuntamente por el equipo de la OCDE y el Gobierno de El Salvador: transformación productiva, gestión de agua y suministro de agua y saneamiento, educación y competencias, y gobernanza pública. Las áreas identificadas en diciembre 2019 fueron reevaluadas y consideradas pertinentes en el contexto de la pandemia de COVID-19.
- La fase III (Del análisis a la acción) fue implementada de junio de 2021 a julio de 2022. Consistió en una serie de talleres de políticas públicas con la participación de partes interesadas del sector público, del sector privado, de la academia y de la sociedad civil, cubriendo cada una de las cuatro áreas de política pública identificadas.

El Grupo de Aprendizaje Mutuo para los Estudios Multidimensionales de País de la OCDE debatió el informe en su reunión del 13 de octubre de 2022, previa a su preparación para publicación.

Los análisis realizados en las fases I y II se basaron en los datos nacionales e internacionales comparables más recientes disponibles en ese momento. En algunos casos, se prefirieron los datos anteriores a la pandemia, ya que era probable que fueran de mayor calidad y reflejaran mejor las características estructurales que los datos recopilados en 2020. La información factual y los datos estadísticos incluidos en el informe se han actualizado con los datos disponibles a finales de 2022 cuando ha sido posible. Las conclusiones del análisis realizado en la evaluación inicial se presentan tal como se prepararon en la fase I del proceso de revisión.

Estructura del informe

El informe consta de un capítulo de visión general y de dos partes:

- El capítulo de visión general (Capítulo 1) contextualiza el estudio y resume las principales conclusiones del informe. Al final del Capítulo 1 se incluye una tabla con todas las recomendaciones de políticas públicas presentadas en el informe.

- La Parte I presenta los resultados de la fase de evaluación inicial del estudio. En ella se evalúa el desempeño de El Salvador y se identifican los principales obstáculos al desarrollo en cinco ámbitos: Personas, Prosperidad, Alianzas, Paz e Instituciones y Planeta.
- La Parte II combina los resultados de las fases II y III del estudio y presenta análisis y recomendaciones de políticas públicas en cuatro áreas clave:
  - Los capítulos 3, 4 y 5 presentan un análisis de los resultados en términos de transformación productiva (Capítulo 3), y recomendaciones de políticas públicas para abordar los retos transversales a la productividad y la competitividad (Capítulo 4) y para acelerar la transformación productiva (Capítulo 5).
  - El Capítulo 6 presenta una evaluación y recomendaciones de políticas públicas relativas a la gestión integral de recursos hídricos y el suministro de agua y saneamiento.
  - El Capítulo 7 evalúa y presenta recomendaciones para mejorar las competencias de los jóvenes en El Salvador.
  - El Capítulo 8 evalúa temas clave para la gobernanza pública en El Salvador y presenta recomendaciones de políticas públicas para una gobernanza pública más sólida.

Los capítulos de la Parte II se dividen en secciones temáticas, y las recomendaciones se presentan en forma de tabla al final de cada sección. Las recomendaciones presentadas incluyen las contribuciones realizadas por los participantes en los diversos talleres de políticas que se llevaron a cabo en la fase III del estudio. En estos talleres se elaboraron también una serie de planes de acción más detallados. Estos se presentan en forma de tabla en las secciones de recomendaciones de cada capítulo y están claramente indicados en el texto.

Países y grupos de referencia

- Al inicio del estudio, el equipo de la OCDE y el Gobierno de El Salvador seleccionaron conjuntamente un conjunto de países de referencia. Este grupo incluye países de América Latina (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana) y de fuera de ella (Estonia, Marruecos, Serbia, Sri Lanka, Viet Nam). La elección de estos países se basó en factores como la renta per cápita, el tamaño, las características estructurales y la medida en que las experiencias de estos países podrían ser modelos útiles para el desarrollo de políticas en El Salvador. Siempre que es pertinente y existe información, El Salvador se compara con este grupo de países. Las referencias a los países de referencia o de comparación en el informe se refieren a este grupo de países.
- Los datos indicados como **países de referencia** se refieren al promedio simple de los países del grupo de referencia para los que existe información.
- Los datos correspondientes a **OCDE** en gráficos se refieren al promedio para los países miembros de la OCDE, si la fuente lo proporciona, y al promedio simple de todos los países de la OCDE para los que se dispone de datos si la fuente no proporciona un promedio para la OCDE.
- Las referencias a **ALC** en los gráficos se refieren al promedio para los países de América Latina y el Caribe si la fuente lo proporciona y al promedio simple para todos los países de América Latina y el Caribe para los que se dispone de datos si la fuente no proporciona un promedio para América Latina y el Caribe.

El Salvador en cifras

2021 a menos que se indique lo contrario, promedio OCDE o total OCDE en paréntesis

Personas: Hacia una vida mejor para todos					
Población (millones)	6.33[h]	(1 372.74)	Esperanza de vida al nacer (años)*	71.1[j]	(79.0)
Menores de 15 años (%)	23.4[h]	(17.44)	Hombres	66.4[j]	(76.2)
Mayores de 65 años (%)	7.3[h]	(17.69)	Mujeres	75.4[j]	(82.0)
Población urbana (% del total)	61.66[k]	(81.24)	Años promedio de escolaridad (población de 25 años y más)[a]	7.15*	(12.25*)[2]
Desigualdad (coeficiente de Gini)	38.8**	(33.25) [2]	Gasto público en educación (% del PIB)	4.22	(5.26*)
Tasa de desempleo (% del de la PEA)	6.3[k]	(6.27)	Participación en la fuerza laboral (% de la población 15 años y más)	61.7[k]	(60.3)[c]
Tasa de desempleo juvenil	14.0[k]	(13.75)	Hombres	79.8[k]	(68.6)[c]
(% PEA de 16 a 24 años)			Mujeres	46.9[k]	(52.4)[c]
Empresas con mujeres en la alta gerencia (% de empresas)	28***	(17.31)	Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (%)	29.7[m]	(32.4)
Prosperidad: Impulsar la productividad					
PIB en miles de millones de USD corrientes	29.45	(58 268.35)	Valor agregado (% del PIB):		
Crecimiento del PIB (% anual, en volumen)	11.18[n]	(5.59)[c]	Agricultura, silvicultura y pesca	4.86[n]	(1.42)
PIB per cápita, PPA	9 086	(44 827)	Industria, (incluida la construcción)	20.71[n]	(22.28)
(USD PPA a precios constantes de 2017)			Servicios	57.85[n]	(70.96)
Comercio internacional (% del PIB)			Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	0.17**	(2.96*)
Exportaciones de bienes y servicios	28.28	(28.16)			
Importaciones de bienes y servicios	52.49	(28.18)	Suscripciones de banda ancha fija (por 100 personas)	9.37[o]	(33.64)
Entradas netas de IED (% del PIB)	1.07[n]	(1.9)	Saldo en cuenta corriente (% del PIB)	-4.32[n]	(1.24)
Alianzas: Financiando el desarrollo de manera sostenible					
Ingresos del gobierno (% del PIB)	20.5[l]	(40.17)	Gasto total del gobierno general (% del PIB)	25.31[l]	(44.55)[b]
Deuda del gobierno general (% del PIB)	79.0 [l]	(78.15)[b]	Crédito interno al sector privado (% del PIB)	60.29[n]*	(65.31*)
Ingresos tributarios (% del PIB)	19.60 [l]	(15.3*)			
Paz e instituciones: Fortaleciendo la gobernanza pública					
Homicidios dolosos (por 100 000 habitantes)	18.1[g]	(6.16*)[d]	Índice de percepción de la corrupción[1, f]	34	(66.58)
Población que se siente segura caminando sola por la noche (%)[e]	62.89[†]	(88.67[†])			
Planeta: Conservando la naturaleza					
Superficie terrestre (miles de kilómetros cuadrados)	20 720*	(35 508 602*)	Tierra agrícola (% de la superficie terrestre)	57.71*	(33.85*)
Superficie forestal (% de la superficie terrestre)	28.18*	(32.76*)	Tierra cultivable (% de la superficie terrestre)	34.8*	(10.46*)
Suministro total de energía primaria	0.66*	(3.81)	Emisiones de CO_2 (toneladas per cápita)	1.24**	(8.52**)
(TPES) per cápita (tep)[c]				24.47[‡]	(14.55[‡])
Energías renovables (% de TPES) [c]	50,32*	(11.56)	Exposición promedio a concentraciones de PM 2.5 (µg/m3)		

Nota: IED: Inversión extranjera directa. Los datos se refieren a 2021 o el último año disponible cuando no es 2021: * para 2020, ** para 2019, *** para 2016, † para 2022 y ‡ para 2017. [1] El índice varía de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio). [2] El promedio de la OCDE se calcula utilizando la última observación realizada de 2013 a 2020.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones (recabado 29 de marzo de 2023): Banco Mundial, *World Development Indicators* (base de datos), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators, excepto cuando se indica explícitamente; [a] UIS, *UIS.Stat* (base de datos), http://data.uis.unesco.org/; [b] FMI, *IMF Data* (base de datos), Fondo Monetario Internacional, https://www.imf.org/en/Data; [c] OCDE, *OECD.Stat* (base de datos), https://stats.oecd.org/; [d] UNODC, *dataUNODC* (base de datos), https://dataunodc.un.org/; [e] Gallup, *Gallup World Poll*, https://www.gallup.com/analytics/; [f]: Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index* (base de datos), https://www.transparency.org/en; [g] Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador; [h] Estimaciones y proyecciones de población de ambos sexos, por año calendario y edad simple (Revisión 2021), Oficina Nacional de Estadística y Censos (ONEC), Banco Central de Reserva https://www.bcr.gob.sv/; [j] Observatorio demográfico América Latina y el Caribe 2022. Tendencias de la población de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48488/1/S2200706_es.pdf. [k] Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2021, Dirección General de Estadística y Censos, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/PUBLICACION_EHPM_2021.pdf; [l] Ministerio de Hacienda en lo referido a gastos en millones de USD y Banco Central de Reserva para el PIB en millones de USD; [m]Asamblea Legislativa, El Salvador; [n]Banco Central de Reserva, Base de datos económica y financiera, https://estadisticas.bcr.gob.sv/base-economica-y-financiera; [o]Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET).

Resumen ejecutivo

El Salvador ha consolidado importantes avances en su desarrollo en los últimos 30 años, resolviendo pacíficamente la guerra civil y realizando importantes reformas institucionales. Éstas allanaron el camino para establecer un modelo de desarrollo abierto y basado en las exportaciones. También propiciaron mejoras considerables en el bienestar de los salvadoreños. La pobreza y la desigualdad han disminuido continuamente, superando los reveses de la crisis financiera mundial de 2008/09 y, más recientemente, de la pandemia de COVID-19.

A pesar de estos éxitos, ni las reformas institucionales implementadas tras el fin de la guerra civil ni el modelo de desarrollo económico centrado en las exportaciones han cumplido plenamente las expectativas. Los altos niveles de violencia, la polarización política y los avances modestos en la reducción de la vulnerabilidad llevaron a una debilitación del contrato social. El crecimiento económico ha sido débil, ralentizándose hasta un 1.5 % durante la década del 2000 y subiendo hasta tan sólo 2.4 % en 2014-18, entorpecido por los bajos niveles de inversión extranjera y nacional, bajos niveles de inversión en educación y el bajo crecimiento de la productividad. La economía tampoco logró expandir significativamente la oferta de empleos de buena calidad, y la informalidad ha persistido con el tiempo.

La nueva configuración surgida de las elecciones presidenciales de 2019 y las elecciones legislativas de 2021 ha trastocado profundamente los equilibrios de poder imperantes. Ha otorgado amplio margen de maniobra al poder ejecutivo y ha marcado el inicio de un periodo de intensa actividad de reforma y de experimentación de políticas públicas. También ha acelerado la caída de la inseguridad ciudadana, a costa de la restricción temporal de libertades civiles y de un aumento de la población privada de libertad. Un equilibrio apropiado entre pragmatismo y diálogo contribuiría a la sostenibilidad de la agenda de reformas.

Tres limitantes interrelacionadas al desarrollo sostenible de El Salvador

Para aprovechar al máximo su potencial, El Salvador debería aprovechar esta oportunidad para poner en marcha una verdadera estrategia de desarrollo que corrija las principales restricciones estructurales que enfrenta. Una estrategia que reconozca que, a medida que el país se desarrolla, persisten ciertos desafíos estructurales al tiempo que surgen nuevas oportunidades y desafíos. La fase de diagnóstico de este Estudio Multidimensional identificó las restricciones clave para el desarrollo de El Salvador examinando las cinco áreas de la Agenda 2030: Personas, Prosperidad, Alianzas, Paz e Instituciones, y Planeta. Estas se pueden resumir en tres limitantes interrelacionadas.

Primero, el modelo de desarrollo económico está plagado de inconsistencias que limitan su potencial para generar un crecimiento robusto e inclusivo. Si bien el modelo se basa en el crecimiento impulsado por el sector privado y las exportaciones, persisten barreras importantes a la entrada en el mercado y para hacer negocios, lo que perjudica a las pequeñas y medianas empresas y a los nuevos participantes. Entre estas barreras se encuentran procesos burocráticos engorrosos, mercados ineficientes para ciertos insumos clave, y una provisión insuficiente de bienes públicos clave, incluida la infraestructura, la formación de habilidades, y una administración eficiente. La dolarización también limita el margen de ajuste cuando se

busca diversificar los mercados de exportación, lo que ha resultado en la pérdida de competitividad internacional. El modelo orientado a la exportación parece en la práctica competir con un modelo de desarrollo basado en la demanda interna alimentada por las remesas de los migrantes.

En segundo lugar, la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios públicos clave está limitada por las características institucionales del país y por un círculo vicioso de vulnerabilidad, bajo crecimiento y baja capacidad que mina la legitimidad de las instituciones estatales. El acceso a servicios públicos clave ha mejorado significativamente desde 1992, pero persisten grandes brechas. La matrícula en educación secundaria alcanzó el 77 % en 2013 antes de caer nuevamente. El acceso a los servicios de salud ha mejorado, pero las brechas de acceso afectan a una cuarta parte de la población. Sobre todo, la capacidad del Estado para garantizar el Estado de derecho se ha visto limitada por la presencia de bandas criminales y una cultura de violencia e impunidad que aún no se ha erradicado por completo. Las limitaciones del Estado restringen el crecimiento a través de la provisión limitada de bienes públicos clave. A la inversa, la falta de legitimidad estatal y el bajo crecimiento limitan las perspectivas de la economía formal y resultan en bajos ingresos fiscales, limitando así el margen de maniobra de la administración. La reforma inacabada del sistema de pensiones ejemplifica este círculo vicioso, ya que un sistema regresivo con cobertura limitada genera deuda que socava el espacio fiscal del gobierno en su conjunto.

En tercer lugar, la gestión de unos recursos naturales frágiles, especialmente del agua, debe mejorar para garantizar medios de vida y oportunidades económicas en el futuro. El Salvador tiene un entorno natural con potencial para la agricultura y el turismo, pero también es muy vulnerable a los desastres naturales. Esta vulnerabilidad se ve exacerbada por el cambio climático, pero también por un historial de mala gestión de los recursos forestales e hídricos. El estrés hídrico genera dilemas entre el desarrollo económico y el acceso al agua potable que podrían evitarse en el futuro si se aumentase la capacidad institucional de las autoridades ambientales, y si el valor de los recursos ambientales fuese reconocido por todos los actores de la sociedad.

Recomendaciones estratégicas para un desarrollo sólido, inclusivo y sostenible

Para responder a las restricciones que obstaculizan su desarrollo y aprovechar su potencial, El Salvador tiene que tomar medidas de políticas públicas en cuatro áreas prioritarias.

En primer lugar, El Salvador necesita una *transformación productiva*. La productividad creció tan sólo un 0.1 % anual durante la década de 2010, un nivel demasiado bajo para poner al país en una senda de convergencia con las economías desarrolladas. Para acelerar la transformación económica, es necesario hacer frente a obstáculos transversales que limitan la competitividad y el crecimiento de la productividad. Esto va de mitigar el impacto de la inseguridad en la economía, a mejorar la infraestructura y a reducir los costos operativos y los trámites burocráticos. También hay amplio margen para llevar a cabo una política industrial moderna más activa que guíe el desarrollo económico, acelere la digitalización y ponga a la innovación al centro de las políticas de desarrollo productivo.

En segundo lugar, el país necesita *invertir en la educación de su juventud* y formar competencias pertinentes para su población. Un ingrediente clave es que se mantengan los mayores niveles de gasto público en educación. Alentar a los y las jóvenes a que completen la educación secundaria debería ser prioritario. También debería serlo aumentar la calidad de la enseñanza a través de políticas para dotar a los docentes de las competencias que necesitan en el aula y una mejor gestión de la fuerza laboral docente. Para que la educación sea un puente hacia el mercado laboral, es necesario apoyarse en el diálogo público-privado para ofrecer a los estudiantes competencias laborales pertinentes.

En tercer lugar, es necesaria una *mejor gestión de los escasos recursos hídricos*, para garantizar a todos el acceso al agua potable y medios de vida sostenibles. La adopción de la Ley General de Recursos Hídricos en 2022 fue un hito clave para el país en este campo. El Salvador debería aprovechar el nuevo marco normativo para establecer la gestión de agua por cuencas hidrográficas e implementar un enfoque

de gestión de riesgos para la gestionar mejor los riesgos de escasez, contaminación e inundaciones. Establecer una pauta hacia la recuperación total de costes a través de la tarificación del agua, bajo la supervisión de un regulador independiente, puede ayudar a atraer los recursos necesarios para invertir en suministro de agua y saneamiento.

En cuarto lugar, la *modernización del Estado* reforzaría la capacidad de la administración para desempeñar sus funciones de manera eficaz. La campaña de digitalización que está en marcha debería complementarse con la institucionalización de funciones clave de la Administración. Una unidad dedicada a la dimensión estratégica con el tiempo y la capacidad para la reflexión a medio plazo reforzaría la capacidad para impulsar una transformación sostenible. Una institución específica encargada de dirigir y supervisar la gestión de recursos humanos en la administración ayudaría a subsanar las limitaciones de capacidad y los silos administrativos. También es necesario renovar el compromiso del país con el gobierno abierto, la transparencia y la participación de las partes interesadas, para garantizar que las soluciones de políticas públicas se ajustan a las necesidades y de que pueden constituir la base de un nuevo consenso para el desarrollo.

1 Visión general: obstáculos, oportunidades y prioridades para el desarrollo en El Salvador

El Salvador ha dado pasos importantes en su desarrollo desde el fin de la guerra civil hace tres décadas, incluidas reformas institucionales de calado, el establecimiento de un modelo de económico abierto y orientado a exportaciones y reducciones importantes de los niveles de pobreza y desigualdad. Sin embargo, los avances no han sido comparables en todas las dimensiones del desarrollo y del bienestar ciudadano. El modelo económico no ha alcanzado las expectativas en términos de crecimiento de la productividad ni de creación de empleo de calidad, la capacidad del Estado para generar bienes públicos y suministrar servicios públicos sigue siendo insuficiente, y la gestión de recursos naturales merece ser reforzada. Este capítulo resume las conclusiones del Estudio Multidimensional de El Salvador e indica cuatro prioridades estratégicas para el desarrollo del país: acelerar la transformación productiva, mejorar la gestión de recursos hídricos y la provisión de agua y saneamiento, aumentar la cantidad y calidad del a educación, y reforzar la gobernanza pública. El capítulo incluye recomendaciones para enfrentar estas temáticas cruciales y fomentar el desarrollo de El Salvador.

El Salvador ha alcanzado logros importantes durante las últimas tres décadas, como la resolución pacífica de su guerra civil, una serie de reformas institucionales significativas y mejoras sustanciales para el bienestar de los salvadoreños. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real se aceleró después del final de la guerra, estimulado por exportaciones e inversión privada sólidas, pero desde entonces ha sido moderado. Las mediciones actuales del bienestar de los ciudadanos reflejan un progreso considerable, especialmente en términos de infraestructura y empleo.

Sin embargo, el país aún debe superar importantes retos económicos, sociales y ambientales. El Salvador debe avanzar hacia la consolidación de la clase media, y para ello es necesario mejorar los servicios sociales prestados a todos los salvadoreños. Durante décadas, las tasas de violencia persistentemente elevadas impusieron costos adicionales sustanciales a la sociedad salvadoreña y tuvieron un considerable impacto negativo sobre todos los componentes del desarrollo[1]. La elevada vulnerabilidad frente a los peligros naturales y los fenómenos meteorológicos extremos y el legado de mala gestión de los recursos naturales representan barreras importantes para el desarrollo del país. Los bajos niveles de inversión registrados en la última década han limitado el potencial de crecimiento, y el bajo cumplimiento fiscal constituye un obstáculo clave para la movilización de los recursos nacionales.

El modelo de desarrollo de El Salvador no ha sufrido grandes cambios desde su establecimiento a finales del siglo XX. Las reformas de liberalización allanaron el camino hacia una economía de libre mercado pequeña y abierta, a pesar de que el reducido tamaño del mercado nacional y la concentración relativa del poder económico han generado una elevada concentración en sectores clave. En los años posteriores a la guerra, las instituciones democráticas se consolidaron en torno a un sistema bipartidista sumamente polarizado que garantizó una confrontación política pacífica, si bien en algunos casos contribuyó a socavar la confianza en instituciones políticas fundamentales. La ampliación gradual de los servicios públicos y de la protección social ha contribuido a reducir la desigualdad y a mejorar los niveles de vida. Por último, el desarrollo del país tiene un eje gravitacional sólido en la capital metropolitana, pero otros territorios disponen de una capacidad limitada para iniciar un proceso de desarrollo propio.

Las transformaciones mundiales y nacionales requieren una revisión del modelo de desarrollo de El Salvador. El modelo de desarrollo económico del país, centrado en la exportación manufacturera, no ha resultado en un crecimiento ni una creación de empleo sólidos. Esto se debe en parte al estancamiento de las reformas, además de los altos niveles de violencia y delincuencia, que también se ven fomentadas por la incapacidad de la economía para ofrecer un medio de vida a muchos de los jóvenes. La transformación en curso de la economía mundial (por ejemplo, la aparición de nuevos agentes globales, la digitalización y el aumento del comercio de servicios) ofrece nuevas oportunidades y nuevos retos, pero requerirá medidas firmes por parte del país que vayan más allá del ciclo político para lograr sus objetivos de desarrollo. Esta reevaluación del modelo de desarrollo está en línea con el enfoque de “Desarrollo en transición”, que reconoce la necesidad de adoptar e implementar estrategias nacionales que no solo sigan un camino lineal predeterminado, sino que tengan en cuenta los desafíos y oportunidades de desarrollo específicos de cada país.

El Estudio Multidimensional de El Salvador tiene como finalidad ayudar al país para que logre sus objetivos de desarrollo. Un Estudio Multidimensional de País (EMDP) es un proceso que consta de tres fases: (i) evaluación inicial, (ii) análisis detallado y recomendaciones y (iii) del análisis a la acción[2].

La evaluación inicial (Parte 1) identifica los principales obstáculos que impiden mejoras sostenibles y equitativas en términos de bienestar y crecimiento económico, en base al marco de la OCDE para la medición del bienestar y el progreso y a la agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). En los casos en lo que es pertinente y existe información, se comparó a El Salvador con un grupo de países de comparación, identificados conjuntamente por el equipo del estudio y El Salvador. El grupo de comparación incluye países de América Latina (Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y más allá (Estonia, Sri Lanka, Marruecos, Serbia, Viet Nam). La elección de estos países se basó en factores como el ingreso per cápita,

el tamaño, las características estructurales y la medida en la que las experiencias de algunos de estos países podrían ser modelos útiles para el desarrollo de políticas en El Salvador.

En la segunda fase se analizaron con mayor detalle los principales obstáculos identificados con miras a formular recomendaciones de políticas públicas que puedan integrarse en la estrategia de desarrollo del país. La tercera y última fase del EMDP refina el análisis y las recomendaciones a través de un proceso participativo para fomentar su implementación. La Parte 2 de este informe combina los resultados de la segunda y tercera fase del proceso. Los planes de acción desarrollados durante los procesos participativos están claramente identificados en los capítulos temáticos respectivos. Los principales conclusiones de los talleres de políticas se han integrado al texto de los capítulos.

En este capítulo se analiza la situación de El Salvador respecto de los principales componentes del bienestar y se recopilan los resultados de las tres fases de implementación del estudio. En primer lugar, se describe brevemente el contexto histórico y estructural de la trayectoria de desarrollo de El Salvador y se presenta una visión general del impacto de la pandemia de COVID-19 en el país. En segundo lugar, el capítulo analiza el desempeño del país en un abanico de indicadores de bienestar ciudadano. En tercer lugar, se identifican los principales obstáculos al desarrollo existentes en El Salvador con base en las evaluaciones que figuran en las cinco secciones temáticas del Capítulo 2. Por último, se resumen las principales recomendaciones de políticas públicas incluidas en los capítulos temáticos del informe, resaltando las prioridades para la acción en las áreas de transformación productiva, versión de recursos hídricos, educación y competencias, y gobernanza pública. Un cuadro al final del capítulo ofrece una visión de conjunto de las recomendaciones incluidas en este Estudio Multidimensional.

La trayectoria de desarrollo de El Salvador en breve

Hasta la década de 1970, el modelo de desarrollo de El Salvador se basó principalmente en promover las exportaciones agrícolas y estuvo dominado por la industria cafetera. La producción de café se había organizado con ayuda estatal desde finales del siglo XIX y, en la práctica, era la oligarquía cafetera[3], con el apoyo del Ejército desde la década de 1930, quien gobernaba el país. El café era un motor clave del dinamismo económico y la principal fuente de divisas, ya que a principios de la década de 1950 representaba el 87.5 % de las exportaciones (Dada, 1978[1]). La tierra estaba sumamente concentrada: en 1971, las grandes propiedades agrícolas (de más de 200 ha) ocupaban el 28 % de la superficie agrícola total, mientras que las pequeñas propiedades (de menos de 10 ha) ocupaban el 27 % (Pleitez, 1986[2]). El régimen de latifundios y minifundios aseguraba la disponibilidad de mano de obra disponible para las tareas de cosecha y la moderación salarial, y así sostuvo el crecimiento de los cultivos de plantación a medida que la economía se diversificaba del café al algodón y la caña de azúcar.

A pesar de que la producción agrícola ocupaba un lugar central, en la década de 1950 el país empezó a crear una base industrial a través de políticas de sustitución de las importaciones. Las rentas de los sectores de exportación agrícola proporcionaron el capital para el desarrollo de sectores de manufacturación ligera. La manufacturación estaba vinculada en gran medida al procesamiento de bienes agrícolas (textiles, café) y a la producción de insumos agrícolas (fertilizantes). El impulso que supuso el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960 contribuyó a un rápido crecimiento del sector manufacturero del 8.1 % entre 1960 y 1970. En 1969 el sector manufacturero representaba el 21 % del valor añadido de El Salvador. Sin embargo, en 1970 solamente empleaba al 11 % de la mano de obra y la mitad de los trabajadores del sector manufacturero se dedicaban al procesamiento de las principales exportaciones agrícolas (Acevedo, 2003[3]).

En la década de 1970 se produjeron un declive del modelo político y económico existente y un agravamiento del conflicto político y social. Un proceso de relativa apertura había permitido la aparición de partidos políticos de oposición durante la década de 1960, así como una modernización económica. La posibilidad de que la izquierda ganara en las elecciones presidenciales de 1972 se vio frustrada por el

fraude electoral. Este episodio supuso un punto de inflexión para la política salvadoreña. Las movilizaciones se intensificaron, al igual que la represión por parte del régimen militar y los grupos paramilitares. En el plano económico, la guerra con Honduras de 1969 marcó el inicio del declive del MCCA, con el cierre de mercados para la economía salvadoreña, y también el fin de una válvula de escape para el excedente de mano de obra rural, lo que fomentó el conflicto social (Wade, 2016[4]).

A partir de 1979, la intensificación del conflicto dio lugar a una guerra civil que se prolongó hasta los acuerdos de paz de 1992. Aunque no hay consenso sobre su inicio, puede considerarse que el comienzo de la guerra fue la ofensiva militar inicial del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en enero de 1981, aunque el conflicto armado tuvo episodios anteriores. Se calcula que la guerra causó 75 000 muertes y más de 5 000 desapariciones. La guerra también provocó trastornos importantes y duraderos para la economía y las instituciones del país. Se estima que las pérdidas del país en términos de infraestructura fueron de más de 1 500 millones de USD (FMI, 1998[5]), se nacionalizaron los sistemas financieros y de comercialización de las exportaciones y se canalizaron recursos para fines militares. El PIB real per cápita se redujo en una tercera parte entre 1978 y 1982 y permaneció estancado hasta el fin del conflicto, tras haber disminuido un 2 % de media anual durante el mismo. El nivel de PIB anterior a la guerra no se recuperó hasta 1995, y en su medición per cápita hasta 2012.

Los Acuerdos de Paz de Chapultepec, firmados en 1992, marcaron el final del conflicto armado y constituyen un punto de inflexión en la historia reciente de El Salvador. Los acuerdos, en los que la Organización de Naciones Unidas actuó como mediadora, permitieron organizar el alto el fuego y la desmovilización, e incluyeron disposiciones para la retirada del ejército del escenario político y para una reforma integral de las fuerzas de seguridad. El FMLN se convirtió en partido político y participó en las elecciones a partir de 1994. Los acuerdos también pusieron en marcha reformas en los ámbitos judicial y electoral. A partir de 1989, la actividad económica empezó a retomar, en un clima de menor tensión social y política. Las labores de reconstrucción, respaldadas por una importante asistencia externa (Boyce, 1995[6]), y la repatriación de capital dieron lugar a una recuperación del crecimiento, que promedió un 5.6 % anual entre 1992 y 1995.

Al principio y al final del conflicto se realizaron reformas económicas clave, a través de las cuales se abordó parcialmente la cuestión agraria, que había sido uno de los motivos subyacentes de la guerra. En 1980, justo antes de que diera comienzo el conflicto militar, una Junta de tendencia reformista promulgó una ley de reforma agraria que limitaba el tamaño de las propiedades agrícolas individuales y puso en marcha una reforma territorial redistributiva. Debido al conflicto y a la resistencia de las fuerzas conservadoras, algunas de las disposiciones de la ley nunca entraron en vigor. Sin embargo, en la Constitución de 1983 se fijó un máximo de 245 ha para el tamaño de las propiedades agrícolas. Este límite superaba con creces el establecido en la ley de reforma agraria, pero reconocía el problema agrario del país. Se llevaron a cabo varias fases de reforma agraria, a través de las cuales se redistribuyeron casi 300 000 ha entre aproximadamente 85 000 familias. Las reformas agrarias de la década de 1980 expropiaron tierras de las propiedades de mayor tamaño y facilitaron el acceso a la tierra para los aparceros y los arrendatarios, de tal manera que se redistribuyó casi el 20 % de la superficie agrícola del país. Tras los acuerdos de paz de 1992, un programa destinado a facilitar tierras y seguridad de tenencia a los excombatientes y los agricultores dio lugar a la titulación de más de 100 000 ha entre los combatientes desmovilizados (Pleitez, 1986[2]; De Bremond, 2007[7]).

El final del conflicto también estuvo marcado por una oleada de reformas liberales. A partir de 1989, tras la elección de un gobierno liberal y en el contexto de un programa de ajustes estructurales, El Salvador llevó a cabo una serie de reformas destinadas a desmantelar parte de la economía de guerra y reducir el peso del Estado en la economía. El país eliminó muchos controles de precios, simplificó y redujo sustancialmente los aranceles, privatizó la comercialización del café y el azúcar y reestructuró y privatizó el sector financiero. Estos cambios vinieron acompañados de programas sociales respaldados por donantes destinados a la prestación de servicios sanitarios, educativos y de saneamiento por todo el país (Wade, 2016[4]; Acevedo, 2003[3]). El programa de reforma liberal continuó durante la segunda mitad de

la década de 1990, con una mayor liberalización comercial que rebajó a cero el nivel mínimo de aranceles para los bienes de capital, una desregulación y privatización de los sectores de la electricidad y las telecomunicaciones y una reforma del sector de las pensiones en torno a administradores de fondos de pensiones privados. Durante la década de 1990 también surgió una industria de la maquila al servicio del mercado de Estados Unidos, lo que dio lugar a un aumento de las exportaciones hasta mediados de la década de 2000.

Tras el impacto externo de la denominada “crisis del tequila” de 1995, el crecimiento económico se ralentizó hasta el 1.5 % durante la década de 2000, tras lo cual aumentó ligeramente hasta aproximadamente el 2.5 % a partir de 2010. Esto coincidió con un endurecimiento de la política monetaria vinculado al desarrollo del sector financiero. Para reducir la exposición al riesgo cambiario, la moneda nacional (el colón) se vinculó al dólar estadounidense en 1993, y la economía se dolarizó por completo en 2001. A partir de la década de 1990, la economía de El Salvador se ha centrado cada vez más en los servicios. El porcentaje de la manufacturación como parte del valor añadido sigue una tendencia de lenta ralentización, y en 2018 representó el 16 % del PIB, mientras que los servicios generaron el 60 % del PIB. La importancia de los servicios se acentúa debido a las grandes entradas de remesas que respaldan el consumo de bienes finales y servicios no comerciables por parte de los hogares.

Entre 1992 y 2019, el sistema político del país se caracterizó por la coexistencia de dos partidos políticos fuertes con opiniones radicalmente opuestas. El partido de derecha ARENA y el de izquierda FMLN dieron lugar a un sistema partidista sumamente polarizado y estructurado. Esta polarización, junto con las características específicas de las instituciones salvadoreñas, tendía a generar bloqueos legislativos. A pesar de sus posturas ideológicas diametralmente opuestas, el FMLN no modificó sustancialmente el modelo de desarrollo del país durante sus dos mandatos presidenciales consecutivos (2009-19). Si bien el sistema bipartidista trajo consigo estabilidad para la democracia salvadoreña, según Scartsacini, Stein y Tomassi (2010[8]), también generó polarización política en las principales instituciones del país, lo que ha perjudicado a su legitimidad (Wade, 2016[4]).

El más reciente ciclo electoral marcó un punto de inflexión en la historia política y de desarrollo de El Salvador. En febrero de 2019, Nayib Bukele, exalcalde de El Salvador, fue elegido presidente con mayoría absoluta en la primera vuelta. Antiguo militante del FMLN, Bukele concurrió bajo los colores de un tercer partido y fue el primer presidente elegido desde el final de la guerra civil que no concurría en representación de uno de los dos partidos hegemónicos. El nuevo partido creado por Bukele (Nuevas Ideas) ganó siguientemente una mayoría cualificada en las elecciones legislativas de febrero de 2021, lo que le otorgó gran latitud para alterar los equilibrios de poder en las instituciones del país, y ofreció a la administración Bukele un amplio margen para realizar reformas legislativas.

De 2009 a 2019, la política social del país recibió una atención renovada, aunque aún enfrenta desafíos importantes en cuanto a su alcance, financiamiento y la calidad de la provisión de servicio. El gasto público en educación, que se había estancado en torno al 3.4 % del PIB, recibió un gran impulso en 2009 y luego se estabilizó justo por debajo del 4 %. El gasto en salud pública aumentó un 0.5 % del PIB y la ley estableció un sistema de protección social junto con la expansión de varios programas de transferencias, incluida una pensión social (CEPAL, 2019[9]). En comparación con otras economías latinoamericanas, los principales desafíos siguen siendo reducir las vulnerabilidades, especialmente en educación y salud (OCDE et al., 2019[10]).

El conflicto militar y la liberalización de la economía también han generado una profunda transformación de la élite económica del país. La combinación de la reforma agraria y el conflicto militar en las zonas rurales dio lugar a un debilitamiento de la élite agrícola durante la primera mitad del siglo XX, debido a la diversificación de sus actividades y a la entrada de nuevos agentes empresariales en los sectores manufactureros. Sin embargo, la primera ronda de privatizaciones, llevada a cabo en un contexto de escasa capacidad institucional, dio lugar a la creación de poderosos grupos del sector privado en el sector financiero y al establecimiento de agentes privados dominantes en los sectores privatizados (Wade,

2016[4]). Pese a que los vínculos familiares siguen articulando las élites del sector privado del país, la diversificación de los intereses empresariales y la mayor transnacionalización del capital (en concreto con la entrada de capital extranjero, especialmente en el sector financiero) han transformado la estructura de liderazgo del sector privado del país (Rivera, 2017[11]; Waxenecker, 2017[12]).

La pandemia de COVID-19 puso de relieve algunos de los obstáculos estructurales a los que se enfrenta el desarrollo en El Salvador, pero también contribuyó a acelerar dinámicas de cambio en algunas áreas. La debilidad del sistema de protección social está entre los obstáculos que dificultaron la eficacia de la reacción pública. Además, el gran esfuerzo fiscal realizado en respuesta a la pandemia puede limitar aún más el margen fiscal en el futuro ya sea para llevar a cabo política contracíclica como para proveer bienes públicos clave. Por último, los conflictos institucionales que minaron la respuesta a la pandemia se han resuelto por la preponderancia del poder ejecutivo y el alineamiento de agendas políticas. En el corto plazo, esto puede desbloquear una serie de tareas pendientes. Sin embargo, en el medio plazo podría fragilizar las instituciones democráticas en el país. Por otro lado, el fuerte estímulo fiscal, canalizado en parte a inversiones necesarias en infraestructura social y productiva puede contribuir a alimentar el crecimiento. La aceleración de la digitalización es también una gran oportunidad para El Salvador, si consigue potenciar sus ventajas en sectores como el de servicios digitales, y si consigue capitalizar en la creación de competencias digitales pertinentes para el sector productivo y para una mejor gobernanza.

Casi 30 años después del final de la guerra civil que marcó profundamente la historia del desarrollo de El Salvador, el país se encuentra en una encrucijada. Las expresiones más evidentes de las marcadas desigualdades que originaron el conflicto armado han sido abordadas, aunque de manera imperfecta, por la reforma agraria, las reformas institucionales y los cambios en la economía nacional y global. Sin embargo, si bien el orden democrático liberal que surgió después del conflicto ha perdurado, el modelo de desarrollo económico no ha logrado generar un crecimiento inclusivo robusto. A medida que el país busca liberarse de la profunda polarización que siguió al final de la guerra, tiene la oportunidad de redefinir su modelo de desarrollo y fijar su mirada en un futuro más brillante. En ese contexto, la adopción e implementación de una estrategia de desarrollo puede contribuir a definir las prioridades políticas bajo un marco multidimensional. También puede contribuir a mejorar la legitimidad, al establecer el bienestar de los ciudadanos como el objetivo central de la política (OCDE et al., 2019[10]).

La pandemia de COVID-19 en El Salvador: impactos y respuesta

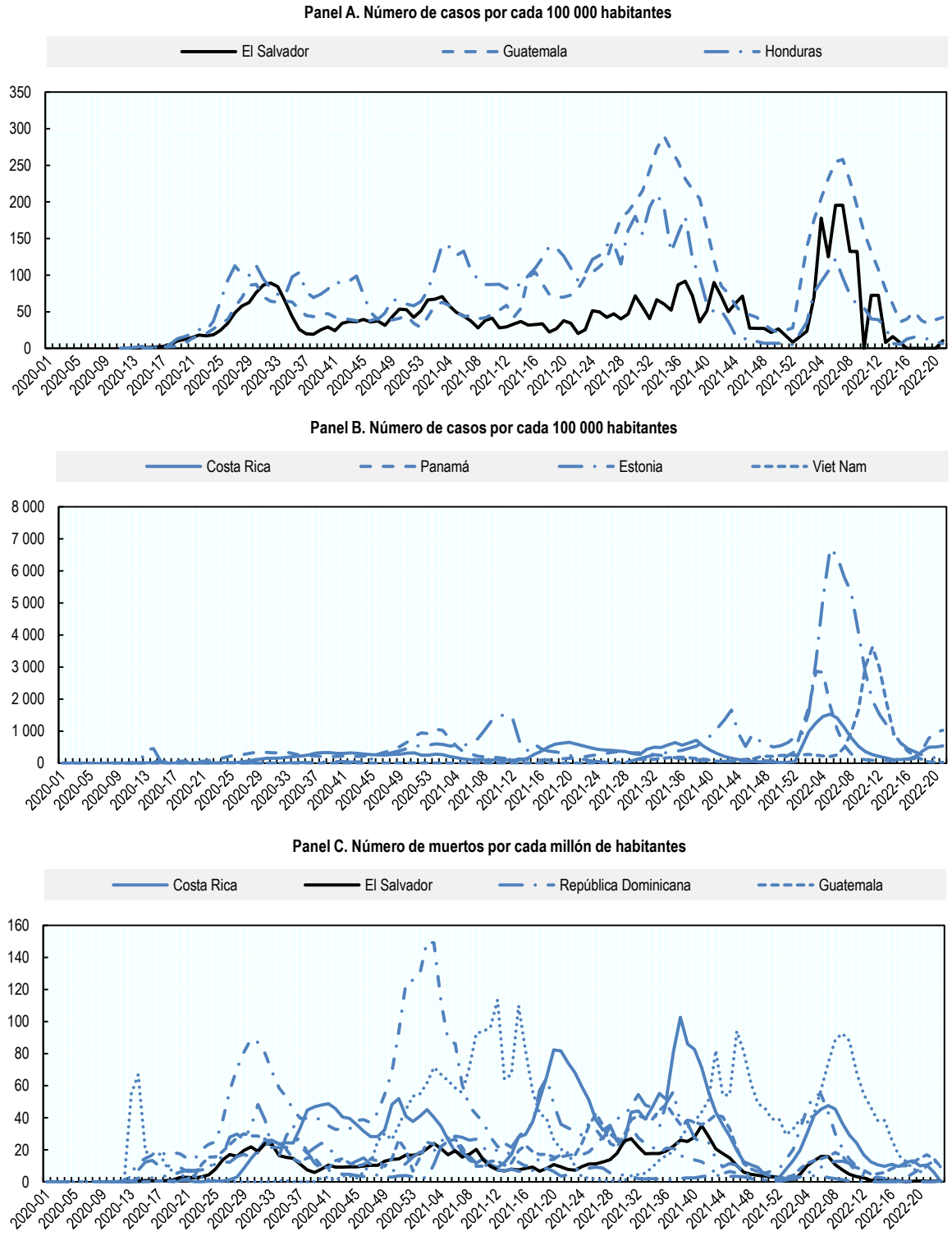
Evolución de la pandemia en El Salvador

En comparación internacional, la incidencia de la pandemia de COVID-19 en El Salvador ha sido modesta. Al 1 de agosto de 2022 se habían confirmado 190 818 casos de COVID-19 (30 220 casos por millón de habitantes) y 4 199 muertes (665 por millón de habitantes). Ambos números son notablemente inferiores a los promedios globales de casos (73 114) y muertes (810) por millón de habitantes y a los números correspondientes para países de la región como Costa Rica o Panamá (Ritchie et al., 2022[13]).

La vacunación contra el COVID-19 en El Salvador se inició el 17 de febrero de 2021 y progresó rápidamente. A final de 2021, 71 % de la población había recibido al menos una dosis de la vacuna y 66 % había recibido una pauta completa, cifras cercanas a las de Costa Rica (77 % y 68 % respectivamente) o Panamá (72 % y 66 %) y netamente superiores a las de los países vecinos como Guatemala (37 % y 27 %) o Honduras (48 % y 42 %). Sin embargo, la campaña de vacunación no ha progresado mucho tras el primer esfuerzo. Al 1 de agosto de 2022, la tasa de población con al menos una dosis era de 73 % cuando la vacunación está abierta a todos los mayores de 6 años que conforman 90 % de la población según las proyecciones oficiales.

Gráfico 1.1. Evolución de la pandemia de COVID-19 en El Salvador

Casos y muertes confirmadas por COVID-19 en El Salvador y países de comparación, notificaciones a 14 días



Nota: El Salvador registró su primer caso de coronavirus el 19 de marzo de 2020 y su primer fallecido el 1 de abril de 2020.
Fuente: ECDC (2022[14]) *Data on 14-day notification rate of new COVID-19 cases and deaths* (database), Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-national-14-day-notification-rate-covid-19.

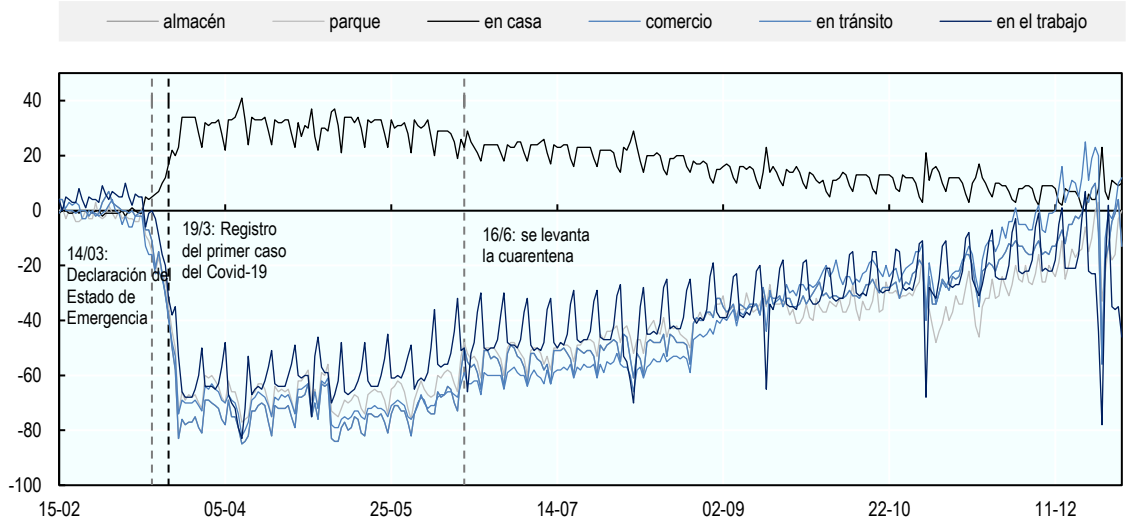
StatLink https://stat.link/iqz5lx

El Salvador estuvo entre los últimos países en reportar la presencia del COVID-19 en América Latina. Registró su primer caso de coronavirus el 19 de marzo de 2020 y su primer fallecido el 1 de abril de 2020. La pandemia se ha desarrollado en cinco olas epidémicas, con un aumento notable de contagios a inicios de 2022. Sin embargo, gracias a los niveles de inmunidad alcanzados, la letalidad de las olas de contagios de 2022 ha sido netamente menor que las anteriores (Gráfico 1.1).

Ante el riesgo de propagación del COVID-19, El Salvador reaccionó rápidamente, adoptando acciones preventivas. El Salvador fue uno de los primeros países en América Latina en adoptar medidas urgentes para frenar el avance del coronavirus, incluso antes de que se confirmara el primer caso en el país. El 23 de enero de 2020, el gobierno declaró al país en emergencia por prevención contra el coronavirus (Gobierno de El Salvador, 2020[15]). Las entradas al país fueron restringidas y, el 14 de marzo de 2020, la Asamblea legislativa aprobó el estado de emergencia nacional, estado de calamidad pública y desastre natural (Asamblea Legislativa, 2020[16]). En marzo, el gobierno anunció una serie de medidas de restricción en la movilidad y reunión a la ciudadanía con la adopción el 21 de marzo de una cuarentena domiciliar obligatoria estricta, sin servicio de transporte público, y con una limitación de las salidas a supermercados o farmacias al día que les corresponde según el número de DUI (Gobierno de El Salvador, 2020[17]). La cuarentena estricta estuvo en vigencia hasta el 16 de junio de 2020 y a partir del 7 de julio del mismo año se pasó a una cuarentena voluntaria. La cuarentena tuvo un efecto inmediato en la fuerte disminución de movilidad (alrededor de 70 %) en el país. La reducción de movilidad se mantuvo hasta el final del año 2020 cuando se había recuperado la actividad en la mayoría de sectores, exceptuando la enseñanza.

Gráfico 1.2. Las restricciones tuvieron efecto sobre la movilidad en El Salvador

Variación en porcentaje con respecto a la línea base

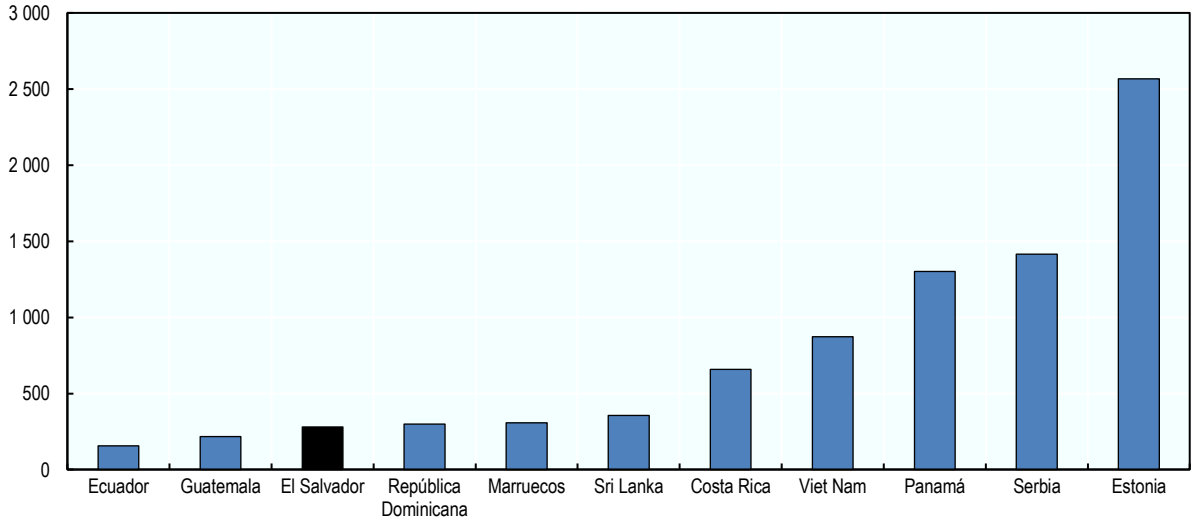


Nota: El gráfico representa las pautas de movilidad durante la crisis y la variación de porcentaje con respecto a la base de referencia del 15 de febrero de 2020 registrado por Google Maps. La figura sigue una representación cronológica desde la declaración del Estado de emergencia (14/03/2020) y el registro del primer caso de coronavirus en el país (19/03/2020) hacia el levantamiento de la cuarentena (16/06/2020).
Fuente: Elaboración de los autores a partir de Google (2022), *Google Mobility Trends* (base de datos) www.google.com/covid19/mobility/ . (Última actualización el 1 de agosto 2022).

StatLink https://stat.link/fbe598

Gráfico 1.3. La capacidad de test de El Salvador ha sido limitada

Tests por cada mil habitantes



Fuente: (Ritchie et al., 2022[13]) *Coronavirus Pandemic (COVID-19)* (base de datos), OurWorldInData, https://ourworldindata.org/coronavirus.

StatLink https://stat.link/c3zil1

La capacidad de realizar pruebas de COVID-19 en El Salvador ha sido un limitante para la gestión de la pandemia, aunque se sitúa en niveles comparables a los de otros países de la región (Gráfico 1.3). El aumento de capacidad de procesamiento de test de reacción en cadena de la polimerasa (PCR) a principios de 2022 puede ayudar en la gestión del COVID-19 en el futuro, y explica en parte el aumento de casos registrado a inicios de 2022.

La falta de entendimiento entre los poderes del Estado obstaculizó la gestión de la pandemia de COVID-19. La oposición entre el poder ejecutivo y el poder judicial sobre las medidas excepcionales de cuarentena y la ausencia de acuerdos entre los órganos ejecutivo y legislativo en El Salvador supusieron un importante desafío durante la pandemia. Tras la controversia legal sobre la restricción de libertades aprobada para sostener la cuarentena domiciliar, el poder judicial declaró inconstitucionales los decretos ejecutivos y legislativos que sostenían la cuarentena el 8 de junio de 2020, es decir, casi tres meses después del inicio de la pandemia. Al declarar también inconstitucional el decreto que estipulaba los plazos para la apertura gradual, la organización de esta quedó a la voluntad del sector privado, reunido en mesas de consulta con el Ejecutivo. La confrontación entre el presidente y otras entidades estatales fue identificada por la población encuestada como el principal problema del país (24.1 %), después de la pandemia (43.3 %), desplazando así las preocupaciones por la delincuencia y la situación económica (Instituto Universitario de Opinión Pública, 2020[18]).

El Salvador reaccionó a la crisis con medidas de respuesta de calado

Para combatir la pandemia y reactivar la economía salvadoreña, el gobierno anunció dos ambiciosos paquetes de medidas económicas, sociales y sanitarias de un total de 3 645.8 millones de USD. Para atenuar los efectos de la pandemia, la Asamblea legislativa adoptó el 26 de marzo de 2020 el primer paquete de medidas económicas y sanitarias, presentado por el gobierno y alcanzando los 2 000 millones de USD (representando el 7.4 % del PIB) (Asamblea Legislativa, 2020[19]). Estos recursos financian el Fondo de emergencia, recuperación y reconstrucción económica (Recuadro 1.1). Un segundo paquete de medidas económicas y sanitarias adicionales para apoyar el sector productivo, alcanzando 1 000 millones de USD (correspondiente al 3.7 % del PIB), fue aprobado por la Asamblea legislativa el 7 de mayo de

2020 (Asamblea Legislativa, 2020[20]). Durante el periodo del estado de emergencia, se suspendió también temporalmente la aplicación de las metas de sustentabilidad fiscal, consagradas en la Ley de Responsabilidad Fiscal (Asamblea Legislativa, 2020[21]). Además, el gobierno de El Salvador obtuvo la autorización previa por 645.8 millones de USD de refuerzo presupuestario para el presupuesto 2020 (MH, 2020[22]).

La financiación del gasto adicional por la pandemia tuvo que recurrir a múltiples fuentes. El gobierno de El Salvador preveía que la mitad de los recursos para el financiamiento en el marco de la emergencia del COVID-19 (aproximadamente 1 600 millones de USD) viniese principalmente de las organizaciones multilaterales (MH, 2020[22]). Según los datos del Ministerio de Hacienda, habían ingresado alrededor de 700 millones de USD de fuente multilateral hasta diciembre de 2020 (MH, 2020[23]). Estos provinieron de préstamos del Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Para completar la financiación del gasto por la pandemia, El Salvador recurrió a otros mecanismos de financiamiento incluida la emisión de 1 000 millones USD en eurobonos con una tasa de 9.5 % (MH, 2020[22]) y la emisión de certificados del tesoro a corto plazo (CETES) por 645 millones de USD en septiembre de 2020. Además de fuentes adicionales, se procedió a una reasignación de fondos, en particular a través de la asignación al Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID) de 558 millones de USD en 2020 y 224 millones de USD al primer semestre de 2021 (MH, 2021[24]).

Las dificultades para obtener aprobación legislativa a créditos externos supusieron dificultades de liquidez para financiar la reacción a la pandemia. Antes de la toma de posesión de la nueva Asamblea Legislativa en mayo de 2021 quedaban pendientes de aprobación créditos por más de 1 700 millones de USD. En la práctica, esto supuso una serie de reasignaciones presupuestarias durante el periodo entre abril de 2020 y mayo de 2021 para financiar los gastos derivados del aumento de gasto público aprobado en pandemia y de la brecha de financiación del presupuesto 2020. Sin embargo, a la fecha no se ha publicado un documento consolidado que establezca los gastos dedicados específicamente a la pandemia en 2020 y 2021.

La financiación del gasto adicional se canalizó a través de múltiples mecanismos. Gran parte de los gastos programáticos adicionales, incluidos los ligados a otorgamiento de prestaciones económicas de emergencia, se canalizaron a través del FOPROMID. Algunas partidas también se canalizaron a través de los municipios. Según el Ministerio de Hacienda, se transfirió de manera directa un monto de 191.7 millones de USD de los 600 millones de USD destinados a los 262 municipios para atender la emergencia por el COVID-19 en 2020 (MH, 2021[25]; MH, 2021[26]). Por último, una parte importante de la respuesta a la pandemia (600 millones de USD) se tramitó a través de un fideicomiso (FIREMPRESA) administrado por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL). Esto incluía no solo créditos sino también subsidios a empleados de pequeñas y medianas empresas.

Recuadro 1.1. Repartición de los instrumentos de financiamiento aprobados ante el COVID-19

Primer paquete de medidas económicas y sanitarias (decreto legislativo n.° 608, 26/03/2020):

El primer paquete de medidas económicas y sanitarias que alcanza los 2 000 millones de USD financia el Fondo de emergencia, recuperación y de reconstrucción económica, que sirve para cubrir el déficit del actual sistema de salud, mediante el suministro de medicamentos, equipos hospitalarios, insumos médicos y hospitalarios de todo tipo, vinculados a la prevención, combate y atención de pacientes infectados con el virus. Pero también se utiliza para apoyar la recuperación económica y reconstrucción del país. Concretamente y a partir de los detalles del decreto legislativo n.° 608:

- El 30 % del fondo (600 millones de USD) se destinó a los gobiernos municipales, para apoyar a la recuperación y reconstrucción económica desde los territorios.
- El 70 % del fondo (1 400 millones de USD) se destine a cubrir las deficiencias de los ingresos del presupuesto 2020 generadas por el COVID-19 e incorporar recursos al presupuesto general del Estado (MH, 2020[22]). También este fondo se destine a pagar las transferencias de 300 USD a los hogares.

Segundo paquete de medidas económicas y sanitarias (decreto legislativo n.° 640, 05/05/2020):

El segundo paquete de recursos autorizados alcanza los 1 000 millones de USD. Estos recursos, según el decreto legislativo n.° 640, están destinados para la constitución de un Fideicomiso para la recuperación económica de El Salvador (FIREMPRESA) por un monto de hasta 600 millones de USD para impulsar la recuperación económica de las empresas salvadoreñas que han sido afectadas por el COVID-19 y están orientados hacia diversos programas:

- Programa de subsidios para los trabajadores de las empresas salvadoreñas, con enfoque en los trabajadores de las micro, pequeñas y medianas empresas (140 millones de USD);
- Programa de otorgamiento de crédito mediante línea de capital de trabajo para las empresas registradas como patronos en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) (360 millones de USD);
- Programa de financiamiento productivo para empresarios del sector informal, quienes tengan al menos un crédito vigente en el sistema financiero nacional o sistema financiero cooperativo y que tengan categoría de riesgo crediticio A o B al 29 de febrero de 2020, mediante capital de trabajo que permita su recuperación económica (100 millones de USD);
- Pago a los exportadores de la devolución del impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (100 millones de USD);
- Pago de obligaciones de proveedores del sector privado del Estado de El Salvador (300 millones de USD).

Nota: A partir de las informaciones disponibles en diciembre 2020.
Fuente: (Asamblea Legislativa, 2020[19]) (Asamblea Legislativa, 2020[20]) (MH, 2020[22]) (MH, 2021[25]) (MH, 2021[26]).

Las medidas presentadas en estos dos ambiciosos paquetes corresponden sobre todo a las políticas de préstamo, garantías, transferencias a empresas, subsidios a la nómina, que se han implementado en otros países de la OCDE en medio de la pandemia, para asegurar y preparar una recuperación que mantenga el empleo. Los paquetes incluyen medidas de inversión en la red hospitalaria del país, de protección de la población vulnerable con subsidios energéticos, paquetes alimentarios o bonos durante la cuarentena, de desarrollo de políticas de apoyo a la liquidez, particularmente relevante por la cantidad de micro, pequeñas y medianas empresas presentes en El Salvador (Cuadro 1.1).

En el sector educativo, se suspendieron las clases presenciales, los talleres y diplomados en todos los niveles en el sector público y en el privado desde marzo 2020 hasta abril de 2021 (Gobierno de El Salvador, 2021[27]). El Ministerio de Educación Nacional (MINED) adoptó el "Plan de Continuidad Educativa" para continuar la enseñanza en forma remota durante la emergencia por la expansión del COVID-19. Sin embargo, el MINED enfrentó una gran dificultad con el número importante de alumnos y estudiantes que no cuentan con acceso a Internet. Esto supuso la movilización de otros medios de enseñanza (como televisión y radio), además de la puesta en marcha de un programa de equipamiento de alumnos y docentes y de formación de docentes en el uso de plataformas digitales de enseñanza.

Cuadro 1.1. Medidas económicas, sanitarias y sociales aprobadas en 2020

Fecha de aprobación, cantidades estipuladas en el anuncio o la programación de medidas

Personas	Empresas	Salud y otras medidas
18/03: Congelación del cobro de créditos hipotecarios, personales, tarjetas de crédito por 3 meses.	14/03: Garantía de estabilidad laboral. No podrá ser despedido ningún trabajador que se encuentre en cuarentena por COVID-19.	14/02: Expertos y trabajadores en el sector de salud realizan jornadas de capacitación sobre el COVID-19.
18/03: Suspensión del pago de las facturas del servicio de agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones por 3 meses.	18/03: Suspensión del pago de las facturas del servicio de agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones por 3 meses.	13/03: Declaración del estado de emergencia. Adopción de un paquete ambicioso de medidas sanitarias, que sirve para cubrir el déficit del sistema de salud, mediante el suministro de medicamentos, equipos hospitalarios, insumos médicos y hospitalarios
20/03: Ley de facilitación de compras en línea que permite que las compras en línea de productos procedentes de los Estados Unidos y que tengan un valor inferior a 200 USD no estarán sujetas al cumplimiento de las obligaciones aduaneras no tributarias.	18/03: Suspensión de los pagos a créditos por 3 meses.	20/03: Control y fijación de precios para asegurar que no exista incremento en los precios de los alimentos de la canasta básica y proteger los ingresos de las personas.
21/03: Bonos de 150 USD, compensación para empleados públicos con actividades directas al combate del COVID-19.	20/03: Modificación del arancel centroamericano de importación durante la vigencia del estado de emergencia nacional. Se establece en 0 % el arancel para productos alimenticios esenciales, así como medicamentos para enfermedades respiratorias, productos higiénicos y de limpieza.	30/03: Las empresas que están autorizadas a trabajar deberán enviar a sus casas a empleados (+60 años), mujeres embarazadas y personas con enfermedades crónicas.
22/03: Entrega única de un bono de 300 USD para 1.5 millones de personas que consumen menos de 250 kW de energía eléctrica (450 millones de USD).	20/03: Exoneración durante 3 meses del pago de contribución especial para la promoción del turismo (límite de 10 000 USD) y prórroga para el pago de impuesto sobre la renta (ISR) hasta un máximo de 25 000 USD.	07/05: Las personas que pueden circular tienen la obligación de llevar mascarilla.
04/05: Prórroga de dos meses del plazo para presentar la declaración y pago del ISR correspondiente al ejercicio de imposición de 2019, hasta el 30/06 (medianos y grandes contribuyentes). Autorización de pago a plazo de ISR hasta un máximo de siete cuotas, debiendo cancelarse la primera cuota del 10 % del impuesto liquidado en junio (medianos contribuyentes). Autorización de pago a plazo de ISR hasta un máximo de cuatro cuotas, debiendo cancelarse la primera cuota del 30 % del impuesto liquidado en junio (grandes contribuyentes).	07/05: Pago a los exportadores de la devolución del impuesto a la transferencia de bienes muebles y prestación de servicios (IVA) (100 millones de USD)	

	07/05: Programa de financiamiento productivo para empresarios del sector informal, quienes tengan al menos un crédito vigente en el sistema financiero nacional o sistema financiero cooperativo, mediante capital de trabajo que permita su recuperación económica (100 millones de USD).	
12/07: Entrega de paquetes de alimentación escolar, dirigida a 320 000 estudiantes.	07/05: Pago de obligaciones de proveedores del sector privado del Estado de El Salvador (300 millones de USD).	Construcción temporal de un hospital en San Salvador con una capacidad de 300 UCI y 1 000 camas (70 millones de USD). 21/06: Inauguración de un nuevo hospital en San Salvador (Hospital El Salvador) con 400 camas, entre ellas 105 de unidades de cuidados intensivos (UCI) y 295 de cuidados intermedios, para atender de forma exclusiva a pacientes con COVID-19.
	07/05: Programa de otorgamiento de crédito mediante línea de capital de trabajo para las empresas registradas como patronos en el ISSS (360 millones de USD).	09/08: Entrega de kits domiciliares de medicamentos. Por medio del *call center* 132 se envían medicinas a las personas que tengan síntomas de COVID-19.
	04/06: Reforma de la Ley del sistema financiero para el fomento al desarrollo, que permite que el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) pueda otorgar créditos para actividades productivas y a programas sociales en el ramo de salud, educación, cultura, arte y deporte	05/10: El FOSALUD capacitó a nuevo personal del Sistema de emergencias médicas a través del curso de atención prehospitalaria básica.
	.	09/08: Establecimiento de más de 1 000 camas en la red de hospitales públicos de salud.

Nota: Las respuestas están clasificadas en tres grupos según el público objetivo: 1) Personas: apoyo monetario, extensión de derechos con transferencias a hogares; 2) Empresas; 3) Salud: medidas concretas para reforzar el sistema de salud y la red sanitaria del país. El cuadro no incluye la asistencia de la Unión Europea (Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas) y los desembolsos de otros países y organizaciones de cooperación en apoyo a la atención de las emergencias que atraviesa El Salvador por el COVID-19.
Fuente: OCDE (2020[28]), *COVID-19 Policy Tracker*, http://oecd.org/coronavirus/en/#country-policy-tracker. Decretos legislativos 598, 604, 635, 706, 602, 593, 614 de 2020; Decretos Ejecutivos 14/19, 12 de 2020; (Gobierno de El Salvador, 2020[17]; Asamblea Legislativa, 2021[29]).

Impacto de la pandemia y situación pospandemia

En términos agregados, El Salvador ha conseguido llevar a cabo una recuperación económica notable. Según datos del BCR (BCR, 2022[30]), el crecimiento del PIB en 2021 llegó a 10.3 %, contrarrestando la contracción de 8.6 % que el PIB sufrió en 2020. A final de 2021, la mayoría de los sectores habían recuperado los niveles de actividad tras las fuertes caídas que resultaron de la pandemia de COVID-19 y del cierre temporal de actividad, incluidos sectores que sufrieron contracciones muy importantes. El sector manufacturero alcanzó niveles de valor añadido en 2021 un 2 % inferiores a los de 2019 tras una contracción de 27 % en 2020. Entre los sectores significativos desde el punto de vista económico, los sectores de transporte, construcción y bienes raíces no habían recuperado aún sus niveles de actividad anteriores a la pandemia (con niveles de valor añadido respectivamente de 3 %, 10 % y 14 % inferiores en 2021 a sus niveles de 2019).

El empleo también se ha recuperado, aunque las brechas de información dificultan un análisis completo. El empleo formal (registrado en el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social) bajó de 71 700 trabajadores

en junio de 2020 comparado con febrero de 2020, pero se recuperó rápidamente, alcanzando su nivel máximo prepandemia a mediados de 2021, llegando a 915 096 a final de 2021 (un aumento de 3.8 % comparado con niveles prepandemia y de 13 % comparado con el punto más bajo) (ISSS, 2022[31]). Sin embargo, los datos agregados de empleo apuntan a una reducción de más de 190 000 trabajadores con una recuperación muy limitada de cerca de 23 000 en 2021 (OIT, 2022[32]). Aunque esta diferencia podría apuntar a una destrucción importante del empleo informal, especialmente a través de una contracción del empleo agrícola, hay que resaltar que la recolección de datos fue severamente afectada por la pandemia en 2020. Además, los resultados contrastan también con los de las encuestas telefónicas de alta frecuencia realizadas por el Banco Mundial y el PNUD, que señalan un incremento de 5 puntos porcentuales en la tasa de empleo entre el inicio de la pandemia y el final de 2021, en gran parte causada por la entrada de trabajadores inactivos en empleo informal (Banco Mundia/PNUD, 2022[33]).

Según datos oficiales, la pandemia causó un aumento en los niveles de pobreza, aunque modesto en relación con el promedio regional. La tasa de pobreza aumentó 3.4 puntos porcentuales en 2020 antes de recuperarse, y alcanzó 24.6 % en 2021 (DIGESTYC, 2021[34]). El aumento de la pobreza extrema fue más pronunciado y no se recuperaron los niveles prepandemia tan rápido, ya que aumentó de 4.5 % en 2019 a 8.6 % en 2020 antes de bajar a 7.8 % en 2021. Aun teniendo en cuenta las dificultades de medición de la pobreza en 2020, los datos de 2021 suponen un retroceso importante, con niveles registrados hace más de cinco años. Sin embargo, estos incrementos de pobreza son modestos comparados con la región de América Latina y el Caribe (ALC). La metodología armonizada de la CEPAL estima que la pobreza en El Salvador aumentó solo ligeramente, mientras que en 11 de los 13 países con información aumentó de un punto porcentual o más, y la pobreza extrema alcanzó 10 % en promedio en la región (CEPAL, 2022[35]) (OCDE et al., 2021[36]). Las transferencias *ad hoc* realizadas durante la pandemia tuvieron muy alta cobertura en El Salvador y alcanzaron el 89 % de los hogares, según las encuestas de alta frecuencia del Banco Mundial y el PNUD, la tasa más alta de la región, lo que sin duda contribuyó a mitigar el impacto de la pandemia en la población en situación de pobreza.

El importante esfuerzo fiscal en reacción a la pandemia deja un escenario difícil para las finanzas públicas. El gasto primario del gobierno central aumentó 33 % de 2019 a 2020, el aumento más importante de toda la región latinoamericana (OCDE et al., 2021[37]). Como consecuencia, la deuda pública aumentó hasta 85 % del PIB a final de 2021 según estimaciones del BCR y del FMI. Aunque parte importante de la nueva deuda es de origen multilateral y por lo tanto tiene condiciones crediticias favorables (MH, 2020[22]). Por ejemplo, 44 % del financiamiento de las medidas cubiertas por el Decreto 608, correspondientes a 769 millones de USD de deuda adicional, son de fuente multilateral. A pesar de ello, el nivel de deuda es preocupante habida cuenta de la baja capacidad de recaudo tributario en el país.

La crisis y su respuesta ponen de relieve algunos de los obstáculos estructurales a los que se enfrenta El Salvador

La crisis puso de relieve la fragilidad del sistema de protección social de El Salvador. Ante el bajo alcance de los programas focalizados de transferencias, se optó por una transferencia en metálico de 300 dólares para hogares que tuvieron pérdida de ingresos por la pandemia o la cuarentena y que consumían menos de 250 kW de energía eléctrica. Se esperaba que el 75 % de los hogares recibieran este bono, por lo que se trataba de una focalización muy poco específica. Según información oficial, 1.23 millones de hogares habían recibido la transferencia a abril de 2020, financiada a través de una transferencia de 350 millones de USD de FOPROMID (Presidencia de la República, 2020[38]; MH, 2020[23]). Esta elección se justifica ya que el registro único de beneficiarios de El Salvador, que focaliza intervenciones como las de los principales programas de transferencias condicionadas, no tiene aún cobertura nacional y su uso no habría podido ser ágil ni equitativo. La focalización con base en el consumo eléctrico permitió al Gobierno de El Salvador basar la focalización inicial en el registro de beneficiarios del subsidio al gas licuado, que utiliza el consumo eléctrico como método de comprobación de recursos.

La gestión de la crisis del COVID-19 también adoleció de la falta de institucionalización de procedimientos en El Salvador. Los conflictos entre poderes del Estado durante la pandemia generaron incertidumbre, especialmente al final del periodo de cuarentena, cuando la Corte Suprema de Justicia anuló los decretos ejecutivos que detallaban los hitos para la reapertura. Los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo también dificultaron la financiación de la respuesta, ya que varios préstamos negociados no recibieron aprobación parlamentaria en el momento oportuno. Por último, para otorgarse mayor flexibilidad, el Gobierno canalizó gran parte de la financiación a través del FOPROMID, obviando la estructural de gobernanza que había sido establecida en el Decreto Legislativo 608 y que establecía un Presupuesto Extraordinario para canalizar recursos y una Junta Directiva para supervisar el Fondo de Emergencia, Recuperación y de Reconstrucción Económica. Finalmente, tan solo 20 millones de USD fueron asignados a través del fondo, lo que dificultó de manera notable la supervisión ciudadana del esfuerzo fiscal realizado (Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica, 2021[39]).

Algunas medidas de respuesta pueden colmar brechas estructurales importantes

El aumento de la inversión tanto pública como privada ha sido uno de los motores de la recuperación en 2021. Tras bajar en 2020, la inversión pública se recuperó hasta 2.6 % del PIB en 2021, y la inversión privada alcanzó una cifra récord de 18.4 % en 2021. Este aumento de la inversión se había iniciado en años anteriores y puede permitir colmar importantes brechas de infraestructura social, productiva y de transporte y cimentar un crecimiento sostenido más rápido (ver Capítulo 2).

La inversión en el sistema de salud se dirigió en parte a la construcción de un hospital concebido para el tratamiento de enfermos de COVID-19, pero también al reacondicionamiento y equipamiento de hospitales y centros de salud, lo que podría en parte hacer frente a la muy baja satisfacción de los salvadoreños con su sistema sanitario. La construcción del hospital El Salvador en el antiguo centro internacional de conferencias se realizó durante la pandemia y supuso una inversión de 75 millones de USD. Dada la reducida capacidad del sistema hospitalario antes de la pandemia, el hospital, de 1 000 camas, supuso un aumento de 10 % del número de camas hospitalarias en el país y una multiplicación por tres del número de camas de terapia intensiva (de 3 a 10.9 por 100 000 habitantes) (OPS, 2022[40]). Además de esta construcción bandera, y tras priorizar la financiación de equipamiento y atención en 2020, la inversión en construcción, refección y equipamiento de hospitales y centros de salud aumentó en 2021. El gobierno central invirtió 21 millones de USD en 2021, comparado con 4 millones de USD en 2020 y 3 millones de USD en 2019, mientras el Instituto de Seguridad Social invirtió 6 millones de USD adicionales en infraestructura hospitalaria en 2021 (MH, 2021[41]; MH, 2022[42]).

Las principales tendencias que afectan al desarrollo en El Salvador

Esta sección presenta una serie de condiciones marco que impactan el desempeño de El Salvador en áreas múltiples. La historia y el legado de la migración afectan el bienestar de las personas, pero también tienen un impacto macroeconómico significativo. Las tendencias de urbanización vinculadas a la migración tradicional rural a urbana, así como a la violencia, han dado forma a la ocupación del espacio. Las tendencias externas también prepararon el escenario para el desarrollo del país, especialmente dada la vulnerabilidad de El Salvador al cambio climático y su dependencia del comercio exterior y la integración regional.

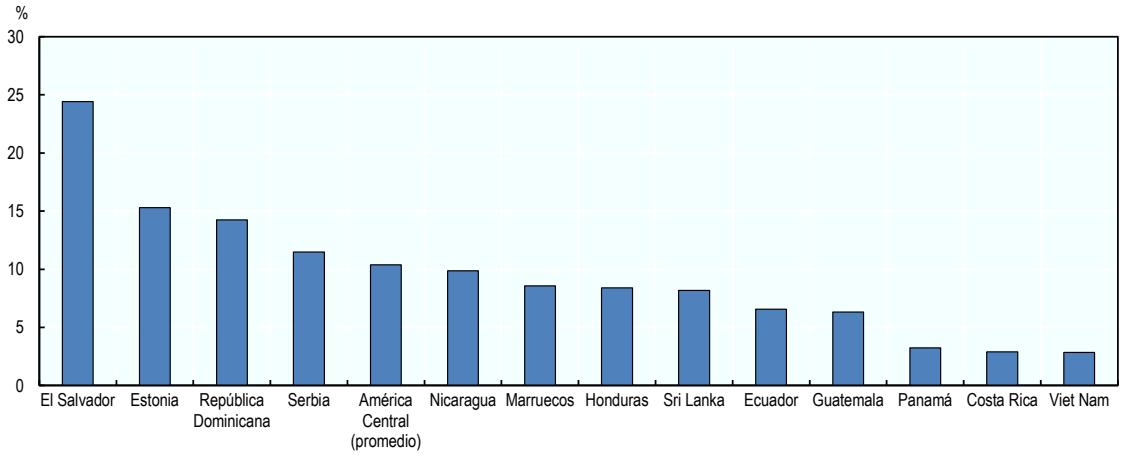
La migración pasada y futura repercute en gran medida sobre el desarrollo del país

Un porcentaje importante de los salvadoreños viven en el extranjero, lo cual tiene repercusiones considerables para el desarrollo del país. Según las estimaciones del Banco Mundial, casi 1.6 millones de migrantes salvadoreños vivían en el extranjero en 2017, lo que representa el 25 % de la población

nacional. Casi el 90 % de ellos residen en Estados Unidos. Además de los migrantes nacidos en El Salvador, un grupo poblacional importante de salvadoreños nacidos en el extranjero permanece fuera del país (solamente en Estados Unidos hay más de un millón (Noe-Bustamante, Flores and Shah, 2019[43])). Las remesas que envían a El Salvador son un factor fundamental de la financiación de la economía. Representaron el 24.1 % del PIB en 2020[4] , en aumento con respecto al promedio de 18.3 % en el periodo 2010-16, alcanzando los 7 517 millones de USD en 2021. La migración puede servir como válvula de escape para mitigar la falta de oportunidades en el país, pero también puede dejar a El Salvador sin unos recursos humanos esenciales.

Gráfico 1.4. Un elevado porcentaje de salvadoreños viven en el extranjero

Stock de emigrantes como porcentaje de la población nacional (2017)



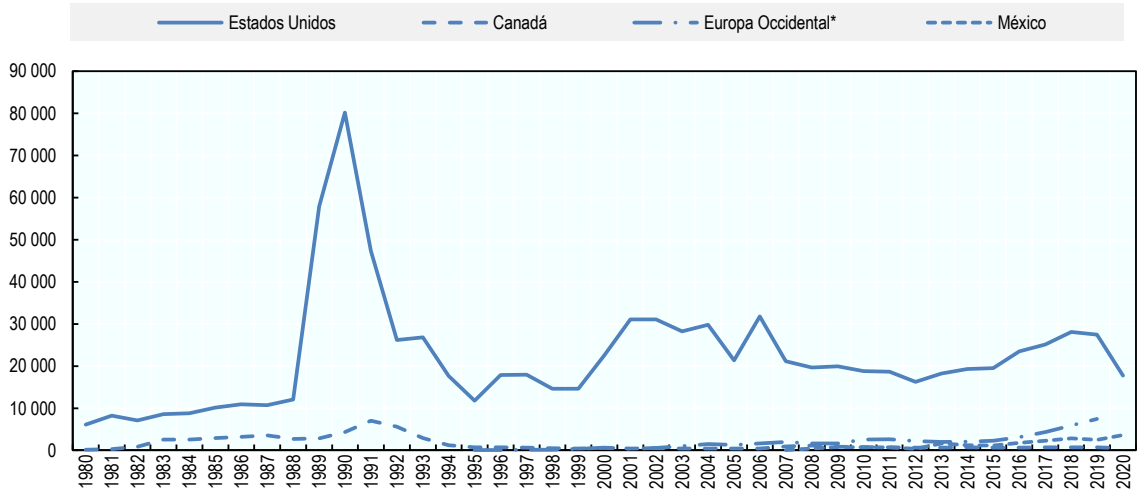
Fuente: Banco Mundial (2018[44]) Matriz de migración bilateral (2017), https://pubdocs.worldbank.org/en/705611533661084197/bilateralremittancematrix2017-Apr2018.xlsx, para los datos sobre migración; División de Población de las Naciones Unidas (n.d.[45]), *United Nations Population Divison Data Portal*, https://population.un.org/dataportal/home, para los datos sobre población.

StatLink https://stat.link/yhz4u5

El historial migratorio de El Salvador está estrechamente relacionado con la guerra civil. El comienzo de la violencia política a finales de la década de 1970 y principios de los 80 dio lugar a desplazamientos de población masivos hacia países vecinos y hacia México para huir del conflicto. Durante ese período, los flujos de entrada a Estados Unidos aumentaron considerablemente: 45 000 salvadoreños entraron a Estados Unidos entre 1970 y 1974, cifra que aumentó hasta los 334 000 entre 1985 y 1990 (Gammage, 2006[46]). A finales de la década de 1990, la mayor parte de los 730 000 salvadoreños que se encontraban en otros países de América Central y en México habían regresado a El Salvador o migrado a Estados Unidos. El flujo migratorio se redujo al finalizar la guerra, pero desde entonces ha sido de aproximadamente 20 000 personas al año hasta los años de la pandemia de COVID-19 (Gráfico 1.5), motivado por una serie de factores incitadores y disuasivos como las diferencias de ingresos, la situación del mercado laboral en El Salvador y en el extranjero, la reunificación familiar y la violencia, y por la conformación de una gran diáspora salvadoreña en Estados Unidos (OIM; MRE; DIGESTYC; BCR, 2017[47]).

Gráfico 1.5. La guerra civil fomentó los flujos migratorios, pero desde entonces han seguido siendo elevados

Flujos migratorios anuales de El Salvador hacia una selección de países



Nota: * Europa Occidental incluye Alemania, España, Italia, Francia y Suecia.
Fuente: OCDE (2023[48]), *Base de datos sobre migración internacional*, https://doi.org/10.1787/mig-data-en.

StatLink https://stat.link/hgkf1x

Los cambios en la política migratoria de Estados Unidos y de otros países de la región podrían, en gran medida, afectar los flujos migratorios. Un elevado porcentaje de los migrantes salvadoreños carecen de un estatus migratorio que les permita permanecer de manera permanente en el país de acogida. Según la Encuesta Nacional de Migración y Remesas (OIM; MRE; DIGESTYC; BCR, 2017[47]), el 49 % de los migrantes salvadoreños se encuentran en situación irregular (sin incluir a aquellos que gozan de estatus de protección temporal). Además, hay 193 940 salvadoreños con estatus de protección temporal (TPS) en Estados Unidos (Wilson, 2022[49]) cuyo permiso para quedarse en el país podría anularse si se pone fin al programa. Las autoridades de Estados Unidos calculan que en dicho país residían 735 000 salvadoreños sin permiso en 2018 (DHS, 2021[50]).

El Salvador participa y apoya el desarrollo de los marcos globales y regionales de derechos de los migrantes. Es miembro y un fuerte apoyo del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Naciones Unidas, 2019[51]) y del Pacto Mundial sobre los Refugiados (Naciones Unidas, 2016[52]). El país se unió al Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) en julio de 2019 y está implementando un plan de acción, incluido un marco normativo para la atención y protección integral de personas desplazadas internas (MIRPS, 2020[53]).

La urbanización es un factor determinante para la disponibilidad y la demanda de servicios públicos

El Salvador es un país densamente habitado, a pesar de que el nivel de urbanización no es alto. Casi la mitad de la población se concentra en tres departamentos adyacentes a las ciudades más pobladas: San Salvador, Santa Ana y San Miguel. El Salvador es uno de los países más densamente poblados de América Latina y entre los países de referencia, con aproximadamente 309.9 habitantes por km^2. A modo de comparación, América Latina y el Caribe (ALC) solamente tiene en promedio 32 habitantes por km^2. En 1960 solamente un millón de salvadoreños vivían en zonas urbanas, mientras que en la actualidad esta cifra es de 4.6 millones. Por el contrario, 1.79 millones de salvadoreños viven en zonas rurales, lo

que representa el 28 % de la población total. En términos de urbanización, El Salvador está menos urbanizado que la región de ALC. En 2018 la población urbana representaba el 72 % de la población total, en comparación con el 80 % de media en la región de ALC. Sin embargo, la población urbana de El Salvador está aumentando un 1.5 % anual, es decir, con mayor rapidez que la media de la región (Banco Mundial, 2015[54]).

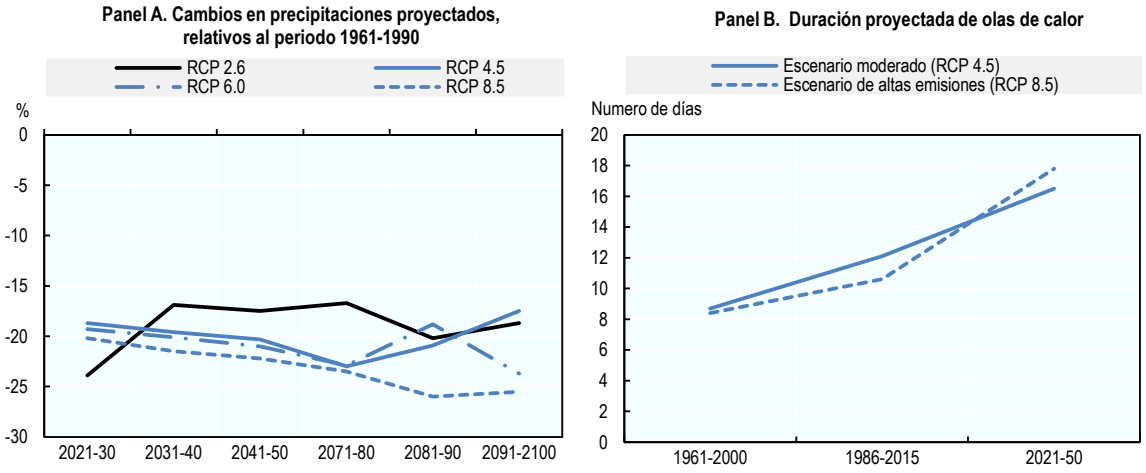
La migración interna y el proceso de urbanización no solamente se vieron impulsados por la búsqueda de mejores oportunidades económicas, sino también por la necesidad de huir de la violencia. La crisis económica de la década de 1970 y el conflicto armado de la década de 1980 afectaron de manera significativa al patrón migratorio de El Salvador. En concreto, las zonas con mayor porcentaje de éxodo de habitantes de El Salvador fueron las que más afectadas se habían visto por el conflicto bélico de la década de 1980 y las que tenían un mayor porcentaje de población dedicada a la agricultura. Por el contrario, el principal factor de retención de la población ha sido el nivel de industrialización (Morán Mendoza, n.d.[55]). El área metropolitana de San Salvador ha sido el principal polo de atracción para la migración interna durante las últimas décadas. Los voluminosos flujos migratorios han agravado la proliferación del sector informal, la escasez de servicios básicos, la degradación ecológica y los riesgos ambientales provocados por la turbulenta población de la capital y los alrededores y han contribuido a la congestión de las infraestructuras de transporte de los centros urbanos (Lungo, 1993[56]).

Los riesgos del cambio climático para El Salvador serán cada vez más apremiantes

La adaptación al cambio climático y la mitigación de este fenómeno son cada vez más importantes para El Salvador y para América Central, debido a la vulnerabilidad de esta zona frente a los riesgos climáticos. Las proyecciones climáticas para la década de 2050 incluyen un aumento de la temperatura media anual de entre 1.4 °C y 2 °C, una reducción de las precipitaciones medias anuales de entre el 2 % y el 21 %, unos períodos de sequía más largos y más secos, y eventos extremos más notorios, como olas de calor (Gráfico 1.6). Las proyecciones del nivel del mar prevén una subida de 18 cm para 2050 y de entre 37 y 44 cm para 2065 (MARN, 2013[57]; MARN, 2018[58]).

Se calcula que, en 2030, los costos económicos del cambio climático serán de aproximadamente el 7.2 % del PIB (DARA, 2012[59]; CEPAL, 2015[60]). Está previsto que los efectos del cambio climático generen una disminución de la producción agrícola de El Salvador, principalmente de maíz, frijoles y café. El Corredor Seco, que cubre la mayor parte de El Salvador y sus principales zonas agrícolas, está especialmente expuesto a las inundaciones y las sequías graves. También se prevé una reducción de la producción de maíz, frijol y café: en el caso del maíz, del 18 % para 2050 y del 37 % para 2100; en el caso de los frijoles, del 24 % para 2050 y del 49 % para 2100; y en el caso del café, del 22 % para 2050 y del 58 % para 2100 (CEPAL, 2021[61]; Barrios et al., 2019[62]).

Gráfico 1.6. El cambio climático reducirá la disponibilidad de agua y aumentará la probabilidad de eventos meteorológicos extremos en El Salvador



Nota: El escenario moderado corresponde al escenario moderado (RCP 4.5) del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, el escenario de altas emisiones corresponde al escenario RCP 8.5. Según estos mismos escenarios, la frecuencia de los períodos secos prolongados que afectan a El Salvador aumentará de manera progresiva.
Fuente: Panel A. MARN (2018[58]) Tercera comunicación nacional de cambio climático, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador; Panel B: Mendizabal, et al. (2016[63]), "Tendencia de la temperatura del aire y los eventos extremos de olas de calor en AMSS", Climate & Development Knowledge Network y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador.

StatLink https://stat.link/g4ob29

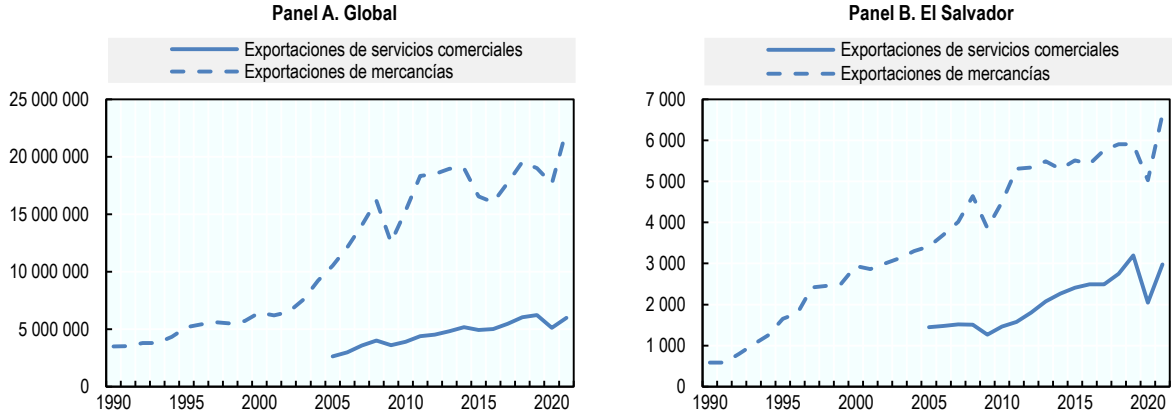
Los cambios en el comercio mundial pueden ofrecer oportunidades para El Salvador

Para una economía pequeña y abierta como la de El Salvador, la salud del comercio mundial puede crear importantes oportunidades. Durante la primera década de este siglo, El Salvador no se benefició en gran medida de la expansión del comercio mundial. Mientras que el comercio mundial de mercancías aumentaba un 10 % anual, en El Salvador se frenaba, a causa del crecimiento de las exportaciones manufactureras de China. El país se vio sumamente afectado por la crisis financiera mundial de 2009 y por la posterior ralentización del comercio mundial. Desde 2011, el comercio mundial ha crecido a un ritmo más lento, y se prevé una mayor ralentización debido a la situación geopolítica actual. Durante este tiempo, las exportaciones de El Salvador han crecido a un 1.5 % anual, casi el doble de velocidad que el comercio mundial. Además, las exportaciones de servicios, a pesar de que siguen siendo relativamente modestas (10 % del PIB), han aumentado un 8.1 % anual, casi el doble que el comercio de servicios a nivel mundial (4.2 %).

Durante las últimas cinco décadas, el comercio mundial no solo ha aumentado de manera muy significativa en términos de volumen, sino que también ha cambiado de forma. La disminución de los costos de transporte, la reducción de las barreras arancelarias y la digitalización han contribuido a la aparición de nuevas estructuras mundiales de producción internacionalmente fragmentadas. Esta transformación también ha dado lugar a un aumento de la importancia de los servicios. El porcentaje del valor añadido de los servicios como parte de la exportación de mercancías aumentó entre 2005 y 2015, y la mayoría de los países registraron valores de entre el 25 % y el 40 % (Guilhoto et al., 2019[64]). En los últimos años, los patrones mundiales de comercio y de organización de la producción han cambiado ligeramente, motivados principalmente por la evolución de la economía china, lo que ha conllevado un aumento del comercio dentro de la región de Asia Oriental y de Asia Oriental con el resto del mundo.

Gráfico 1.7. El aumento de las exportaciones de mercancías se ha ralentizado, pero el comercio de servicios crece con rapidez

Millones de USD



Fuente: OMC (2023[65]), *International trade statistics* (database), Organización Mundial de Comercio, https://data.wto.org.

StatLink https://stat.link/xiqsud

El proceso de integración centroamericana presenta retos y oportunidades para El Salvador

La integración regional es un proceso importante para fortalecer las perspectivas de desarrollo de una economía pequeña como El Salvador. Las propuestas de integración económica para Centroamérica datan de los años 60 cuando El Salvador con Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana con el objetivo de acelerar la integración económica, a partir del establecimiento de una zona centroamericana de libre comercio y la construcción de una unión aduanera entre ellos. Tras inicios prometedores, como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el conflicto entre El Salvador y Honduras en 1969 y el surgimiento de movimientos revolucionarios en la región marcaron una pausa en el proceso de integración ante las diferentes realidades nacionales a las que se enfrentaba cada país.

Durante los últimos años se ha retomado y fortalecido la visión de la integración regional, con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1993 y la incorporación de Belice (en 2000) y de República Dominicana (en 2013). El sistema de integración está dotado de órganos a nivel ejecutivo (Reunión de Presidentes), legislativo (Parlamento Centroamericano – PARLACEN) y judicial (Corte Centroamericana de Justicia). También dispone de una rama económica activa a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), así como de instancias sectoriales específicas en áreas tan diversas como transporte, gestión de recursos naturales, promoción de la pequeña y mediana empresa, etc.

La integración económica y comercial se ha intensificado con la creación de la Unión Aduanera del Triángulo Norte. La Unión Aduanera creada por Guatemala y Honduras, y a la que se sumó El Salvador en 2019, es parte de un proceso de integración económica profunda. El comercio intrarregional ha aportado en los últimos años dinamismo al desempeño exportador de El Salvador (ver Capítulo 2). A nivel centroamericano, el comercio intrarregional entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá representa 31 % del volumen total de exportaciones y 14 % de las importaciones (SIECA, 2019[66]). Sin embargo, este proceso de integración comercial debe estar acompañado de una agenda de integración que pueda responder a los retos comunes que El Salvador está enfrentando con otros países de la subregión, como los desafíos sociolaborales y de seguridad, la vulnerabilidad a los peligros naturales y al cambio climático o los fenómenos migratorios.

Resumen de los resultados de El Salvador en términos de desarrollo

¿Cómo va la vida en El Salvador? Resultados en términos de bienestar de los ciudadanos

En este informe, las mejoras continuadas y sostenibles del bienestar de los ciudadanos se toman como el indicador último del desarrollo. El marco de la OCDE para medir el bienestar y el progreso utiliza un conjunto de indicadores objetivos y subjetivos para evaluar el bienestar de las personas (OCDE, 2017[67]). En una versión adaptada a las economías en desarrollo creada para los estudios multidimensionales se incluyen mediciones del bienestar para diez dimensiones distintas, que abarcan tanto la situación material (consumo, trabajo, vivienda e infraestructura) como la calidad de vida (medioambiente, educación y competencias, salud, vulnerabilidad, conexiones sociales, empoderamiento y satisfacción con la vida). La adopción de la perspectiva del bienestar permite obtener una imagen general de los resultados en materia de desarrollo basada en esferas concretas de la experiencia ciudadana, en lugar de en los mandatos de los ministerios y organismos competentes. En particular, observar los resultados del desarrollo más allá de los ingresos aumenta su relevancia cuando los países, como El Salvador, ascienden en la escala de ingresos (OCDE et al., 2019[10]).

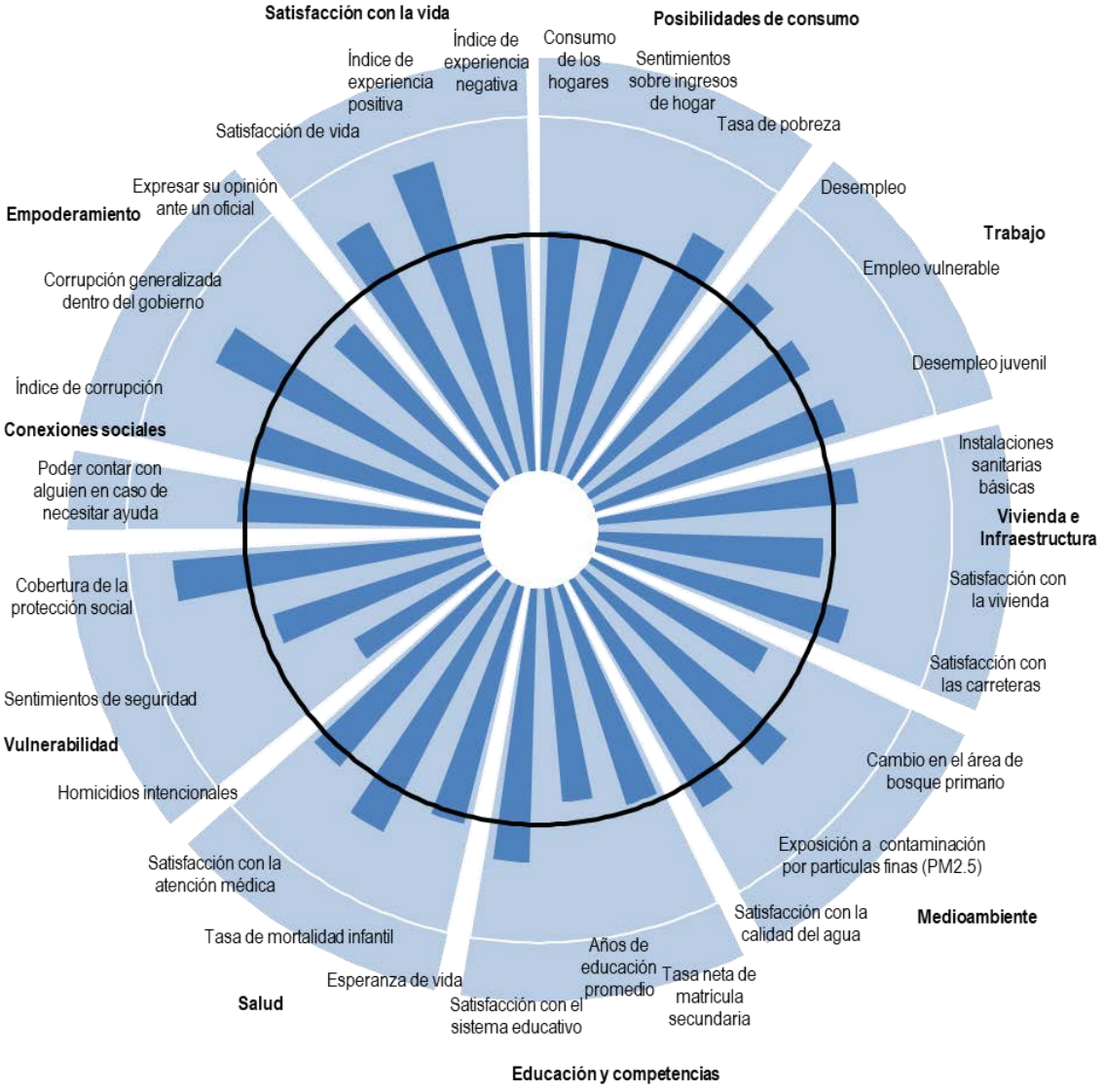
La perspectiva del bienestar permite a los países identificar ámbitos en los que su rendimiento es mejor o peor al de otros países con niveles de desarrollo similares. Comparando a El Salvador con otros países de niveles de PIB per cápita similares, el Gráfico 1.8 muestra los resultados del país respecto de indicadores correspondientes a diez componentes del bienestar. En dicho gráfico se comparan los resultados del país con los de un país medio con el mismo nivel del PIB per cápita: las barras que superan el círculo negro representan resultados mejores a la media, mientras que las que se quedan por debajo corresponden a resultados inferiores a la media.

El Salvador registra unos resultados cercanos al valor de referencia para casi todas las esferas y supera la media en casi todos los indicadores relativos a la situación material. La tasa de pobreza extrema (establecida en la línea internacional de 2.15 USD en paridad de poder adquisitivo [PPA]) era del 1.4 %, un nivel significativamente inferior al de referencia, y el desempleo se encuentra 2.7 puntos porcentuales por debajo del valor previsto.

El análisis pone de relieve tres ámbitos clave en los que el país registra resultados inferiores a la media en materia de bienestar de los ciudadanos. Uno de ellos es la violencia, puesto que el número de homicidios voluntarios era significativamente superior al nivel de referencia (7 por cada 100 000 habitantes) en 2021, fecha representada en el Gráfico 1.8. A pesar de esta gran deficiencia, los resultados relativos a la sensación de seguridad no se alejan mucho de la media (0.3 desviaciones estándar). Además, es importante resaltar que los niveles de inseguridad en El Salvador se han reducido notablemente en los últimos años: si en 2019 la tasa de homicidios estaba casi 4 desviaciones estándar por encima del nivel de referencia, en 2022, el país cerró el año con 7.8 homicidios por 100 000 habitantes, muy cerca del nivel de referencia. Si la reducción de la criminalidad y la violencia se mantiene de manera sostenible, supondría un cambio importante para el desarrollo del país.

Gráfico 1.8. Resultados de bienestar de El Salvador actuales y previstos: comparación mundial

2021 o últimos datos disponibles



Nota: Los valores observados que figuran dentro del círculo negro indican áreas en las que El Salvador se encuentra en una situación inferior a la que cabría esperar de un país con un PIB per cápita similar. Los valores de bienestar previstos (círculo negro) se calculan utilizando regresiones bivariables de una serie de resultados de bienestar para el PIB, utilizando una base de datos internacionales que incluyen a aproximadamente 150 países con población de más de un millón de habitantes. Todos los indicadores están normalizados y expresados en diferenciales en desviaciones estándar.

Fuente: Cálculos basados en OIT (2022[68]), *ILOSTAT* (base de datos), Organización Internacional del Trabajo, https://ilostat.ilo.org/; Transparency International (2021[69]), *Indice de percepción de la corrupción 2021* (base de datos), https://www.transparency.org/en/cpi/2021; Gallup (2021), *Gallup World Poll* (base de datos), https://www.gallup.com/topic/world-poll.aspx; UNESCO (2022[70]), *UIS.stat* (base de datos), http://data.uis.unesco.org/; Banco Mundial (2023[71]), *Indicadores del Desarrollo Mundial* (base de datos), https://data.worldbank.org/; OMS/UNICEF (2021[72]), Estimates for drinking water, sanitation and hygiene services by country (base de datos), Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, http://www.washdata.org/.; PNC (2023[73]) *Logros y Memorias,* Policía Nacional Civil, El Salvador.

StatLink https://stat.link/9qj4ut

El segundo ámbito con unos resultados deficientes considerables es el medioambiente. La deforestación continuada es un peligro para la calidad del aire y limita el acceso de los ciudadanos a los espacios

naturales. Los resultados también son insuficientes en lo relativo al suministro de agua limpia, si bien los indicadores subjetivos parecen restar importancia a esta cuestión en relación con los resultados presentados en el Capítulo 2.

Los indicadores de empoderamiento sugieren que los ciudadanos confían poco en que registrar quejas ante los funcionarios tendrá algún resultado. La percepción de la corrupción, que estaba a un nivel alto en el pasado están ahora en línea con el nivel de referencia según los expertos y líderes empresariales (medido por el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional) y está 20 puntos porcentuales por debajo del nivel de referencia en cuanto a percepción de la corrupción en la población.

Avances hacia los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

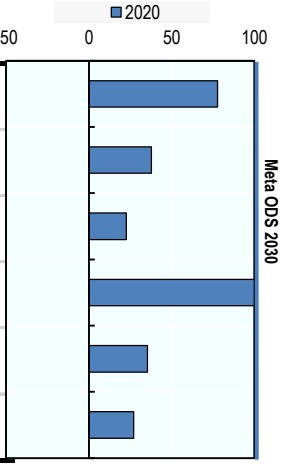
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ofrecen un marco de medición diferente para evaluar los progresos en términos de desarrollo. El país ha adquirido un compromiso firme con los ODS, tal y como se puede observar en su examen nacional voluntario. Los 17 objetivos y las 169 metas del marco de los ODS incluyen tanto resultados como medios de ejecución, y pueden facilitar indicadores del progreso.

Gráfico 1.9. El progreso hacia los ODS en El Salvador ha sido heterogéneo

Avance hacia las metas ODS 2030 llevado a cabo entre 2010 y 2020 (o últimos datos disponibles)

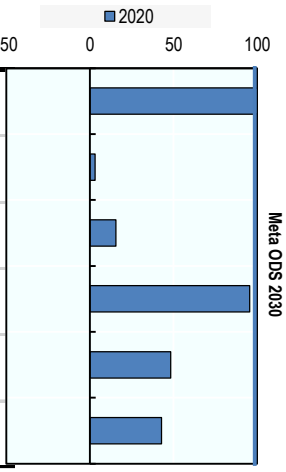
Panel A. Personas

Objetivo	Indicador	2010	2020	Meta 2030
1: Pobreza cero	Tasa de incidencia de la pobreza a USD 2.15 por día (2017 PPA) (% de la población) *	6.3	1.4	0
2: Hambre cero	Prevalencia de desnutrición (%) *	12.4	7.7	0
3: Buena salud y bienestar	Índice de servicio de cobertura universal de salud (UHC) *	69.0	76.0	100
	Tasa de mortalidad de menores de 5 años (muertes por cada 1 000 nacidos vivos) *	19.2	12.3	25
4: Educación de calidad	Tasa de alfabetización de adultos, población mayor de 15 años (%)	84.5	90.0	100
5: Igualdad de género	Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (%) *	19.0	27.4	50



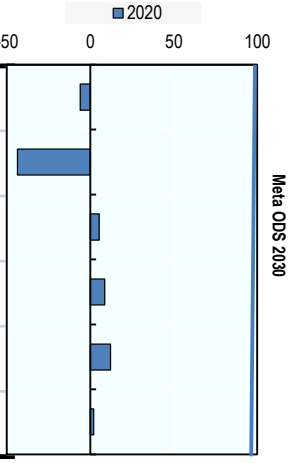
Panel B. Prosperidad

Objetivo	Indicador	2010	2020	Meta 2030
7: Acceso a la electricidad	Acceso a la electricidad (% de la población) *	91.6	100.0	100
8: Crecimiento económico y trabajo decente	Porcentaje de trabajadores informales en el empleo no agrícola (%) *	65.8	63.8	0
9: Industria e innovación	Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB) * (1)	0.1	0.2	0.7
9. Infraestructura	Población cubierta por una red móvil (AL2G,%) *	55.4	98.0	100
10: Reducción de las desigualdades	Distribución del ingreso en manos del 20% más pobre (2)	5.1	6.31	7.6
11: Ciudades sostenibles	Población que vive en barrios marginales o viviendas inadecuadas (%) *	28.9	16.5	0



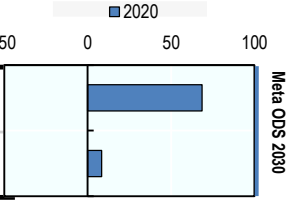
Panel C. Planeta

Objetivo	Indicador	2010	2020	Meta 2030
6. Agua limpia y saneamiento	Población que utiliza servicios básicos de saneamiento (%) *	83.4	82.4	100
7. Energía limpia y asequible	Participación de energía renovable en el consumo total de energía final (%) * (3)	31.3	19.4	58.6
12. Consumo y producción responsables	Consumo de material interno por unidad de PIB (kg por USD 2010 constante) * (2)	1.7	1.6	0.3
13. Acción climática	Productividad de CO2 basada en la producción (USD por kg de CO2) (3)	7.0	7.1	8.4
14. Vida en el agua	Áreas clave de biodiversidad marina cubiertas por áreas protegidas (%) *	17.2	27.3	100
15. Vida en la tierra	Áreas clave de biodiversidad terrestre cubiertas por áreas protegidas (%) *	23.5	25.0	100



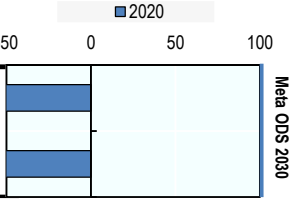
Panel D. Paz e instituciones

Objetivo	Indicador	2010	2020	Meta 2030
16: Sociedades pacíficas	Homicidios intencionales (por cada 100 000 personas) *	64.7	20.3	0
16. Accesso a la justicia	Detenidos sin sentencia como proporción de la población carcelaria general (%) *	32.19	29.5	0



Panel E. Alianzas y financiamiento

Objetivo	Indicador	2010	2020	Meta 2030
17: Asociaciones y financiamiento para el desarrollo	Nivel general de capacidad estadística (escala 0 - 100)	91.1	82.2	100
	Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) (% del PIB) *	-3.1	-10.4	0



Nota: Los indicadores marcados con un asterisco (*) son indicadores oficiales de los ODS para el seguimiento de los avances. El número de indicador corresponde al número de objetivo ODS correspondiente. Las metas corresponden a las fijadas en los ODS, en aquellos casos en los que hay información disponible (con 2010 como línea base). (1) La meta para 2030 corresponde a la última media disponible de la región de ALC (0.66). (2) La meta para 2030 corresponde a la última media disponible de la OCDE. (3) La meta para 2030 corresponde a la meta para 2030 de la OCDE calculada con base en: OCDE (2019[74]). El porcentaje de población en situación de pobreza es de 2019, en lugar de 2020. La población cubierta por una red móvil es de 2014, en lugar de 2010. El porcentaje de energía renovable como parte del consumo total de energía es de 2019, en lugar de 2020. La productividad de CO_2 basada en la producción es de 2019, en lugar de 2020.

Fuente: Naciones Unidas (2022[75]), *Sustainable Development Goals Global Database* (base de datos), Naciones Unidas, https://unstats.un.org/sdgs/dataportal; Banco Mundial (2023[71]), *World Development Indicators* (base de datos) https://data.worldbank.org/, y: Panel A: FAO (2022[76]), *FAOSTAT* (base de datos), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, https://www.fao.org/faostat; OMS (2019[77]); UNICEF (2021[78]); UNESCO (2022[70]), *UIS.Stat* (base de datos), UNESCO Institute for Statistics, http://data.uis.unesco.org/; Inter-Parliamentary Union (2022), *IPU Parline* (base de datos), https://data.ipu.org.

Panel B: Banco Mundial (2022[79]); OIT (2022[68]), *ILOSTAT* (base de datos), http://ilostat.ilo.org; RICYT (2022[80]) *Red de indicadores de ciencia y tecnología interamericana e iberoamericana* (base de datos), http://www.ricyt.org/; UN-HABITAT (2021[81]). Panel C: OMS/UNICEF (2021[72]), "Estimates for drinking water, sanitation and hygiene services by country" (base de datos), Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia http://www.washdata.org/; IEA (2022[82]), *World Energy Balances* (base de datos), Agencia Internacional de la Energía, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/world-energy-balances; UNEP (2020[83]), *Global Material Flows Database* (base de datos), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, https://www.resourcepanel.org/global-material-flows-database; OCDE (2017[84]), *Green Growth Indicators*, https://www.oecd.org/greengrowth/green-growth-indicators/; Panel D: (MJSP, 2022[85]) y UNODC (2023[86]), *Victims of intentional homicide (base de datos), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* (base de datos), https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est; ICPR (2021[87]). Panel E: Banco Mundial (2021[88]), *Statistical Performance Indicators* (base de datos), https://www.worldbank.org/en/programs/statistical-performance-indicators; FMI (2023[89]), *Government Finance Statistics* (base de datos), Fondo Monetario Internacional, https://data.imf.org/.

StatLink https://stat.link/lmb62r

Principales obstáculos al desarrollo en El Salvador

El análisis de los resultados que figura en el Capítulo 2 de esta publicación pone de relieve una serie de obstáculos al desarrollo relacionados entre sí. En el Gráfico 1.10 se recuerdan los principales obstáculos identificados en el análisis detallado, organizados en las cinco dimensiones de la Agenda 2030: Personas, Prosperidad, Planeta, Alianzas y financiación, y Paz e instituciones. Estos obstáculos están relacionados entre sí, y para hacerles frente es necesario entender los mecanismos que respaldan su continuidad.

El modelo de desarrollo económico no ha generado un crecimiento robusto e inclusivo

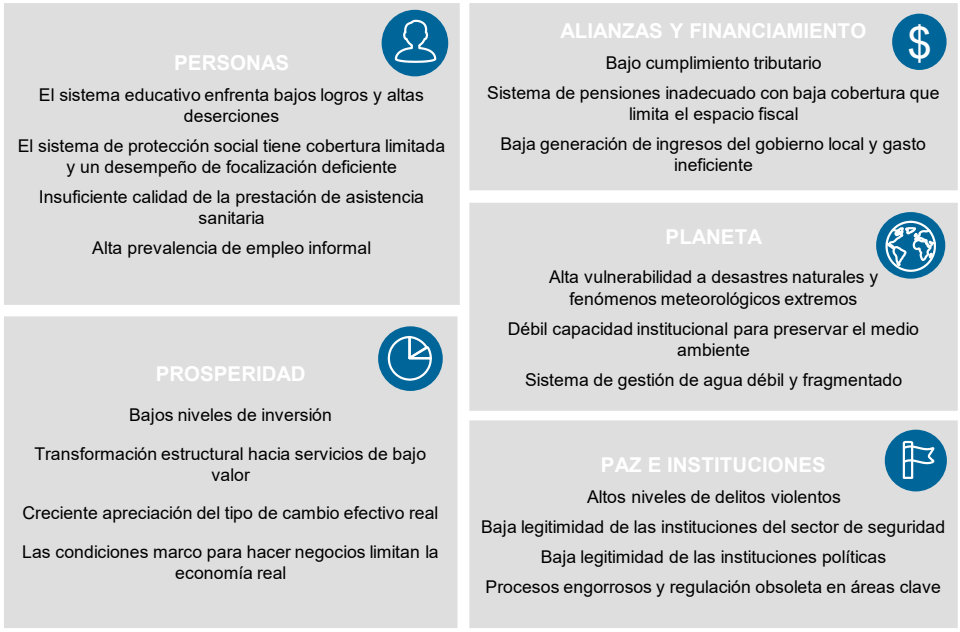
A pesar de las fuertes reformas de liberalización, la economía de El Salvador no ha podido generar un patrón de transformación estructural capaz de sostener la productividad y el crecimiento del empleo. Durante la década de 1990, la liberalización y privatización de una serie de instituciones de la red generaron oportunidades para la Inversión Extranjera Directa (IED) y el establecimiento de la industria maquiladora tuvo éxito originalmente en promover el desarrollo de los exportadores en la manufactura ligera. Sin embargo, este dinamismo no se mantuvo después del cambio de siglo, ya que la competencia internacional se intensificó en mercados clave de exportación, como la confección, y los inversores no encontraron oportunidades apropiadas en el país, a pesar de las bajas tasas de interés y un sector bancario solvente. El mercado regional, donde el país puede aprovechar la proximidad además de las ventajas de costos de producción, ha demostrado ser más dinámico para El Salvador.

En su afán por alentar la inversión tanto nacional como internacional, El Salvador aún debe reducir significativamente el costo de entrada y el costo de hacer negocios. Estos incluyen altos costos administrativos y barreras vinculadas a procesos burocráticos ineficientes, que también pueden proporcionar oportunidades para prácticas corruptas. También incluyen ineficiencias y altos precios en la provisión de insumos clave, como agua y electricidad, y bienes públicos clave.

Como resultado de estos defectos, el modelo de desarrollo económico no ha generado una creación sostenida de empleos de buena calidad. Si bien el desempleo sigue siendo bajo, la mayor parte de la creación de empleo ocurre en el sector informal, mientras que la proporción de trabajadores asalariados se estanca. Las barreras al límite de entrada limitan las posibilidades de formalizar la mayor parte de las micro y pequeñas empresas informales en el país, encerrándolas en ocupaciones de baja productividad y baja rentabilidad y manteniendo una economía de dos niveles.

Junto con las instituciones diseñadas para convertirse en un centro de exportación manufacturera, El Salvador desarrolló características institucionales que favorecen una economía impulsada por el consumo alimentado por remesas. La dolarización logró reducir la inflación y las tasas de interés. Sin embargo, el crecimiento de los salarios y los aumentos en los precios de los bienes raíces, el agua, la electricidad y la energía han aumentado los costos de producción, perjudicando la competitividad internacional del país. Las remesas contribuyen a mantener la demanda, pero también aumentan los precios de los bienes no transables y desplazan la demanda hacia ciertos servicios no transables. Si bien estos pueden generar empleos, no son necesariamente motores apropiados para impulsar el crecimiento de la economía.

Gráfico 1.10. Principales obstáculos al desarrollo en El Salvador



Fuente: Análisis multidimensional en el Capítulo 2 de este informe.

La capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos fundamentales está limitada por la falta de espacio fiscal, las limitaciones de capacidad y la baja legitimidad de instituciones clave

La cobertura del acceso a los servicios públicos esenciales ha mejorado considerablemente desde 1992, pero siguen existiendo deficiencias importantes. La escolarización en educación secundaria aumentó considerablemente entre 1992 y 2013, del 42 % al 77 %, pero ha disminuido desde entonces. El acceso a la atención sanitaria ha mejorado en gran medida, lo cual ha contribuido, por ejemplo, a reducir la mortalidad materna en un 37 % entre el 2000 y 2017, lográndose de este modo la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio correspondiente. Sin embargo, en 2018, el 25 % de las personas con un problema de salud no consultaron a un profesional sanitario. A pesar de que El Salvador es un país densamente poblado, seguían existiendo antes de la pandemia de COVID-19 diferencias de acceso dentro del territorio y entre las zonas urbanas y las rurales. Estas diferencias se deben a limitaciones al acceso no ligadas a cada sector (p. ej., debido a la violencia en determinadas zonas, que restringe la libre circulación) y a la limitada territorialización de las políticas públicas.

Las finanzas públicas y la organización de los servicios públicos constituyen obstáculos clave a la hora de ampliar la capacidad del Estado para facilitar bienes públicos. En 2017, el gasto público en educación representó el 3.75 % del PIB, frente a la media del 4.5 % de la OCDE y el 7.4 % registrado en Costa Rica, que fue el porcentaje más elevado entre los países de referencia. Además, en el año 2000 fue de solamente el 2.8 %, lo que indica la existencia de un déficit de largo plazo importante que debe compensarse, tal y como se observa en el logro educativo de la población adulta. El gasto educativo aumentó notablemente en respuesta a la pandemia de COVID-19, alcanzando 4.07 % a final de 2020 a pesar de la revisión a la baja del presupuesto, y el presupuesto para 2022 preveía mantener este aumento, con niveles de gasto cercanos al 5 % del PIB. El gasto en salud del Gobierno y las fuentes de seguridad social era del 4.6 % del PIB antes de la pandemia, un porcentaje superior al de los países vecinos, pero muy por debajo del de Costa Rica (5.6 %) y la media de la OCDE (6.8 %). La respuesta al COVID-19 también supuso un aumento del gasto en salud (alcanzando 5 % en 2020). En la práctica, El Salvador ha

dependido parcialmente de la cooperación internacional para mantener parte del aumento de la inversión social que se ha producido en los últimos años.

Las limitaciones de los gobiernos locales a la hora de suministrar bienes públicos también obstaculizan el desarrollo económico local. La falta de rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales resulta en un gasto en infraestructura inferior al que debería realizarse. La aparición de nuevos sectores de actividad rentables requiere de bienes públicos tanto nacionales como locales que apoyen la inversión.

La insuficiente presencia estatal abre la puerta a un suministro desigual por parte del mercado y puede conllevar el suministro de servicios por agentes ilegítimos. La persistente violencia de las pandillas en las décadas pasadas no solo respondió a su capacidad para reclutar a jóvenes desfavorecidos, sino también para facilitar determinados servicios, como la protección frente a la violencia tanto suya como de sus bandas rivales. Consolidar la presencia del Estado en las zonas afectadas por la violencia es la premisa central del Plan de Control Territorial puesto en marcha en julio de 2019 por el gobierno del presidente Bukele. Si bien las primeras fases del Plan de Control Territorial enfatizan la presencia de personal de seguridad, a la larga la presencia del Estado en estas zonas deberá establecerse mediante servicios públicos y representación política, además de la presencia de las fuerzas de seguridad, complementando de tal modo la represión con medidas de prevención.

Las reformas institucionales han respaldado la estabilidad política, pero todavía no se han completado. Tras los acuerdos de paz de 1992, las reformas de las instituciones políticas y el sector de la seguridad (policía, ejército y poder judicial), junto con la transformación en partido político del FMLN combatiente, contribuyeron al establecimiento de una democracia duradera en la que ya se han producido seis relevos presidenciales pacíficos. Sin embargo, las limitaciones de las reformas llevadas a cabo provocaron que se mantuvieran unas instituciones polarizadas y politizadas.

La confianza de los ciudadanos salvadoreños en sus instituciones políticas ha disminuido durante los últimos diez años. Una serie de escándalos de corrupción de alto nivel y repercusión a todo lo ancho del espectro político, así como la falta de transparencia de las finanzas de los partidos políticos, pueden haber contribuido a una falta de compromiso político por parte de los ciudadanos, especialmente entre los jóvenes. En 2018 tan solo un tercio de los salvadoreños expresaba confiar en su gobierno, indicador que había sufrido una tendencia negative de largo plazo. A 2021, sin embargo, 70 % de la población decía confiar en el gobierno nacional. La percepción de que la corrupción está muy extendida en el sector público era compartida por más de tres cuartos de los salvadoreños, aunque esta proporción bajó al 38 % en 2020. Aumentar la transparencia en las transacciones del sector público de manera duradera es un gran desafío.

La debilidad del contrato social existente se pone de manifiesto a través de una serie de facetas contrarias al desarrollo. La moral tributaria de El Salvador es especialmente baja, además de responsable parcial del limitado espacio fiscal de que dispone el Gobierno. Los impuestos representaban solo el 20.8 % del PIB en 2019, por debajo de los promedios de la OCDE (33.4 %) y de América Latina y el Caribe (22.9 %) (OCDE et al., 2019[90]). La escasa legitimidad estatal y los bajos niveles de confianza en la resolución de conflictos por vías formales también contribuyen a que se mantenga el ciclo de violencia existente en el país desde finales de la guerra. El reducido nivel de legitimidad y de capacidad del Estado también se manifiesta a través de la utilización de la función pública con fines clientelistas.

La modernización del Estado puede servir como punto de partida para poner fin al círculo vicioso de la escasa legitimidad, los ingresos reducidos y la capacidad limitada. El Salvador comparte esta trampa institucional con otras economías de la región (OCDE et al., 2019[10]). Para convertir esta trampa en un círculo virtuoso de desarrollo institucional, una mayor capacidad y legitimidad requerirá una acción estratégica y decisiva. El Salvador ha iniciado un proceso destinado a fomentar la economía digital. Una mayor utilización del gobierno electrónico puede ofrecer nuevas vías para la participación ciudadana. Sin embargo, también será necesario modernizar los procesos por los que se rige el Estado y su interacción

con los ciudadanos, así como los mecanismos de gestión de que dispone el Gobierno de El Salvador, en particular para gestionar sus recursos humanos propios.

La mejora de la gestión de los recursos naturales es un requisito fundamental para el desarrollo

El Salvador dispone de un entorno natural con potencial para el turismo y la agricultura, pero que también es sumamente vulnerable frente a los peligros naturales. Esta vulnerabilidad se ha visto exacerbada por el cambio climático, con períodos de sequía más largos y más secos que ponen en peligro el medio de vida de los pequeños agricultores, cuya producción se compone principalmente de granos básicos (maíz, frijoles). Debido a su tamaño y a su ubicación, El Salvador también depende de recursos hídricos externos, lo que puede incrementar el nivel de estrés hídrico y hace que la gestión de sus preciados recursos naturales sea crítica para el bienestar de los ciudadanos y para el desarrollo económico.

La capacidad institucional del Gobierno de El Salvador para gestionar y preservar los recursos naturales ha sido históricamente deficiente. A pesar de disponer de recursos humanos suficientes, las autoridades ambientales han carecido de capacidad institucional para imponer multas a los contaminadores y aplicar la reglamentación ambiental. Como resultado, el país tiene una de las tasas de deforestación más elevadas de la región y registra niveles elevados de contaminación del aire, el agua y el suelo.

El camino a seguir: prioridades para la acción

El desarrollo en El Salvador parece haber caído en una trampa: un modelo de desarrollo económico estancado no puede proporcionar el crecimiento o los empleos necesarios, lo que, por un lado, resulta en ingresos fiscales limitados y, por el otro, vulnerabilidades persistentes agravadas por la exposición del país al riesgo de peligros naturales. El desempeño económico e institucional débil a su vez alimenta la desafección de los ciudadanos, limitando aún más la capacidad del Estado para proporcionar bienes públicos clave, desde la seguridad hasta la justicia y los servicios públicos como la educación y la salud. La calidad de esos mismos bienes públicos es una condición para atraer inversiones, tanto nacionales como extranjeras, y para reactivar la dinámica del desarrollo.

El país puede confiar en una serie de activos para superar esta trampa, incluida su democracia electoral bien establecida, una base manufacturera relativamente grande y diversificada y una gran diáspora cuyas remesas ayudan a financiar la economía. Establecer el escenario para un desarrollo ampliamente compartido requerirá una acción política para garantizar que el país pueda cumplir con las condiciones marco clave para el progreso económico y social, que incluyen:

- **Mejorar las condiciones marco para la inversión y el clima empresarial.** El establecimiento del Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) y la adopción de los principios de Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR) proporcionan una base para mejorar aspectos clave del entorno empresarial que limitan la inversión y el emprendimiento.
- **Garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos sociales**, en particular garantizando la prestación adecuada de servicios sociales como la asistencia sanitaria y la educación básica. Esto requiere ante todo una mejor gestión de los activos disponibles y un replanteamiento de los modelos de provisión, pero también requerirá un aumento de los recursos, especialmente en el caso de la educación. La identificación de modos apropiados de proporcionar educación acorde con las ambiciones del país será de importancia crítica para atraer inversiones y aumentar el desarrollo humano.

Más allá de las condiciones marco, la creación de un ciclo virtuoso de desarrollo económico, social e institucional requerirá de políticas coherentes que trasciendan los periodos presidenciales y legislativos y

puedan fomentar un clima de confianza con los ciudadanos, inversores y socios. Esto requerirá resolver cuatro problemas a través de acuerdos de base amplia:

- **Expandir el espacio fiscal para mayores y mejores prestaciones.** La ley de responsabilidad fiscal ha proporcionado a la administración una serie de herramientas para mejorar la gestión de las finanzas públicas y establece el compromiso con la responsabilidad fiscal. Sin embargo, recaudo tributario del 20.8 % del PIB y las presiones ligadas al pago de intereses de la deuda y a la factura salarial limitan seriamente el espacio fiscal y la inversión pública. A corto plazo, la reforma de las pensiones debe completarse para limitar la incidencia fiscal de un sistema de pensiones regresivo. A largo plazo, se requiere un nuevo pacto fiscal para abordar la evasión fiscal y la informalidad a gran escala, mejorar la calidad del gasto público e identificar el tamaño apropiado de los recursos públicos y sus fuentes.
- **Garantizar la seguridad y el Estado de derecho.** La delincuencia y la violencia imponen un alto costo a los ciudadanos y las empresas, limitando la rentabilidad de la inversión y la capacidad de las personas para acceder a los servicios públicos, así como su bienestar. A corto plazo, es necesario establecer la presencia del Estado en todas las áreas del país, incluso más allá de las fuerzas de seguridad. La similitud de los enfoques adoptados por varias administraciones sugiere un alto grado de acuerdo en el enfoque a adoptar. Se necesita un pacto de seguridad que establezca una visión a largo plazo del sector de seguridad y las reformas institucionales necesarias, así como su financiamiento, para sostener este esfuerzo.
- **Incrementar la capacidad para gestionar recursos ambientales, especialmente el agua.** Frente a un contexto de estrés hídrico, el país no puede permitirse administrar mal sus recursos hídricos. El desperdicio y la contaminación limitan el acceso al agua limpia para los ciudadanos, pero también son una restricción clave en el ambiente de negocios. La adopción de una ley general de agua en 2022 constituye un hito y es un paso importante en este sentido. Su implementación puede sentar las bases para una gestión equitativa y sostenible de los recursos hídricos. Para ser exitosa, la implementación de la ley requerirá el reconocimiento de la multiplicidad de modelos de suministro y gestión que existen hoy en el país. En términos más generales, el país necesita un acuerdo que establezca la base para el reconocimiento de la importancia de la gestión de los recursos naturales, incluida la adaptación al cambio climático.
- **Modernizar el Estado salvadoreño.** Para asegurarse de que puede proveer mejores servicios y bienes públicos, El Salvador necesita gestionar mejor los recursos públicos, incluidos los recursos humanos. Una mejor gestión de recursos humanos en el sector público es clave para contener la masa salarial pública que restringe el espacio fiscal, para terminar con la corrupción y la percepción de la corrupción, y para proveer mejores servicios públicos a todos los ciudadanos. Los esfuerzos actuales por desarrollar el gobierno electrónico pueden contribuir a remediar algunas de las dificultades de la administración. Sin embargo, tendrán que acompañarse de una modernización de los procesos burocráticos engorrosos de la administración a través de reformas legales y una revisión del marco regulatorio.

Habida cuenta del espacio fiscal de El Salvador, se debe tomar una decisión estratégica con respecto al futuro del modelo económico de desarrollo. Al determinar las prioridades para la provisión de bienes públicos, el país puede influir, directa o indirectamente, en el camino que tomará la economía. Los éxitos recientes del país en las industrias de servicios clave podrían impulsar un mayor crecimiento, pero deberán ir acompañados de un mayor desarrollo de la infraestructura digital, así como la base legal y reguladora para fomentar la inversión.

Identificar futuros impulsores del desarrollo económico es una orientación estratégica clave que tiene implicaciones transversales. Implica alinear las instituciones del mercado y la provisión de bienes públicos para que estos impulsores puedan efectivamente acelerar el desarrollo. Si bien no es una opción exclusiva, reforzar los recientes éxitos en la exportación de servicios y aprovechar la economía digital, por

ejemplo, requerirá que se otorgue prioridad específica a la infraestructura digital y la **formación de habilidades relevantes**, que difieren de las necesarias para las exportaciones tradicionales que compiten en costos laborales. En efecto, la base de habilidades en la economía es relativamente baja, lo que limita el atractivo del país para los inversores clave.

Además, El Salvador debería **repensar el modelo de desarrollo territorial,** como un medio para acercar el Estado a los ciudadanos, superar las desigualdades territoriales e identificar nuevas oportunidades productivas. El Salvador es actualmente un Estado muy centralizado. Si bien el impulso para descentralizar el gasto público puede crear oportunidades a nivel local, parece estar en contradicción con la limitada rendición de cuentas y capacidad en las administraciones locales y la falta de adaptación de las políticas públicas a las especificidades de cada territorio.

Recuadro 1.2. El Salvador: futuro y retos

Como parte de la metodología empleada para el Estudio Multidimensional de País de la OCDE (EMDP), durante el estudio se organizan una serie de talleres para conectar con las diversas perspectivas de la sociedad salvadoreña e identificar retos y soluciones para un desarrollo inclusivo y sostenible junto con las partes interesadas y los expertos locales. El 25 de julio de 2019 se celebró el primer taller en San Salvador, titulado “El Salvador: futuro, retos y contexto global”. El taller, coorganizado por la Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, reunió a más de 40 participantes de diversos ministerios y organismos del sector público, el sector privado, el mundo académico y la sociedad civil.

Su objetivo era plasmar las expectativas de los ciudadanos para el futuro del país y analizar los principales obstáculos al progreso. La primera sesión del día se dedicó a redactar historias de éxito para El Salvador en 2030, tomando como base las preferencias normativas de los ciudadanos de cara al futuro. Se dividió a los participantes en grupos y se les pidió que redactaran historias desde la perspectiva de los ciudadanos de El Salvador en 2030 en las que todas las políticas hubieran resultado satisfactorias. A continuación, los participantes extrajeron las diferentes categorías de sus historias, que posteriormente se dividieron en cinco componentes acordes a los cinco pilares de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (personas, prosperidad, alianzas, planeta y paz).

En las historias de los participantes se describió una amplia variedad de perfiles de ciudadanos, principalmente mujeres jóvenes de entre 25 y 32 años, algunas con hijos, algunas con graduado escolar y otras sin haber finalizado la educación secundaria, algunas con profesiones altamente cualificadas (p. ej., ingenieras y analistas informáticas) y otras en los sectores del emprendimiento o el trabajo manual. Todos los ciudadanos ficticios vivían fuera de San Salvador: la mayoría en departamentos situados en la frontera entre El Salvador y Honduras (La Unión, Morazán y Chalatenango) y otros en el sudoeste del país (La Libertad). Todos los ciudadanos ficticios tenían una vida de familia de clase media, con un trabajo decente estable, un buen nivel de salud y educación para los trabajadores y sus hijos. Los ciudadanos tenían un hogar y disfrutaban de su tiempo libre en espacios públicos seguros. Asimismo, se hizo hincapié en un empleo de calidad y en un entorno en el que las personas puedan crear su propia empresa y mejorar sus competencias con miras a un mayor desarrollo profesional. Las historias también reflejaban el deseo de lograr un país seguro y bien conectado en términos de infraestructura (mejora del acceso y de la calidad del agua y la electricidad), así como de transporte público y de mayor desarrollo territorial. Las historias subrayaron cómo esos ciudadanos ficticios no necesitan salir del país en busca de oportunidades y pueden construir un futuro y una vida mejor en El Salvador.

En las historias de los participantes se describieron los cinco componentes correspondientes a los cinco pilares de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Durante la segunda sesión del taller,

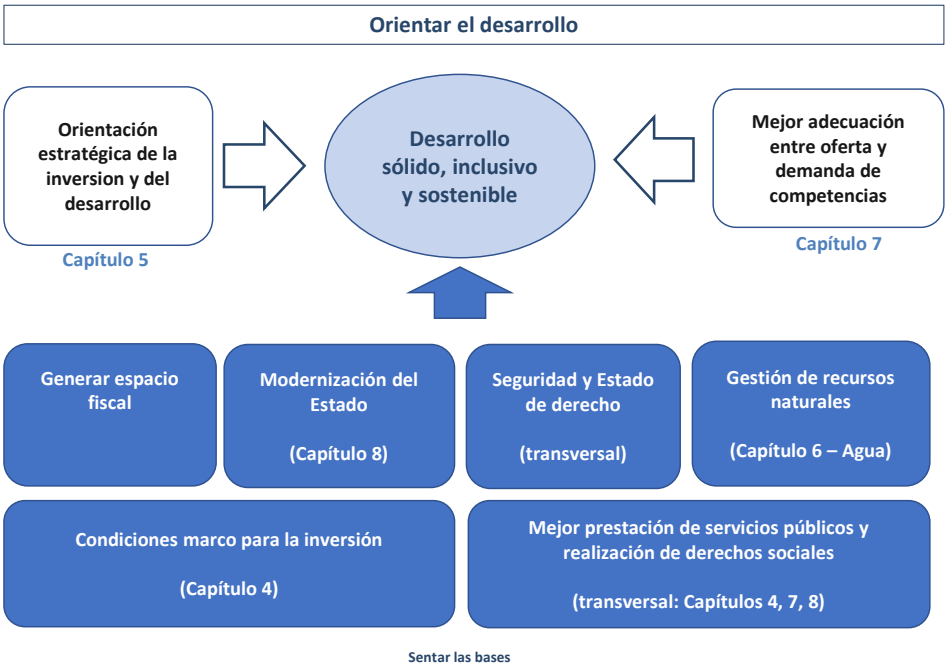
los participantes mantuvieron un diálogo enriquecedor, centrado en identificar los elementos clave en función de los cuales se puede medir el éxito del país en términos de desarrollo y los clasificaron por orden prioritario: la educación y el empleo eran las cuestiones más prioritarias para la mayoría de los participantes, y la seguridad, el desarrollo y la planificación del territorio, la salud, la transparencia, un pacto fiscal, la participación ciudadana, la tecnología y el medioambiente completaban el grupo de los diez elementos más importantes.

La última sesión del taller se dedicó a un ejercicio de análisis de futuro que puso de relieve una serie de hechos de gran impacto y elevada probabilidad para los que tendrá que prepararse el país, como la transformación digital, los cambios en la política migratoria, el calentamiento global, la transición demográfica, la inestabilidad regional, el aumento de la desigualdad, el bloqueo parlamentario y los peligros naturales.

Principales recomendaciones del estudio multidimensional de El Salvador

Con base en las prioridades establecidas, este informe se focaliza en cuatro áreas temáticas para proporcionar recomendaciones de políticas públicas específicas y planes de acción para implementarlas. Estas son la transformación productiva (Capítulos 3, 4 y 5), la política de gestión del agua (Capítulo 6), la política de educación y competencias (Capítulo 7) y las políticas de mejora de gobernanza pública (Capítulo 8). El Capítulo 4 se centra en las condiciones marco de inversión, mientras que el Capítulo 5 analiza la orientación estratégica de la inversión y las herramientas de política que El Salvador puede utilizar para orientar el desarrollo económico. La seguridad pública aparece como un tema transversal, habida cuenta del impacto que la violencia tiene en todas las dimensiones del desarrollo. Este informe no plantea recomendaciones en materia de política de seguridad, pero sí presenta en los capítulos temáticos, recomendaciones para mitigar el impacto de la inseguridad ciudadana en los resultados del desarrollo. Los capítulos temáticos incluidos en este informe presentan análisis complementarios y recomendaciones elaboradas conjuntamente por expertos de la OCDE y partes interesadas de El Salvador a través de un proceso interactivo y una serie de talleres de políticas públicas realizados entre julio de 2021 y julio de 2022. Esta sección presenta las principales conclusiones de cada una de estas áreas y propone una serie de prioridades para continuar profundizando la cooperación entre El Salvador y la OCDE.

Gráfico 1.11. Prioridades para el Desarrollo de El Salvador



Fuente: Elaboración de los autores.

Acelerar la transformación productiva de El Salvador

El Salvador necesita una transformación productiva para hacer frente a los retos en materia de desarrollo. El Gobierno de El Salvador se ha fijado el objetivo de conseguir una economía próspera, dinámica y moderna, capaz de generar oportunidades de desarrollo personal y comunitario para toda la población. Sin embargo, el escaso crecimiento de la productividad en El Salvador, de 0.1 % anual durante la década de los 2010, ha sido demasiado lento en relación con la tendencia registrada en la mayoría de países de ingresos medios, e impide mejoras en el nivel de vida y la competitividad. Además, el crecimiento económico de El Salvador no ha sido suficientemente inclusivo. Desde 2010, la población en edad de trabajar aumentó en más de 92 000 personas al año, pero la economía solo creó anualmente un poco más de 15 000 puestos de trabajo formales, principalmente en los sectores de servicios de escaso valor añadido, en los que un 80 % de los nuevos puestos de trabajo son informales.

El bajo crecimiento de la productividad en El Salvador se explica por disparidades de productividad entre los diferentes sectores, exportaciones con niveles de complejidad económica demasiado bajos, poca IED en los sectores más innovadores y con alta intensidad tecnológica, pocas empresas competitivas a nivel mundial y un sector informal importante. La productividad laboral de los distintos sectores es muy dispar en El Salvador, lo que brinda la posibilidad de que la transformación estructural impulse el aumento de la productividad. Asimismo, solo una pequeña fracción de empresas salvadoreñas son competitivas a nivel mundial y existen grandes diferencias dentro de los sectores. Las exportaciones de El Salvador se concentran en bienes con niveles moderados de complejidad económica, cualificación e intensidad tecnológica. A la vez, la IED en El Salvador se dirige a actividades que requieren una escasa cualificación y no llega a los sectores más innovadores, con una alta intensidad tecnológica. También existen posibilidades para seguir incrementando la participación de las empresas salvadoreñas en las cadenas de valor mundiales. Finalmente, el tamaño del sector informal de El Salvador es un lastre para la productividad y la calidad del empleo.

Superar barreras transversales a la competitividad y el crecimiento de la productividad el En Salvador

A fin de expandir las industrias productivas y elevar el nivel de la productividad en El Salvador, es esencial mejorar la provisión de bienes públicos fundamentales y reducir el impacto de los obstáculos para la competitividad y para hacer negocios. Ante todo, es fundamental combatir la delincuencia en El Salvador y su impacto en las empresas. Los elevados niveles de delincuencia generan costos adicionales para las empresas privadas de El Salvador y afectan las decisiones en materia de inversión. Además, mejorar la calidad de la infraestructura energética y de transporte reduciría los costos de operación de las empresas privadas y podría incrementar la productividad y promover el crecimiento económico. Suprimir las barreras al comercio internacional y profundizar aún más en la integración regional podría estimular las exportaciones de El Salvador. Asimismo, la reducción de los largos trámites burocráticos en el país podría impulsar la productividad y la inversión privada. El acceso al financiamiento sigue siendo un obstáculo para las micro y pequeñas empresas en El Salvador. Mejorar el acceso al financiamiento de las micro y pequeñas empresas —una gran mayoría de las salvadoreñas— podría elevar su productividad. Acelerar la digitalización podría dar un impulso a la productividad en El Salvador y propiciar un importante incremento de la eficiencia. El nivel de digitalización y acceso a Internet en el país sigue siendo moderado. Asimismo, la innovación podría incrementar la productividad de los sectores y traer beneficios para la economía salvadoreña a través de la creación y difusión de nuevas tecnologías de producción emergentes. El nivel de digitalización y acceso a Internet en El Salvador sigue siendo moderado. Actualmente, la cantidad de innovación es de un nivel medio, y es muy baja entre micro y pequeñas empresas.

Optimizar las políticas de transformación productiva y mejorar su coordinación, alineación y evaluación

Hay margen para mejorar el marco institucional y político para la transformación productiva de El Salvador. Las políticas de transformación productiva de El Salvador se beneficiarían de un marco estratégico mejor alineado y de un mayor énfasis en la implementación. La atribución de un liderazgo claro en políticas de transformación productiva apoyaría un proceso de priorización más ágil. También sería beneficiosa la creación de una agencia implementadora de políticas de transformación productiva, que aunase las capacidades existentes y pudiese centrarse en la implementación. Es necesario armonizar los documentos estratégicos de la transformación productiva, acelerar la aplicación de las políticas y someterlas a un seguimiento riguroso. Además, El Salvador precisa un amplio diálogo público-privado amplio, global e institucionalizado y un organismo para formular y coordinar las políticas de apoyo al desarrollo productivo, que podría ser administrada conjuntamente por los sectores público y privado.

El Salvador se beneficiaría de reequilibrar la combinación de instrumentos para la transformación productiva del país para focalizarlos mejor en aquellas compañías y sectores donde son más eficaces. Actualmente, los instrumentos programáticos para la transformación productiva de El Salvador están muy focalizados hacia las micro y pequeñas empresas. En el futuro, El Salvador debería destinar más instrumentos de política y un porcentaje mayor del presupuesto para políticas de transformación productiva a empresas medianas y a políticas que ayuden a crecer a las mipymes. Asimismo, con el fin de incrementar la eficacia de las políticas de apoyo sectorial y maximizar sus efectos, El Salvador debería reducir el número de instrumentos de política en apoyo a empresas privadas y concentrar los recursos financieros, humanos y materiales en las más eficientes, con arreglo a una rigurosa evaluación. A la vez, el país debería reducir la importancia de los incentivos fiscales y, al mismo tiempo, focalizarlos mejor y destinar más recursos a otros bienes públicos. Los incentivos fiscales tienen efectos positivos sobre la creación de empleo, pero son costosos y no promueven los vínculos entre empresas extranjeras y nacionales.

Hacia la gestión integral de recursos hídricos y el suministro de agua y saneamiento para todos

La escasez de agua y su gestión han sido durante largos años un importante condicionante del desarrollo socioeconómico de El Salvador. A pesar de tener recursos hídricos disponibles, la artificialización de los suelos y la concentración temporal de las lluvias dificultan la disponibilidad de agua suficiente y de calidad. Esto se refleja en una baja productividad del agua, ligada a su extracción para actividades de bajo valor agregado. La gestión del suministro de agua genera demoras en obtener una conexión a la red de suministro que está entre los factores que más penaliza el desarrollo empresarial en el país, según las encuestas empresariales del Banco Mundial (Banco Mundial, 2020[91]). En cuanto a la provisión de servicio, la gran mayoría de la población urbana (96 %) tiene acceso a agua potable mejorada, pero existen todavía importantes brechas de acceso en áreas rurales. Según datos de ANDA, tan sólo 41 % de la población rural tenía acceso a fuentes de agua potable mejorada en 2019, y tan sólo 54 % tenía acceso a sistemas de saneamiento mejorados. Existe también una brecha importante en cuanto al tratamiento de aguas residuales (en 2020, solo el 8 % de las aguas residuales domésticas fueron tratadas antes de su vertido al medioambiente).

La falta de un marco legal e institucional consolidado ha limitado los avances en la gestión integrada del recurso hídrico a pesar del desarrollo de planes de gestión integral como el Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de 2017. A la fragmentación del marco legal se unía la fragmentación de responsabilidades institucionales relacionadas a la gestión del recurso y a la provisión de agua y saneamiento, lo que dificultaba la actuación tanto en temas relacionados a la gestión ambiental del recurso, a la asignación de recursos para distintos usos o a la provisión de agua potable. La institucionalidad también está fragmentada en la provisión de servicio de agua y saneamiento ya que la empresa estatal ANDA cubre a la mayoría de la población urbana, mientras que la población rural está cubierta por gran número de operadores locales, en su mayoría juntas de agua y asociaciones comunitarias.

La aprobación de la Ley General de Recursos Hídricos (LGRH) en 2022 es un hito para la gestión del agua en El Salvador. Además de consolidar gran parte del marco normativo, la LGRH colma varias falencias del marco legal anterior, por ejemplo, introduciendo cargos por el uso de agua y la emisión de contaminantes o creando organismos de gestión delegada a nivel de cuencas hidrográficas. También crea un ente rector de la gestión del recurso hídrico (la Agencia Salvadoreña del Agua), aunque mantiene muchas de las responsabilidades dispersas en otros entes. De la apropiada implementación de la ley dependerán los avances que se den en materia de gestión del recurso hídrico. Específicamente, la ley no reconoce de manera explícita los diferentes mecanismos de gestión de recursos hídricos y suministro de agua que existen en el país y que podrían servir de componentes para alcanzar la gestión integral de recursos hídricos y el suministro de agua y saneamiento para todos.

El Salvador debería avanzar hacia una gestión del agua por cuencas, que es la mejor escala de gobernanza por ser la unidad hidrológica básica. También podría avanzar hacia la financiación del agua a nivel de cuenca, asignando los cargos por uso de agua a los mismos organismos de cuenca (según el principio del “agua paga por el agua”. También podría introducir pagos por servicios de conservación de agua y suelos proporcionados por comunidades situadas aguas arriba.

Para mejorar la gestión de los múltiples riesgos ligados al agua (escasez, contaminación, inundaciones), El Salvador podría establecer un enfoque de políticas basado en riesgos. Esto supone definir áreas de riesgo dentro de cada cuenca en función de los impactos actuales sobre el agua y para anticipar impactos en áreas vulnerables. Dentro de cada área, se identificarían los riesgos específicos y se establecería el nivel aceptable de riesgo, con las consiguientes implicaciones a nivel de extracción de agua o emisión de contaminantes.

Las necesidades de inversión para el suministro de agua y saneamiento son importantes. Suman aproximadamente 14 000 millones de USD según el Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PLANAPS). Para actualizar las necesidades de inversión, se podría mantener una plantilla con costos y necesidades de infraestructura que pueda ajustarse cuando haya nueva información. Estos cálculos deberían incluir costos de operación y mantenimiento, tener en cuenta la rehabilitación de la infraestructura existente e incluir las necesidades y costos de sectores económicos (además del doméstico). El Salvador debería desarrollar instrumentos de gestión de la demanda como complemento a la inversión y el desarrollo de la oferta.

Para adecuar el financiamiento del agua, El Salvador podría orientarse hacia una recuperación total de costos a largo plazo (p. ej., a 2050) a través de una revisión de la tarificación. En el corto plazo, será necesario combinar el apoyo financiero público y exterior (AOD o inversión extranjera) con los ingresos por tarifas para cubrir la brecha de financiamiento. Para realizar el ajuste de tarifas, El Salvador podría establecer un regulador de agua independiente para desarrollar y hacer cumplir los criterios de precios de agua destinados a recuperar gradualmente los costos, y al mismo tiempo mejorar la rentabilidad de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento.

Aumentar el logro educativo y desarrollar competencias pertinentes

Aumentar el logro educativo, la calidad y la pertinencia de la educación son desafíos clave para el futuro de El Salvador. Solo el 59 % de adultos tienen completada la educación primaria, por debajo de los niveles regionales y de los logros en países con los que El Salvador compite para atraer inversión extranjera. Aunque el logro educativo ha progresado a tenor de las reformas sucesivas (10.3 años de escolaridad para los jóvenes de 18 a 29 años), sigue por debajo de los objetivos nacionales. La progresión en el último ciclo de la educación básica y en la educación media constituyen un desafío. Tan solo 62 % de jóvenes de 16 a 18 años asisten a la escuela. Pero es preocupante que la deserción inicie en edades que corresponden a la educación obligatoria: 12 % de jóvenes de 13 a 15 años no asisten a la escuela. Las limitaciones de acceso a la escolaridad aumentan la desigualdad: hay 20 puntos porcentuales de brecha entre la asistencia escolar de jóvenes de 15 años en hogares pobres rurales y el promedio nacional.

La educación y atención de la primera infancia (AEPI) constituye una base prometedora para reforzar el sistema educativo en El Salvador. La escolarización obligatoria desde los seis años ha permitido al país alcanzar niveles de matrícula preprimaria (67 % en 2018) superiores al promedio regional. A pesar de ello, el acceso a la educación preprimaria no es universal ni equitativo, con niveles de acceso especialmente bajos en hogares de menores recursos, en zonas rurales y para niños y niñas más jóvenes.

Para promover la AEPI es necesario reforzar la gobernanza sectorial, asegurar el financiamiento de la expansión de la oferta y reforzar la comunicación en torno a servicios de AEPI para fomentar la demanda entre los padres y madres de familia. Los esfuerzos para establecer un sistema de gobernanza han avanzado en los últimos años, por ejemplo, con el establecimiento de una estrategia nacional para el desarrollo integrado de la primera infancia en 2018, pero la implementación ha sido insuficiente. El desarrollo de la política “Crecer juntos” en la administración actual y la reforma de la ley LEPINA han reformado también el marco de gobernanza. Será importante potenciar su implementación tanto en las esferas de toma de decisión como en territorio. Para asegurar la expansión de la oferta será necesario aumentar los recursos dirigidos a la primera infancia, tanto desde el presupuesto nacional como desde otras fuentes. Un elemento importante de la expansión del servicio puede ser el desarrollo de servicios comunitarios, adaptados a las circunstancias locales, con el acompañamiento de estándares de calidad establecidos.

Para aumentar el logro educativo es necesario mitigar y contrarrestar los efectos negativos de la desigualdad socioeconómica y de la violencia. Los hogares salvadoreños soportan una carga de financiación de la educación relativamente elevada, lo que explica en parte la baja asistencia escolar de jóvenes en hogares más desfavorecidos. Para contrarrestar estos efectos, El Salvador podría potenciar

los programas de apoyo focalizados a los hogares con niños y niñas de edad escolar de hogares vulnerables, en complemento de programas universales de alimentación escolar o provisión de útiles y herramientas escolares. El principal programa de transferencias monetarias condicionadas (llamado anteriormente Comunidades Solidarias) ha demostrado resultados positivos en este ámbito, pero su cobertura sigue siendo demasiado limitada. La violencia también tiene efectos negativos múltiples sobre el proceso educativo: la presencia de pandillas ha sido un freno a la asistencia escolar y puede ser vista como una alternativa por los y las jóvenes. Además, los ambientes de violencia también tienen efectos negativos sobre el aprendizaje y desarrollo de los niños y niñas. La violencia en las escuelas en El Salvador va más allá del fenómeno de pandillas —la mitad de niños y niñas menores de 14 años han sufrido castigos físicos, e informes recientes indican un aumento de la violencia sexual relacionada con el género dirigida a niñas—. Además de luchar contra la violencia de pandillas en general y en el ámbito escolar especialmente, es necesario completar los esfuerzos en programas basados en seguridad pública con un enfoque integral de prevención de la violencia en el ámbito escolar.

Para reforzar la calidad educativa es necesario reformar la formación docente y la gestión de la carrera docente, mejorar los ambientes educativos y reforzar el sistema de evaluación educativa. Mejorar la calidad en el nivel de escuela obligatoria para mejorar los resultados de aprendizaje es un desafío clave de las políticas del sistema educativo salvadoreño. Según las evaluaciones internacionales, menos de un tercio de alumnos están en los niveles de logro esperados en lectura en 6.º grado, con dificultades aún más pronunciadas en matemáticas. Revisar y mejorar la formación docente es un paso importante para asegurar un mejor desempeño del sistema educativo. El Salvador dispone de una sobreoferta de docentes con formación inicial a la que se une un desfase entre la oferta y la demanda de especialidades. Sin embargo, muchos docentes en ambientes desafiantes (escuelas unidocentes o bidocentes, clases multigrado) no tienen una formación adaptada desde el punto de vista pedagógico o de gestión. La oferta insuficiente de formación continua limita la capacidad del sistema educativo para adaptarse a esas situaciones y para fomentar la implementación de reformas educativas. Es necesario desarrollar una política de formación docente integral que incluya la formación continua y el sistema de incentivos para los docentes. También existe amplio margen para reducir las brechas de infraestructura y dotación de centros educativos y hacerlos más inclusivos. El sistema de evaluación educativa se está desarrollando en El Salvador, pero requiere de una estabilidad institucional de la que ha carecido hasta ahora, para poder construir capacidades de manera duradera y poder asegurarse que las evaluaciones son seguidas de acciones de mejora efectivas.

La pandemia de COVID-19 ha supuesto un hito importante en el sistema educativo del país. Por un lado, el cierre prolongado de los centros escolares puede haber supuesto un rezago importante en los aprendizajes y en la reducción de brechas. Por otro lado, la respuesta del Gobierno de El Salvador y de la comunidad educativa ha permitido empezar a contrarrestar algunas de las deficiencias estructurales del sistema, especialmente a través de esfuerzos de digitalización como el suministro de equipos y la formación de docentes en el uso de herramientas digitales.

Para que la educación sea una puerta de entrada al mercado laboral, es necesario desarrollar mecanismos para acercarla al sector productivo. Muchos jóvenes salvadoreños abandonan la educación antes de haber obtenido habilidades para el mercado laboral, y 28 % de los jóvenes de 15 a 24 años no estudia ni trabaja. Para aumentar la pertinencia de la educación, su atractivo para los y las jóvenes y su papel de motor de la productividad, es necesario establecer mecanismos institucionales que permitan identificar las habilidades y perfiles que necesita el sector productivo, y que los traduzcan en planes de estudios apropiados en todos los niveles de educación. Para ello, El Salvador puede construir sobre los logros recientes, reforzando las estructuras de coordinación como los comités sectoriales y el Consejo de Coordinación de la Educación Técnica y la Formación Profesional. También es necesario desarrollar instrumentos clave como un Marco Nacional de Competencias y un sistema de acreditación de competencias. El uso de pedagogías activas, de la formación dual y el desarrollo de vínculos más

estrechos entre instituciones educativas y de formación puede también contribuir a generar competencias más adaptadas a las necesidades.

Hacia una mejor gobernanza pública para un Estado moderno

La falta de institucionalización en ciertos sectores de políticas públicas, la existencia de marcos normativos obsoletos y fragmentados, y la complejidad de los mecanismos de coordinación obstaculizan la capacidad de la administración salvadoreña para desempeñar sus funciones de manera eficaz (ver Capítulo 2). En El Salvador, el Centro de Gobierno (CdG) —el conjunto de entidades que apoyan directamente al jefe de Estado y al consejo de ministros— está fragmentado, lo que limita la capacidad del gobierno para abordar desafíos multidimensionales.

En El Salvador, el Centro de Gobierno ha evolucionado ampliamente durante las últimas décadas, pero sigue estando fragmentado y necesita mecanismos de coordinación más sólidos. El Centro de Gobierno podría beneficiarse de una mayor claridad en cuanto a funciones y responsabilidades. A pesar de la multiplicación de estructuras de coordinación, la eficiencia de los mecanismos formales de coordinación podría mejorarse. Con mayor claridad sería más fácil asegurar una mayor estabilidad en las instituciones del CdG en El Salvador y evitar vacíos en funciones clave como la coordinación de planificación estratégica o la coordinación y monitoreo de inversión pública. Los órganos o instituciones que realizan estas funciones clave del CdG podrían mantenerse en los sucesivos gobiernos para retener la memoria institucional, garantizar la continuidad del proceso y desarrollar una estrategia para los desafíos a largo plazo.

Un marco de planificación sólido ayudaría a El Salvador a articular las prioridades con claridad, agrupar iniciativas de políticas en torno a un número reducido de prioridades, dirigir la implementación y mejorar la coherencia de políticas públicas. El país dispone a día de hoy de documentos de planificación y articulación en algunas áreas, como el Plan de Desarrollo Social. Sin embargo, no dispone de un plan articulador del conjunto de la acción gubernamental, y el Plan Cuscatlán, ideado como plataforma electoral, no reúne las características de un instrumento de planificación y articulación. El Salvador podría reforzar la capacidad institucional de planificación en el Centro de Gobierno con la creación de una unidad de estrategia dedicada con el tiempo y la capacidad para la reflexión a mediano plazo. El Salvador también debería establecer un marco más sólido para monitorear las prioridades estratégicas. Esto incluye el desarrollo de indicadores de desempeño apropiados, con líneas base y metas.

La gestión de recursos humanos en la administración salvadoreña adolece de una falta de institucionalización, al no existir una institución específica encargada de liderar y supervisar el diseño e implementación de una estrategia nacional de recursos humanos. Como consecuencia, el sector público no dispone de un centro de capacitación eficaz y funcional para el conjunto de la administración, aunque sí dispone de capacidad en algunos sectores. La movilidad limitada de funcionarios públicos y la ausencia de un marco armonizado de competencias, tareas y funciones impide una mejor utilización de competencias disponibles. El Salvador debería establecer una autoridad con un mandato claro y los recursos adecuados para establecer y supervisar la estrategia nacional de gestión de la fuerza laboral del servicio civil en toda la administración salvadoreña y llevar a cabo una reforma de la Ley del Servicio Civil para sentar las bases de una reforma del servicio civil que permita una mayor movilidad, así como el monitoreo, evaluación y recompensa del desempeño.

El Salvador ha logrado avances importantes en materia de política regulatoria y debería capitalizar sobre estos. La Ley de Mejora Regulatoria y la Ley de Procedimientos Administrativos establecen y articulan estrategias de simplificación administrativa y establecen una autoridad (el Organismo de Mejora Regulatoria) encargada de promover y hacer cumplir la política regulatoria. Para seguir construyendo sobre los logros realizados, El Salvador podría extender la aplicación de la política regulatoria inicialmente concentrada en aspectos relacionados con la actividad económica hacia otras áreas de interés para los ciudadanos (como salud, educación o mercado laboral). También podría asegurar la participación efectiva

de las partes interesadas involucrándolas sistemáticamente en el proceso de desarrollo regulatorio. Por último, podría apoyar la práctica del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) con orientaciones claras, programas de capacitación y mecanismos de control de calidad, con el fin de generar conciencia y asegurar que el AIR se realice de manera homogénea en toda la administración.

El Salvador debería retomar su compromiso con el Gobierno Abierto y definir mandatos claros y desarrollar herramientas para aumentar la transparencia, integridad, rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas. La Ley de Acceso a la Información Pública y la existencia del Instituto de Acceso a la Información Pública son herramientas importantes para el desarrollo de una agenda de gobierno abierto. Sin embargo, el país está rezagado en la conformación de espacios de participación ciudadana y la publicación de datos abiertos. Además, las actividades ligadas al proceso de gobierno abierto de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) se paralizaron tras el cambio de gobierno en 2019, lo que ha contribuido a cerrar algunos de los foros de diálogo abiertos.

Opciones y prioridades para profundizar la relación de El Salvador con la OCDE

El Salvador ha intensificado su relación con la OCDE en los últimos años. Es miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE desde 2019, también del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales desde 2011, y es signatario del Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal desde 2015. Se adhirió a la Declaración de Punta del Este de 2018 en 2021. Un programa de Inspectores Fiscales Sin Fronteras está activo desde mediados de 2021. También se ha adherido a la Declaración sobre Refuerzo de las PYME y Emprendimiento para la Productividad y el Crecimiento Inclusivo de 2018 y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2009. Además, El Salvador participa activamente en las actividades del Foro Global sobre Política de Competencia y Foro Regional sobre Competencia OCDE-BID. El país también participa activamente en las actividades del Programa Regional de la OCDE para América Latina, y fue sede virtual de la reunión de alto nivel de 2021 de este foro.

El Salvador está participando en la edición 2022 del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés). Los resultados de PISA, previstos en 2023 brindarán a los formuladores de políticas datos y evidencias que podrán usarse para determinar qué pueden hacer para mejorar el sistema educativo salvadoreño y, en última instancia, garantizar que los estudiantes obtengan las habilidades necesarias para tener éxito en el mundo del mañana, como están descritas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Educación. La OCDE incentiva al país a continuar con su participación en el próximo ciclo de PISA, PISA 2025, y a aprovechar la oportunidad de incluir en su participación la opción de evaluar a los jóvenes no escolarizados. Esta opción ha sido implementada recientemente por Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay y está diseñada para los países PISA que tienen un número significativo de jóvenes de 15 años que no asisten a la escuela.

Para desarrollar las recomendaciones sobre transformación productiva incluidas en este informe, El Salvador podría movilizar su membresía en el Centro de Desarrollo a través de las actividades de la Red de Políticas Públicas sobre Cadenas de Valor Globales, Transformación Productiva y Desarrollo. Realizar un Examen de Políticas de Transformación Productiva (PTPR por sus siglas en inglés) brindaría un apoyo valioso a la revisión del marco institucional y la armonización de la estrategia de transformación productiva recomendada en este informe (Capítulo 5). Como complemento, El Salvador también podría contemplar la realización de un Estudio de Políticas de Inversión para analizar las distintas barreras transversales y del ambiente de negocios que limitan la inversión en el país (Capítulo 4).

En el área del manejo de recursos hídricos, El Salvador podría apoyarse en los documentos normativos de la OCDE desarrollados para la implementación de los principios de políticas enunciados en este informe (Capítulo 6). Estos incluyen la Recomendación del Consejo sobre Agua de 2016 y la caja de herramientas de políticas públicas sobre agua que la acompaña (OCDE, 2021[92]).

Las recomendaciones sobre gobernanza pública de este informe están fundamentadas en parte en instrumentos legales de la OCDE que podrían guiar a El Salvador en su implementación. Entre ellos, se pueden resaltar: (i) la Recomendación sobre Liderazgo y Capacidad del Servicio Público de 2019, (ii) la Recomendación sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012, (iii) la Recomendación sobre Gobierno Abierto de 2017, y (iv) la Recomendación sobre estrategias de Gobierno Digital de 2014.

Recomendaciones y acciones prioritarias para un desarrollo sólido, inclusivo y sostenible

Cuadro 1.2. Recomendaciones y acciones prioritarias para un desarrollo sólido, inclusivo y sostenible

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
Acelerar la transformación productiva de El Salvador		
Superar las principales barreras horizontales a la competitividad y al crecimiento de la productividad (Capítulo 4)		
Paliar las consecuencias de la delincuencia y la violencia sobre el desarrollo del sector privado.	Aumentar la eficacia de las fuerzas policiales y la justicia de El Salvador en la lucha contra la delincuencia y reforzar la confianza de los empresarios.	• Llevar a cabo investigaciones más especializadas y focalizadas de los delitos, recurriendo a métodos de investigación especiales, como la intervención y la escucha de conversaciones telefónicas de sospechosos. • Ampliar los recursos humanos, materiales y financieros que se destinan a las fuerzas de seguridad y la justicia. • Asegurar una mejor coordinación entre las instituciones pertenecientes al sistema de seguridad y justicia de El Salvador, así como una ejecución efectiva y eficiente de las políticas. • Un procedimiento de contratación basado en los méritos para las instituciones del sistema de seguridad y justicia de El Salvador. • La disuasión y la lucha contra las prácticas abusivas y las violaciones de los derechos humanos por parte de los servicios policiales, sobre todo en comunidades marginadas.
	Adoptar políticas de atención a las víctimas de extorsión, para que estas denuncien y colaboren con las fuerzas policiales y la justicia.	• Denuncias anónimas y una protección adecuada de víctimas y testigos. • Ayudas financieras a las víctimas de extorsión para incitarlas a denunciar los delitos de extorsión, p.ej. a través la creación de un fondo de solidaridad.
Modernizar y mejorar la infraestructura de transporte, logística y energía de El Salvador.	Establecer y actualizar regularmente un plan de inversiones público consolidado, con una priorización de las necesidades de infraestructura nacional y un marco institucional para reflejar los objetivos superiores del gobierno en la planificación de infraestructura.	• Un organismo independiente y centralizado de planificación debería encargarse de la actualización periódica de este plan para asegurar que los proyectos de infraestructura más urgentes se prioricen. • Involucrar al sector privado en el diseño del plan y de la cartera de proyectos de infraestructura. • Alinear el trabajo de la cooperación internacional en el ámbito de la infraestructura con la priorización de proyectos del plan de inversiones público
	Aumentar la inversión en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura de carreteras de El Salvador; en particular, ampliar la red de carreteras estratégicas y mejorar la calidad de las carreteras transnacionales.	

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
	Mejorar la calidad del suministro eléctrico a través de mayor competencia y estándares de calidad más altos.	• Reformar el marco jurídico para la distribución de electricidad, con el fin de introducir más competencia en la calidad y el precio de la energía. • Introducir estándares más altos y normas más estrictas por la calidad del suministro eléctrico. • Establecer zonas especiales con una mejor calidad del suministro eléctrico y precios de electricidad determinados por el mercado para financiar las inversiones necesarias (en particular, por las empresas privadas que precisan un suministro eléctrico estable para poder funcionar). • Optimizar los subsidios de electricidad.
	Diversificar la matriz de energía para reducir la dependencia de generación de energía con combustibles fósiles, la dependencia de las importaciones de energía de El Salvador y el costo de la electricidad de producción interna, ampliando las capacidades de energía geotérmica, solar y eólica del país.	• Crear las condiciones adecuadas para integrar una gran cantidad de energías renovables en la matriz energética de El Salvador, mediante: o La modernización de la red de distribución y transmisión eléctrica de El Salvador. o La creación de más carga de base a través de la explotación de la energía geotérmica y plantas de gas natural. o La evaluación de la posibilidad de fortalecer la transmisión eléctrica del mercado eléctrico regional (MER). o El diseño y la aplicación de nuevas normas y regulaciones, sobre todo, la adaptación de regulaciones adecuadas para regular la generación distribuida de electricidad que no pasa por la red de transmisión. o La capacitación de un número de técnicos adecuado. o La mejora de la planificación a largo plazo y la coordinación, coherencia y armonización de políticas, así como del marco institucional para las energías renovables.
	Obtener fondos para invertir en infraestructura de transporte, logística y energía	• Considerar mecanismos de financiamiento alternativos a la tributación general, si es pertinente en cada sector. • Desarrollar una cartera de APP y velar por que esté alineada con las prioridades nacionales. • Atraer más inversores privados a través de procesos de licitación de otros contratos con empresas privadas (p. ej., Purchasing Power Agreements [PPA], Contratos Build-Operate-Transfer [BOT]).
	Mejorar el marco legal e institucional de las APP.	• Justificar claramente el uso de procedimientos no competitivos para la selección de APP y publicar estas justificaciones. • Simplificar los procesos de licitación de las APP. • Asegurarse que la ley APP sea compatible con los marcos legales sectoriales.
	Aumentar la transparencia y reducir las oportunidades para la corrupción en la construcción y la contratación de infraestructura pública.	• Establecer un sitio web que monitoree en tiempo real el avance de la inversión pública. • Asegurar un seguimiento y una evaluación adecuados de los proyectos de infraestructura pública en El Salvador a través de instituciones.
Suprimir las barreras al comercio internacional	Acelerar la aplicación del plan de acción del Comité Nacional de Facilitación del Comercio de El Salvador	• Identificar las prioridades para la aplicación del plan de acción.
	Simplificar y automatizar los trámites y formalidades fronterizos.	• Ampliar la aceptación de copias de documentos necesarios para los trámites fronterizos. • Mejorar el alineamiento de los documentos comerciales con las convenciones y estándares internacionales. • Reducir la cantidad de documentos necesarios para la importación y la exportación. • Automatizar progresivamente los trámites fronterizos y aduaneros para reducir las demoras en las fronteras internacionales. • Fomentar el procesamiento de la documentación de importación previo a la llegada para reducir el tiempo en las aduanas.

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
		• Acelerar los controles para los productos perecederos y la prestación de un trato preferencial con respecto al despacho de aduanas a estos productos. • Ampliar el uso de auditorías posteriores al despacho de aduanas. • Simplificar los trámites.
	Mejorar la cooperación y el diálogo de todas las partes interesadas en el comercio internacional.	• Mejorar la cooperación con las autoridades aduaneras y organismos fronterizos de los países vecinos. • Mejorar la cooperación y coordinación entre las diferentes agencias fronterizas y las partes interesadas en los controles fronterizos en El Salvador. • Brindar información adecuada y oportuna sobre cambios regulatorios al sector privado. • Dar al sector privado un espacio para observaciones antes de la introducción o modificación de regulaciones relacionadas con el comercio internacional. • Volver aún más inclusivas las consultas con el sector privado
Reducir la duración y los costos de los procedimientos administrativos	Acelerar la ejecución de las iniciativas de política para reducir la burocracia, simplificar los procedimientos para las empresas y aumentar la transparencia.	• Poner en marcha la ventanilla única para los permisos de construcción y proseguir esfuerzos para consolidar e integrar las múltiples "ventanillas únicas" con un enfoque basado en el usuario. • Aplicar el Plan de Simplificación y Digitalización de Trámites. • Ultimar el Registro Nacional de Trámites. • Velar por que el proceso de mejora regulatoria y la creación del Registro Nacional de Trámites reciban los recursos adecuados. • Garantizar la creación del Tribunal para la Eliminación de Barreras Burocráticas (TEBB). • Acelerar la digitalización de los procedimientos administrativos.
	Simplificar los procedimientos de obtención de incentivos fiscales y aumentar la transparencia.	• Reducir los plazos para su obtención y garantizar el respeto por los plazos estipulados por la ley. • Reducir el número de instituciones que participan en la concesión de dichos incentivos en el sector turístico. • Mejorar el acceso a información detallada sobre los trámites necesarios para optar a incentivos fiscales en línea.
Mejorar el acceso al financiamiento de micro y pequeñas empresas.	Velar por que los programas públicos de mejora del acceso al financiamiento de micro y pequeñas empresas impidan una transferencia de riesgos excesiva del sector privado al sector público.	• Priorizar la canalización de fondos públicos a través de instituciones financieras privadas siempre que sea posible, en lugar de otorgar préstamos a empresas privadas directamente a través de instituciones públicas como BANDESAL. • Privilegiar los esquemas de garantía de préstamos tales que PROGRAMYPE por encima del préstamo directo de fondos públicos a las empresas. • Desarrollar coinversiones como las de MINEC, financiadas conjuntamente por préstamos o subvenciones públicas y por fondos propios de las empresas o préstamos del sector privado.
	Velar por que los recursos se dirijan a empresas viables parcial o completamente excluidas de los mercados financieros o que se enfrentan a restricciones de crédito (adicionalidad).	• Conceder apoyo público solo a las empresas sin acceso a instituciones financieras privadas (p. ej., debido a la falta de garantías) o que enfrentan tasas de interés excesivamente altas. • Evaluar rigurosamente la viabilidad y rentabilidad de las empresas que se benefician del apoyo. • Promover la evaluación de riesgos de proyectos y no solo de personas naturales o jurídicas en las instituciones financieras para acordar créditos a más personas y MYPE con proyectos exitosos.
	Evaluar con rigor los programas públicos de mejora del acceso al financiamiento de micro y pequeñas empresas para abandonar las políticas que se han vuelto ineficaces o ya no son necesarias.	• Fortalecer las bases de datos de las instituciones públicas sobre las mipymes y la coordinación y el intercambio de datos entre instituciones para generar sinergias. • Fortalecer el monitoreo de la colocación de crédito. • Impulsar las evaluaciones de resultados, intermedias y de impacto con la supervisión de los entes que proveen los fondos.

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
	Fortalecer las capacidades técnicas de las micro y pequeñas empresas, y prestarles apoyo técnico para rellenar las solicitudes de préstamo de instituciones financieras formales.	• Fortalecer las capacidades institucionales especializadas para el apoyo técnico y la educación financiera de las MYPE: o Crear el rubro de asesores financieros para la MYPE en CONAMPYPE. o Crear el consejo de asesoría financiera de la MYPE en CONAMPYPE. o Fortalecer la educación financiera en línea, articulando los esfuerzos de educación financiera entre los bancos públicos (banca estatal y la banca de fomento). • Modernizar los centros de atención a MYPE.
	Facilitar procedimientos de insolvencia especializados (acuerdos extrajudiciales) para comerciantes y microempresas, y ampliar los acuerdos extrajudiciales a las pequeñas empresas.	• Modificar el anteproyecto de Ley de Insolvencia para ampliar los acuerdos extrajudiciales a las pequeñas empresas. • Una vez logre aprobarse, divulgar la ley con todos los actores involucrados para asegurar su implementación.
	Fomentar la inclusión financiera entre la MYPE.	• Reformar el marco legal y las normativas del Banco Central de Reserva y de la Superintendencia del Sistema Financiero para las MYPE. • Desarrollar y aprobar el Plan de Acción previsto en la Política Nacional de Inclusión Financiera lo antes posible.
	Fomentar la formalización de más MYPE.	• Simplificar los trámites administrativos para la formalización de las MYPE. • Considerar la introducción de un régimen de tributación simplificado para MYPE en El Salvador. • Mejorar el marco jurídico de las EdRL para mejor adaptarlas a las necesidades de las MYPIMES o introducir un régimen especial de EdRL para MYPIMES. Un nuevo marco jurídico para las EdRL o un régimen especial de EdRL para MYPIME debería especialmente: o Otorgar personalidad jurídica a las EdRL o o autorizar las EdRL unipersonales. • Introducir un régimen de contabilidad simplificada para las MYPESimplify administrative procedures for the formalisation of MSEs. • Consider the introduction of a simplified taxation regime for MSEs in El Salvador.
Acelerar la digitalización de El Salvador	Mejorar la infraestructura digital de El Salvador.	• Mejorar el acceso a los cables de fibra óptica, la banda ancha móvil y otra infraestructura digital en las zonas rurales. • Dotar a El Salvador de un punto de intercambio de Internet propio. • Conectar El Salvador a su propio cable submarino de fibra óptica. • Acelerar la transición de la televisión analógica a la digital a fin de liberar más espectro radioeléctrico para la banda ancha móvil. • Movilizar recursos financieros públicos y privados suficientes para invertir en la infraestructura digital de El Salvador.
	Fortalecer las capacidades digitales de la población y de las micro y pequeñas empresas	• Ampliar las políticas para fomentar la adopción de tecnologías digitales por parte de las mipymes.
	Seguir mejorando la gobernanza electrónica de El Salvador	• Poner en pleno funcionamiento la firma electrónica. • Mejorar la calidad de y el acceso en línea a los datos gubernamentales.
Fortalecer el marco institucional para la innovación.	Institucionalizar la coordinación de la implementación de la Política de Innovación, Ciencia y Tecnología, con un	• Un ente supraministerial será encargado de coordinar la implementación de la Política de Innovación, Ciencia y Tecnología. • Atribuir el liderazgo dentro del ente supraministerial a la Secretaría de Innovación de la Presidencia, expandiendo sus funciones actuales.

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
	espacio de consulta y amplia representación del sector empresarial, de la sociedad civil y de la academia.	• Asegurar que el ente supraministerial esté dotado de suficientes recursos financieros y humanos. • Finalizar la creación de la Agencia Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología, operacionalizar esta agencia y dotarla de recursos financieros suficientes. Esta agencia podría ser la encargada de coordinar la implementación de la política de innovación y complementarse con un ente consultivo para la definición de la política de innovación, ciencia y tecnología. • Establecer un Observatorio Nacional de Innovación para dar seguimiento a los proyectos de innovación. Este Observatorio podría formar parte del ente supraministerial para la innovación.
	Establecer el ecosistema de innovación, ciencia y tecnología: un mecanismo articulador de todos los esfuerzos y actores públicos, privados y de sociedad civil y un espacio de diálogo y coordinación interinstitucional y multisectorial para promover una cultura de innovación y hacer una priorización de temas relacionados con la innovación, ciencia y tecnología.	• Crear a corto plazo un comité para dar los primeros pasos de esta articulación y de este diálogo. • Crear la metodología de trabajo de ese comité.
Fortalecer el marco legal y de política para la innovación, ciencia y tecnología.	Alinear la política de innovación y su marco temporal con la política de transformación productiva, la política nacional de educación superior y la política nacional agropecuaria.	• Considerar la fusión de las políticas de innovación y de transformación productiva en una política de desarrollo económico impulsada por la innovación. • Modernizar y actualizar la Ley de Desarrollo Científico y Tecnológico y la Ley de Fomento Productivo. • Actualizar la Política de Emprendimiento.
	Mejorar el Sistema de Protección de Propiedad Intelectual de El Salvador.	• Reformar la Ley de Propiedad Intelectual para crear el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual. • Mejorar y simplificar los registros y otros procesos relacionados con las patentes.
	Incorporar la perspectiva de largo plazo en la formulación de políticas para fomentar la innovación a través de ejercicios de prospectiva específicos y consultas con todos los actores relevantes.	• Construir una visión de largo plazo de la política de innovación, ciencia y tecnología. • Incorporar la perspectiva de largo plazo en el ecosistema de innovación, ciencia y tecnología.
Mejorar los instrumentos de política para fomentar la innovación.	Diseñar políticas activas de difusión de tecnologías, sobre todo políticas adaptadas a las necesidades de las mipymes y empresas más allá de los usuarios pioneros de tecnología (empresas de alta tecnología y start-ups).	• Diseñar servicios de extensión técnica, que brindan información y servicios de divulgación a micro y pequeñas empresas. • Impulsar el diseño y la implementación del centro de innovación tecnológica para el desarrollo de proyectos productivos empresariales (liderado actualmente por el Ministerio de Economía).
	Diseñar mecanismos de transferencia tecnológica directa, entre el sector privado, la investigación y el sector educativo	• Crear un modelo único de centros de ciencia y tecnología para fomentar la innovación y facilitar la transferencia de tecnología y armonizar los centros de innovación existentes (CDMYPES, Centro de Extensión, CDARTE, CITDE, CATI, Oficina de Innovación Financiera). • Crear centros de innovación cofinanciados y liderados conjuntamente por el sector privado, recursos públicos y la academia, cuyo fin sea apoyar a las empresas en su transformación productiva.

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
Optimizar las políticas de apoyo a la transformación productiva y mejorar su coordinación, alineamiento y evaluación (Capítulo 5)		
Fortalecer el marco institucional para el fomento productivo	Crear un mecanismo institucional público-privado que se encargue de la formulación y la coordinación de las políticas que respaldan la transformación productiva.	• Revisar las atribuciones de las principales instituciones y asignar las funciones de coordinación o crear una institucionalidad dedicada a la coordinación de las políticas de transformación productiva. • Reformar la Ley de Fomento a la Producción para reactivar el Comité del sistema integral de fomento a la producción como comité consultivo de fomento a la producción empresarial, en línea con las funciones atribuidas al Gabinete de Productividad y Competitividad en la Política de Comercio e Inversiones. • Atribuirle al ente coordinador el objetivo de establecer una visión de una política de transformación productiva moderna y de codiseñar la política industrial.
	Establecer una agencia ejecutora de políticas de desarrollo productivo con base en la propuesta de la Política de Comercio e Inversiones para favorecer enfoques de clúster o basados en problemas bien identificados.	• Realizar un mapeo detallado de las políticas de transformación productiva ejecutadas por distintos entes. • Consolidar las capacidades de implementación alrededor de estrategias transversales de transformación productiva.
Promover el diálogo público-privado alrededor de la transformación productiva	Promover un diálogo público-privado amplio, global e institucionalizado de forma regular en El Salvador, con objetivos claros y ámbitos de trabajo bien definidos.	• Establecer el ámbito de acción y los participantes del proceso de diálogo (aprovechar procesos de diálogo en curso como el comité de facilitación de comercio). • Construir ámbitos de dialogo alrededor de una institucionalidad permanente.
Alinear las políticas que respaldan la transformación productiva y focalizar esfuerzos en la ejecución	Mejorar la formulación, coordinación e implementación de las políticas de transformación productiva.	• Alinear unas con otras las distintas políticas que respaldan la transformación productiva (políticas de transformación productiva, inversión, comercio, desarrollo empresarial). • Alinear las políticas de transformación productiva con las políticas de innovación, ciencia y tecnología. Considerar fusionar las políticas de innovación y de transformación productiva en una política de desarrollo económico impulsada por la innovación. • Centrar los esfuerzos en la ejecución acelerada de las políticas, no en el diseño de nuevos documentos estratégicos. • Velar por que los documentos estratégicos vayan seguidos de planes de acción con hitos identificados, una priorización clara, plazos concretos para la ejecución de dichas acciones y acciones presupuestadas, asociadas al presupuesto según corresponda.
Revisar y ampliar la caja de herramientas de la política de fomento productivo	Evaluar sistemáticamente los instrumentos de políticas de fomento productivo.	• Mejorar el seguimiento y la evaluación de la ejecución de las medidas de política previstas en los documentos estratégicos. • Realizar un inventario de las políticas de apoyo productivo e identificar las metas para su evaluación. • Evaluar sistemática y rigurosamente los instrumentos de políticas de fomento productivo para concentrar. recursos humanos, financieros y materiales en los más eficientes y reducir el número de instrumentos de política en apoyo a empresas.
	Reforzar los instrumentos de políticas de fomento productivo.	• Destinar un porcentaje mayor del presupuesto para políticas de transformación productiva a instrumentos de política accesibles por empresas medianas y políticas que ayuden a crecer a las micro y pequeñas empresas. • Crear más incentivos y programas de apoyo sectoriales para respaldar los sectores estratégicos. • Añadir una óptica prospectiva a la identificación de sectores y productos prioritarios (análisis de valores de exportación, tendencias de crecimiento, demanda mundial, creación de empleo).

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
		• Transparentar los criterios de atribución de incentivos.
	Reequilibrar la importancia relativa de incentivos fiscales y programas de apoyo productivo.	• Evaluar de forma sistemática y periódica los costos y beneficios de los regímenes de incentivos fiscales, y reducir o eliminar dichos incentivos cuando su costo supere los beneficios. • Reducir la importancia de los incentivos fiscales y, al mismo tiempo, focalizarlos mejor y destinar más recursos a otros bienes públicos. • Considerar redirigir el gasto tributario hacia inversiones en I+D+I en vez de a sectores ampliamente definidos.
	Diseñar instrumentos para apoyar los encadenamientos productivos en clústeres productivos y cadenas de valor.	• Apoyar la generación de clústeres productivos con programas de apoyo dirigidos a asociaciones de empresas por clúster productivo (fondos concursables para la organización de clústeres, asistencia técnica, inteligencia de mercado). • Apoyar redes locales de empresas para la formación de vínculos productivos, la capacitación de empresarios y la organización a nivel de territorio. • Apoyar la formulación de planes de fortalecimiento de cadenas de valor para sectores prioritarios. • Establecer un sistema de información de proveedores y compradores nacionales de insumos y bienes intermedios para facilitar la vinculación productiva. Movilizar la información para la vinculación con mercados internacionales. • Establecer un diálogo con cadenas de valor que exportan a la subregión para apoyarlas para exportar más allá.
	Vincular más instrumentos de política que apoyan a las mipymes con la formalización.	• Ampliar la asistencia técnica con el proceso de formalización a las mipymes informales. • Incluir medidas de apoyo con el proceso de formalización en las políticas públicas y programas que apoyan a las empresas informales.
	Favorecer los vínculos entre zonas francas y parques de servicios, y la economía local.	• Eliminar gradualmente las exenciones tributarias para insumos y equipo de importación, o quitarles peso en sectores distintos de las maquilas. • Crear programas que permitan emparejar inversores internacionales con proveedores locales, y asistir a estos últimos en el fortalecimiento de las habilidades y competencias adecuadas.
Hacia la gestión integrada de los recursos hídricos, el abastecimiento de agua y el saneamiento para todos (Capítulo 6)		
Establecer la gobernanza y la financiación de la gestion integrada de recursos hídricos a nivel de cuenca.	Establecer a través de la Autoridad Salvadoreña del Agua la gobernanza por cuenca.	• Encomendar a las agencias de cuenca la recolección de cargos (extracción, vertido, contaminación) y su redistribución para financiar las medidas de GIRH de acuerdo con las prioridades establecidas en el plan de manejo por cada cuenca
	Implementar un enfoque basado en riesgos en cada cuenca.	• Involucrar todas las partes interesadas en la GIRH (cada uno buscando minimizar su riesgo). • Encomendar a las agencias de cuenca la conclusión de acuerdos con las partes interesadas.
	Desarrollar una ‘cultura del agua’	• Involucrar a las partes interesadas en la gestión de riesgos (para abordar el problema de la baja aceptabilidad pública de la tarificación del agua en El Salvador).
Implementar un enfoque de gestion de riesgos a los riesgos de escasez de agua, inundaciones, y contaminación del agua	Definir áreas de riesgo dentro de cada cuenca (diferentes de las zonas prioritarias existentes) donde priorizar acciones:	• Áreas de captación de agua potable (para asegurar el abastecimiento de agua potable de la población). • Acuíferos vulnerables a la escasez y su zona de recarga (para preservar la integridad de los acuíferos). • Ríos y lagos vulnerables a los nitratos y fosfatos (para impedir la proliferación de algas y Jacinto de agua). • Acuíferos vulnerables a los nitratos y fosfatos y su zona de recarga (para preservar la integridad de los acuíferos). • Áreas vulnerables a las inundaciones en función de la periodicidad de las crecidas de los ríos, cada diez años, cien años (para planificar medidas de control de caudal río arriba).

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
		• Cuerpos de agua sensibles a la contaminación (para planificar medidas de control de vertidos de acuerdo con los objetivos de calidad de los cuerpos de agua). • Cabeceras de cuenca (conservación del suelo y el agua para regular el régimen hídrico y prevenir inundaciones y deslizamientos de tierra río abajo). • Tramos de ríos a rehabilitar para que encuentren su curso natural (para prevenir inundaciones río abajo y preservar la vida acuática).
	Establecer niveles de riesgo aceptables	• En cada área de riesgo lograr acuerdos de las partes interesadas sobre niveles aceptables de extracción, contaminación, inundaciones (para gestionar las demandas en competencia y prevenir conflictos en el uso del agua). • En paralelo, organizar ""evaluaciones de nivel de preocupación"" (concern assessment) de las partes interesadas para corregir las percepciones erróneas de riesgos.
	Gestionar el riesgo (seleccionar instrumentos de política —p. ej., instrumentos económicos— para lograr de manera costo-efectiva los objetivos aceptables de riesgo acordados previamente).	• Además de establecer límites de extracción para masas de agua amenazadas de escasez, establecer cargos por extracción a niveles suficientes para fomentar la conservación del agua. • Eliminar progresivamente el subsidio a la tarifa de electricidad para bombear agua subterránea, ya que va en contra del incentivo creado por los cargos de extracción para preservar el agua. • Además de establecer límites permisibles de descarga de aguas residuales al medioambiente, establecer cargos por contaminación con tasa de acuerdo con la carga contaminante de las aguas residuales y la vulnerabilidad de las aguas receptoras, en base a los cánones por vertido establecidos en la LGRH. • Movilizar apoyo financiero público para financiar la conservación del suelo y el agua en las cabeceras de cuenca • Considerar pagos por servicios ecosistémicos (PSE) para mejorar la conservación del suelo y el agua de las laderas. • Para `dar espacio al agua'y mejorar así el ciclo hidrológico, preserver la vida acuática y evitar inundaciones, además de la normative directa sobre caudales ecológicos.
Planificación financiera estratégica para abastecimiento de agua potable y saneamiento.	Estimar las necesidades de financiación según las metas (p. ej., acceso universal a agua y saneamiento [AAS] para 2050).	• Estimar las necesidades de infraestructura AAS. • Estimar las necesidades de rehabilitación de la infraestructura existente. • Estimar ganancias de eficiencia en el lado de la demanda (p. ej., expansión de la medición del agua, reutilización de aguas residuales tratadas). • Estimar las necesidades de agua para la industria y la agricultura. • Estimar las necesidades de la infraestructura de almacenamiento de agua (presas, embalses).

	Estimar los ingresos esperados, examinando diferentes escenarios de tarificación y fuentes de financiamiento.	• Estimar ingresos esperados a través de:
		  ○ Factura del agua.
		  ○ Apoyo financiero público.
		• Examinar diferentes escenarios posibles dentro del marco legal:
		  ○ statu quo
		  ○ aumento en la base (incluye plantas de tratamiento de aguas residuales, alcantarillado por m3 y no tarifa plana)
		  ○ aumento de la tasa por m^3
		  ○ cambio en la estructura de tarifas (diferentes bloques, sin bloques - puramente volumétrico)

	Cerrar la brecha de financiamiento.	

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
Establecer la tarificación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento	Como un paso transicional, combinar tarifas de agua (factura de agua), transferencias presupuestarias y transferencias de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).	• Estimar beneficios para la salud pública que aporta la infraestructura AAS (para justificar las transferencias presupuestarias y de AOD). • Facilitar el acceso a la ayuda reembolsable (préstamos, bonos, acciones) al ofrecer una garantía de ingresos (a través de las transferencias presupuestarias y de AOD).
	Moverse gradualmente hacia el objetivo último de la "recuperación total de costos".	• Aumentar gradualmente las tarifas a niveles que sean suficientes para recuperar los costos de construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de AAS, así como la constitución de reservas financieras para inversiones requeridas por ley. • Atraer inversión extranjera directa a través de una tarificación que cubre los costos y permite un margen de beneficio (legal).
Educación y desarrollo de habilidades para el desarrollo en El Salvador (Capítulo 7)		
Dirigir la expansion de la educación preprimaria y los servicios de AEPI.	Proveer acceso universal a la educación preprimaria obligatoria a partir de los 4 años de edad y focalizar la expansión de servicios de AEPI familiares, comunitarios y públicos en zonas vulnerables.	• Reforzar la oferta de educación preprimaria en el contexto de la política Crecer Juntos. • Desarrollar un enfoque participativo para la planificación de la expansión de AEPI en niveles descentralizados con una prioridad para las zonas vulnerables. • Promoción en las comunidades, por parte de proveedores de servicios sociales y otros actores locales, para animar a las familias a confíar y acceder a programas de aprendizaje temprano. • Desarrollar estándares nacionales (infraestructura, pedagogía, docentes), monitoreo y certificación de programas y trabajadores para una educación preprimaria de calidad. • Promover soluciones adaptables locales (p. ej., horarios flexibles, acceso de medio tiempo) para facilitar la combinación del trabajo y del cuidado.
	Asegurar el financiamiento del nuevo plan estratégico para la primera infancia Crecer Juntos.	• De ser necesario, usar mecanismos de financiación innovadores y sostenibles, tales como impuestos específicos, bonos de impacto o contribuciones privadas para aumentar las opciones más allá de las disponibles a partir del presupuesto general o de la ayuda de donantes bilaterales y multilaterales. • Alinear los recursos aportados por la cooperación internacional a programas nacionales articulados y no como programas específicos aislados. • Asegurar la coordinación presupuestaria entre sectores mediante la programación conjunta y enfoques de entrega de servicio, vinculados a los procesos de planificación de cada sector. • Desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación integrados entre sectores.
	Diseñar y desarrollar una estrategia nacional de comunicación para apoyar la conciencia de AEPI y la educación preprimaria obligatoria al nivel comunitario	• Reforzar mensajes alrededor de la AEPI holística para niños, padres, cuidadores y futuros padres. • Adaptar las estrategias para dirigirse a poblaciones vulnerables reconociendo su especificidad (madres jóvenes, indígenas, pobres, con discapacidad, etc.), con el apoyo de autoridades locales, líderes comunitarios y grupos de promoción de la educación. • Construir y movilizar el apoyo de AEPI entre funcionarios de alto nivel y a los servidores públicos para mantener la continuidad entre administraciones.

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
Apoyar la escolaridad y la progresión de todos los niños, niñas y jóvenes en la educación básica y secundaria a través de un apoyo e incentivos focalizados.	Expandir la educación obligatoria hasta el final de la educación secundaria.	• Considerar alargar la educación obligatoria incluyendo la educación secundaria alta, garantizando el acceso, especialmente en zonas rurales.
	Poner a disposición recursos apropiados para reducir las desigualdades en el acceso a la educación de calidad.	• Reducir el impacto en la escolaridad y el desempeño escolar de las desigualdades sociales y de ingresos mediante el uso de transferencias eficientes para familias vulnerables en todos los niveles educativos. Examinar los beneficios de agregar la asistencia a la escuela como condicionante de prestaciones o bonos específicos. • Diseñar programas de transferencias condicionadas para garantizar la asistencia en todos los niveles de atención. • Garantizar el derecho a la educación para todos los niños y las niñas durante situaciones de emergencia (p. ej., con la expansión de accesos a internet comunitarios) y en las zonas vulnerables. • Desarrollar un esquema de motivación para atraer docentes experimentados y capacitados a las escuelas con dificultades y en zonas rurales.
	Evaluar el impacto de programas de prevención de la violencia a nivel de escuelas y reforzar aquellos que tengan resultados positivos.	• Establecer programas con un enfoque integral de prevención de la violencia en el ámbito escolar (consejería escolar, material pedagógico y formación para alumnos, docentes, familias) como complemento a los esfuerzos en programas basados en el enfoque de seguridad pública. • Evaluar los distintos programas de prevención de la violencia en el ámbito escolar y el impacto de otros programas (como el sistema de EITP) en la violencia en el ámbito escolar. • Escalar programas con eficacia probada en función de las necesidades de cada centro educativo o municipio ampliando su cobertura.
Aumentar la calidad de la educación obligatoria.	Reforzar el sistema de evaluación educativa para informar a las políticas educativas y la enseñanza	• Participar regularmente en evaluaciones periódicas de aprendizaje regionales o internacionales. • Desarrollar la capacidad técnica para producir evaluaciones de aprendizaje nacionales que puedan usarse para mejorar la planificación, la creación de políticas y para identificar fortalezas y debilidades del sistema educativo (p. ej., la alineación con el programa nacional, la alineación con los estándares internacionales). • Establecer una institucionalidad sólida para el sistema de evaluación educativa. Considerar el establecimiento de un ente autónomo encargado de la evaluación educativa. • Establecer y poner en práctica una estrategia diferenciada de difusión de los resultados de procesos de evaluación educativa. • Fomentar el uso de los resultados de las evaluaciones para mejorar la enseñanza. • Considerar la inclusión de evaluaciones de aprendizaje en encuestas a los hogares, que se centra en la inclusión y en la participación de la comunidad para acercarse a los niños y las niñas no escolarizados. • Considerar la inclusión del módulo de evaluación fuera de la escuela en próximas participaciones en el programa PISA.
	Mejorar la calidad de los programas de formación docente inicial y continua para que tomen mejor en cuenta el entorno escolar y las necesidades específicas.	• Realizar una evaluación de la formación inicial docente, incluyendo criterios de atracción y entrada a la docencia, contenidos programáticos y horas de práctica. • Monitorear y regular la oferta de formación educativa continua, con prioridad para docentes en ambientes desafiantes (p. ej., escuelas multigrado, unidocente y bidocente, zonas remotas). • Desarrollar formación continua con materias sobre los desafíos emergentes, incluidos, por ejemplo, enfoques tempranos de lectura y conocimientos básicos de aritmética en los grados; técnicas de gestión de salones de clase con énfasis en salones multigrado; desarrollo socioemocional; enseñanza a distancia. • Desarrollar procesos de gestión docente ordinaria (evaluación, inspección, formación) y de la motivación para la carrera docente. Evaluar la idoneidad de las políticas de gestión de docentes.

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
	Revisar los procesos de gestión del personal docente, avance y desarrollo de la carrera.	• Revisar los mecanismos de incentivo, reconocimiento al mérito y al desempeño en la carrera docente. • Adecuar la atribución de plazas a las necesidades en términos de especialidades y competencias de los docentes.
	Mejorar la calidad y el carácter inclusivo de la enseñanza y los ambientes de aprendizaje.	• Restaurar o mejorar la infraestructura escolar en áreas rurales y remotas. Evaluar la calidad de la infraestructura, el acceso al agua, el saneamiento y la higiene y priorizar las escuelas con mayores necesidades. • Evaluar si los estándares aplicados son todavía apropiados para un entorno de enseñanza y aprendizaje de calidad. • Valorar la atención específica por tipos de población y zonas como complemento a los estándares establecidos • Asegurar un suministro adecuado de insumos de aprendizaje y de enseñanza, incluso fuera del salón de clases para todos los alumnos • Desarrollar propuestas pedagógicas adaptadas a los entornos específicos (p. ej., en áreas rurales). • Desarrollar programas innovadores que usen tecnología móvil, bibliotecas móviles y que incluyan programas de alfabetización familiar.
Aumentar la pertinencia de la educación para mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes salvadoreños y reforzar su compromiso con la educación.	Desarrollar mecanismos para identificar la demanda de competencias de los sectores productivos y traducirlas en planes de estudios modernos y flexibles.	• Desarrollar una Estrategia de Competencias basada en las necesidades del país, que permita mejorar la oferta de educación y adaptarla a las necesidades identificadas en materia de competencias. • Desarrollar mecanismos para identificar la demanda de competencias de los sectores productivos y ajustar el currículo de la EFTP a través de consejos sectoriales de competencias u otros mecanismos de coordinación público-privada. • Reforzar los órganos de coordinación que actúan de enlace entre el sector privado, los centros educativos y las instituciones públicas. • Establecer y fortalecer más comités sectoriales de formación técnica y profesional. • Apoyar la articulación de los Sistemas de Educación Técnica y Formación Profesional, reforzando las instancias de coordinación y la capacidad de los entes que participan en ellos. • Desarrollar y adoptar un marco nacional de cualificaciones y perfiles de competencias en sectores prioritarios. • Establecer un mecanismo de reconocimiento de competencias que permita la entrada en el sistema de educación superior por trayectorias no tradicionales.
	Mejorar la oferta de educación técnica y profesional y adaptarla a las necesidades identificadas en materia de competencias	• Reforzar la oferta de formación técnica y profesional, dedicando recursos a la creación de formaciones adaptadas a la demanda y al refuerzo institucional de formadores. • Impulsar un proceso de actualización de maquinaria y equipo en las instituciones educativas que permitan el desarrollo de competencias que faciliten su inserción laboral. • Desarrollar becas, transferencias y otros incentivos financieros para completar la educación y la formación. • Promover vínculos entre instituciones de capacitación y formación, instituciones públicas, empresas e industria y la sociedad civil • Impulsar el desarrollo de prácticas formales, de sistemas de aprendizaje, de programas de pasantías y de formación entre escuelas y empleadores, especialmente a nivel local
	Realizar una revisión del currículo nacional basado en competencias y centrado en los y las estudiantes	• Diseñar una reforma curricular basada en competencias que responda a las necesidades actuales y futuras • Diseñar un proceso participativo para el desarrollo curricular • Incluir en el currículo propuestas pedagógicas centradas en los y las estudiantes y propuestas adaptadas a los diferentes ámbitos educativos (p. ej., áreas rurales).

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
Hacia una gobernanza pública sólida en El Salvador (Capítulo 8)		
Un centro de gobierno (CdG) más estratégico	Continuar aclarando los mandatos de las instituciones del CdG.	• Establecer revisiones periódicas de los mandatos y composición de las instituciones de la Presidencia con el fin de identificar brechas y superposiciones, para definir unidades o asignaciones que puedan ubicarse fuera del CdG, o incluso eliminarse. • Asegurar la existencia de los recursos humanos y financieros adecuados a las instituciones del CdG a fin de garantizar que tengan la capacidad necesaria para llevar a cabo funciones inherentes al CdG, tales como apoyo a la toma de decisiones por parte del jefe de Estado, planificación estratégica, coordinación de políticas gubernamentales integrales, monitoreo del desempeño y comunicación estratégica.
	Revisar y seguir mejorando mecanismos e instrumentos para la coordinación gubernamental integral liderada por el CdG.	• Revisar y actualizar los mandatos y la composición de los mecanismos de coordinación para asegurar que las unidades de la Presidencia involucradas en la coordinación gubernamental integral, los ministerios relevantes, los gobiernos subnacionales, las instituciones públicas y la sociedad civil participen y jueguen un rol activo en la planificación, coordinación y monitoreo de prioridades de política pública. Esto debería incluir revisar y actualizar la composición de los gabinetes de gestión. • Desarrollar mecanismos de coordinación en áreas de políticas donde la cooperación gubernamental integral no se esté implementando ampliamente y, por lo tanto, podría reforzarse, como, por ejemplo, el gobierno abierto. • Codificar y comunicar ampliamente a los ministerios competentes y otras instituciones públicas los criterios y estándares que deben cumplir las propuestas de políticas cuando se envían al CdG para su revisión. El Salvador podría considerar desarrollar pautas claras, a través de herramientas como manuales o plantillas. • Fomentar el uso de canales formales para la resolución de conflictos entre instituciones de la Presidencia, ministerios sectoriales u otras instituciones públicas.
Fortalecer la planificación estratégica.	Institucionalizar la planificación estratégica y desarrollar herramientas asociadas.	• Establecer una instancia de estrategia dedicada a reforzar y coordinar la planificación estratégica a mediano y largo plazo. • Asegurar la disponibilidad de los recursos humanos y financieros adecuados a las instituciones del Centro de Gobierno encargadas de planificación estratégica. • Establecer lineamientos claros para la priorización e implementación de las diversas iniciativas gubernamentales integrales y planes sectoriales, incluyendo una mayor vinculación entre los planes estratégicos y el presupuesto, y el desarrollo de cronogramas de implementación más detallados e indicadores para su monitoreo. • Llevar adelante una evaluación sobre la calidad y la coherencia interna de las estrategias y planes multisectoriales, que incluya una correcta identificación de los recursos necesarios para su implementación (humanos, financieros y materiales). • Identificar posibles sinergias entre iniciativas, particularmente a través de la alineación de los planes sectoriales con los planes gubernamentales integrales, a fin de optimizar el uso de los recursos y evitar superposiciones.
	Desarrollar un marco de monitoreo robusto.	• Elaborar planes de acción detallados para iniciativas gubernamentales integrales y planes sectoriales, que incluyan líneas de base, metas, indicadores y criterios para monitorear y evaluar el desempeño en su implementación. Por ejemplo, El Salvador podría considerar el desarrollo de múltiples indicadores (cada uno de los cuales incluiría una línea de base y un valor objetivo y debería evaluarse con el modelo RACER – *Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*) asociados a cada eje u objetivo dentro de los componentes del Plan Cuscatlán. • Mejorar las capacidades institucionales para llevar a cabo la recolección, procesamiento y análisis de datos en la administración salvadoreña y realizar estas funciones de manera sistemática. • Armonizar los sistemas existentes para la recolección de datos en toda la administración salvadoreña, en línea con los

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
		requisitos de información para un futuro sistema nacional de monitoreo, y desarrollar mecanismos para utilizar estos datos en el proceso de toma de decisiones.
Hacia un estado más moderno.	Armonizar la estrategia de gestión de la fuerza laboral del servicio civil.	• Adoptar una nueva Ley del Servicio Civil para proporcionar el marco legal necesario para el diseño e implementación efectivos de una reforma del servicio civil, acompañándola de una reforma del Código de Trabajo. • Establecer una autoridad institucional con un mandato claro y los recursos adecuados para establecer y supervisar la estrategia nacional de gestión de la fuerza laboral del servicio civil en toda la administración salvadoreña. • Armonizar los perfiles, funciones, términos y condiciones de empleo (p. ej., compensación, duración del contrato, seguridad laboral, derechos y obligaciones) en toda la administración salvadoreña. • Revisar y actualizar periódicamente las competencias y habilidades requeridas, basándose en los aportes y necesidades de los funcionarios públicos y los ciudadanos, para mantenerse al día con las tecnologías cambiantes y las necesidades de la sociedad a la que sirven. • Apoyarse en la recién creada ESIAP para desarrollar programas de capacitación que brinden a los funcionarios públicos las habilidades necesarias para el desempeño de funciones en diferentes instituciones de la administración pública. • Desarrollar herramientas y sistemas de gestión de recursos humanos que permitan monitorear y evaluar el desempeño. Evaluar, recompensar y reconocer el desempeño mediante el desarrollo de indicadores y criterios para cada puesto estandarizado. • Reforzar el papel y el uso sistemático del portal de empleo público (http://www.empleospublicos.gob.sv/) para garantizar que todos los procesos de contratación sean transparentes, abiertos y basados en el mérito.
	Fomentar el uso de las mejores prácticas en la política regulatoria.	• Expandir el trabajo en materia de política regulatoria en El Salvador hacia otras áreas clave que abarquen formalidades y trámites del día a día basados en eventos de vida, que son esenciales, por ejemplo, para acceder a los sistemas de salud y educación (acta de nacimiento, cédula de identidad, etc.), o para participar en el mercado laboral (p. ej., seguridad social/números fiscales). • Asegurar la participación efectiva de las partes interesadas mediante la puesta en marcha del Consejo Consultivo del Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) e involucrar sistemáticamente a las partes interesadas en las primeras etapas del desarrollo de las regulaciones subordinadas. • Apoyar la práctica del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) con orientaciones claras, programas de capacitación y mecanismos de control de calidad, con el fin de generar conciencia y asegurar que el AIR se realice de manera homogénea en toda la administración. • Dar consideración temprana en el ciclo de políticas a los criterios de desempeño para la evaluación ex post, incluyendo si los objetivos de la regulación son claros, qué datos se usarán para medir el desempeño, así como la asignación de recursos institucionales.
	Continuar los esfuerzos hacia la transformación digital.	• Continuar los esfuerzos para el diseño y la implementación de proyectos destinados a reducir las brechas digitales y garantizar el acceso a la conectividad en todo el territorio de El Salvador, incluido el desarrollo de casos de negocios claros para sustentar el financiamiento y la implementación enfocada de los diversos proyectos de tecnologías digitales en El Salvador. • Fortalecer el rol del Comité Nacional de Ciberseguridad para promover la coordinación y colaboración interministerial, y continuar los esfuerzos en la implementación de la política nacional de ciberseguridad de El Salvador. • Proseguir los esfuerzos en la unificación e integración de todas las plataformas existentes (ventanillas únicas) en la administración salvadoreña en la ventanilla única ciudadana.

Objetivos	Recomendaciones	Recomendaciones detalladas y acciones
		• Desarrollar e implementar sistemas que apoyen la gestión del cambio dentro de la administración pública. Para ello, El Salvador podría comenzar trabajando con algunos ministerios específicos en proyectos piloto, para dar visibilidad a estos procesos y a las ventajas de la transformación digital no solo para la administración pública, sino también para el servicio civil.
	Definir mandatos claros y desarrollar herramientas para aumentar la transparencia, integridad, rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas.	• Desarrollar una Estrategia de Gobierno Abierto nacional que sirva de marco para todas las iniciativas de gobierno abierto, al tiempo que asegura que se sigan pautas metodológicas similares y contribuyan a una visión compartida de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas. • Identificar y asignar una unidad con un mandato claro para tomar la iniciativa en la dirección y orientación del diseño e implementación de una estrategia nacional de gobierno abierto y promover el desarrollo de una cultura de gobierno abierto en toda la administración salvadoreña. • Desarrollar mecanismos de coordinación (p. ej., una mesa interministerial o grupos de trabajo) en el área de gobierno abierto. • Realizar evaluaciones independientes periódicas sobre los estándares y avances en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública y sobre la efectividad de los arreglos institucionales vigentes para supervisar su implementación. Incluir a la sociedad civil en estas evaluaciones. • Tomar medidas para asegurar que la ciudadanía y las partes interesadas participen activamente en todas las fases del ciclo de políticas (diseño, implementación, monitoreo, evaluación, etc.), estableciendo o fortaleciendo mecanismos efectivos de información, consulta y participación.

Notas

[1] Las tasas de violencia se redujeron notablemente en 2021 y especialmente en 2022. A finales de 2022 no existe análisis detallado del impacto de esta reducción en el bienestar de la población o el desarrollo del país.

[2] La fase 1 se implementó de julio a diciembre de 2019, la fase 2 de octubre de 2020 a junio de 2021 y la fase 3 de junio de 2021 a julio de 2022.

[3] La oligarquía cafetera es conocida como las "catorce familias", debido al elevado nivel de concentración de la tierra y del poder. En la práctica, el número era más próximo a unas sesenta (Wade, 2016[4]).

[4] Las remesas alcanzaron el 26.2 % del PIB en 2021 (según estimaciones del Banco Central de Reserva).

Referencias

Acevedo, C. (2003), "La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX", *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, No. RE2-03-003, Banco Interamericano de Desarrollo, https://publications.iadb.org/es/la-experiencia-de-crecimiento-economico-en-el-salvador-durante-el-siglo-xx. [3]

Asamblea Legislativa (2021), "Decretos emitidos en 2020", *Asamblea Legislativa, El Salvador*, http://www.asamblea.gob.sv/decretos/decretosporanio/2020/0 (accessed on febrero 2021). [29]

Asamblea Legislativa (2020), *Decreto Legislativo n.° 593*, 14 de marzo de 2020, Asamblea Legislativa, El Salvador, https://www.jurisprudencia.gob.sv/PDF/DECRETO_No_593.PDF. [16]

Asamblea Legislativa (2020), *Decreto legislativo n.° 607*, 26 de marzo de 2020, Asamblea Legislativa, El Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/FE7D1824-5D54-48D6-BFAE-3FF246FCD29A.pdf. [21]

Asamblea Legislativa (2020), *Decreto legislativo n.° 608*, 26 de marzo de 2020, Asamblea Legislativa, El Salvador, https://www.diariooficial.gob.sv/seleccion/30230. [19]

Asamblea Legislativa (2020), *Decreto legislativo n.° 640*, 5 de marzo de 2020, Asamblea Legislativa, El Salvador, http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/05-mayo/05-05-2020.pdf. [20]

Banco Mundia/PNUD (2022), *Not There Yet: Slow Recovery and Many Left Behind as Latin America and the Caribbean Navigates the Ripples of the Pandemic*, World Bank and United Nations Development Programme. [33]

Banco Mundial (2023), *World Development Indicators (database)*, World Bank, Washington D.C., https://data.worldbank.org/. [71]

Banco Mundial (2022), *Tracking SDG7: The Energy Progress Report 2022*, World Bank, Washington D.C., https://trackingsdg7.esmap.org/. [79]

Banco Mundial (2021), *Statistical Performance Indicators (database)*, World Bank, Washington D.C., https://www.worldbank.org/en/programs/statistical-performance-indicators. [88]

Banco Mundial (2020), *Doing Business 2020, El Salvador*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/e/el-salvador/SLV.pdf. [91]

Banco Mundial (2018), *Bilateral Estimates of Migrant Stocks in 2017*, Banco Mundial, Washington D. C., https://pubdocs.worldbank.org/en/705611533661084197/bilateralremittancematrix2017-Apr2018.xlsx. [44]

Banco Mundial (2015), *Diagnóstico Sistemático de País: Construyendo sobre las fortalezas para una nueva generación*, Banco Mundial, Washington D.C., http://documents1.worldbank.org/curated/en/385371467998190389/pdf/97718-CAS-P151397-K8831-Box391451B-white-cover.pdf. [54]

Barrios, J. et al. (eds.) (2019), *BIDeconomics El Salvador: Impulsando el crecimiento inclusivo y sostenible*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://doi.org/10.18235/0001617. [62]

BCR (2022), "Resultados Crecimiento Económico de El Salvador 2021 y Proyección 2022", *Banco Central de Reserva, El Salvador*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/62a6fcf22d7c41cc014c1c43d3b0fc81.pdf. [30]

Boyce, J. (1995), "External assistance and the peace process in El Salvador", *World Development*, https://doi.org/10.1016/0305-750X(95)00108-O. [6]

CEPAL (2022), *Panorama Social de América Latina 2021*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021. [35]

CEPAL (2021), *CEPALSTAT (base de datos)*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html (accessed on 1 October 2019). [61]

CEPAL (2019), "Portal de inversión social en América Latina y el Caribe", *Observatorio de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Comisión Económica de Naciones Unidas para America Latina y el Caribe, Santiago, https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es. [9]

CEPAL (2015), *Cambio Climático en Centroamérica: impactos potenciales y opciones de política pública*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://www.cepal.org/es/publicaciones/39149-cambio-climatico-centroamerica-impactos-potenciales-opciones-politica-publica. [60]

Comité de Seguimiento y Veeduría Ciudadana del Fondo de Emergencia, Recuperación y Reconstrucción Económica (2021), *Tercer Informe Mensual*, https://cutt.ly/Zks9eGF (accessed on 5 October 2022). [39]

Dada, H. (1978), *La economía de El Salvador y la integración Centroamericana 1954-1960*, UCA Editores. [1]

DARA (2012), *El Monitor de Vulnerabilidad Climática*, DARA, Madrid, https://daraint.org/wp-content/uploads/2012/10/CVM2-Low.pdf. [59]

De Bremond, A. (2007), "The politics of peace and resettlement through El Salvador's land transfer programme: caught between the state and the market", *Third World Quarterly*, Vol. 28/8, https://doi.org/10.1080/01436590701637391. [7]

DHS (2021), *Estimates of the Illegal Alien Population Residing in the United States: January 2015 - January 2018*, Department of Homeland Security, https://www.dhs.gov/immigration-statistics/population-estimates/unauthorized-resident. [50]

DIGESTYC (2021), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2021*, http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html?download=820%3Apublicacion-ehpm-2021. [34]

ECDC (2022), *Data on 14-day notification rate of new COVID-19 cases and deaths (database)*, Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades, https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-national-14-day-notification-rate-covid-19 (accessed on 4 February 2021). [14]

FAO (2022), *FAOSTAT (database)*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, https://www.fao.org/faostat/en/#data (accessed on 1 October 2022). [76]

FMI (2023), *Government Financial Statistics (GFS) (database)*, International Monetary Fund, https://data.imf.org/ (accessed on 10 January 2023). [89]

FMI (1998), *El Salvador: Recent Economic Developments*, International Monetary Fund, Washington, DC, https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr9832.pdf. [5]

Gammage, S. (2006), "Exporting People and Recruiting Remittances: A Development Strategy for El Salvador?", *Latin American Perspectives*, Vol. 33/6, pp. 75-100, https://www.jstor.org/stable/27647973?read-now=1&seq=2#page_scan_tab_contents. [46]

Gobierno de El Salvador (2021), "Decretos y comunicados", *Gobierno de El Salvador*, https://covid19.gob.sv/el-organo-ejecutivo-en-el-ramo-de-salud-considerando/ (accessed on February 2021). [27]

Gobierno de El Salvador (2020), *Acuerdo Ministerial n°301 de Emergencia Sanitaria*, Diario oficial n.° 15, 23 Enero de 2020, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.diariooficial.gob.sv/seleccion/30182. [15]

Gobierno de El Salvador (2020), *Decreto Ejecutivo No. 12, Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19*, https://www.diariooficial.gob.sv/seleccion/30226. [17]

Guilhoto, J. et al. (2019), "Exploring changes in world production and trade: Insights from the 2018 update of OECD's ICIO/TIVA database", *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, No. 2019/04, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/6f9a10dc-en. [64]

IEA (2022), *World Energy Balances (database)*, International Energy Agency, https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/world-energy-balances (accessed on 10 January 2023). [82]

Institute for Criminal Policy Research (2021), *World Prison Brief database*, Birkbeck University of London, London, https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data. [87]

Instituto Universitario de Opinión Pública (2020), *Sondeo de opinión sobre el primer año del Gobierno del Presidente Nayib Bukele y el manejo de la pandemia de COVID-19 por parte de las autoridades*, https://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/informe156.pdf. [18]

ISSS (2022), *Informe de Coyuntura del ISSS. Febrero 2022*, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, El Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/isss/documents/477994/download. [31]

Lungo, M. (1993), "La urbanización del área metropolitana de San Salvador: tendencias a partir de 1970 e ideas preliminares para un desarrollo urbano alternativo", *Avances*, Vol. 1, pp. 1-31, http://repo.funde.org/id/eprint/511/1/AVANCES-1.pdf. [56]

MARN (2018), *Tercera comunicacion nacional sobre cambio climatico*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://rcc.marn.gob.sv/handle/123456789/341. [58]

MARN (2013), *Segunda comunicacion nacional sobre cambio climatico*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, https://unfccc.int/resource/docs/natc/slvnc2.pdf. [57]

Mendizabal, M. et al. (2016), *Tendencia de la temperatura del aire y los eventos extremos de olas de calor en AMSS*, Climate & Development Knowledge Network and Ministry of Environment, El Salvador, http://rcc.marn.gob.sv/handle/123456789/225. [63]

MH (2022), *Resultados de la ejecución del presupuesto general del Estado y de presupuestos especiales*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Gastos.html. [42]

MH (2021), *Informe de ejecucion presupuestaria del Estado, primer semestre 2020*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2020-22035.pdf. [25]

MH (2021), *Informe de ejecucion presupuestaria del Estado, segundo semestre 2020*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/000-DGCG-IF-2020-.pdf. [26]

MH (2021), *Informe de medidas presupuestarias y fiscales adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19 (datos a junio de 2021)*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2021/11/700-DPEF-INF-2021-22581.pdf. [24]

MH (2021), *Resultados de la ejecución del presupuesto general del Estado y de presupuestos especiales 2020*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Gastos.html. [41]

MH (2020), *Estimación de los costos económicos, sociales, fiscales y medidas adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19*, Ministerio de Hacienda, Gobierno de El Salvador, https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UC-IF-2020-001.pdf. [22]

MH (2020), *Informe de medidas presupuestarias y fiscales adoptadas en el marco de la pandemia COVID-19*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2021/11/700-DPEF-INF-2021-22580.pdf. [23]

MIRPS (2020), *III Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones: MIRPS 2020*, Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones, https://www.acnur.org/es-es/publications/pub_mirps/60c246384/iii-informe-anual-del-marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones.html. [53]

MJSP (2022), *Actas homologadas de homicidios y feminicidios*, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador, https://www.seguridad.gob.sv/dia/estadisticas-homologadas/actas-de-la-mesa-de-homologacion-de-las-muertes-violentas/. [85]

Naciones Unidas (2022), *SDG Global Database (database)*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, https://unstats.un.org/sdgs/dataportal. [75]

Naciones Unidas (2016), *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, Asamblea General de las Naciones Unidas, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/292/01/PDF/N1629201.pdf (accessed on 5 August 2022). [52]

Naciones Unidas (n.d.), *UN Population Division Data Portal*, United Nations Population Division, https://population.un.org/dataportal/home (accessed on 1 November 2019). [45]

Nationes Unidas (2019), *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regularr*, https://digitallibrary.un.org/record/1660537?ln=es (accessed on 5 August 2022). [51]

Noe-Bustamante, L., A. Flores and S. Shah (2019), *Facts on Hispanics of Salvadoran origin in the United States, 2017*, Pew Research Center, https://www.pewresearch.org/hispanic/fact-sheet/u-s-hispanics-facts-on-salvadoran-origin-latinos/. [43]

OCDE (2023), "International migration database", *OECD International Migration Statistics* (database), https://doi.org/10.1787/data-00342-en. [48]

OCDE (2021), *Toolkit for Water Policies and Governance: Converging Towards the OECD Council Recommendation on Water*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ed1a7936-en. [92]

OCDE (2020), *COVID-19 Policy Tracker*, OECD Publishing, Paris, http://oecd.org/coronavirus/en/#country-policy-tracker (accessed on 20 May 2020). [28]

OCDE (2019), *Measuring Distance to the SDG Targets 2019: An Assessment of Where OECD Countries Stand*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a8caf3fa-en. [74]

OCDE (2017), *Green Growth Indicators*, https://www.oecd.org/greengrowth/green-growth-indicators/ (accessed on August 2019). [84]

OCDE (2017), *How's Life? 2017: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-en. [67]

OCDE et al. (2021), *Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2958a75d-es. [36]

OCDE et al. (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es. [10]

OCDE et al. (2019), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/25666b8d-en-es. [90]

OCDE et al. (2021), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es. [37]

OIM; MRE; DIGESTYC; BCR (2017), *Encuesta Nacional de Migración y Remesas: El Salvador 2017*, International Organization for Migration; Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Estadísticas y Censos; Banco Central de Reserva. [47]

OIT (2022), "Estadísticas de empleo (base de datos)", *ILOSTAT*, International Labour Organization, https://ilostat.ilo.org/topics/employment/#. [32]

OIT (2022), "ILOSTAT (base de datos)", *Organización Mundial del Trabajo*, http://ilostat.ilo.org (accessed on 1 October 2022). [68]

OMC (2023), *International trade statistics (base de datos)*, WTO Stats, World Trade Organization, Geneva, https://stats.wto.org/ (accessed on 3 January 2023). [65]

OMS/UNICEF (2021), *Estimates for drinking water, sanitation and hygiene services by country (database)*, World Health Organization and United Natinon's Children's Fund, http://www.washdata.org/. [72]

OPS (2022), *Tablero de indicadores básicos*, https://opendata.paho.org/es/indicadores-basicos/tablero-de-los-indicadores-basicos (accessed on 5 October 2022). [40]

Pleitez, W. (1986), "Reforma agraria y desarrollo económico: un examen crítico de la experiencia salvadoreña", *Boletín de ciencias económicas y sociales*, Vol. 9/4, http://www.uca.edu.sv/boletines/detalle-boletin.php?id=71. [2]

PNC (2023), "Logros y memorias", *página web de la Policía Nacional Civil, El Salvador*, https://www.pnc.gob.sv/logros-y-memorias/ (accessed on 8 April 2023). [73]

Presidencia de la República (2020), "Más de 1 millón de familias ha recibido compensación económica del Gobierno", *Presidencia de la República, El Salvador*, https://www.presidencia.gob.sv/mas-de-1-millon-de-familias-ha-recibido-compensacion-economica-del-gobierno/. [38]

RICYT (2022), *Indicators (database)*, Red de indicadores de ciencia y tecnología interameicana e iberoamericana, http://www.ricyt.org/en/ (accessed on 1 October 2022). [80]

Ritchie, H. et al. (2022), "Coronavirus Pandemic (COVID-19)", *Published online at OurWorldInData.org*, https://ourworldindata.org/coronavirus (accessed on 19 October 2022). [13]

Rivera, F. (2017), "Élites en El Salvador: Cambios y continuidades (2000-2016)", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 43, pp. 99-124, https://www.scielo.sa.cr/pdf/aec/v43/2215-4175-aec-43-99.pdf (accessed on 29 August 2019). [11]

Rosero Bixby, L. (ed.) (n.d.), *Guerra y migración interna en El Salvador, 1978-1991*, https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/81475. [55]

Scartsacini, C., E. Stein and M. Tommasi (eds.) (2010), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*, Inter-American Development Bank. [8]

SIECA (2019), *Sistema de Estadisticas de Comercio de Centroamérica*, http://www.sec.sieca.int/ (accessed on November 2019). [66]

Transparency International (2021), *Corruption perceptions Index 2021 (database)*, Transparency International, https://www.transparency.org/en/cpi/2021. [69]

UNEP (2020), *Global Material Flows Database (database)*, United Nations Environment Programme International Resource Panel, https://www.resourcepanel.org/global-material-flows-database (accessed on 10 January 2023). [83]

UNESCO (2022), *UIS.Stat (database)*, UNESCO Institute of Statistics, http://data.uis.unesco.org/. [70]

UN-HABITAT (2021), *Urban Indicators Database (database)*, United Nations Human Settlements Programme, https://data.unhabitat.org/pages/housing-slums-and-informal-settlements (accessed on 10 January 2023). [81]

UNICEF (2021), *Levels & Trends in Child Mortality: Report 2021. Estimates developed by the UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation*, United Nations Children's Fund, https://www.who.int/publications/m/item/levels-and-trends-in-child-mortality-report-2021#:~:text=The%20United%20Nations%20Inter%2Dagency,on%20child%20and%20adolescent%20mortality. [78]

UNODC (2023), *Victims of intentional homicide (database)*, United Nations Office on Drugs and Crime, https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est (accessed on 22 March 2023). [86]

Wade, C. (2016), *Captured Peace: Elites and Peacebuilding in El Salvador*, Ohio University Press, Athens, Ohio. [4]

Waxenecker, H. (2017), *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?*, Heinrich Boll Stiftung, San Salvador, http://sv.boell.org/sites/default/files/uploads/2017/11/elite_salvadorena_-_captura_de_estado_hbs-2017.pdf (accessed on 29 August 2019). [12]

WHO (2019), *Tracking universal health coverage: 2019 Global Monitoring Report*, World Health Organization, https://www.who.int/docs/default-source/documents/2019-uhc-report.pdf. [77]

Wilson, J. (2022), *Temporary Protected Status and Deferred Enforced Departure*, Congressional Research Service, https://sgp.fas.org/crs/homesec/RS20844.pdf. [49]

Parte I Evaluación inicial

2 Análisis multidimensional del desarrollo en El Salvador

El desarrollo es intrínsecamente multidimensional. Este capítulo analiza el desempeño de El Salvador a través de los cinco pilares de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Personas, Prosperidad, Alianzas, Paz e instituciones, y Planeta. En cada dimensión, compara el desempeño del país con el de un grupo de países de comparación, e identifica los principales obstáculos a un Desarrollo sostenible e inclusivo.

En este capítulo se realiza una evaluación general del desarrollo de El Salvador, se comparan sus resultados en esta materia y se identifican los principales obstáculos que impiden lograr un desarrollo sostenible y equitativo. Este capítulo se estructura en torno a los cinco pilares de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): las personas, la prosperidad, las alianzas, la paz y las instituciones, y el planeta. Esto pone de manifiesto los esfuerzos que se están realizando por armonizar las herramientas de la OCDE con los ODS. También sirve como indicador de la importancia que tienen los ODS para El Salvador.

Personas

El pilar de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dedicado a las personas le concede un rol primordial a la calidad de vida, centrándose en el compromiso de la comunidad internacional de garantizar la realización del potencial de todos los seres humanos en términos de igualdad, dignidad y salud.

El telón de fondo del desarrollo en El Salvador, incluso en la actualidad, es una guerra civil que duró más de una década. El conflicto generó tanto costos económicos directos como costos sociales para el país, lo que ocasionó que este quedara a la zaga en comparación con el resto de la región en ámbitos esenciales para la calidad de vida, como la salud y la educación, y también en la lucha contra la pobreza y las privaciones. Después de casi tres décadas de reconstrucción tras el conflicto, las mediciones actuales del bienestar indican signos de mejora considerable en términos de infraestructura y empleo.

Sin embargo, El Salvador todavía debe superar retos importantes en su evolución hacia un desarrollo sostenible e inclusivo, entre los que figuran la pobreza multidimensional[1], la protección social, las tasas de abandono escolar y una atención sanitaria de calidad. La prevalencia del empleo informal también ha tenido repercusiones transversales para el bienestar de los salvadoreños.

Cuadro 2.1. Personas: los cuatro obstáculos más importantes

1.	El sistema de protección social requiere una mayor cobertura y una mejor focalización
2.	El sistema educativo se enfrenta a un bajo nivel de logro educativo y a elevadas tasas de abandono escolar
3.	Las reformas han contribuido a mejorar la cobertura del sistema de salud, pero carece de calidad ante los nuevos retos
4.	Los resultados registrados en el mercado laboral se ven empañados por la informalidad y el subempleo

A pesar de la disminución de la pobreza y la desigualdad monetarias, las privaciones en ámbitos como la educación, la protección social y el empleo comprometen las capacidades de las generaciones futuras.

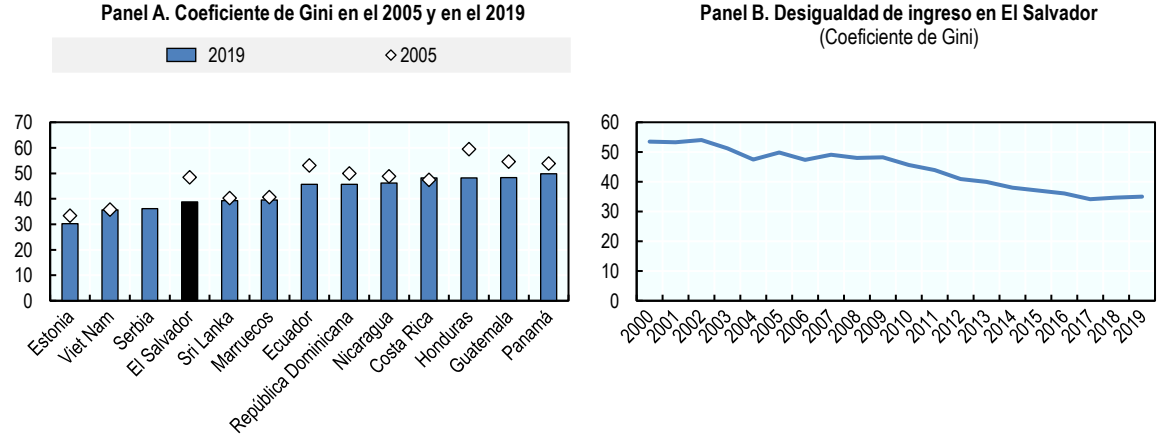
El porcentaje de la población salvadoreña en situación de pobreza monetaria disminuyó de manera constante desde 2008 hasta 2019, en gran parte debido a un aumento de los salarios reales (Gráfico 2.3). Según los datos nacionales, en 2019-2020 la pobreza de ingresos afectaba al 26.8 % de los hogares (la tasa más baja registrada desde que en el 2000 se realizó la primera Encuesta de Hogares) y el porcentaje de pobreza ha disminuido en la última década[2] (Gráfico 2.1). Además, el gasto de los hogares ha aumentado desde 2009 y el coeficiente de Gini ha mejorado considerablemente, desde 0.5 en 2005 hasta 0.35 en 2019 según la Oficina Nacional de Estadística (DIGESTYC).

La reducción de la desigualdad en El Salvador desde fines de la década de 2000 se destaca entre los países comparables. El coeficiente de Gini cayó 5.3 puntos entre 2000 y 2009 y luego 13 puntos entre 2009 y 2019, según DIGESTYC. Esta es una de las mayores caídas de la desigualdad en América Latina para un país que ya tenía una distribución del ingreso más equitativa que la región (Gráfico 2.1). La disminución de la desigualdad fue impulsada por la disminución de la desigualdad entre los habitantes de las zonas urbanas y rurales, mientras que las diferencias entre las zonas urbanas y rurales representan

alrededor del 10 % de la desigualdad. Los ingresos laborales fueron el principal motor de la disminución de la desigualdad, con un crecimiento del 7.1 % para el quintil más pobre (en términos nominales), frente al 2.2 % para los más ricos. Las remesas también jugaron un papel en la compresión de la distribución del ingreso, aunque más hogares reciben remesas entre los casi pobres que entre los pobres (Banco Mundial, 2015[1]).

La pandemia de COVID-19 supuso un retroceso en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, aunque menor que en la mayoría de países de la región. Según datos oficiales, la pobreza a nivel de hogares repuntó en 2020, subiendo hasta 29.7 % de los hogares, es decir los niveles de 2017 (DIGESTYC, 2021[2]). Según estimaciones de la CEPAL, la pobreza extrema aumentó de 5.6 % en 2019 a 8.3 % en 2020, mientras que la pobreza total solo aumentó de 0.3 puntos porcentuales (de 30.4 a 30.7 %). Esto contrasta con aumentos de más de 7 puntos porcentuales en algunos países de la región (Argentina, Colombia o Perú) (CEPAL, 2022[3]). Las simulaciones realizadas por el Banco Mundial dejan prever que la pandemia generó también importantes aumentos de la desigualdad, al haber llevado a reducciones de ingreso significativas (de más de 10 %) y mayores entre los quintiles más pobres a pesar de las medidas de mitigación (Banco Mundial, 2022[4]).

Gráfico 2.1. La desigualdad ha disminuido considerablemente en El Salvador desde finales de la década de 2000



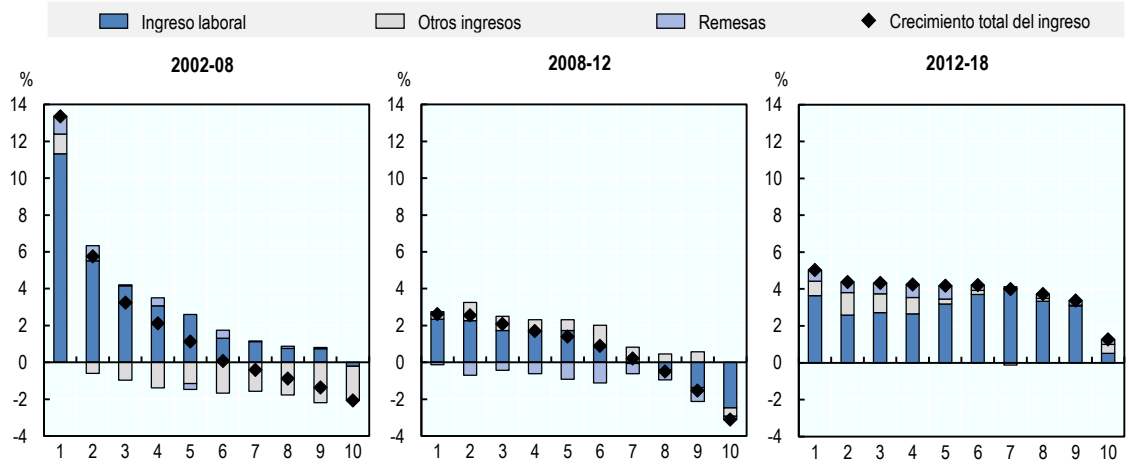
Nota: Los datos correspondientes a 2005 son de 2006 para Guatemala, Sri Lanka, Marruecos y Viet Nam; los datos correspondientes a 2018 son de 2018 para Viet Nam y Estonia, de 2017 para Serbia, de 2016 para Sri Lanka, de 2014 para Guatemala y Nicaragua y de 2013 para Marruecos.

Fuente: Panel A. Banco Mundial (2019[5]), Indicadores del Desarrollo Mundial; Panel B. datos suministrados por DIGESTYC.

StatLink https://stat.link/8d1i42

Gráfico 2.2. La reducción de la desigualdad ha seguido diferentes patrones a lo largo del tiempo

Contribución por fuente de ingreso al crecimiento total del ingreso per cápita de los hogares en términos reales anualizados, por decil de ingreso



Nota: El crecimiento del ingreso total es la tasa de crecimiento anualizada compuesta del ingreso per cápita de los hogares por decil. Las contribuciones por fuente se prorratean sobre la base de la contribución monetaria real al crecimiento.
Fuente: Cálculos de los autores con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), varios años, (DIGESTYC, 2019[6]).

StatLink https://stat.link/h3zgv7

La caída en la desigualdad de ingresos ha seguido diferentes patrones a lo largo del tiempo. Si bien la desigualdad disminuyó entre 2000 y principios de 2010, se debió en parte a una compresión de la distribución del ingreso. Los ingresos de los pobres aumentaron más rápidamente que el promedio, mientras que los grupos más acomodados de la clase media vieron caer sus ingresos reales, como consecuencia del crecimiento tibio y la moderación salarial (Gráfico 2.2). Sin embargo, desde la recuperación de la economía de la crisis financiera mundial de 2007-08, los ingresos han crecido en toda la distribución del ingreso, al tiempo que reducen la desigualdad. En el período reciente, hasta la crisis del COVID-19, los ingresos laborales han beneficiado a los pobres y las clases medias, pero el crecimiento de las transferencias públicas específicas y otros ingresos han contribuido a una reducción progresiva de la desigualdad.

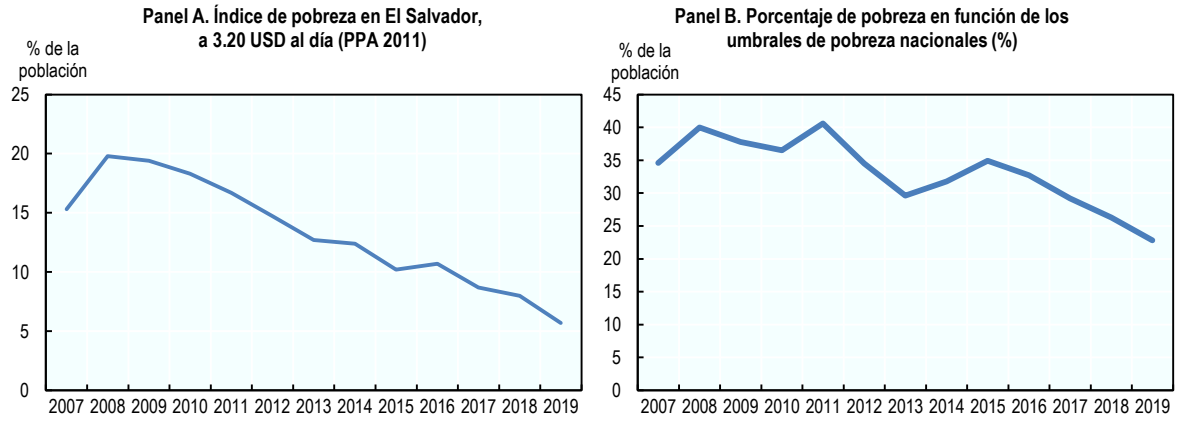
Las remesas desempeñan un papel importante en la contención de la desigualdad de ingresos, pero no han impulsado su caída. Los hogares de la parte inferior de la distribución de los ingresos laborales concentran la mayoría de las remesas. En 2018, el 20 % más bajo recibió el 40 % de las remesas, en comparación con el 3 % del total de los ingresos laborales. Esto se debe, en parte, a la emigración de los principales sustentadores del hogar. Los individuos de los hogares sin ingresos laborales generados en El Salvador son mucho más propensos a recibir remesas (45 % en comparación con el 19 %) y reciben niveles más altos de remesas per cápita (123 USD en comparación con 53 USD al mes por persona). En consecuencia, el coeficiente de Gini de la desigualdad de ingresos es aproximadamente un 6 % inferior cuando se tienen en cuenta las remesas en comparación con los ingresos laborales únicamente, cifra que se ha mantenido estable a lo largo del tiempo.

Sin embargo, el 48 % de los salvadoreños aún eran económicamente vulnerables a las conmociones externas en 2017, que son más altas que en cualquier otro país latinoamericano (37 % en promedio) y 15 puntos porcentuales más que en 2000. Esto significa que, a pesar de una disminución gradual en la proporción de la población considerada pobre en las últimas dos décadas, y una ligera expansión de la clase media desde 2012, casi la mitad de la población todavía puede considerarse vulnerable y caer fácilmente por debajo de la línea de pobreza en caso de shock. A nivel individual, los que pertenecen a

este grupo socioeconómico a menudo están encerrados en él: tienden a tener trabajos informales de baja calidad, lo que a su vez se asocia con baja protección social e ingresos, lo que les impide invertir en su propio capital humano[3]. Por ejemplo, en 2017 la mayoría de las mujeres adultas (58 %) tenían unos ingresos bajos y carecían de seguridad social, mientras que el porcentaje de hombres en esta misma situación era más de 10 puntos porcentuales más bajo (46 %) (PNUD, 2018[7]). Entre los sectores pobres de la población, el suministro de vivienda no responde a la demanda: según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 60 % de la población con unos ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos sectoriales han optado por viviendas de construcción propia en zonas ilegales y en comunidades marginadas (Barrios et al., 2019[8]). Estas áreas son sumamente vulnerables frente a los peligros naturales, y la vivienda social ha dejado de ser atractiva para la inversión debido a las dificultades para obtener hipotecas del lado de la demanda y a las dificultades para obtener permisos de construcción por parte de los inversionistas (tanto ambientales como municipales o relacionados con la salud y la seguridad).

La tasa de pobreza multidimensional se redujo del 35 % al 29 % durante los cuatro primeros años en que se midió. La tasa de pobreza multidimensional se calcula como parte del índice de pobreza multidimensional (IPM) que el Gobierno adoptó oficialmente en 2014 y tiene en cuenta las privaciones de los hogares en relación con 20 indicadores en materia de educación, vivienda, empleo y protección social, seguridad alimentaria, salud, servicios básicos y seguridad ambiental (DIGESTYC, 2020[9]). Sin embargo, según la Secretaría Técnica del Gobierno, el 28 % de los hogares era considerado "multidimensionalmente pobre" en el 2019, lo que significa que sufría de al menos siete privaciones incluidas en el índice. Los resultados de la EHPM revelaron que las áreas en las que el mayor número de salvadoreños están privados son la educación (77.5 % de los hogares), la seguridad social (69.1 %) y el empleo (61.3 % de los hogares sufren de subempleo e inestabilidad laboral (DIGESTYC, 2020[9]). En 2020, la incidencia de la pobreza multidimensional se redujo al 27 %; la baja educación de adultos empeoró (al 78.2%), pero hubo una reducción en las privaciones en la seguridad social (68 %) y en el subempleo (61 %) (DIGESTYC, 2021[10]).

Gráfico 2.3. Tanto el porcentaje de población que vive con menos de 3.20 USD al día como el porcentaje de pobreza en función de los umbrales de pobreza nacionales han disminuido durante la última década

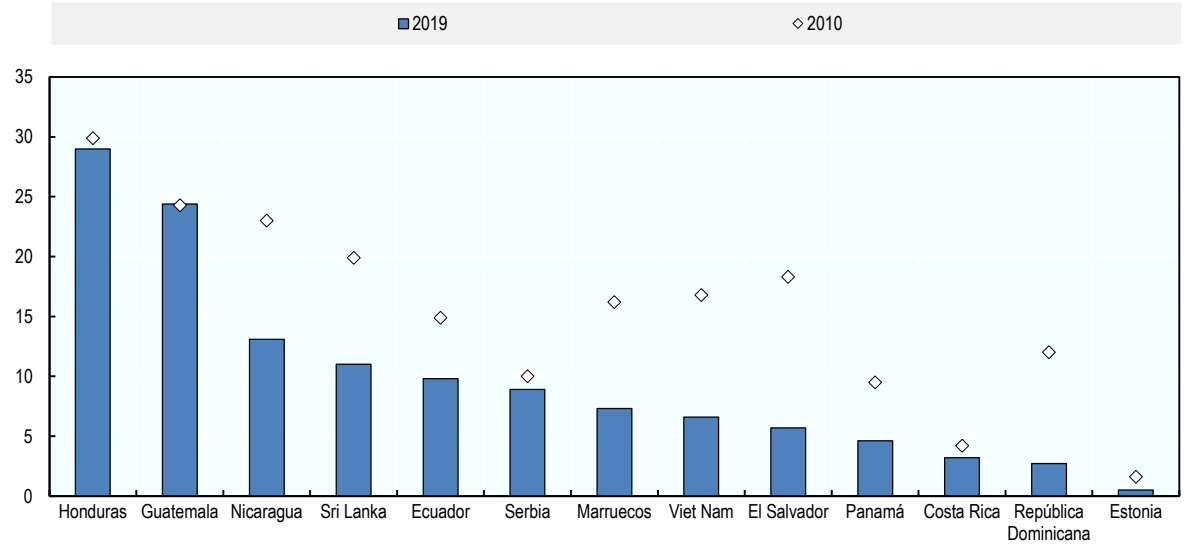


Fuente: Banco Mundial (2019[5]), *Indicadores del Desarrollo Mundial*, https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators; y MINEC (Ministerio de Economía) – DIGESTYC (Dirección General de Estadística y Censos) (EHPM).

StatLink https://stat.link/argpbl

Gráfico 2.4. El porcentaje de la población que vive por debajo de los 3.20 USD al día es relativamente bajo en El Salvador

Índice de pobreza, a 3.20 USD por día (2011 PPA) (% de la población)



Nota: Para la tasa de pobreza a 3.20 USD por día, los datos son de 2019 o del último año disponible: 2018 para Viet Nam; 2017 para Serbia; 2016 para Sri Lanka; 2015 para Estonia y Serbia; 2014 para Guatemala y Nicaragua; y 2013 para Honduras. En lugar de 2010, los datos de Nicaragua y Sri Lanka son de 2009; los de Serbia son de 2012; los de Guatemala y Marruecos son de 2006.
Fuente: Banco Mundial (2019[5]), *Indicadores del Desarrollo Mundial*, https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators.

StatLink https://stat.link/lkxfu3

Estas cifras no solo ponen de relieve áreas clave de necesidad para una gran parte de la población, sino también el hecho de que pueden estar coincidiendo para crear un tipo de pobreza más profunda y compleja en el país que va más allá de los niveles de ingresos actuales para limitar las capacidades de las generaciones futuras. Abordar la pobreza multidimensional implica invertir en las capacidades de los ciudadanos en todas las etapas del ciclo de vida, así como crear un entorno favorable para que las personas vivan una vida en la que se sientan realizadas. Por ejemplo, casi la mitad (47.4 %) de los hogares salvadoreños estaban restringidos debido a la inseguridad, y más de uno de cada tres carecían de acceso a áreas públicas de ocio (37.5 %) en 2019. Sin embargo, hay señales de mejora. Según la Encuesta Mundial de Gallup, el 48 % de los salvadoreños se sintieron seguros al caminar solos a casa en la noche en el 2008, comparado con solo el 28 % en el 2016. En los últimos años, la tasa ha mejorado, alcanzando el 64 % en 2020. Esta mejora está en línea con las estrategias nacionales implementadas por el Gobierno Nacional y la Policía Nacional Civil (PNC, 2019[11]).

En cuanto a la distribución geográfica de la tasa de pobreza multidimensional, existen tres departamentos en los que más del 40 % de los hogares son pobres desde una perspectiva multidimensional, es decir, sufren privaciones en siete ámbitos o más: Ahuachapán (50.1 %), La Unión (42.8 %) y Morazán (42.1 %). Por el contrario, San Salvador (14.1 %), Chalatenango (21.2 %), y Santa Ana (27 %) son los departamentos con las tasas más bajas. Además, la tasa de pobreza multidimensional es casi tres veces más elevada en las zonas rurales (48.9 %) que en las zonas urbanas (17.1 %). La brecha entre las áreas urbanas y rurales también es visible en los niveles de ingreso de los hogares: según la EHPM 2018, en las áreas urbanas es de 683.98 USD al mes, mientras que en las áreas rurales solo alcanza los 411.24 USD, lo que refleja severas diferencias en las condiciones de vida.

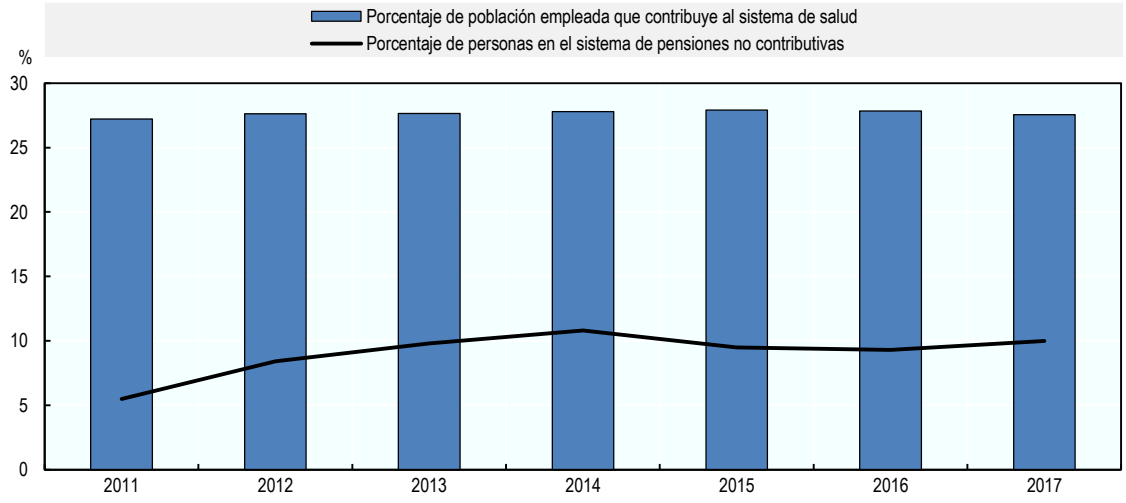
La distribución demográfica del IPM revela que determinados grupos de población se ven más afectados por la pobreza multidimensional. Según los datos de 2018, los niños se ven afectados de manera desproporcionada por la pobreza multidimensional, puesto que el 46 % de los niños de entre 0 y 5 años y el 40 % de los niños de entre 6 y 15 años viven en hogares pobres. Además, en 2017, cuatro de cada diez jóvenes de entre 0 y 17 años vivían sin uno o sin ningún progenitor, y en el 14 % de los casos se debía al abandono por parte de estos (78 % del padre, 8 % de la madre). Al analizar las posibles causas, como la migración y la muerte, la incidencia es superior entre los padres que entre las madres (DIGESTYC, 2021[2]). Estos elevados niveles de privación y vulnerabilidad en una etapa temprana de la vida representan riesgos elevados de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

El sistema de protección social requiere una mayor cobertura y una mejor orientación

Las primeras medidas adoptadas por El Salvador para establecer un Sistema de Protección Social Universal (SPSU) tuvieron lugar en 2009, centrándose principalmente en ámbitos como la salud, la alimentación y la seguridad de ingresos. El sistema incluye mecanismos no contributivos, destinados a garantizar una cobertura mínima para toda la población, pero también componentes contributivos organizados a través del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y un régimen de pensiones privado. El SPSU cuenta con tres mecanismos de gestión principales: el Registro Único de Participantes (RUP), el Sistema de Información de Programas Sociales y el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social. En 2014 se dio un paso más cuando el Congreso adoptó la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) con miras a mejorar el funcionamiento del SPSU y desarrollar un marco jurídico que garantice su continuidad.

Desde 2011, el número de ocupados contribuyentes al sistema de atención sanitaria se ha mantenido relativamente estable en un nivel aproximado del 28 %. Durante este mismo período, el porcentaje de participantes en el régimen de pensiones no contributivas se ha duplicado hasta el 10 %, pero sigue siendo relativamente bajo (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5. Los contribuyentes y los beneficiarios del sistema de protección social de El Salvador se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo



Fuente: Informes de Coyuntura del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL).

StatLink https://stat.link/3cjk5l

La Encuesta de Hogares de 2017 indica que los hogares de los dos quintiles más pobres reciben un porcentaje de subsidios más bajo que el resto de la población. El primer quintil recibe 13.8 % de los

subsidios, mientras que el segundo recibe 18.7 %. Esto significa que la mayor parte del monto total de los subsidios económicos no llega a los hogares más desfavorecidos (Barrios et al., 2019[8]).

Además, programas sociales emblemáticos como “Ciudad Mujer”, “Comunidades Solidarias” y el “Programa de Apoyo Temporal al Ingreso” (PATI) han experimentado una reducción de su número total de beneficiarios y participantes desde 2009 (FUSADES, 2019[12]). Estos programas no solo resultaron satisfactorios en términos de reducción de la pobreza, sino que también tuvieron consecuencias positivas en otras esferas problemáticas para el país. Por ejemplo, aunque el foco de atención del PATI era garantizar niveles mínimos de ingresos para las personas extremadamente pobres durante períodos de seis meses, existen pruebas de que también contribuyó a reducir la delincuencia en los municipios (Acosta and Monsalve Montiel, 2018[13]).

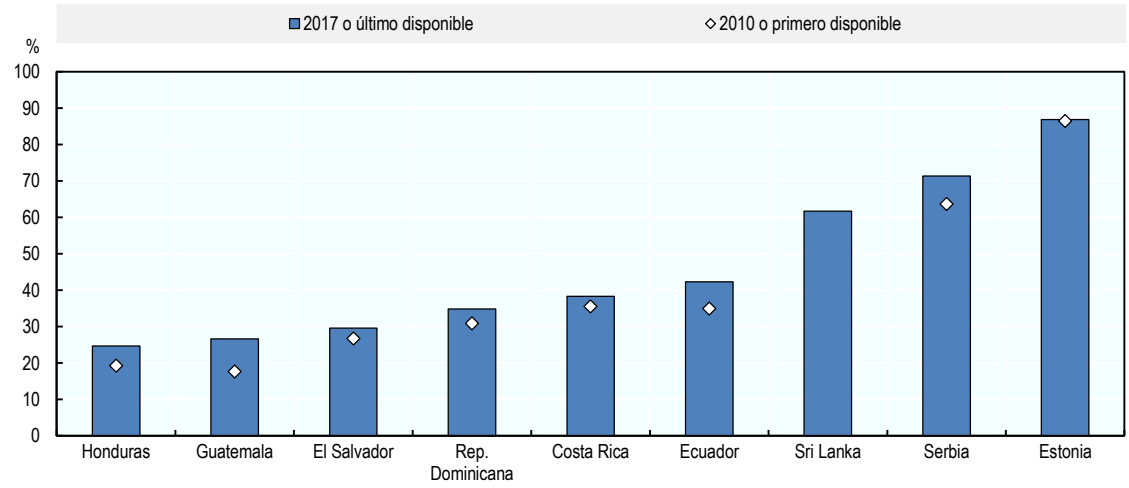
Resulta fundamental aumentar la cobertura de las transferencias condicionadas, habida cuenta del estancamiento generalizado e incluso la reducción de los beneficiarios de programas importantes durante los últimos cinco años. Esta tendencia se ha observado en programas como el “Bono Educación/Salud Rural”, la “Pensión Básica Urbana” y el “Bono Educación Urbano” (FUSADES, 2019[12]). A la hora de garantizar que los beneficiarios sean aquellos que más lo necesitan, la mejora de las bases de datos podría ayudar a llegar a determinados sectores de la población, mediante mecanismos de gestión como el RUP. Consolidar el RUP también podría contribuir a una utilización más eficiente de los recursos y a un reajuste del objetivo de determinados programas con arreglo a la realidad geográfica cambiante de la población. Por último, la economía informal debe seguir siendo una prioridad con miras a ampliar la cobertura de protección social y el gasto a los grupos de población más vulnerables. De hecho, según la EHPM, en 2017 el 99.5 % de los trabajadores (entre 15 y 64 años) del quintil de ingresos más bajo formaban parte del empleo informal (Barrios et al., 2019[8]).

El sistema educativo enfrenta bajos niveles de logro educativo y elevadas tasas de abandono escolar

En comparación con los estándares internacionales, el logro educativo de al menos un nivel de educación secundaria superior es relativamente bajo (Gráfico 2.6). No obstante, durante la última década se han realizado mejoras considerables en lo relativo a los años medios de escolarización de la población salvadoreña, tanto en hombres como en mujeres y tanto en zonas urbanas como rurales. Por ejemplo, en 2005, una persona de entre 15 y 24 años que viviera en una zona rural habría recibido de media 6.5 años de escolarización, frente a 8.2 en 2017 (DIGESTYC, 2019[6]). Sin embargo, la educación obligatoria en El Salvador dura 12 años (Asamblea Legislativa, 1996[14]), y la esperanza de vida escolar[4] para primaria y secundaria ha disminuido gradualmente de 11.2 en 2013 a 10 años en 2017. Los datos oficiales sobre el porcentaje de población que no forma parte del sistema educativo indican que la escolarización mejora entre los 4 y los 10 años de edad, pero luego empeora progresivamente hasta los 17 (Gráfico 2.7). Además, la media de años de escolaridad de la población mayor de 25 años sigue siendo relativamente baja (7.15 en 2020) en comparación con sus pares regionales como Costa Rica, donde es más alta (8.0) y el promedio de la OCDE (12.14)[5]. Dado que las probabilidades de trabajar en el sector formal están estrechamente relacionadas con el logro educativo, los bajos niveles pueden conllevar una falta de capital humano calificado para la economía. Además, el gasto público en educación ha sido bajo, promediando 3.7 % del PIB entre 2000 y 2018. Aumentó a 4 % del PIB en 2020, y a casi 5 % en 2021. Si se mantiene, este aumento en la financiación de la educación puede ayudar a cerrar las brechas causadas por la histórica subfinanciación de la educación.

Gráfico 2.6. El nivel educativo en El Salvador es relativamente bajo, pero ha mejorado desde 2010

Proporción de la población con al menos educación secundaria alta (%)

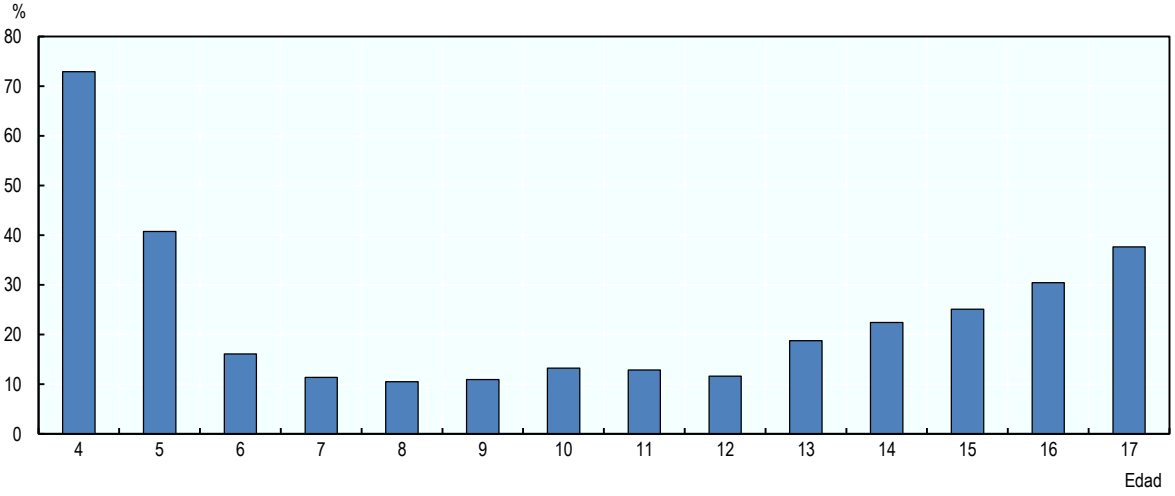


Nota: Los últimos datos disponibles para Costa Rica, Ecuador, Estonia, Honduras y Serbia son de 2016, que también es el único año disponible para Sri Lanka. Los últimos datos disponibles para República Dominicana son de 2015, y para Guatemala de 2014. Los primeros datos disponibles para Honduras son de 2011, y para Guatemala de 2012.
Fuente: Banco Mundial (2019[5]), Indicadores del Desarrollo Mundial, disponibles en: https://databank.bancomundial.org/reports.aspx?source=world-development-indicators.

StatLink https://stat.link/37evrq

Gráfico 2.7. El porcentaje de la población fuera del sistema educativo aumenta considerablemente entre los 10 y los 17 años de edad

Porcentaje de la población fuera del sistema educativo, 2020



Fuente: Ministerio de Educación (2020), disponible en https://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/indicadores/2020/trayectoria/1.2%20Porcentaje%20de%20poblaci%C3%B3n%20no%20escolarizada%20por%20edad.pdf.

StatLink https://stat.link/sw1uy3

En cuanto al rendimiento académico, los resultados de la evaluación PAES (Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media) indican que el punto fuerte del sistema educativo de El Salvador son los estudios sociales, con una puntuación media nacional de 6.25 sobre 10 en 2018, pero que los estudiantes tienen peores resultados en matemáticas, con una puntuación media de 5.22 (la nota de corte en El Salvador es 6.0). En las cinco asignaturas analizadas, los centros educativos privados obtuvieron unos resultados aproximadamente un 10 % mejores que los del sector público (MINED, n.d.[15]).

El primer reto al que se enfrenta el Gobierno es hacer frente a las tasas de abandono escolar. En 2018, abandonaron los estudios alrededor de 11 500 alumnos, lo que representa aproximadamente el 0.9 % de la población estudiantil, según el Ministerio de Educación (MINED, n.d.[15]). Los principales motivos del abandono fueron el cambio de residencia (38 % de los abandonos), el cambio de centro educativo (11 %), la migración (12 %) y el hecho de que los padres dejaran de respaldar la asistencia escolar (6 %) (MINED, 2019[16]). Abordar este problema implica apoyar el papel de las comunidades y las familias en un esfuerzo por promover los intereses de los niños en la inscripción en las escuelas.

En 2016, la delincuencia era el motivo del 32 % de los casos de abandono escolar, mientras que en 2017 y 2018 solamente representó el 4 %. Sin embargo, la violencia relacionada con la delincuencia es especialmente elevada en el país y, cuando se produce en el colegio o en los alrededores, la asistencia de los jóvenes puede ser insostenible. Además, las actividades ilícitas ofrecen a los jóvenes alternativas atractivas a la escolarización (Adelman and Széleky, 2016[17]). En la actualidad, uno de cada cinco alumnos escolarizados en educación básica acude a un centro no estatal, que se concentran principalmente en zonas urbanas afectadas por la violencia. Muchos ciudadanos consideran que los colegios estatales no son seguros, y los hogares ricos optan por los centros privados para la educación de sus hijos (USAID/R4D/ECCN, 2018[18]). Sin embargo, según el censo escolar dirigido por el Ministerio de Educación, entre 2017 y 2018 la presencia declarada de bandas tanto en colegios públicos como privados se redujo en un tercio (de 720 a 507), al igual que el número de estudiantes amenazados por miembros de una banda (de 718 a 571 (MINED, n.d.[15])).

Otro indicador de riesgo que puede afectar los costos económicos y de oportunidad de permanecer en el colegio es el embarazo en la adolescencia. A pesar de los esfuerzos institucionales realizados recientemente para prevenir embarazos en niñas y adolescentes (p. ej., a través la política nacional sobre salud sexual y reproductiva de 2012), uno de cada tres embarazos fue de adolescentes entre 2013 y 2015 (UNFPA, 2016[19])[6], y en el censo escolar de 2018 se notificaron 702 casos en colegios (frente a 869 el año anterior) (MINED, n.d.[15]). La realidad a la que se enfrentan las niñas y adolescentes en El Salvador responde a una falta general de oportunidades. Asimismo, está estrechamente relacionada con una serie de presiones sociales, económicas y culturales, así como con la violencia sexual y un empoderamiento mínimo. El Salvador es uno de los cinco países del mundo que aún prohíben el aborto en cualquier circunstancia, aplicando sanciones penales tanto para las mujeres que tienen abortos inducidos como para sus médicos (Zureick et al., 2018[20]).

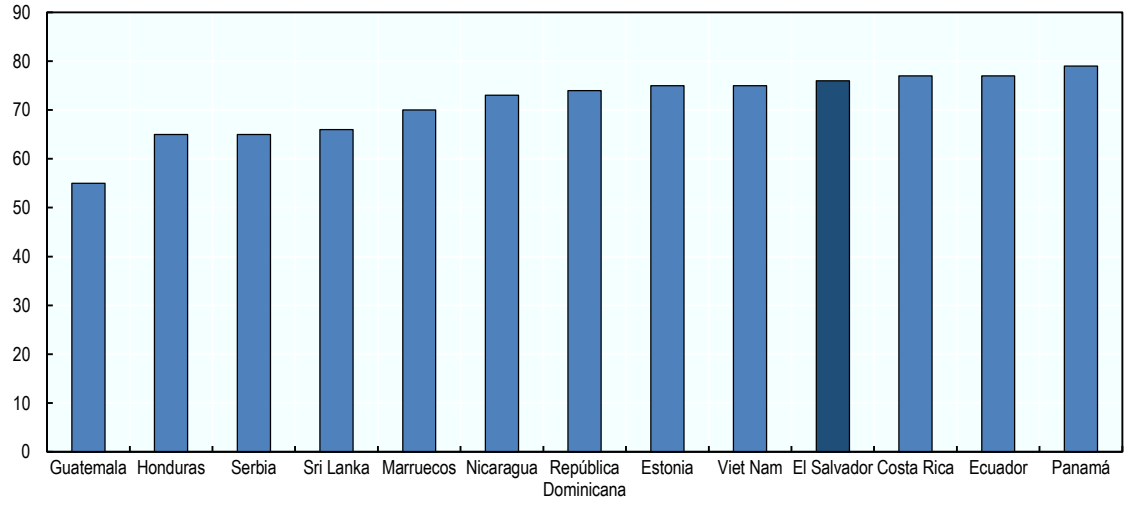
Otro de los retos a los que se enfrenta el sistema educativo de El Salvador es la capacidad y la infraestructura de enseñanza. Según los datos de 2019, 499 colegios públicos de El Salvador solo disponen de un docente (conocidos como “escuelas unidocentes”), de los que solamente 28 se encuentran en zonas urbanas, lo que significa que este obstáculo afecta en mayor medida a los alumnos de las zonas rurales del país (MINED, 2019[21]). Además de aumentar la cantidad de docentes, la mejora del rendimiento de estos mediante la contratación, la formación y las políticas de incentivos podría, de realizarse en las circunstancias adecuadas, tanto repercutir positivamente sobre el aprendizaje de los alumnos como reducir el número de abandonos (Adelman and Széleky, 2016[17]). La educación salvadoreña también sufre una escasez de infraestructuras que garanticen unas condiciones óptimas para el aprendizaje. Por ejemplo, si bien entre 2010 y 2018 el número de escuelas con acceso a Internet aumentó de 1 451 a 2 167 (MINED, n.d.[15]), solamente dos de cada diez cuentan con una biblioteca (Paz, 2018[22]).

Las reformas han contribuido a mejorar la cobertura del sistema de salud, pero la calidad es problemática en algunas áreas

La esperanza de vida al nacer en El Salvador, que en 2018 era de 74 años, es relativamente baja, especialmente entre los hombres (69.3). En promedio, la esperanza de vida en América Central era de 75.2 años para ambos sexos, y de 72.1 para los hombres antes de pandemia de COVID-19 (OPS, 2018[23]). En El Salvador, la tasa de supervivencia de adultos —es decir, el porcentaje de personas de 15 años que sobreviven hasta los 60 años— es del 83 %, lo que sitúa al país dentro del segundo cuartil de un total de 157 países. Además, 14 de cada 100 niños sufren de retraso en el crecimiento, lo que significa que corren el riesgo de padecer limitaciones cognitivas y físicas que pueden durar toda la vida (Banco Mundial, 2018[24]). No obstante, según la EHPM, el acceso a la atención sanitaria no se encuentra entre las principales privaciones recogidas en la evaluación de la pobreza multidimensional: en 2014 el 16.5 % de los hogares en situación de pobreza se veían afectados por esta privación, frente al 97.7 % de hogares pobres en el caso de la educación para adultos o el 90.8 % correspondiente a la falta de acceso a la seguridad social (STPP and MINEC-DIGESTYC, 2015[25]). De cierta forma, esto se refleja en el Índice de Cobertura de Servicios (SCI) de la UHC reportado en el Gráfico 2.8, y comparado con otros países, El Salvador tiene un desempeño relativamente bueno. Sin embargo, el umbral utilizado para definir la privación en este ámbito del IPM es relativamente bajo[7], y el índice de exclusión de los servicios de atención sanitaria sigue siendo motivo de gran preocupación: según la EHPM de 2019, uno de cada cuatro hogares no tenía acceso a los servicios de salud (29 % en las zonas rurales y 23 % en las zonas urbanas) (DIGESTYC, 2020[9]) La misma encuesta revela que solo el 2.2 % de las personas que pertenecen al quintil de ingresos más bajos tienen acceso a un seguro médico, en comparación con el 45.7 % en los más altos, lo que indica que aún se deben hacer esfuerzos para cerrar estas brechas dentro de la población (DIGESTYC, 2020[9]).

Gráfico 2.8. El Salvador se desempeña relativamente bien en el indicador de cobertura universal, una medida del indicador ODS 3.8.1. (cobertura del servicio de salud)

Índice de cobertura del Servicio de Cobertura Universal de Salud, 2017



Nota: La cobertura de servicios de salud esenciales se define como la cobertura promedio de servicios esenciales basada en intervenciones trazadoras que incluyen salud reproductiva, materna, neonatal e infantil, enfermedades infecciosas, enfermedades no transmisibles y capacidad y acceso a servicios, entre los más generales y más población desfavorecida (OMS, 2019). La disponibilidad de datos se considera "alta" para Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Estonia, Honduras y Serbia; y "medio" para Guatemala, Nicaragua, Marruecos, Panamá, Sri Lanka y Viet Nam.
Fuente: OMS (2020), Repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud, disponible en: http://apps.who.int/gho/data/node.home.

StatLink https://stat.link/0vkouq

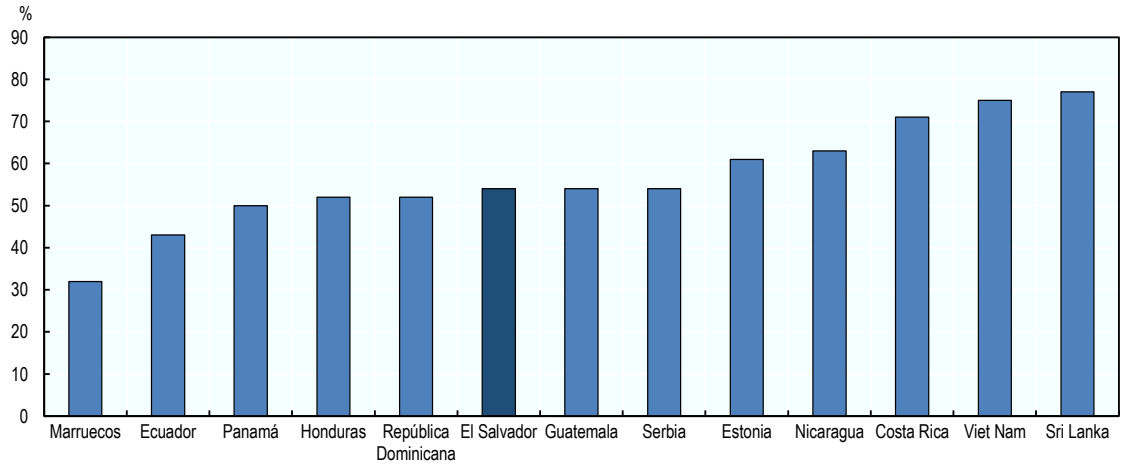
Entre 2009 y 2014 se llevaron a cabo una serie de reformas de la atención sanitaria destinadas a lograr una atención sanitaria universal. El principal instrumento para ello fue la RIISS (Red Integral e Integrada de Servicios de Salud). Se designaron equipos especializados de atención primaria dentro de las comunidades (conocidos como “Equipos Comunitarios de Salud” o ECOS) que contribuyeron a mejorar el acceso a la atención sanitaria y los costos de esta para los sectores más vulnerables de la población (FUSADES, 2019[12]). Sin embargo, en la actualidad, los servicios sanitarios de El Salvador están fragmentados. El Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), inicialmente diseñado para la gestión de fondos, ha adquirido la capacidad de facilitar determinados servicios y la responsabilidad de la atención durante las horas no laborales, los fines de semana y los festivos nacionales, por ejemplo, que originalmente recaía sobre el Ministerio de Salud (MINSAL). Esta función dual y este solapamiento han generado un cierto nivel de falta de eficacia en función de los costos en el sistema público de atención sanitaria, así como desigualdades entre sus trabajadores (MINSAL, 2019[26]).

Durante el período 2014-2019, se estancaron proyectos como el de los ECOS y salieron a la luz nuevos problemas. Algunos de estos problemas son una escasez grave de medicamentos (que requiere ajustar los procesos de compra a las fluctuaciones de la demanda nacional) y largas listas de espera en los centros médicos (PNUD, 2014[27]). La evaluación de este período llevada a cabo por FUSADES también ha puesto de relieve una falta de inversión en infraestructuras hospitalarias: de los cuatro hospitales que se iban a construir como parte del plan quinquenal de desarrollo nacional, solamente uno estaba próximo a la finalización en 2019, mientras que para los otros tres todavía no han dado comienzo los planes de construcción (FUSADES, 2019[12]). Además, para adaptar el sistema de atención sanitaria de una manera sostenible, debe tenerse en cuenta la rápida expansión de las zonas urbanas del país. Según la División de Población de las Naciones Unidas (DPNU), la población urbana aumentó del 50 % en 1992 al 72 % en 2018. Los estilos de vida de la población están cambiando, al igual que los complejos riesgos a los que se enfrentan en un contexto urbano, especialmente en lo relativo a la vivienda. Por consiguiente, la planificación urbana también podría repercutir sobre la salud pública, tanto en términos de diseño como de ejecución (MINSAL, 2019[26]).

La existencia de otras presiones, como la prevalencia de enfermedades crónicas, también supone un lastre para el sistema de atención sanitaria de El Salvador. La obesidad se encuentra por encima de la media regional tanto para los hombres como para las mujeres (57 % y 62 %, respectivamente), a pesar de las elevadas tasas de peso bajo al nacer entre los neonatos. Según los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, esto se debe principalmente a los hábitos alimenticios y a unos estilos de vida cada vez más sedentarios (CDC, 2019[28]). También existe un elevada incidencia de la enfermedad renal crónica de etiología desconocida, compartida con países vecinos como Nicaragua, un fenómeno conocido como “nefropatía mesoamericana” (Perez-Gomez et al., 2018[29]). La forma en que el sistema de atención sanitaria aborda estos obstáculos se refleja en las mediciones subjetivas de su calidad, en las que El Salvador obtiene resultados insatisfactorios con arreglo a los estándares internacionales (Gráfico 2.9). Los planes de salud del gobierno representan el 2.6 % del PIB en El Salvador (contra el 3.4 % en los países de la OCDE en promedio), y el esquema obligatorio de seguro de salud contributivo es del 2 % (en comparación con el promedio de la OCDE del 3.4 % (OMS, 2019[30]). Ambos niveles están por debajo de los estándares de la OCDE, lo que apunta a una falta de financiación, pero también a una falta de infraestructura adecuada, herramientas o trabajadores de salud capacitados.

Gráfico 2.9. Los salvadoreños estaban relativamente poco satisfechos con el sistema de atención sanitaria

Encuestados satisfechos con el sistema de atención sanitaria de su ciudad (%), 2020



Nota: Datos de 2019 para Guatemala, Honduras y Panamá.
Fuente: Gallup (2020) *Encuesta Mundial de Gallup*, https://ga.gallup.com.

StatLink https://stat.link/6d2chl

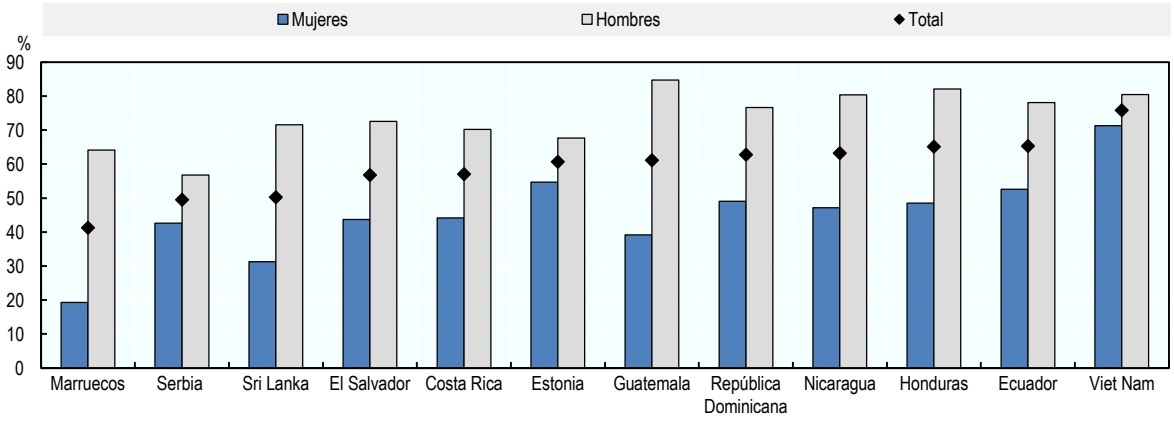
Por último, habida cuenta de la violencia y la delincuencia extremas en El Salvador, la salud mental también puede ser un motivo específico de preocupación. El país ha registrado tasas de suicidio alarmantes: en 2016 superaban la media de América Central y representaban el 13 % de las muertes entre los hombres y el 4 % entre las mujeres (porcentaje ajustado a la edad por cada 100 000 habitantes) (OPS, 2018[23]). Sin embargo, al analizar los grupos demográficos específicos, el suicidio es la causa del 57 % de las muertes de las mujeres de entre 10 y 19 años. Esta situación puede estar relacionada con varios factores, como la violencia sexual y de pandillas, además de la falta de acceso a abortos seguros y del apoyo del sistema sanitario, generando una mayor vulnerabilidad en las zonas pobres y rurales (Pulitzer Center, 2018[31]). El miedo, la vulnerabilidad y la inseguridad pueden afectar negativamente a la satisfacción con la vida, tal y como se refleja en el Capítulo 1.

Los resultados registrados en el mercado laboral se ven empañados por la informalidad y el subempleo

En comparación con países de perfil similar, El Salvador goza de una tasa de empleo razonable, aunque con una brecha de género mejorable (Gráfico 2.10). Según la EHPM, casi seis de cada diez salvadoreños en edad de trabajar están empleados, si bien existe una brecha de género considerable: en 2020 el porcentaje de los hombres era del 73 %, mientras que el de las mujeres era solo del 44 %. El nivel de desempleo, del 6.9 %, es de los más bajos de América Latina y el Caribe. La diferencia entre la tasa de desempleo de 2020 y 2019 fue de solo 0.6 punto porcentual, a pesar de la crisis causada por la pandemia de COVID-19. No hay diferencia entre las zonas rurales y urbanas, pero la tasa de desempleo es menor para las mujeres salvadoreñas que para los hombres (desempleo del 7.1 % entre los hombres y del 6.6 % entre las mujeres). La edad media de la población empleada ha aumentado y las personas de entre 16 y 24 años tienen casi el triple de probabilidades de estar desempleadas que las personas de entre 25 y 59 años (14.4 % y 5.1 %, respectivamente).

Gráfico 2.10. La relación empleo-población de El Salvador es comparable con la de otros países, pero la brecha de género sigue siendo sustancial

Relación empleo/población, mayores de 15 años, total (%), 2019



Nota: La relación entre el empleo y la población es la proporción de la población de un país que está empleada. El empleo se define como las personas en edad de trabajar que, durante un período de referencia breve, se dedicaron a cualquier actividad para producir bienes o prestar servicios con fines lucrativos, ya sea en el trabajo durante el período de referencia (es decir, que trabajaron en un empleo durante al menos una hora) o no en el trabajo debido a una ausencia temporal de un empleo, o a disposiciones relativas al tiempo de trabajo. Por lo general, se considera que la población en edad de trabajar tiene 15 años o más (OIT, 2019).
Fuente: OIT (2019[32]), Organización Mundial del Trabajo, base de datos ILOSTAT, disponible en: https://ilostat.ilo.org/es/.

StatLink https://stat.link/50sdfx

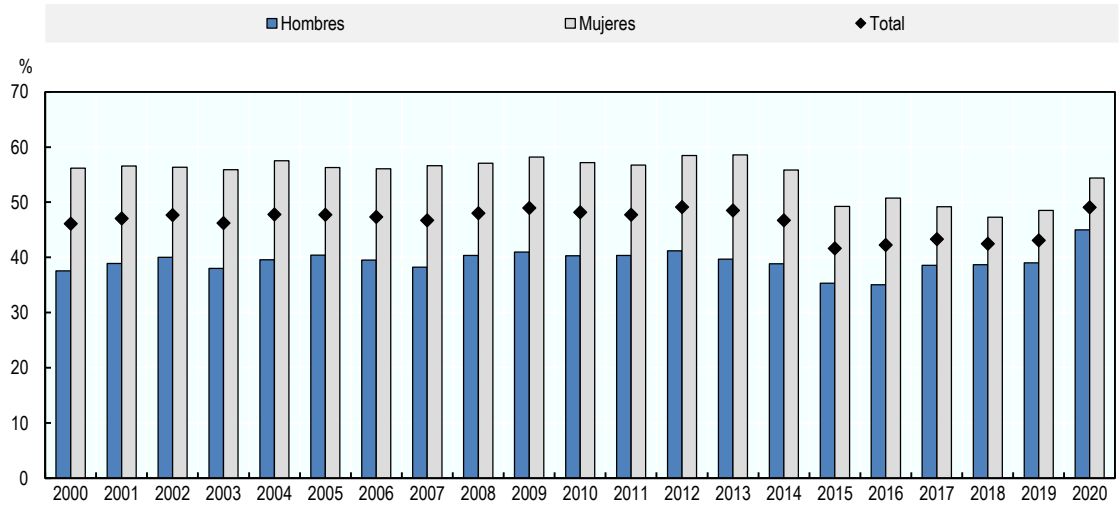
El bajo nivel de desempleo oculta las dificultades de la economía para generar empleos de calidad. La proporción de trabajadores asalariados se ha estancado en torno al 54 % desde el año 2000, con solo un pequeño cambio favorable hacia el trabajo asalariado en 2018. Dada la prevalencia de la informalidad entre los trabajadores por cuenta propia, esto da lugar a la persistencia del empleo informal. En 2017, por ejemplo, la proporción de salvadoreños en busca de empleo que encontraron con éxito un empleo formal fue de solo el 15 %. Además, el mismo año, más de 2 millones de personas de la población activa no encontraron empleo formal (FUSADES, 2018[33]). Esta falta de oportunidades de empleo formal es particularmente preocupante para los jóvenes: poco más de una cuarta parte de ellos (27.2 %) no tienen empleo, ni siguen estudios o formación, por lo que son muy vulnerables a la delincuencia, y están tentados a emigrar. Según FUSADES, 50 000 personas se incorporan cada año a la fuerza laboral, lo que representa más que el total de empleos formales creados entre 2014 y 2019 (49.972). El dinamismo relativamente bajo del mercado laboral salvadoreño puede atribuirse al tímido ritmo de crecimiento y a los bajos niveles de educación de la fuerza laboral (FUSADES, 2018[34]).

Aunque la tasa de desempleo es relativamente baja, el subempleo es prevalente entre la población salvadoreña y ha aumentado en los últimos años (del 55 % de todos los hogares en 2016 al 61 % en 2020). Los resultados del IPM 2015 ya revelaron que era una gran limitación para el mercado laboral salvadoreño, afectando a los hogares más desfavorecidos (84 %) (MINEC-DIGESTYC/SETEPLAN, 2015[35]). Dos años después, afectó aproximadamente a 1.21 millones de familias y fue el indicador del IPM que más creció (DIGESTYC, 2017[36]). Incluye a aquellos que están dispuestos a trabajar 40 horas a la semana pero que están obligados a trabajar menos, así como a los que no reciben un salario de al menos el salario mínimo. Este fenómeno representa un riesgo importante no solo para el mercado laboral, sino también para la sociedad y la economía en su conjunto: como se ha visto anteriormente, si los jóvenes que se incorporan a la población activa se enfrentan a unas condiciones de trabajo tan precarias, es más probable que recurran a una economía informal con bajos niveles de protección social, a actividades ilegales, incluidas las pandillas, o a la migración.

Como corolario directo de la falta de creación de empleo en el sector formal, El Salvador cuenta con un amplio sector informal, lo que implica una baja cobertura de la protección social. Según la EHPM, el 99 % de los trabajadores del primer quintil de ingresos son informales. En las zonas urbanas, las mujeres se han visto sistemáticamente más afectadas por la informalidad en sus empleos durante las dos últimas décadas, y aunque la brecha de género se ha reducido, casi el 50 % sigue trabajando de manera informal (Gráfico 2.11). Como resultado, el 57 % de la población de las zonas urbanas carece de cobertura de protección social (DIGESTYC, 2021[10]). Según datos de la OIT, casi el 70 % del empleo es informal en la economía salvadoreña. Esto incluye al 11 % de los trabajadores que trabajan sin protección en empresas formales, así como al 10 % de las mujeres que trabajan informalmente como trabajadoras domésticas, lo que explica una gran parte de la brecha de género en la informalidad (OIT, 2018[37]).

Gráfico 2.11. El porcentaje de trabajadores en el sector informal en las zonas urbanas ha disminuido, y sigue siendo mayor entre las mujeres

Trabajadores en el sector informal en las zonas urbanas, por sexo (%)



Nota: El sector informal es el segmento del mercado laboral que incluye a los siguientes trabajadores: empleados familiares y trabajadores de establecimientos de menos de cinco trabajadores, trabajadores independientes y empleadores con empresas de menos de cinco trabajadores en funciones que no son ni profesionales, ni técnicas, ni administrativas ni de gestión.
Fuente: Datos suministrados por DIGESTYC, en base a la EHPM.

StatLink https://stat.link/dipyav

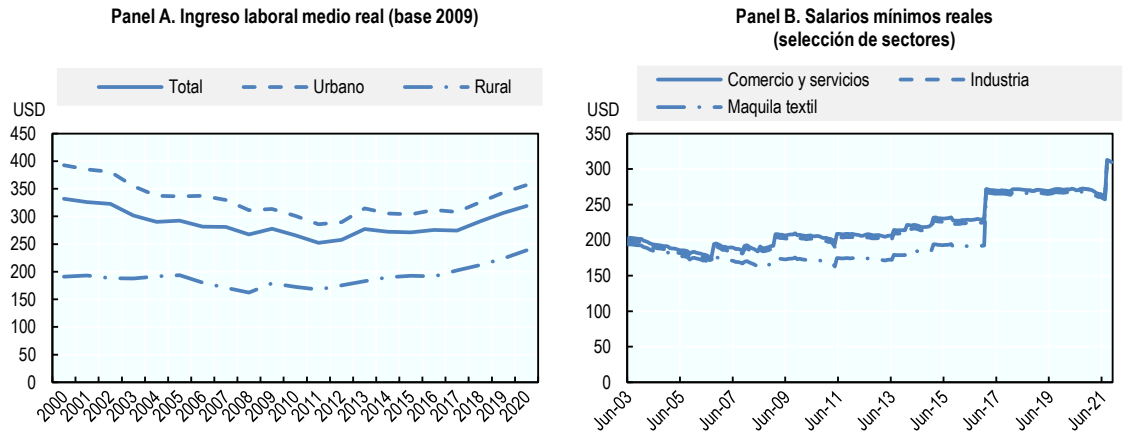
La baja inversión y la creación de empleo, más que las limitaciones institucionales, parecen ser la causa principal de la falta de dinamismo en el mercado laboral. Según lo medido por los indicadores de la Legislación de Protección del Empleo (EPL por sus siglas en inglés) de la OCDE, la legislación salvadoreña protege a los trabajadores menos que el promedio de ALC y el promedio de la OCDE. Específicamente, la protección de los trabajadores permanentes contra el despido individual es menos restrictiva en El Salvador (1.42) que el promedio de ALC (1.95) y el promedio de la OCDE (2.03). Además, El Salvador no tiene requisitos específicos o legislación sobre despidos colectivos. La regulación salvadoreña es más estricta (2.25) que el promedio de la OCDE (2.07), pero menor que el promedio de ALC (2.58) en formas flexibles de empleo. En la práctica, esto refleja restricciones en el uso de contratos temporales, mientras que el uso del trabajo de agencia temporal no se enfrenta a barreras importantes (OCDE/BID, 2013[38]).

En El Salvador, el ingreso laboral mensual promedio del hogar es de 620 USD, y los sentimientos sobre el ingreso familiar son generalmente positivos, pero persisten importantes disparidades. En efecto, hay diferencias considerables detrás del promedio, que oculta las disparidades en términos de condiciones de vida para los salvadoreños. Por ejemplo, en áreas rurales, el promedio es de 435 USD, en comparación

con 728 USD en áreas urbanas en general, y 820 USD en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Dos fenómenos reflejan estas disparidades salariales entre las áreas: por un lado, la pobreza de ingresos definida por la canasta nacional de bienes de referencia es 3 puntos porcentuales más alta en las áreas rurales que en las áreas urbanas (22 % y 25 % respectivamente) (DIGESTYC, 2019[6]). Por otro lado, a pesar de un aumento general en el promedio de años de educación en la población salvadoreña durante la última década (de 7.4 en 2008 a 8.7 en 2020), las personas que viven en áreas rurales tienden a abandonar la escuela tres años antes que las que viven en zonas urbanas (6.6 en comparación con 9.9, respectivamente) (DIGESTYC, 2021[2]).

Gráfico 2.12. Los ingresos laborales reales han mejorado tras la revalorización de los salarios mínimos

Valores en USD de 2009



Nota: Los datos del IPC se empalmaron entre las series base de 1992 y 2009. El panel A muestra los ingresos laborales medios, excluyendo a los trabajadores con ingresos laborales nulos.
Fuente: Panel A: DIGESTYC. Panel B: BCR (2022[39]), (Barrera, 2016[40]) y Decretos Legislativos que establecen salarios mínimos.

StatLink https://stat.link/ka80v7

Los ingresos laborales mejoraron después de un período de moderación. Los ingresos laborales reales cayeron hasta el 2012, sobre todo en las zonas urbanas. Hasta entonces, más del 30 % de los trabajadores empleados eran pobres a pesar de tener un empleo. La caída de los ingresos laborales medios reales está relacionada con la importancia de los sectores de bajo valor añadido en la creación de empleo. Contribuyó a reducir la diferencia considerable entre las zonas urbanas y rurales en cuanto a los ingresos laborales, aunque persisten grandes disparidades. En 2020, el salario promedio fue de 268 USD en el área rural, comparado con 400 USD en el área urbana. Además de las diferencias de precios, la disparidad urbana/rural está relacionada con el hecho de que, a pesar de un aumento general en el promedio de años de educación de la población salvadoreña en la última década (de 7.4 en 2008 a 8.1 en 2017), las personas que viven en áreas rurales tienden a abandonar la escuela tres años antes que las que viven en áreas urbanas (6 en comparación con 9, respectivamente (DIGESTYC, 2017[36]). Después de haberse despreciado durante años, los salarios mínimos se han incrementado progresivamente y varios de los incrementos se distribuyeron gradualmente a lo largo del período. En 2017, recibieron un impulso considerable (cerca del 20 % en términos nominales para los servicios, el comercio y la manufactura, y mayores aumentos para los trabajadores agrícolas y los trabajadores de maquila), seguido por un aumento de 20 % en agosto de 2021. Aunque los salarios mínimos solo son relevantes para una parte del mercado laboral, su aumento ha coincidido con el aumento de los ingresos laborales a pesar de la debilidad del mercado laboral, demostrado por el subempleo, lo que indica que pueden estar desempeñando una función de señalización.

Prosperidad

La economía de El Salvador se caracteriza por tasas de crecimiento bajas y un sector informal de gran tamaño. Durante los últimos 30 años se han producido tres acontecimientos políticos importantes que han configurado la economía: la firma de los acuerdos de paz de 1992, que respaldaron las reformas económicas de la década de 1990; la adopción del dólar estadounidense como divisa oficial del país en 2001 tras una vinculación que dio comienzo en 1993; y la adhesión a acuerdos de comercio internacionales a finales de 2004, en particular al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos.

Cuadro 2.2. Prosperidad: los tres obstáculos más importantes

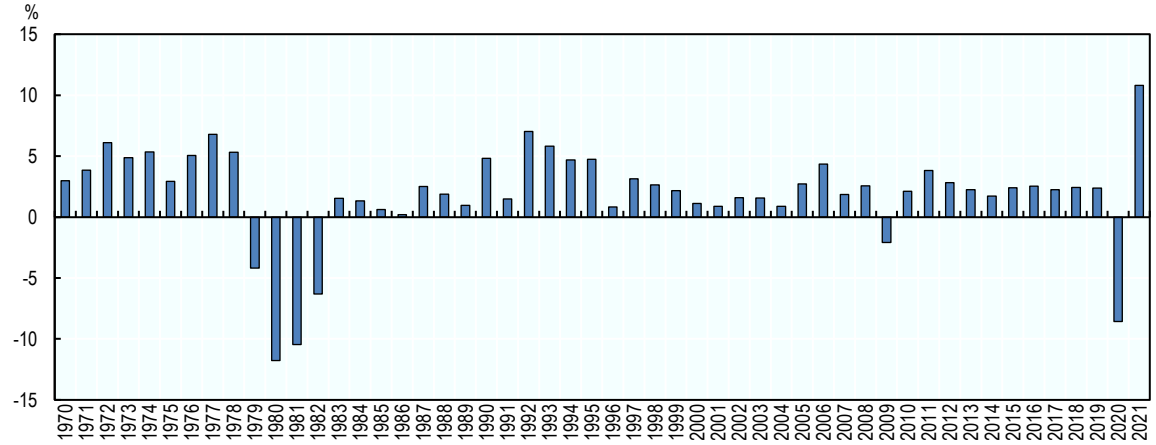
1.	La baja inversión ha limitado el potencial de crecimiento
2.	El aumento del comercio y de los servicios ha contribuido poco a la productividad general
3.	Los tipos de cambio efectivos reales han aumentado en comparación con el resto de la región, reduciendo la competitividad externa

El crecimiento ha sido inferior al de otros países de perfil similar

El crecimiento económico ha variado considerablemente en función de la década (Gráfico 2.13). Después de que durante la mayor parte de la década de 1970 se experimentaran elevadas tasas de crecimiento, la actividad económica colapsó en los años 80 debido a la guerra civil. Posteriormente, en la década de 1990, durante la cual se firmaron los acuerdos de paz, el PIB real aumentó a un ritmo medio anual del 3.6 % entre 1990 y 1999, fomentado por unas exportaciones y una inversión privada sólidas. El crecimiento se ralentizó hasta el 1.5 % durante la década de 2000, antes de volver a aumentar hasta el 2.5 % a partir de 2010. Desde entonces, las exportaciones y la inversión han vuelto a mantener el crecimiento. Los ingresos reales per cápita han aumentado un 1.6 % desde los acuerdos de paz.

La economía sufrió un fuerte impacto por la crisis del COVID-19, pero se ha recuperado en términos agregados. El PIB se contrajo en términos reales 8.6 % en 2020, pero se recuperó creciendo 10.8 % en 2021 (Banco Mundial, 2019[5]). Según datos del Banco Central de Reserva, la economía se recuperó completamente en 2021 superando al nivel del PIB prepandemia (BCR, 2022[41]).

Gráfico 2.13. Tasas de crecimiento del PIB real de El Salvador (1970-2021)



Fuente: Banco Mundial (2019[5]), *Indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

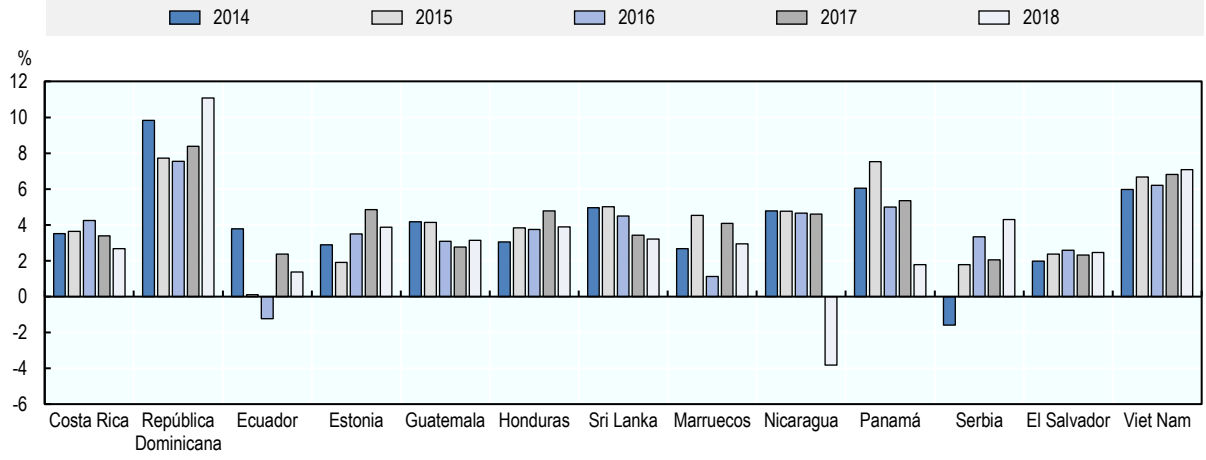
StatLink https://stat.link/d9p53j

Los peligros naturales se han sumado a los retos económicos de El Salvador. Hechos como el huracán Mitch de 1998, los grandes terremotos de 2001 y la tormenta tropical Ida de 2009 han ocasionado durante estos años daños significativos a las infraestructuras y el capital nacional del país. Según algunas estimaciones, el costo de los eventos geológicos y eventos climáticos extremos que afectaron a El Salvador entre 1998 y 2011 fue equivalente al 22.9 % del PIB (Catalán y Cardona, 2013 ([42])). En las próximas décadas se prevé que el país siga siendo vulnerable al cambio climático, lo que generará posibles daños para el uso de la tierra y posibles pérdidas en los principales cultivos de alimentos, como el maíz y el arroz (Barrios et al., 2019[8]) (ver el apartado *Planeta*).

La crisis financiera mundial de 2008-09 redujo tanto las exportaciones como las remesas. Esto dio lugar a un déficit por cuenta corriente del 8.5 % del PIB en 2008, una disminución de las remesas equivalente a más de 3 puntos porcentuales del PIB entre 2007 y 2011, a una recesión económica y a un aumento de los préstamos improductivos en el sector bancario nacional. Para protegerse frente a estas vulnerabilidades macroeconómicas, el país solicitó al FMI un acuerdo de derecho de giro de 800 millones de USD a principios de 2009. Sin embargo, no se extrajo ninguna cantidad de esa línea de crédito. No obstante, puesto que las tasas de crecimiento han bajado y la deuda pública ha crecido, la situación crediticia de El Salvador está catalogada como especulativa por las tres agencias crediticias más importantes.

La economía de El Salvador ha tenido unos resultados inferiores a los de países de perfil similar. En el pasado, esta situación se atribuía a una combinación de una baja rentabilidad por el capital y la educación (Hausmann, Rodrik and Velasco, 2008[43]). Sin embargo, ya han pasado muchos años desde entonces y el crecimiento económico sigue siendo desalentador. Durante el periodo 2015-18, el PIB real aumentó una media del 2.4 %, lo que, a pesar de situarse por encima del potencial de crecimiento del 2.2 % (FMI, 2019[44]), supone un nivel bajo en comparación con países de perfil similar y por debajo del objetivo de crecimiento económico del 3 % adoptado para el período 2014-19. El Gobierno ha adoptado recientemente un objetivo de crecimiento a mediano plazo del 3.5 % anual, que es acorde a la tendencia y a la tasa de crecimiento media de la región. Los países vecinos con un PIB per cápita comparable han experimentado tasas de crecimiento anual medias de entre el 3.5 % y el 4 % (ver Gráfico 2.14).

Gráfico 2.14. El crecimiento del PIB real prepandemia fue bajo en comparación con los países de referencia

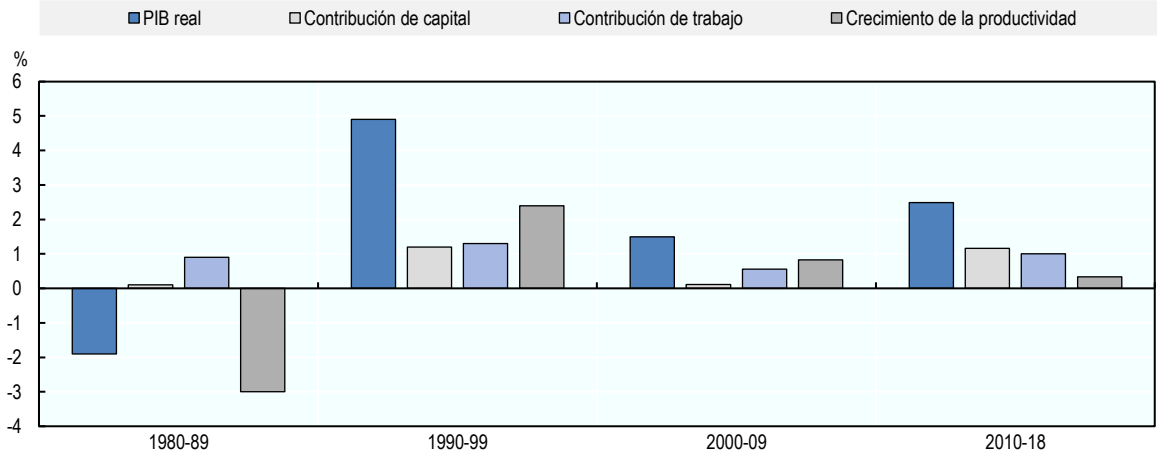


Fuente: Banco Mundial (2019[5]), *Indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

StatLink https://stat.link/98tx47

La productividad multifactorial ha disminuido de manera constante. Tras las reformas orientadas al mercado de la década de 1990, El Salvador debería haber experimentado unas tasas de crecimiento superiores (Catalán and Cardona, 2013[42]). El país ha destacado por sus reformas, pero no por su rendimiento (Hausman et al., 2005[45]), resaltando las dificultades de la gestión de reformas. Las reformas orientadas al mercado de la década de 1990 incluyeron las siguientes medidas: reprivatización del sector bancario, apertura de los sectores de las telecomunicaciones y la energía a la inversión privada, revisión de los sistemas de reforma fiscal y de pensiones y ratificación de varios acuerdos de libre comercio tras la adhesión del país a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Sin embargo, las tasas de crecimiento, después de alcanzar su punto máximo a mediados de la década de 1990, han seguido una tendencia a la baja. Pocos han sido los logros en términos de captura del progreso tecnológico (Gráfico 2.15).

Gráfico 2.15. Productividad total de los factores (tasas de crecimiento promedio por década)



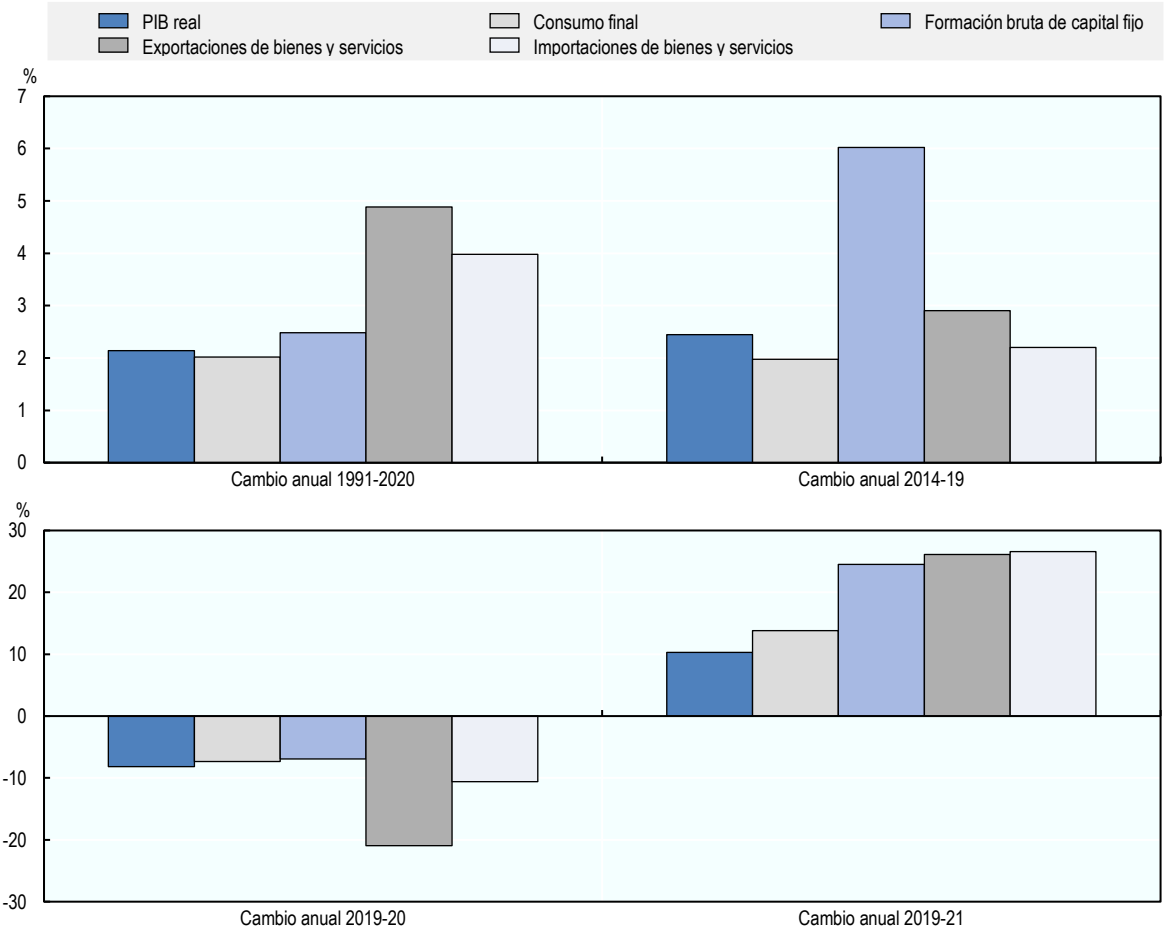
Fuente: Melgar (2012[46]) para 2012 y 1980-1999; cálculos de los autores para 2000-2018, tomando como base Banco Central de Reserva, DIGESTYC y (Feenstra, Inklaar and Timmer, 2015[47]) *Penn World Tables* versión 9.1, https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt.

StatLink https://stat.link/k3b2eg

El crecimiento de las exportaciones y de la inversión respaldó la actividad económica en el periodo prepandemia. No obstante, el crecimiento anual de las exportaciones del 2.9 % registrado desde 2014 sigue estando muy por debajo del crecimiento anual de las exportaciones a largo plazo del 5.3 % registrado desde finales de 1991. Esto se debe a la pérdida de competitividad externa de El Salvador, que también ha impedido reducir el déficit comercial. La inversión, por el contrario, ha mejorado y en los últimos tiempos ha crecido con mayor rapidez que el PIB general (Gráfico 2.16). Sin embargo, el Gobierno estima que, para lograr el objetivo de crecimiento del PIB a mediano plazo del 3.5 % anual, la inversión agregada tendrá que aumentar 900 millones de USD anuales durante los próximos cinco años. Como resultado de la pandemia, el año de 2020 fue de fuerte contracción de todos los componentes del PIB. Sin embargo, el componente de inversión supuso un fuerte impulso a la recuperación en 2021.

Gráfico 2.16. Tasas de crecimiento de los componentes del PIB real

Tasas de crecimiento anualizadas compuestas (%)



Nota: Todas las tasas de crecimiento son anualizadas y compuestas entre los años indicados. Los datos para 2021 son estimados del Banco Central de Reserva.

Fuente: BCR (2022[39]) Base de datos económica-financiera, Banco Central de Reserva, https://estadisticas.bcr.gob.sv/base-economica-y-financiera.

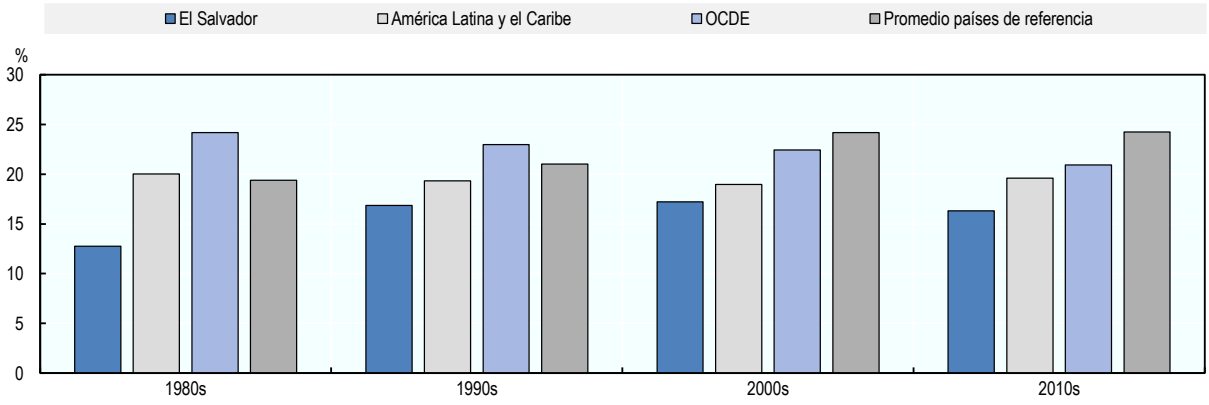
StatLink https://stat.link/16529g

La inversión sigue siendo inferior a la tendencia, a pesar de su impulso reciente

La formación real bruta de capital fijo ha aumentado, si bien a partir de una base reducida (Gráfico 2.18). La inversión ha sido históricamente baja en El Salvador en comparación con los países de la OCDE y la región de América Latina. La inversión ha crecido a una tasa anual compuesta de un 6 % en términos reales de 2014 hasta 2019, con el apoyo tanto de fuentes privadas como públicas. La inversión pública ha sido la que más rápidamente ha crecido, a un ritmo del 9.0 % anual desde 2014. Sin embargo, en 2019 la formación bruta de capital fijo solamente representó el 17.7 % del PIB, repartida entre la inversión privada y la pública a tasas del 15.0 % y el 2.6 % del PIB, respectivamente. Estos niveles son inferiores a la tendencia de inversión de los países de perfil similar. Una formación bruta de capital fijo insuficiente obstaculizará el posible crecimiento, en un país en el que los desastres causados por peligros naturales también han contribuido a depreciar el capital nacional existente.

Gráfico 2.17. La inversión ha sido históricamente baja en El Salvador

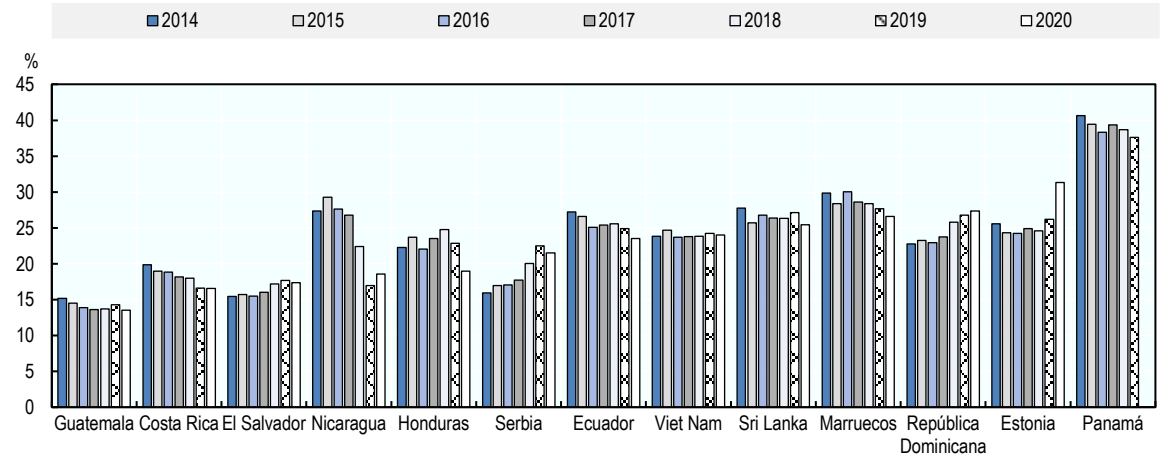
Proporción bruta de formación de capital fijo / PIB



Fuente: Cálculos del autor basados en Banco Mundial (2019[5]), *Indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators, y OCDE (2019[48]) Base de datos *OECD Economic Outlook 106*, y BCR (2022[39]), Base de datos económica-financiera, Banco Central de Reserva, https://estadisticas.bcr.gob.sv/base-economica-y-financiera.

StatLink https://stat.link/2myjx6

Gráfico 2.18. La inversión aún es muy baja a pesar del reciente incremento



Fuente: Banco Mundial (2019[5]), *Indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

StatLink https://stat.link/mz0tqi

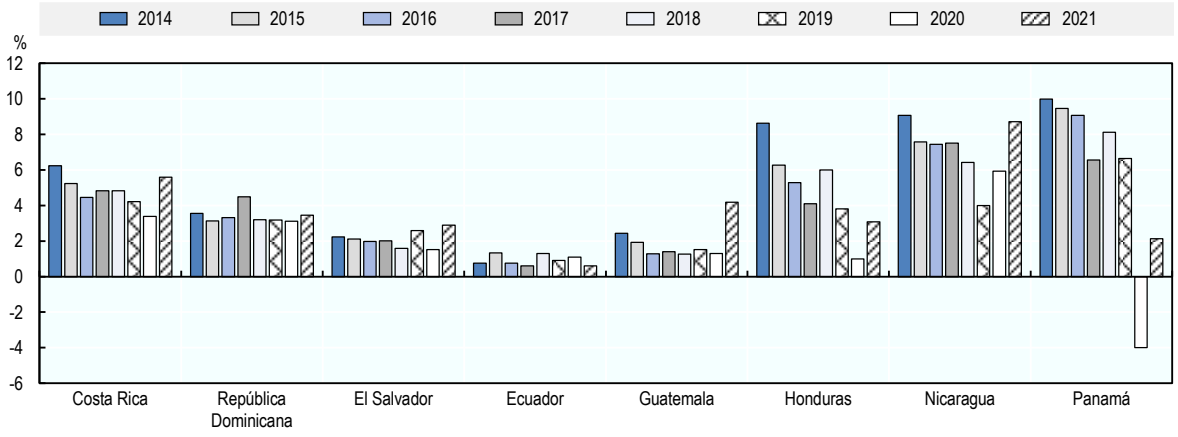
La infraestructura pública sigue constituyendo una limitación clave. El Salvador ocupa el puesto 90 entre 140 países en términos de calidad de la infraestructura (WEF, 2019[49]). Sin embargo, recientemente se ha dedicado una mayor atención a mejorar la infraestructura logística y de transporte (BID, 2019[50]; MOPTVDU, 2017[51]). Entre las mejoras prioritarias a gran escala se incluye la modernización del sistema logístico del área metropolitana de San Salvador y el Aeropuerto Internacional de Comalapa, además de mejoras en los puertos de Acajutla y La Unión. También se requieren mejoras inmediatas en la infraestructura vial municipal existente y en el acceso de los hogares a la electricidad, para lo que el Gobierno estima un costo relativamente bajo (aproximadamente 170 millones de USD (Bukele, 2019[52])). El Gobierno también ha promovido la idea de un tren transnacional que recorra la costa del Pacífico.

La inversión pública muestra un patrón de infraejecución. Las organizaciones financieras multilaterales han respaldado la inversión pública en El Salvador durante muchos años, tanto mediante asistencia financiera como técnica (ver el apartado *Alianzas* en este capítulo). Sin embargo, la persistente escasez de financiación y las preferencias en la ejecución presupuestaria por el gasto corriente por encima del gasto de capital han dado lugar a una infrautilización de entre el 40 % y el 50 % de los recursos presupuestarios asignados a la inversión pública desde 2016 (FUSADES, 2019[53]). La ejecución presupuestaria de proyectos de inversión fue de 53 % en 2020, una tasa baja debido a que se desviaron fondos a causa de la pandemia. Sin embargo, la ejecución también fue baja en 2021 (55.2 %) teniendo en cuenta el fuerte aumento del presupuesto de inversión (MH, n.d.[54]). Además, hay pruebas de que los multiplicadores del gasto de capital de El Salvador han sido decepcionantemente bajos (FMI, 2019[44]), lo que sugiere que el gasto no ha sido eficiente. Esto requiere una mejora de la priorización de los proyectos de inversión pública, de la presupuestación de capital y de los análisis de la rentabilidad de las externalidades, tanto para los proyectos pequeños como a gran escala. Si bien la ejecución presupuestaria de la inversión en activos fijos es del 36.2 % del presupuesto acumulado en 2018, esta proporción asciende al 97.1 % en el caso de los gastos corrientes en el mismo año (MH, 2019[55]).

La inversión extranjera directa (IED) ha sido limitada. La IED no ha compensado el aumento tan necesario de la formación bruta de capital privado. Desde 2014, los influjos netos medios han sido del 2.1 % del PIB, la mayor parte procedentes de Panamá, Estados Unidos y España. Estos tres países figuran entre los mayores socios comerciales de El Salvador. El Salvador ha atraído menos IED que otros países de la región debido a un entorno empresarial complejo, a cuestiones de seguridad y a una escasez de trabajadores cualificados (ver el Gráfico 2.19; Seelke (2017[56])). Además, aproximadamente el 60 % de la IED neta actual sigue destinándose a sectores privatizados durante la década de 1990 (es decir, la energía, las telecomunicaciones y la banca), lo que refleja una falta de oportunidades empresariales lucrativas para los inversores extranjeros.

Gráfico 2.19. El Salvador ha estado a la zaga en la región en lo relativo a la atracción de IED

Entrada neta de IED (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial (2019[5]), *Indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

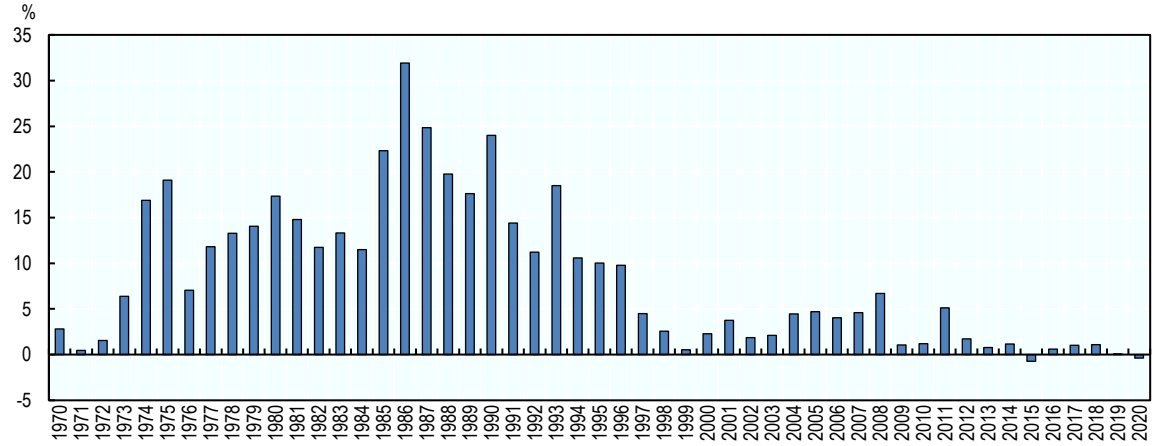
StatLink https://stat.link/sor8q4

La dolarización ha ayudado a mantener bajas la inflación y las tasas de interés, pero el crédito no ha impulsado el crecimiento

La inflación de los precios al consumo se ha reducido debido a la dolarización. Tras siete años de vinculación entre 1993 y 2000, El Salvador adoptó el dólar estadounidense como moneda oficial en enero

de 2001. El objetivo de esta medida era proteger a los asalariados y a los ahorradores frente al riesgo de devaluación de la moneda (Quispe-Agnoli and Whisler, 2006[57]) después de que en la década de 1980 se dieran unas tasas de inflación sumamente altas (Gráfico 2.20). Desde entonces, la inflación de los precios al consumo ha disminuido de manera constante durante décadas. Los precios han aumentado un 2.4 % anual desde 2001, tras la adopción plena del dólar estadounidense, y recientemente se han estabilizado en aproximadamente un 1 %.

Gráfico 2.20. Tasas de inflación



Fuente: Banco Mundial (2019[5]), *Indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

StatLink https://stat.link/cg35ib

La dolarización ha tenido menos éxito en términos de integración económica. Entre 2001 y 2009, la política monetaria de Estados Unidos resultó ser contracíclica con respecto a la actividad económica de El Salvador, lo que contribuyó a la estabilidad cíclica. Sin embargo, durante la última década, las economías de El Salvador y Estados Unidos han perdido parte de esta correlación. Esto plantea dudas sobre la idoneidad de que en El Salvador haya una política monetaria dirigida por Estados Unidos. También suscita interrogantes sobre la efectividad de la dolarización a la hora de promover una mayor integración económica entre Estados Unidos y los países dolarizados (de Lourdes Rodríguez-Espinosa and Castillo-Ponce, 2017[58]). De hecho, en los últimos años se ha observado una debilitación del comercio entre El Salvador y Estados Unidos.

La dolarización contribuyó a una reducción de las tasas de interés bancario comercial. Las tasas de interés de los préstamos empresariales a mediano plazo (más de un año), que durante la vinculación fueron superiores al 15 %, se han mantenido en aproximadamente el 10 % desde 2001, con pocos cambios. Las tasas de interés hipotecario han sido más beneficiosas para los deudores, puesto que en 2018 eran del 7.5 % de media. Los préstamos a corto plazo han seguido disminuyendo, hasta alcanzar el 6.5 % en 2018. Se ha estimado que, entre 2001 y 2009, la dolarización redujo los gastos de interés anuales de los deudores públicos y privados en 0.75 puntos porcentuales, lo que ya equivale a la pérdida de los ingresos por señoreaje (Swiston, 2011[59]).

Los préstamos bancarios están por debajo del nivel medio de la región. Los préstamos han aumentado a una tasa del 5.7 % anual desde 2001, pasando del 42.6 % del PIB en 2001 al 51.5 % en 2018, pero todavía por debajo del porcentaje medio de crédito en relación con el PIB de la región (54 %). Sin embargo, el apalancamiento bancario ha aumentado. La proporción general de préstamos sobre depósitos aumentó del 79.4 % en 2001 al 103.1 % en 2018, lo que indica un crecimiento más lento de los depósitos en comparación con los préstamos, pero no obstante refleja unos niveles de apalancamiento

razonables. Las reservas legales de liquidez estaban regularmente por encima del 20 % de los depósitos en el periodo prepandemia. Los requerimientos de reservas se redujeron al 9 % en 2020 para facilitar el acceso al crédito durante la pandemia de COVID-19 y siguen estado en niveles cercanos a la mitad del nivel prepandemia, aunque las instituciones receptoras de depósitos han mantenido niveles de reservas superiores al mínimo requerido por alrededor de 2 % en promedio durante el periodo. Los préstamos improductivos se han mantenido por debajo del 2.5 % del total de préstamos pendientes desde 2014, lo que ha dado lugar a un sector financiero nacional estable.

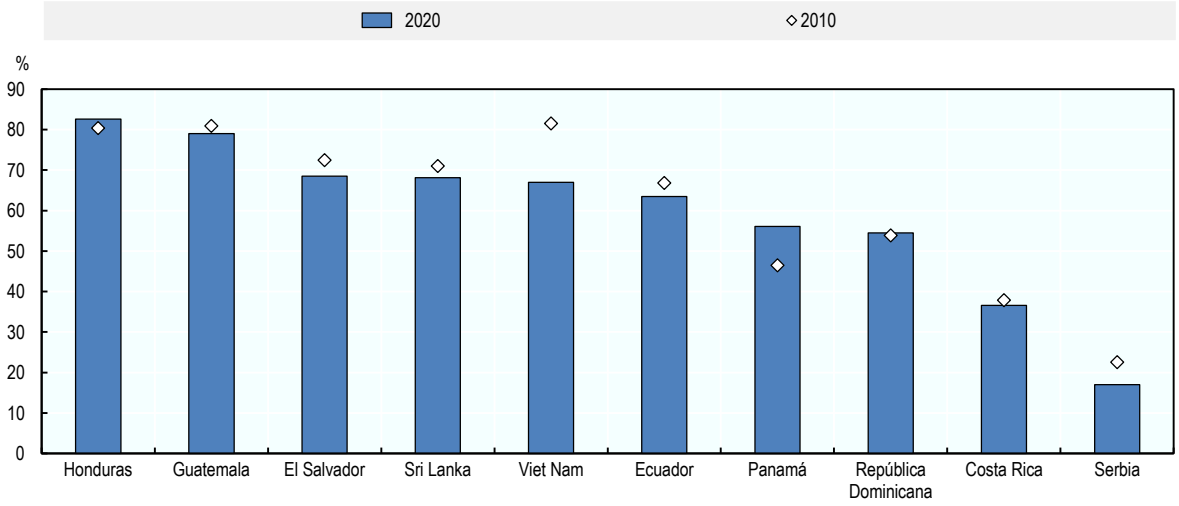
El crédito se ha destinado principalmente a los sectores no comerciables. Casi el 60 % de los préstamos bancarios se han destinado a la construcción, el consumo y las hipotecas. El crédito al consumo aumentó del 19 % de los préstamos totales en 2005 al 34.8 % en 2018. Los préstamos para las industrias manufactureras, sin embargo, han permanecido en aproximadamente un 10 % del total, muy por debajo del porcentaje que representan estas industrias en términos de valor añadido bruto. Esto indica que los préstamos para los hogares han superado a los préstamos para las empresas privadas no financieras, así como que la informalidad económica ha impedido que muchas empresas accedan al crédito bancario.

En septiembre de 2021, El Salvador se convirtió en el primer país en adoptar el Bitcoin como moneda de curso legal. El marco legal (la “Ley Bitcoin”) estipula la aceptación obligatoria del Bitcoin por parte de agentes económicos para el pago de bienes y servicios, y permite hacer pagos en Bitcoin al Estado. Establece el uso concurrente del Bitcoin y del dólar estadounidense (USD) mientras que el dólar se mantiene como moneda de referencia para contabilidad. Simultáneamente, se lanzó una billetera electrónica apoyada por el Estado (*Chivo*), que otorgaba un pago único de 30 USD a usuarios salvadoreños. Esto derivó en la amplia adopción de la billetera (3.8 millones de usuarios) en los primeros meses de operación. Tras el lanzamiento inicial, el uso de Bitcoin ha sido moderado. Según datos del Banco Central de Reserva, en promedio 1.7 % de los envíos de remesas se han recibido en billeteras de criptomonedas desde noviembre de 2021. Los datos disponibles también sugieren que los niveles de adopción han sido modestos tras el impulso inicial: solo 20 % de las empresas aceptan Bitcoin y solo 11 % tienen ventas en Bitcoin. De manera similar, solo un 20 % de los usuarios continuaron utilizando la billetera electrónica tras gastar el bono inicial. Además, a pesar del potencial de las monedas digitales para la inclusión financiera, esos usuarios en su mayoría están bancarizados y son jóvenes, varones y con niveles más altos de educación, según Álvarez, Argente y Patten (2022[60]). Por otro lado, la adopción del Bitcoin como moneda de curso legal y las especificidades del marco legal generan varios riesgos fiscales y financieros para El Salvador, lo que ha llevado al FMI a pedir la revocación del estatus de moneda de curso legal (FMI, 2022[61]).

La informalidad económica es un motivo de especial preocupación

El Salvador debe conceder prioridad al empleo formal. En 2018 el empleo informal representaba el 68.5 % del empleo total. A pesar de su gran tamaño, el sector informal de El Salvador no es mucho mayor que el de los demás países de la región (Gráfico 2.21). En el marco de un escenario de reformas, la investigación sugiere que el país podría experimentar un aumento significativo de las tasas de incorporación al empleo formal (Loayza, 2016[62]). Otros estudios han concluido que la mayoría de los países de América Latina pueden aumentar el empleo formal en 1-2 puntos porcentuales anuales (Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018[63])). Este cambio representaría un crecimiento de entre 10 y 20 puntos porcentuales durante un período de diez años.

Gráfico 2.21. Empleo informal como porcentaje del empleo total



Nota: Los últimos datos disponibles para Honduras son de 2017, para Sri Lanka de 2018, y para Guatemala y Ecuador de 2019. Los datos de Viet Nam son 2009 en lugar de 2010. Los datos de Panamá son 2011 en lugar de 2010.
Fuente: OIT (2019[32]), base de datos *ILOSTAT*, Organización Internacional del Trabajo, www.ilostat.ilo.org.

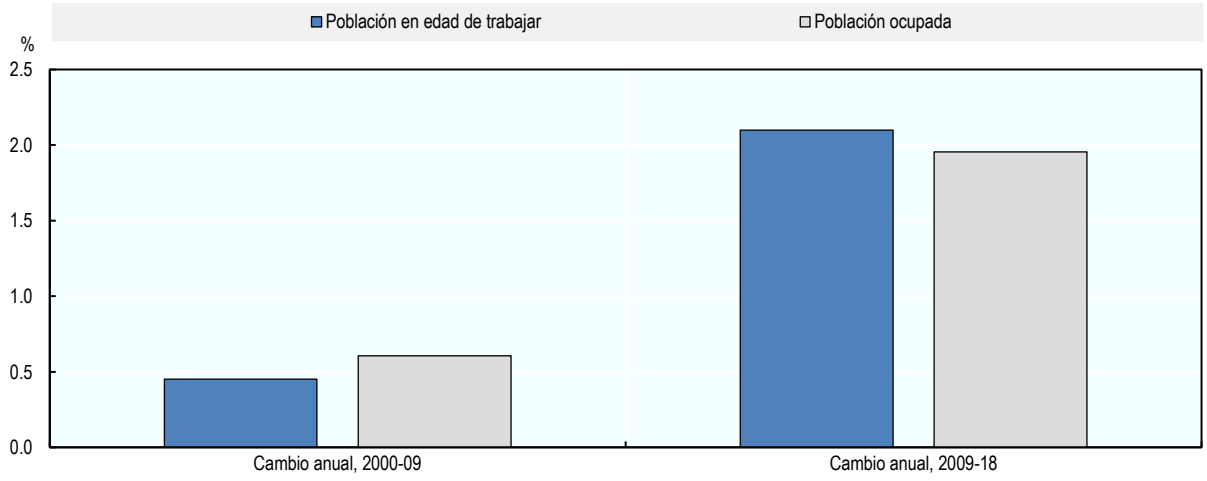
StatLink https://stat.link/i3nakb

La evasión de las obligaciones en materia de seguridad social y registro de contratos perpetúa la informalidad. La evasión es una práctica llevada a cabo por las microempresas y las empresas pequeñas, pero también por empresas de mayor tamaño del sector formal. Desde 2014, el porcentaje de trabajadores asalariados permanentes ha aumentado del 39.8 % al 43.2 % del total de empleados, lo que representa un porcentaje de crecimiento anual del 3.6 %. En comparación, el número de trabajadores por cuenta propia ha aumentado un 1.9 % anual, de tal manera que en 2018 representaban el 28.4 % del total de trabajadores. Sin embargo, y este es el mayor obstáculo, solamente el 35.3 % de las microempresas y las pequeñas empresas cumplen con las obligaciones en materia de contribución (CONAMYPE, 2018[64]). Por lo tanto, los trabajadores están sujetos a una informalidad prolongada, sin protección social alguna, incluso al trabajar en el sector formal.

La tasa de participación laboral es baja. En 2018 solamente el 57.4 % de la población de El Salvador en edad de trabajar estaba empleada, un nivel inferior a la tasa de participación media de América Latina (62.1 %) (CEPAL, 2019[65]). La participación ha disminuido durante la última década debido a la escasez de nuevos puestos de trabajo en relación con el número de nuevos habitantes en edad de trabajar (Gráfico 2.22). Este desajuste podría llevar a los nuevos habitantes en edad de trabajar a la informalidad, la delincuencia o la migración (véanse los apartados de Personas y de Paz e instituciones). Además, la edad media de la población empleada ha aumentado. Los trabajadores de entre 30 y 59 años, que hace décadas representaban poco más del 50 % de la mano de obra, en la actualidad representan el 58.1 %.

Gráfico 2.22. Población en edad de trabajar y empleada

Crecimiento en Tasas de Crecimiento Anual Compuesto

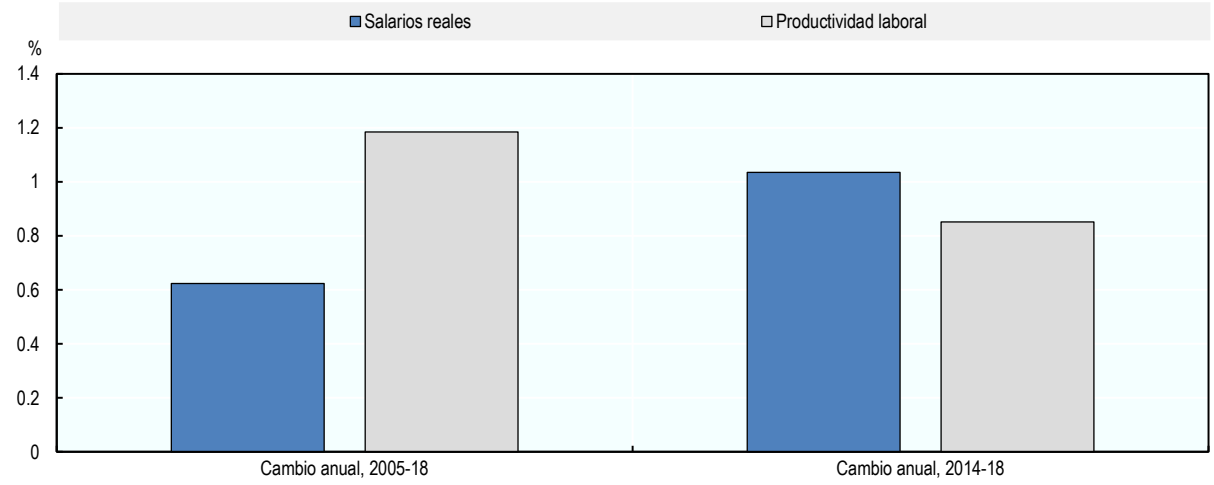


Fuente: Cálculos de los autores en base a datos suministrados por DIGESTYC.

StatLink https://stat.link/4rkvjz

Los salarios están aumentando más rápido que la productividad. Tanto la compensación laboral como la renta mixta bruta (es decir, los ingresos de empresas no constituidas en sociedad que son propiedad de hogares) han superado las tasas de crecimiento del PIB nominal desde 2014. A pesar de que esta situación indica que el componente salarial del PIB es entre estable y superior, también implica que los salarios están aumentando más rápido que la productividad (Gráfico 2.23). En El Salvador, los salarios mínimos se actualizan al menos cada tres años por ley. La última revisión dio lugar a un aumento del salario mínimo de entre el 20 % y el 70 %, dependiendo del sector, un nivel muy superior a la inflación y al aumento de la productividad laboral. Si bien esta situación podría perjudicar a la creación de empleo, ha contribuido a reducir la desigualdad (ver el apartado de *Personas*).

Gráfico 2.23. Sueldos reales y productividad laboral (tasas compuestas de crecimiento anual)



Nota: El crecimiento salarial real es la compensación total de los empleados dividida por el número de trabajadores asalariados en la economía según el EHPM.
Fuente: Banco Central de Reserva, DIGESTYC y cálculos de los autores (sueldos reales ajustados al cambio del IPC).

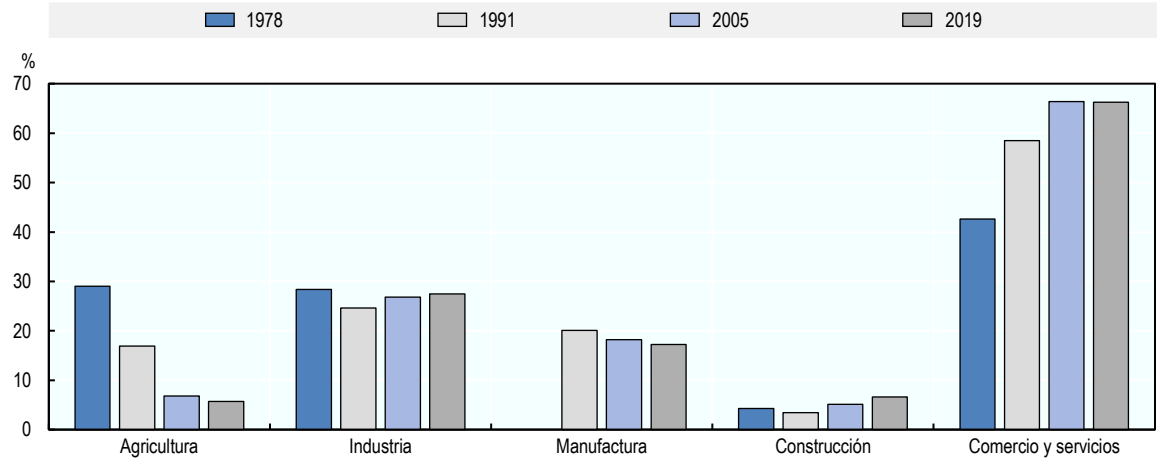
StatLink https://stat.link/q1d47g

Los ingresos de los hogares no constituidos en sociedades crecen a mayor velocidad que el PIB total. Debe vigilarse el (pequeño) repunte del crecimiento de la renta mixta bruta observado desde 2014, en relación con el PIB nominal, con miras a realizar un seguimiento del sector informal. El aumento de la renta mixta bruta podría reflejar una mayor informalidad. Previamente, el crecimiento del PIB nominal había sido superior al aumento de los ingresos de los hogares no constituidos en sociedades, especialmente entre 2005 y 2015. Este panorama macroeconómico general era acorde a la transformación a largo plazo de la economía de El Salvador, desde una economía ampliamente informal en la que la agricultura desempeñaba una función esencial a una en la que ha pasado a ser residual.

El valor añadido y la productividad han aumentado, aunque lentamente

La agricultura ha perdido importancia económica en beneficio de los servicios. A finales de la década de 1970 dio comienzo una transición hacia los servicios. Las pérdidas en el ámbito de la agricultura también se debieron a una reducción de los precios de los productos básicos, especialmente del café, en el que el país estaba especializado desde hacía mucho tiempo. Al impulsar la evolución hacia los servicios, la guerra civil de los años 80 generó un colapso de la inversión, lo que provocó dificultades para el sector industrial. Los acuerdos de paz de 1992 trajeron consigo un impulso económico renovado, principalmente para la industria y los servicios. Durante este período, y especialmente hasta 2005, la importancia de la agricultura siguió disminuyendo (Gráfico 2.24). Por el contrario, el valor añadido bruto de la construcción ha aumentado, si bien partiendo desde un nivel bajo, lo que refleja tendencias complementarias en materia de inversión y préstamos bancarios.

Gráfico 2.24. Valor añadido bruto como porcentaje del PIB



Nota: No se dispone de datos sobre la manufactura para 1978.
Fuente: Melgar (2012[46]) para los datos de 1978 y Banco Central de Reserva (2022[39]), *Base de datos económica-financiera* para los datos de 1991-2019.

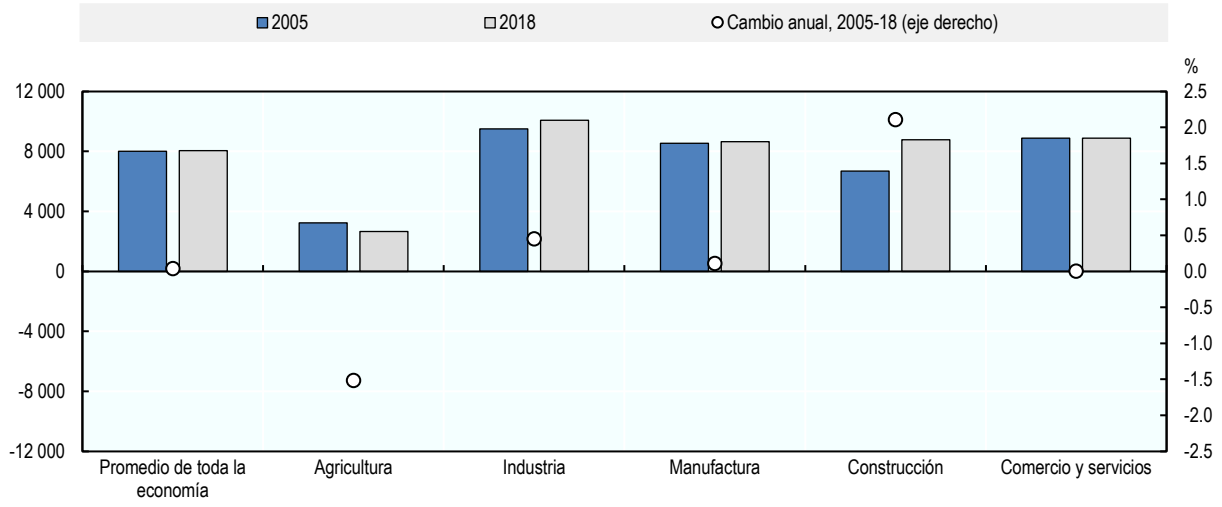
StatLink https://stat.link/tjlfri

El sector de la maquila ha sufrido. La maquila de El Salvador se centra especialmente en la fabricación de ropa. Este sector, surgido a mediados de la década de 1970, estuvo dominado inicialmente por unos sueldos bajos e incentivos fiscales. Las exportaciones y el valor añadido bruto aumentaron exponencialmente durante la década de 1990, con tasas anuales de casi el 40 %, bajo el liderazgo de empresas estadounidenses (Quintana, Robles and Torres, 2002[66]). Finalmente, sin embargo, la dolarización y la adhesión de China a la OMC debilitaron la competitividad local (Martínez, 2017[67]). En la actualidad, las exportaciones de la maquila siguen representando un porcentaje importante del valor total

exportado de mercancías (alrededor del 20 % del total en 2019 y 18.8 % en 2021), si bien ese porcentaje es menos de la mitad de lo que era en 2005. El porcentaje de la industria como parte del valor añadido bruto ha aumentado, pero no en el caso de la manufacturación.

La productividad ha caído en la agricultura, y ha crecido en sectores industriales. El valor nominal añadido bruto por trabajador empleado en la agricultura, a los precios constantes de 2014, cayó un 1.5 % anual entre 2005 y 2018 (Gráfico 2.25). Los niveles de productividad de la agricultura se mantuvieron muy por debajo de la media nacional, representando solamente el 35.1 % del nivel general. En el contexto de la industria, que como sector registra el mayor valor añadido por trabajador, la productividad aumentó considerablemente en el caso de la construcción (2.1 % anual). Esto no resulta muy sorprendente, puesto que la mitad de la formación bruta de capital fijo durante ese período estuvo relacionada con la construcción. Las actividades manufactureras y de servicios, sin embargo, a pesar de disfrutar de unos niveles de productividad superiores a la media, no han registrado aumentos significativos de la productividad.

Gráfico 2.25. Valor añadido bruto por trabajador empleado (USD, precios de 2014)



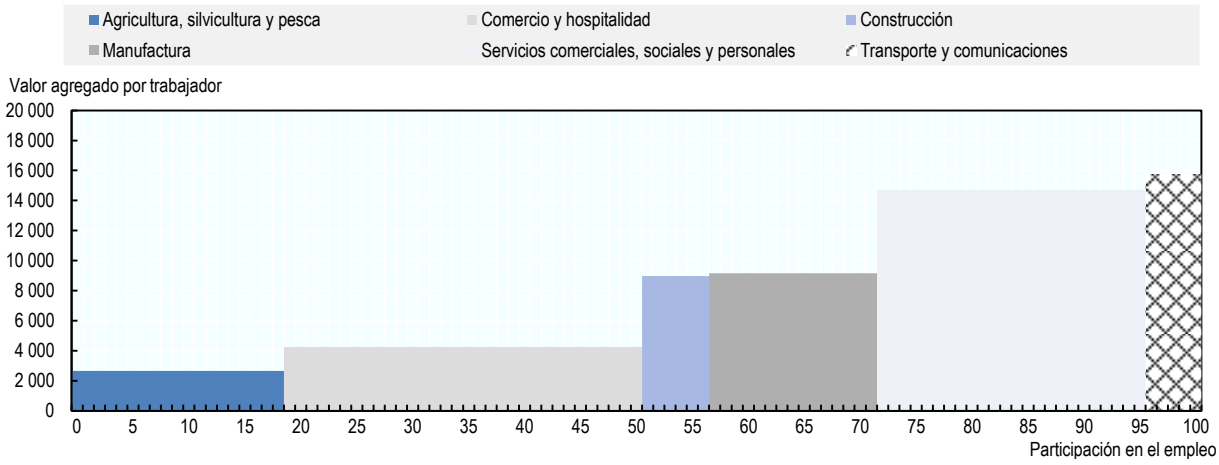
Nota: Los datos del sector industrial incluyen la manufactura y la construcción.
Fuente: (LAKLEMS, 2021[68]), *LAKLEMS: Crecimiento Económico y Productividad en América Latina* (database), http://www.laklems.net/.

StatLink https://stat.link/steob3

Los servicios pueden contribuir más a la productividad general. El desplazamiento de trabajadores hacia sectores de mayor productividad beneficiaría a la economía. Entre los servicios, los de carácter empresarial, social y privado han sido los que han ofrecido un mayor valor añadido bruto por trabajador, en comparación con las actividades comerciales y hoteleras (Gráfico 2.26). Esto mismo sucede con el transporte, las comunicaciones y los servicios públicos básicos. Existen pruebas de que los sectores de mayor productividad son también los sectores que reciben IED. Los servicios financieros y de seguros, en los que se concentra una tercera parte de la IED del país, tienen niveles de productividad seis veces superiores a la media general. Los servicios básicos son otro ejemplo de gran productividad y concentración de IED. Los trabajadores de los servicios de alojamiento y alimentación, por el contrario, ofrecen una productividad inferior a la mitad de la economía general.

Gráfico 2.26. Productividad y distribución de la mano de obra en El Salvador

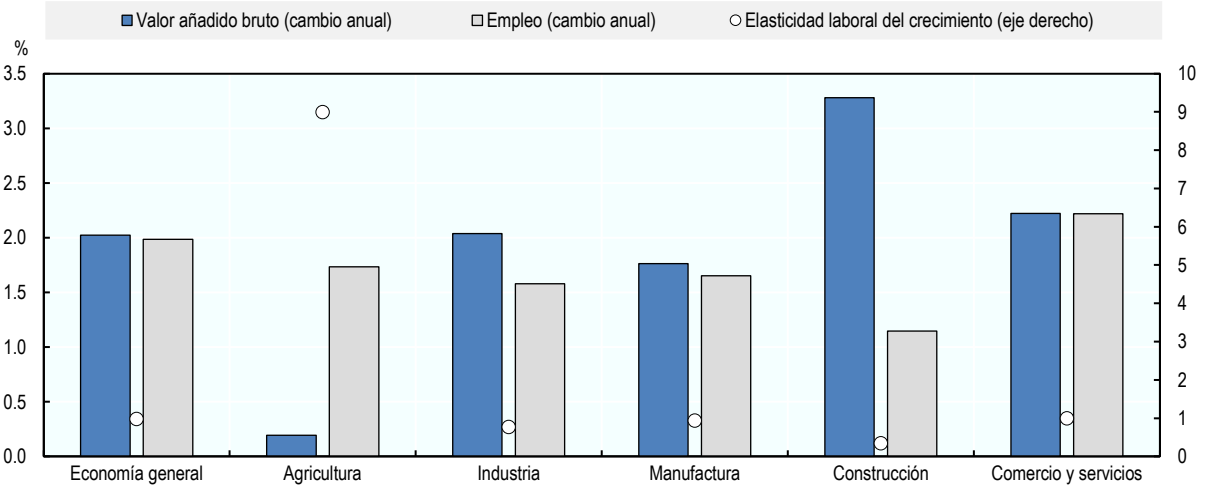
Valor agregado por trabajador, 2018 (en USD por trabajador)



Nota: Los servicios básicos, con niveles de productividad siete veces superiores a la media, no se incluyen en el gráfico por motivos de comparabilidad sectorial.
Fuente: (LAKLEMS, 2021[68]), *LAKLEMS: Crecimiento Económico y Productividad en América Latina* (database), http://www.laklems.net/ y cálculos de los autores.

StatLink https://stat.link/mdlept

Gráfico 2.27. Elasticidad del empleo respecto del crecimiento en la economía (en precios de 2014)



Nota: Valores promedio entre 2005-2018 (precios constantes de 2014)
Fuente (LAKLEMS, 2021[68]), *LAKLEMS: Crecimiento Económico y Productividad en América Latina (database)*, http://www.laklems.net/.

StatLink https://stat.link/j4nglo

Debe tenerse en cuenta la gran elasticidad del empleo respecto del crecimiento en el marco de los servicios. Por lo general, la elasticidad del empleo respecto del crecimiento debe ser positiva e inferior a uno. Esto significa que tanto el empleo como la productividad están en aumento y que la productividad aumenta con mayor rapidez que el empleo. Este ha sido el caso de la economía de El Salvador en su conjunto, donde ambos elementos aumentaron en el periodo prepandemia entre 2005 y 2016 (Gráfico 2.27). Se ha producido una transición hacia los servicios, lo que confirma la tendencia a largo plazo de evolución hacia las actividades terciarias. Sin embargo, un análisis detallado indica que, desde

2005, gran parte de la transición se ha centrado en los servicios de alojamiento y alimentación. Los responsables de la formulación de políticas deben hacer hincapié en el desplazamiento de la mano de obra hacia actividades más productivas.

La economía real está restringida por condiciones marco

El costo económico de la violencia es elevado, pero existen otros problemas ocultos. En numerosas ocasiones se han citado la delincuencia y la violencia como limitaciones importantes para el crecimiento de El Salvador (ver el apartado *Paz e Instituciones*). En un informe oficial de 2014 se estimaba que esos costos específicos eran del 16 % del PIB, incluidos unos costos directos equivalentes al 11.2 % del PIB y unos costos de oportunidad del 4.8 % (Guerra et al., 2014[69]). Sorprendentemente, sin embargo, las empresas no indican que el costo de la violencia sea el principal elemento disuasorio para los negocios. Los factores más problemáticos para las pequeñas empresas son la falta de recursos financieros (especialmente de capital de trabajo), la escasa rentabilidad del capital y el reducido tamaño del mercado nacional (CONAMYPE, 2018[64]). La delincuencia aparece como el principal obstáculo o uno de los principales obstáculos en el ambiente de negocios en la Encuesta Empresarial de 2016 y en encuestas más recientes de percepción empresarial (Banco Mundial, 2016[70]), (OIT, 2019[71]) (FECAMCO, 2021[72]).

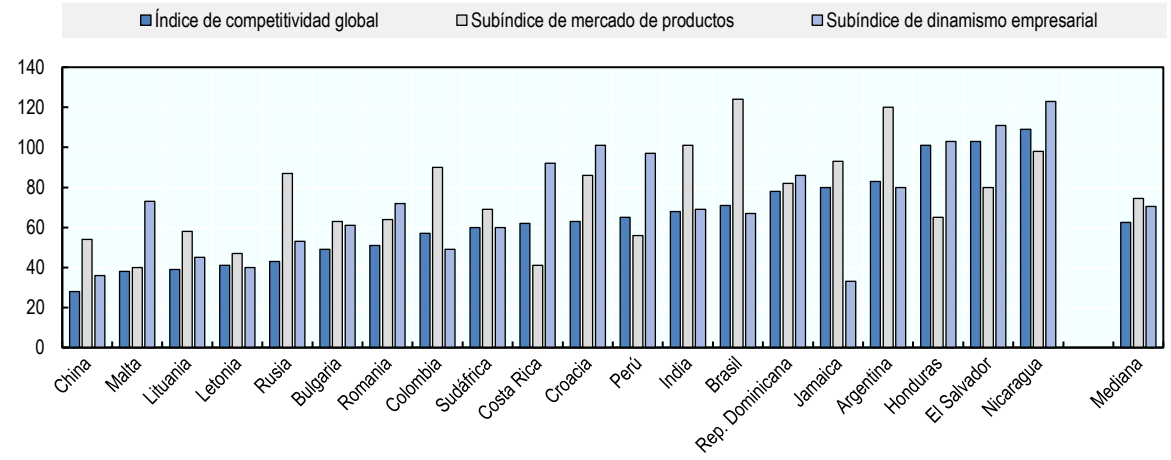
La inclusión digital es muy baja, especialmente entre las microempresas y las empresas pequeñas. Esto se debe a las escasas competencias educativas y a la falta de infraestructura. Se ha afirmado que la infraestructura digital tiene una importancia crucial para las naciones en desarrollo (Cirera and Maloney, 2017[73]). Sin embargo, en 2016 la gran mayoría de las pequeñas empresas de El Salvador (78 %) no utilizaban ningún tipo de conexión a Internet, e incluso un porcentaje superior (93 %) no innovaban (CONAMYPE, 2018[64]). Esto supone un impedimento para el desarrollo y el Gobierno de El Salvador trabaja para preparar el terreno para un marco jurídico sobre comercio electrónico en un futuro cercano. Un nuevo marco normativo para el comercio electrónico está vigente desde febrero de 2021. La firma electrónica está ya disponible en El Salvador, el marco legal para la factura electrónica se aprobó en agosto de 2022 y su implementación estaba en fase piloto a mediados del 2022. Sin embargo, esta legislación no solucionará por si sola las limitaciones infraestructurales ni educativas.

No hay suficientes empresas de tamaño medio. En 2016 las microempresas y las empresas pequeñas representaban el 91.4 % de todas las empresas y, curiosamente, el porcentaje de empresas grandes (4.7 %) era superior al de empresas medianas (3.9 %). El vacío intermedio sugiere que el emprendimiento local se inclina hacia las empresas de tamaño muy pequeño o muy grande, bien en actividades de subsistencia o en filiales de grandes empresas extranjeras. Esta división constituye un obstáculo importante para la incorporación del país a las cadenas de valor mundiales. La escasez de empresas de tamaño medio limita los beneficios de la IED y frena el ahorro nacional, que podría dedicarse a la inversión a través de los mercados de capital.

La competitividad del mercado de productos es inferior a los niveles de los países no pertenecientes a la OCDE. Una evaluación de la regulación del mercado de productos (PMR por sus siglas en inglés) de El Salvador, llevada a cabo en 2013, situó al país cerca de los niveles medios de los países analizados no pertenecientes a la OCDE (Koske et al., 2015[74]). El resultado de este indicador, que se refiere a la economía en su conjunto, fue ligeramente inferior a la media, si bien la puntuación en lo relativo a las barreras al emprendimiento, el comercio y la inversión fue ligeramente superior a la media. Sin embargo, al aplicar la metodología del Informe Global de Competitividad (WEF, 2019[49]) a este mismo conjunto de países utilizado previamente en la evaluación PMR de la OCDE, la competitividad relativa de El Salvador podría haber disminuido desde 2013. A pesar de que las metodologías son distintas, al aplicarse las medidas del marco del Informe Global de Competitividad, el país ocupa una posición muy inferior en la clasificación respecto del índice general y de los subíndices del mercado de productos y dinamismo empresarial[8] (Gráfico 2.28).

Gráfico 2.28. El Salvador en el Informe Global de Competitividad (2019)

Posición en el ranking por índice y subíndice



Fuente: Foro Económico Mundial (2019[49]) , *The Global Competitiveness Report*.

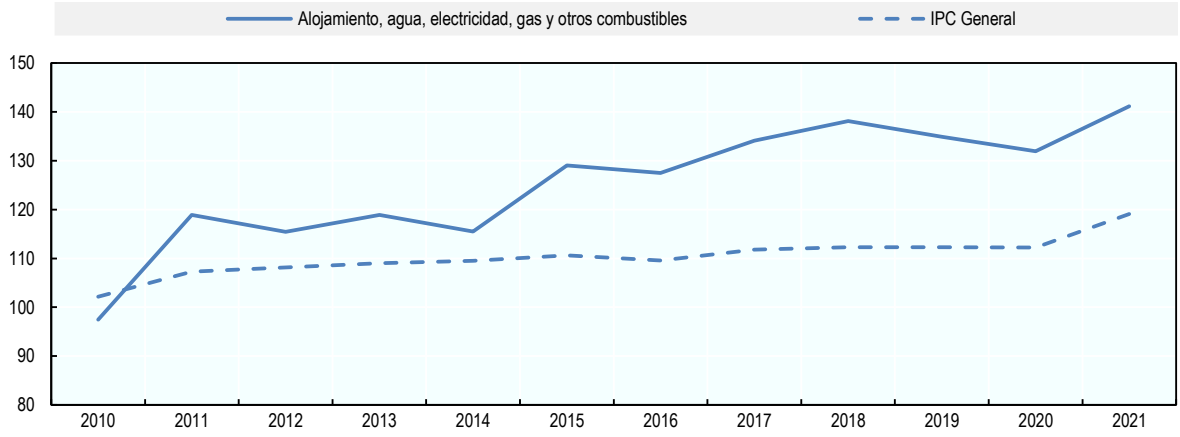
StatLink https://stat.link/624m1f

El costo de poner en marcha una empresa representa alrededor del 40 % de los ingresos anuales per cápita. Esto representa un obstáculo para las microempresas y las empresas pequeñas, al imponer un elevado costo de oportunidad para la formalización. Surge entonces un círculo vicioso de evasión, informalidad y barreras al crecimiento. En 2016, el 74 % de las microempresas y las empresas pequeñas no estaban registradas a efectos del IVA, solamente el 22.3 % tenían acceso a crédito bancario y solo el 0.8 % habían obtenido un certificado formal obligatorio que justificara su estatus de microempresa o pequeña empresa (CONAMYPE, 2018[64]). El Salvador ocupa el puesto 85 entre 190 países en el índice de facilidad para hacer negocios (*Doing Business*), el 147 en el índice de inicio de negocios (*Starting a Business*) y el 168 en el índice sobre la gestión de permisos de construcción (*Dealing with permit constructions*) (Banco Mundial, 2019[75]). Esto último se debe en gran parte a demoras prolongadas para obtener decisiones de viabilidad sobre las conexiones a agua potable y alcantarillado. Estas puntuaciones son coherentes con las del Informe Global de Competitividad de 2019, en el cual el país se situó en el puesto 103 entre 141 países.

Se requiere una mayor supervisión del mercado para los servicios básicos. Los responsables de la formulación de políticas podrían estudiar la posibilidad de mejorar el acceso a los servicios básicos (Pisani, 2019[76]). Esta labor debe incluir una supervisión del mercado con miras a un suministro eficiente de electricidad y agua. Los datos del organismo encargado de regular la energía indican una situación especialmente adversa en lo relativo al suministro de electricidad. Aunque el consumo de electricidad per cápita ha aumentado en los últimos años, si bien por debajo del crecimiento del PIB real (al contrario de lo que cabría esperar de un país con un gran sector informal), la producción per cápita ha disminuido. Además, los precios pagados por los hogares por la vivienda, el agua, la energía, el gas y otros combustibles aumentaron un 3.7 % anual desde finales de 2010 hasta 2020, en comparación con una inflación de los precios al consumo anual media del 1.3 % (Gráfico 2.29).

Gráfico 2.29. Los precios de alojamiento, agua y energía han crecido rápidamente en los últimos años

Índice (diciembre de 2009=100)



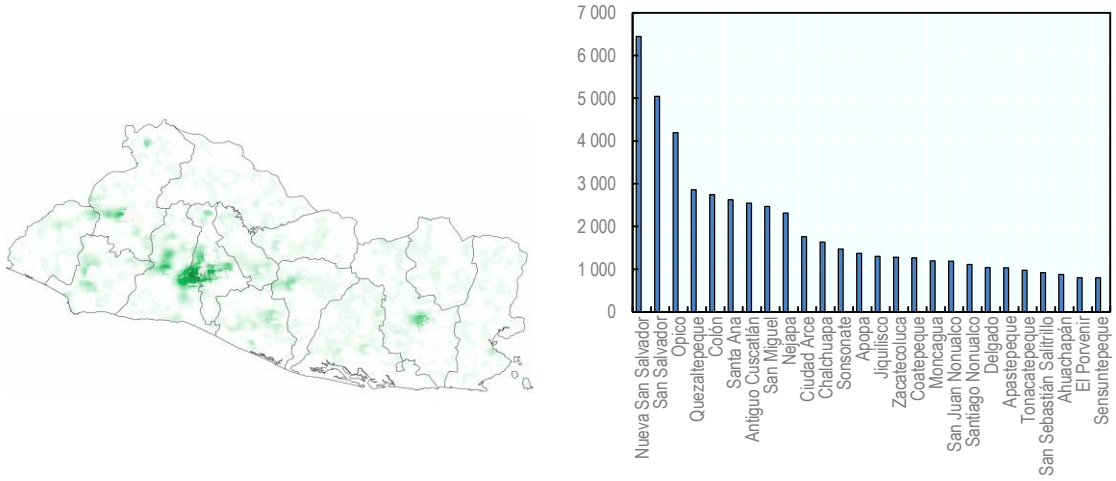
Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (2022[39]), Base de datos económica-financiera, https://estadisticas.bcr.gob.sv/serie/indice-de-precios-al-consumidor-ipc.

StatLink https://stat.link/fdr8wx

La concentración del crecimiento económico en el área metropolitana de San Salvador y algunos otros centros urbanos apunta a necesidades insatisfechas en la provisión de bienes públicos locales. Los datos capturados por satélite sobre la intensidad de las luces nocturnas se pueden utilizar para examinar el desarrollo económico con datos más granulares que permiten las cuentas nacionales, que generalmente se capturan por una elasticidad constante entre la intensidad de la luz nocturna y la actividad económica (Henderson, Storeygard and Weil, 2012[77]; Elvidge et al., 1997[78]). Utilizando los datos globales calibrados sobre el resplandor de la luz nocturna producidos por la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica, es posible examinar el crecimiento a lo largo de una década en El Salvador a nivel local. Los resultados muestran una fuerte concentración de crecimiento alrededor del área metropolitana de San Salvador. Los polos de crecimiento secundarios aparecen en el Este (San Miguel) y el Oeste (Santa Ana) (Gráfico 2.30). Por el contrario, el Norte y el Lejano Oriente del país carecen de grandes polos de crecimiento. Estas áreas también son las áreas más desfavorecidas desde una perspectiva multidimensional (ver sección Personas).

Gráfico 2.30. El crecimiento se concentró en algunas áreas

Crecimiento en resplandor de luces nocturnas (2000-10)



Nota: El mapa muestra las diferencias entre el resplandor anual de luz nocturna en 2000 y 2010, los tonos más oscuros indican un mayor crecimiento. Los datos se calibran entre los años siguientes (Hsu et al., 2015[79]). A medida que la calibración conduce a la compensación de la observación de resplandor cero, se censuran los valores de crecimiento negativos. El gráfico de barras muestra los aumentos en la medida de resplandor sin unidades que se proporciona como parte de la serie calibrada Nighttime Lights Time para el 10% con mayor crecimiento.
Fuente: NOAA (2014), Base de datos *Global Radiance Calibrated Nighttime Lights*, disponible en https://ngdc.noaa.gov/eog/dmsp/download_radcal.html.

StatLink https://stat.link/76so8u

La competitividad externa se encuentra bajo presión

El Salvador sufre un persistente déficit por cuenta corriente. Durante los últimos 30 años, el déficit fue superior después de la dolarización y justo antes de la crisis financiera de 2008-2009. Entre 2003 y 2008, el déficit por cuenta corriente medio fue del 5.8 % del PIB, alcanzando el máximo del 8.5 % en 2008. Tras la crisis financiera, el déficit volvió a aumentar, lo que dio lugar a un déficit medio del 5.9 % entre 2011 y 2014. Sorprendentemente, desde principios de la década de 1990 ha habido una correlación negativa muy fuerte entre el balance de cuenta corriente y los precios del petróleo crudo. Esto invita a la cautela respecto de la dependencia del petróleo extranjero y requiere una diversificación de la matriz de producción de energía (ver el apartado *Planeta*).

Los inversores extranjeros han repatriado un mayor porcentaje de los ingresos por inversiones. Un rasgo especialmente destacado de la economía de El Salvador es que el producto nacional bruto es inferior al PIB. Esto se debe a que el país sufre un déficit persistente de ingresos primarios, que aumentó del 4.6 % del PIB en 2014 al 5.6 % en 2018. El aumento de dicho déficit indica que los inversores extranjeros han repatriado una gran parte de los ingresos directos por inversiones desde El Salvador hacia sus países, en lugar de mantenerlos y reinvertirlos completamente en el país. Esta situación podría reflejar, en parte, una falta de oportunidades de inversión lucrativas en la economía salvadoreña.

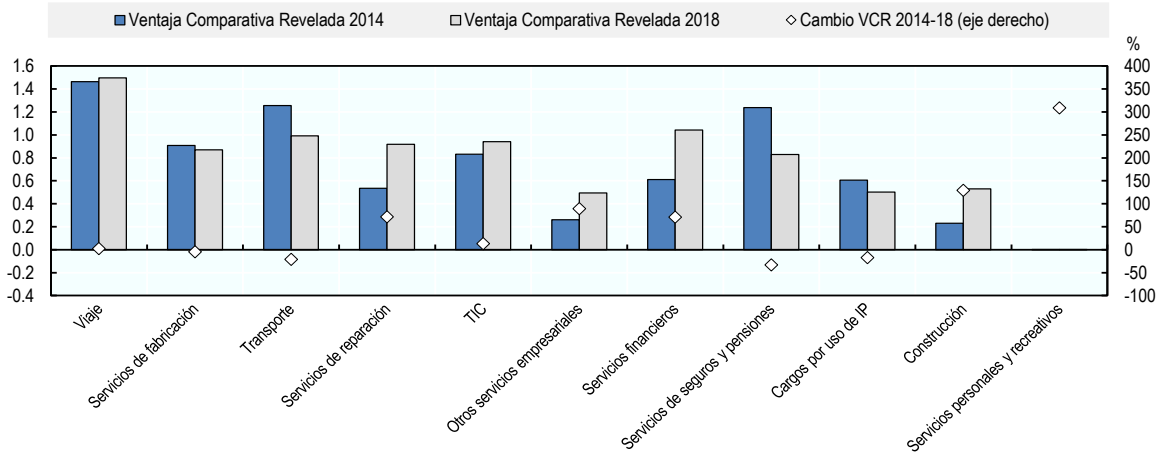
Se requieren nuevas esferas de especialización internacional. La última evaluación de las ventajas comparativas reveladas llevada a cabo por el Gobierno de El Salvador tuvo lugar hace algunos años. En un documento de estrategia de 2014, el Gobierno identificó 16 esferas de interés (República de El Salvador, 2014[80]). Estas esferas eran: agroindustria, alimentación y bebidas, textiles, productos químicos, plásticos, electrónica, fabricación de calzado, exportación de artesanía, productos de papel, servicios empresariales, logística, I+D, servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica y turismo. Si bien el país disfruta de ventajas comparativas reveladas en algunos de estos sectores, no está claro si la

política industrial ha tenido éxito y en qué medida. El Gobierno está examinando una redefinición política de las ventajas comparativas reveladas.

Debe prestarse especial atención a los sectores en los que han aumentado tanto las exportaciones de El Salvador como las importaciones mundiales. En 2018 El Salvador ocupó el puesto 114 del mundo en términos de comercio de mercancías (ITC, 2019[81]). El país debería centrarse en ámbitos en los que tanto sus resultados de exportación como las importaciones mundiales hayan sido superiores a la media. Debido al tamaño de la economía, los responsables de la formulación de políticas deberían hacer hincapié en nichos de mercados favorecidos por estas condiciones. Una opción clara sería ampliar los conocimientos especializados del país en el ámbito textil a nichos con un mayor valor añadido. El sector de las bebidas también podría ajustarse a estos criterios, en función de las economías de escala necesarias y de la inversión disponible. También sería este el caso del sector farmacéutico, en el que las exportaciones de El Salvador han aumentado y las condiciones del mercado internacional son favorables.

Debe prestarse especial atención a los servicios de mayor valor añadido en los que hayan aumentado las exportaciones. La transición hacia las actividades terciarias dio comienzo hace tiempo. Los niveles de productividad del sector son superiores a la media, pero las ganancias en términos de productividad han sido desiguales. Además, el desplazamiento de la mano de obra se ha centrado principalmente en los servicios de alojamiento y alimentación, que son la mitad de productivos que la economía en su conjunto. Los servicios empresariales, entre los que se incluyen ámbitos tan diversos como los servicios financieros, las actividades de mantenimiento y reparación o las tecnologías de la información, en los que el país ya muestra una actividad significativa, ofrecen nuevas esferas de especialización internacional (Gráfico 2.31). Estas actividades también contribuirían en gran medida a un mayor valor añadido bruto general para la economía de El Salvador.

Gráfico 2.31. Posibles ventajas comparativas en materia de servicios



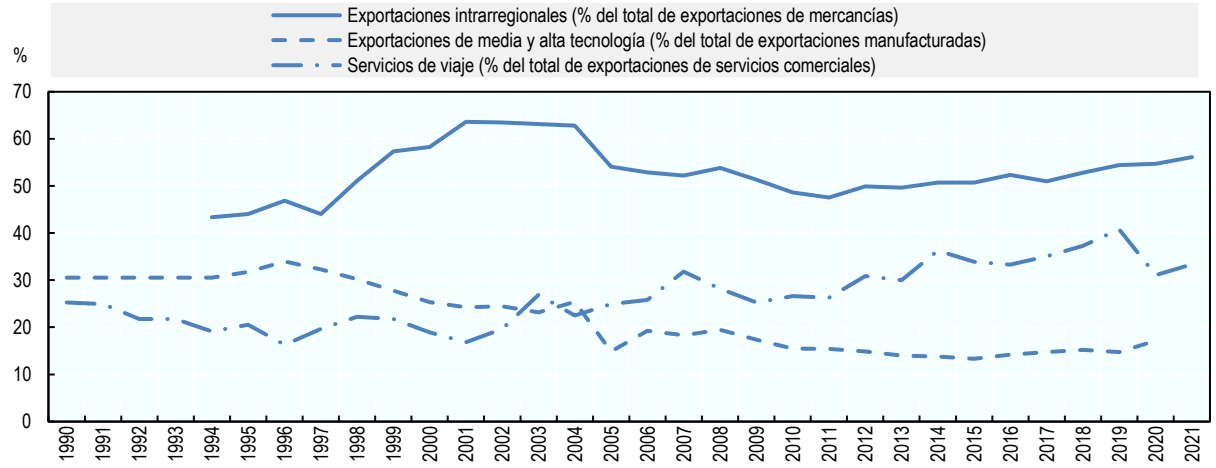
Fuente: Centro de Comercio Internacional, http://www.intracen.org/itc/analisis-mercados/estadisticas-del-comercio/.

StatLink https://stat.link/lgm5st

Sin embargo, las dinámicas comerciales han favorecido a las actividades con un valor añadido bajo. Las exportaciones con un contenido tecnológico medio y alto han disminuido constantemente desde la década de 1990, mientras que las exportaciones destinadas a economías de ingresos bajos y medios de la región han aumentado (Gráfico 2.32). La capacidad de recuperación del comercio intrarregional refleja un aumento del comercio dentro de la región con los países vecinos. De hecho, algunas exportaciones de alta tecnología a América Latina y el Caribe han aumentado en los últimos años. Sin embargo, las tendencias también sugieren que el país ha perdido competitividad en los mercados mundiales en lo

relativo a los productos de mayor valor añadido. De mantenerse, estas tendencias competirán entre sí y neutralizarán las ganancias en términos de productividad o, peor aún, posicionarán al país en ámbitos de especialización con un valor añadido bajo. Además, depender en exceso de la exportación de servicios de viajes aumentaría los riesgos derivados del carácter cíclico característico del turismo.

Gráfico 2.32. Contenido tecnológico de las exportaciones de El Salvador



Nota: Las exportaciones intrarregionales son exportaciones a Centroamérica y República Dominicana como parte del total de las exportaciones de mercancías.
Fuente: Banco Mundial (2019[5]), *Indicadores del desarrollo mundial* (base de datos), https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators, y SIECA (2023[82]), *Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica*.

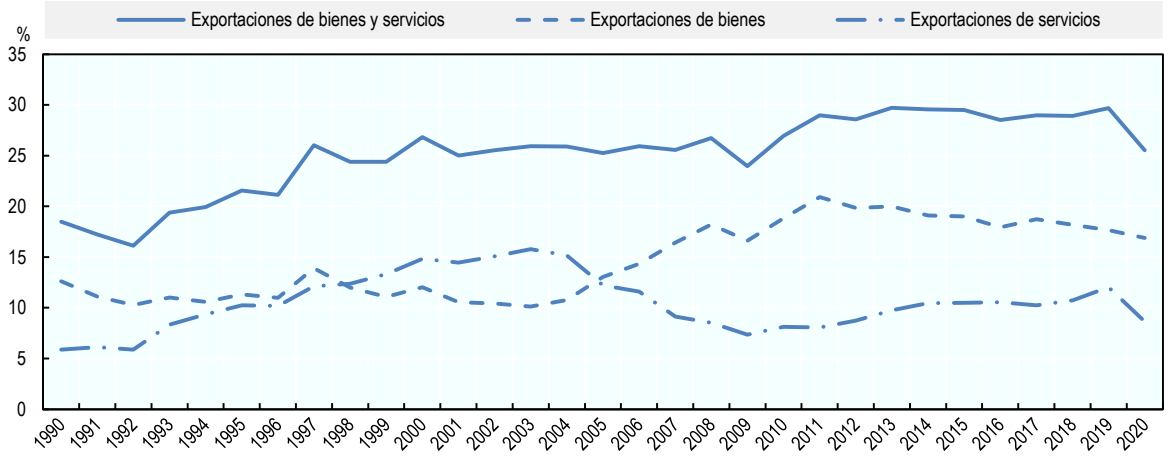
StatLink https://stat.link/hkxy8s

El comercio se ve influido por las importaciones de petróleo y las exportaciones de la industria manufacturera. En 2018, los combustibles y los productos de la minería representaron aproximadamente el 15 % de las importaciones de mercancías hacia El Salvador. Los productos agrícolas y la manufacturación representaron el 19 % y el 66 % del total (WTO, n.d.[83]). Los bienes manufacturados fueron, con diferencia, los que más contribuyeron a las exportaciones totales de mercancías, con un 76 % del total. El sector de la ropa de El Salvador ofrece importantes ventajas comparativas reveladas, pero la competencia en la región es elevada y los márgenes son reducidos. En cuanto a los productos agrícolas, El Salvador llegó a ser uno de los principales agentes de los mercados internacionales del café. Sin embargo, esto ya no es así, puesto que otros países de la región disponen ahora de mayores ventajas comparativas reveladas en ese ámbito comercial concreto.

La apertura comercial ha aumentado considerablemente. El Salvador es una economía de mercado pequeña pero muy abierta. El país forma parte de una serie de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, entre los que se incluyen el Mercado Común Centroamericano, el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio Colombia-Triángulo del Norte. Las importaciones y exportaciones de bienes y servicios acumuladas aumentaron del 47.8 % del PIB en 1991 al 77.5 % en 2018. Sin embargo, el país tiene un elevado déficit comercial, cuya media ha sido del 21.2 % del PIB desde 2014. Esto se debe íntegramente al déficit de comercio de mercancías. Las exportaciones nominales como porcentaje del PIB han permanecido estancadas durante los últimos años, si bien las exportaciones de servicios han aumentado considerablemente (Gráfico 2.33).

Gráfico 2.33. Exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB (1991-2020)

Como porcentaje del PIB



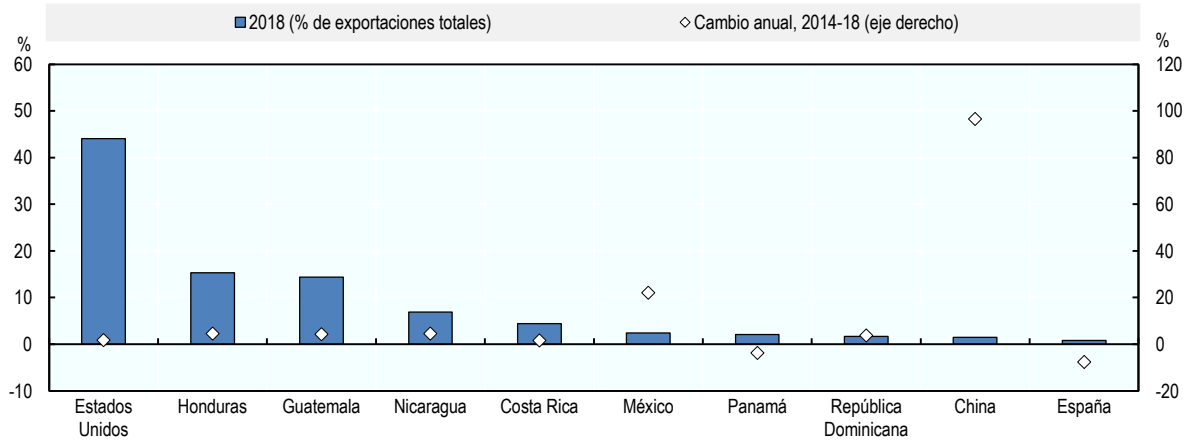
Fuente: (BCR, 2022[39]), *Base de datos Económica-Financiera*, Banco Central de Reserva de El Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es.

StatLink https://stat.link/go8nul

El mayor socio comercial del país es Estados Unidos. En 2018 el comercio con Estados Unidos representó el 44.1 % del valor total de los bienes exportados. Sin embargo, Estados Unidos también representó el 20.1 % del déficit de comercio de mercancías de El Salvador durante ese mismo año. Cabe destacar que, durante los últimos años, el valor exportado a Estados Unidos ha aumentado de manera considerablemente inferior al crecimiento del PIB nominal, a una tasa de solamente el 1.7 % anual desde 2014. Las exportaciones de El Salvador a Estados Unidos, en comparación con el comercio con los países de América Central, abarcan un número bastante inferior de bienes exportables (Vázquez López and Morales López, 2018[84]). De hecho, el aumento de las exportaciones a Guatemala, Honduras y Nicaragua, que en 2018 representaron conjuntamente el 36.6 % de las exportaciones de bienes, ha sido espectacular, superando el 4 % anual desde 2014. México también se está convirtiendo en uno de los principales destinos de exportación y se espera que las exportaciones a China, después de la reciente apertura de las relaciones diplomáticas, también aumenten significativamente (Gráfico 2.34).

Las condiciones comerciales se ven afectadas por los precios del petróleo. Si bien los precios de exportación han aumentado constantemente desde 2005, los precios de importación y, por lo tanto, los términos de intercambio han seguido los precios del petróleo y la energía, mejorando drásticamente las caídas internacionales en los precios del petróleo en 2009 y 2016 y, por el contrario, empeorando con los aumentos del precio del petróleo. Desde 2016, los términos de intercambio han empeorado debido a un aumento drástico de los precios de importación y a un deterioro del comercio con Estados Unidos. Esta situación podría atribuirse a un aumento de los precios del petróleo, lo que pone de manifiesto la sensibilidad de la economía respecto de los precios de las importaciones relacionadas con este combustible. Estas importaciones proceden principalmente de los Estados Unidos, país al que le corresponde el 75 % de las importaciones salvadoreñas relacionadas con el petróleo desde 2014. Desde entonces, la correlación entre el índice de precios de importación generales y el índice de precios de importación de los productos derivados del petróleo desde Estados Unidos ha sido del 80 %.

Gráfico 2.34. Principales mercados de destino y valor de las exportaciones (tasas de crecimiento anual)



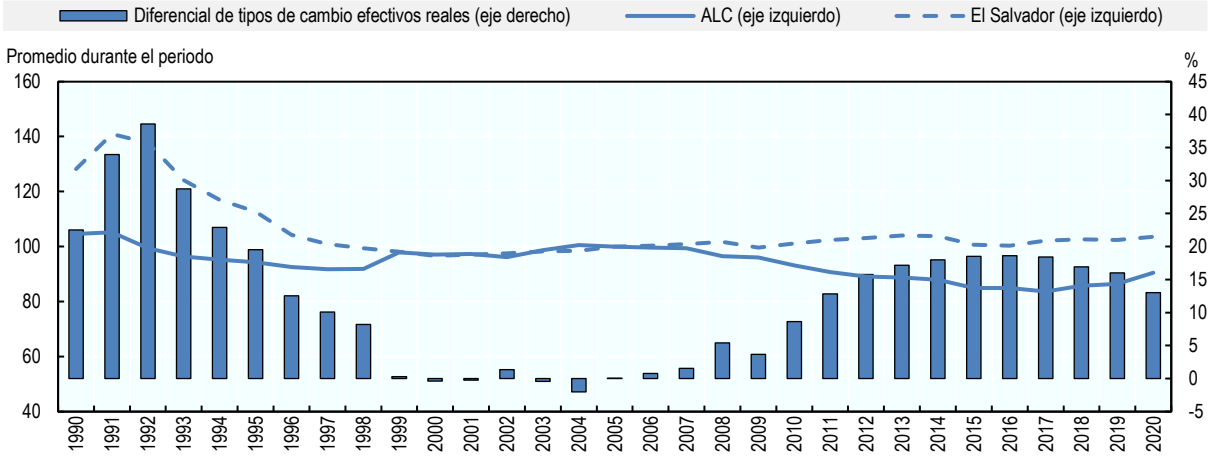
Fuente: (BCR, 2020[85]), *Indicadores económicos de comercio exterior*, Banco Central de Reserva de El Salvador, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/comex/.

StatLink https://stat.link/7pwqny

El tipo de cambio efectivo real de El Salvador se ha desviado de la media de América Latina. Aunque el tipo de cambio efectivo real de El Salvador se ha mantenido sin cambios desde 2005, el nivel medio en América Latina y el Caribe ha disminuido un 15 % desde entonces (CEPAL, 2019[65]). Esta tendencia de los tipos de cambio efectivos reales implica una depreciación de la competitividad relativa externa del país en una comparación regional y un aumento de los precios nacionales no negociables en relación con los precios externamente negociables (Gráfico 2.35). Según algunas estimaciones, el tipo de cambio efectivo real se sobrevaloró entre un 4 % y un 6 % en relación con los parámetros económicos fundamentales (FMI, 2019[44]). Sin una moneda propia, la devaluación intermedia y el aumento de las exportaciones son las herramientas políticas disponibles para la ajuste externo.

Gráfico 2.35. Tipos de cambio efectivos reales

Índice (2005=100)



Fuente: CEPAL (2021[86]) , Estudio Económico de América Latina y el Caribe, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf.

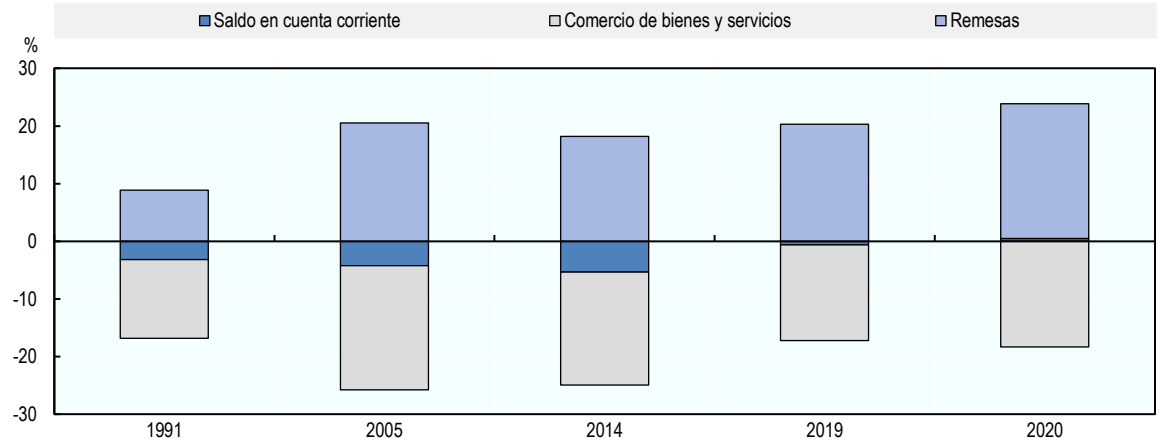
StatLink https://stat.link/12vzsg

El papel de las remesas

Las remesas salvadoreñas han financiado el déficit comercial. Desde 2014, las necesidades de préstamo netas del país han representado de media el 3.1 % del PIB. En el marco de la cuenta corriente, el sumamente elevado déficit comercial en términos de bienes y servicios, de una media del 17.8 % del PIB, se ha visto compensado por un excedente incluso superior de los ingresos secundarios, del 19.4 % del PIB. Este voluminoso excedente de ingresos secundarios se debe a las remesas. Los salvadoreños que se encuentran fuera del país, la mayoría de ellos en Estados Unidos, han aumentado constantemente las transferencias personales al país, del 18.2 % del PIB en 2014 al 23.4 % en 2020 revirtiendo la cuenta corriente históricamente deficitaria (Gráfico 2.36).

Gráfico 2.36. Las remesas han sido significativas, pero no lo suficiente

Componentes de la cuenta corriente, % del PIB



Fuente: BCR (2022[39]), Base de datos económica-financiera, Banco Central de Reserva, https://estadisticas.bcr.gob.sv/base-economica-y-financiera.

StatLink https://stat.link/ycxg1v

La cancelación del estatus de protección temporal en Estados Unidos podría constituir tanto una oportunidad como un riesgo**.** En Estados Unidos viven 1.4 millones de inmigrantes salvadoreños, lo que equivale a una quinta parte de la población que reside en El Salvador. De estos 1.4 millones, hay 195 000 personas cuyo estatus de protección temporal en Estados Unidos (TPS) y cuya autorización de empleo tiene límite de tiempo (a inicios del 2023, está previsto que venza en junio de 2024) lo que aumenta las posibilidades de que se produzca un influjo de población importante en un futuro cercano, que podría acarrear repercusiones en relación con las remesas. Sin embargo, la cancelación de este estatus también representaría una oportunidad significativa para aumentar la inversión nacional en el caso de que los ahorros nacionales realizados en el extranjero se repatriaran al país.

Uno de cada cinco hogares salvadoreños recibe remesas directamente. En 2015 aproximadamente el 20 % de los hogares de El Salvador recibían remesas. Sin embargo, el 86 % de ellas se destinaban al consumo normal, como alimentos y ropa, el 6 % a educación, el 4 % a gastos varios y el 2 % a facturas médicas. Solamente el 2 % de las remesas mensuales medias se destinaban al ahorro. La remesa mensual media por hogar en aquel momento era de entre 114 y 170 USD (Defensoría del Consumidor, 2017[87]). En comparación, el salario mínimo en la agricultura era de 118 USD. En una economía en la que la pobreza es elevada y las oportunidades escasas, unos influjos significativos de este tipo podrían generar el llamado síndrome holandés.

Alianzas

El pilar de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dedicado a las alianzas afecta a todos los objetivos, puesto que se centra en la movilización de los recursos necesarios para ejecutar el programa. Se apoya en la Agenda de Acción de Addis Abeba, que ofrece un marco global para armonizar todos los flujos financieros y las políticas con las prioridades económicas, sociales y ambientales. También contempla la mejora de la cooperación en áreas como la tecnología, el desarrollo de capacidades o el comercio, que pueden tener que adoptar diferentes formas a medida que los países hacen la transición a niveles más altos de desarrollo.

La financiación para el desarrollo de El Salvador es insuficiente. El desarrollo de El Salvador se enfrenta a tres obstáculos relacionados entre sí: una generación de ingresos débil, un espacio fiscal decreciente y una inversión pública baja. Estas barreras reflejan o están compuestas por varios factores estructurales, como un cumplimiento fiscal reducido, unos niveles de deuda elevados (y en aumento), un gasto salarial elevado (y en crecimiento), un sistema de pensiones insostenible y una débil gestión financiera a nivel de los gobiernos locales. Las elevadas tasas de informalidad y pobreza limitan los ingresos, mientras que los costos de la inseguridad absorben un porcentaje de gasto cada vez mayor.

Es posible lograr incrementos rápidos de la financiación. El hecho de que los retos fiscales de El Salvador estén relacionados entre sí implica que los progresos realizados respecto de uno de ellos generan beneficios para los otros. La *Ley de la Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social* prevé que el Gobierno debe controlar la deuda[9] y gestionar los desequilibrios del sistema de pensiones. Al mismo tiempo, el compromiso del Gobierno de aumentar la inversión implicará necesariamente una reestructuración del gasto público. Reducir la evasión fiscal, alinear el sistema impositivo con recientes tendencias internacionales de reforma fiscal e introducir un impuesto recurrente sobre bienes inmuebles permitiría liberar importantes flujos de ingresos a nivel nacional y local.

Cuadro 2.3. Alianzas: los tres obstáculos más importantes

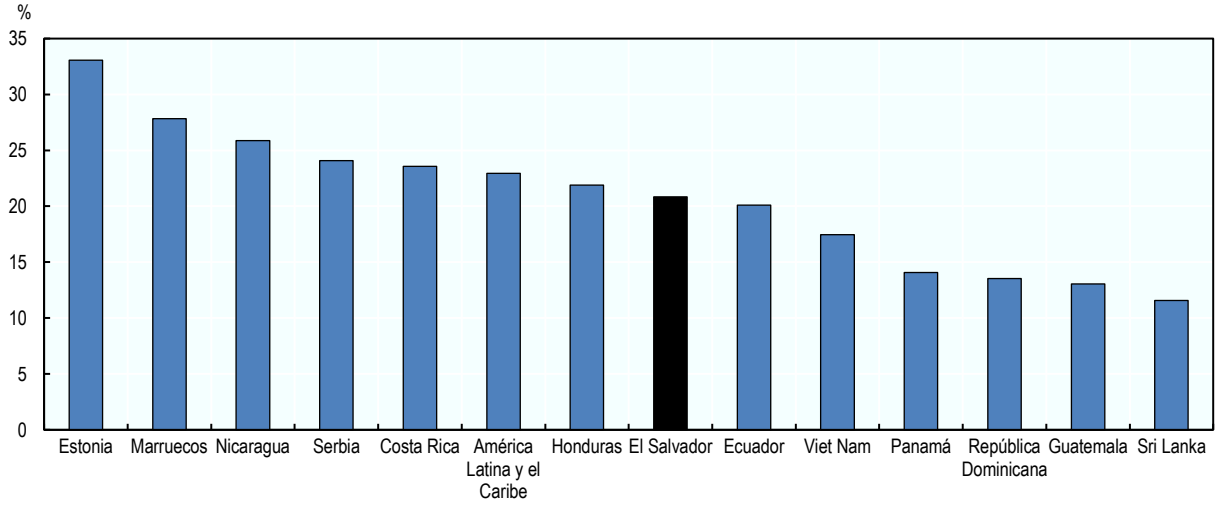
1.	El bajo cumplimiento fiscal es una de las principales rémoras para la movilización de recursos nacionales
2.	Los gobiernos locales no logran promover el desarrollo debido a una escasa generación de ingresos y a un gasto poco eficiente
3.	El sistema de pensiones ofrece una cobertura y unas prestaciones bajas; sin embargo, genera niveles de deuda elevados

La mejora sustancial de la generación de ingresos requiere una revolución en la cultura fiscal

El Salvador debe generar mayores ingresos fiscales. En 2017 los ingresos gubernamentales representaron el 23 % del PIB, frente al 20.6 % en 2009 (MH, n.d.[88]). Durante este período, los ingresos fiscales representaron de media el 79 % de los ingresos, y los ingresos no fiscales el 16 %. Según las *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe* de 2020, en las que se facilitan datos fiscales armonizados para la región, la relación promedio de los impuestos sobre el PIB de El Salvador en 2017 era del 20.8 % en 2019, antes de la pandemia de COVID-19, por debajo de la media regional del 22.9 % (OCDE et al., 2021[89]). Esto sitúa a El Salvador cerca del punto medio del grupo de referencia, por encima de Ecuador, Panamá, República Dominicana y Guatemala (Gráfico 2.37). Al contrario que en el resto de la región, la relación impuestos/PIB aumentó en El Salvador durante 2020, situándose en el 21.9 % (OCDE et al., 2022[90]). Esto fue debido a la caída significativa del PIB (los ingresos tributarios cayeron 4.2 %) por lo que no supone necesariamente un cambio estructural.

Gráfico 2.37. Recaudo tributario de El Salvador en comparación con los países de referencia y la media regional

Relación impuestos sobre PIB (% del PIB, 2019)



Nota: La media de América Latina y el Caribe es una media no ponderada de 24 países. Las contribuciones de la seguridad social a los acuerdos privados no se consideran ingresos fiscales por la clasificación de Estadísticas de Ingresos de la OCDE. Dato de 2018 para Marruecos.

Fuente: OCDE (2019[91]), *Global Revenue Statistics Database*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL y FMI (2019[92]), *World Economic Outlook Database April 2019*, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/April.

StatLink https://stat.link/nuzisj

La estructura de los ingresos fiscales está cambiando**.** La mayor parte de los ingresos de El Salvador proceden de los impuestos al consumo, pero los impuestos directos representan un mayor porcentaje del total que hace diez años. En 2019, los impuestos sobre bienes y servicios representaron el 50.6 % de los ingresos tributarios, mientras que el 33.5 % procedieron de los impuestos sobre la renta y los beneficios y el 12.8 % de las contribuciones a la seguridad social. En 2008 el 56.5 % de los ingresos tributarios totales procedían de los impuestos sobre bienes y servicios, el 30.4 % de los impuestos directos y el 10.8 % de las contribuciones a la seguridad social (OCDE et al., 2021[89]).

Se están estudiando nuevas medidas fiscales. En los últimos años se han implementado una serie de reformas tributarias y actualmente se están considerando cambios adicionales al sistema tributario. Estas nuevas medidas incluyen el establecimiento de un *monotributo* (un impuesto destinado a aumentar la cobertura fiscal y de seguridad social dentro del sector informal) y de un impuesto sobre la riqueza. Además, los planes para introducir la factura electrónica con miras a facilitar los pagos fiscales y mejorar el cumplimiento se encuentran en una fase avanzada. Tal y como se indica más adelante, la reintroducción de un impuesto recurrente sobre bienes inmuebles ofrecería una fuente importante de ingresos para los gobiernos municipales.

El gasto tributario es elevado y va en aumento. Como parte de su compromiso de transparencia fiscal, el erario público realiza un seguimiento del gasto tributario —ingresos no percibidos por exenciones e incentivos tributarios— en impuestos sobre el valor añadido e impuestos sobre la renta. Entre 2009 y 2016, el gasto tributario aumentó del 2.7 % al 3.8 % del PIB, con una media del 3.4 % del PIB durante ese período, en comparación con una recaudación media del 17.3 % del PIB (MH, 2018[93]). En 2016, el gasto fiscal relacionado con el IVA fue del 1.9 % del PIB, del cual el 73 % estuvo relacionado con el consumo de bienes y servicios locales. El gasto tributario relacionado con los impuestos sobre la renta fue del 1.8 % del PIB, dentro del cual los incentivos al libre comercio y el régimen de perfeccionamiento activo

representaron poco más de una cuarta parte. El gasto tributario de El Salvador es superior a la media regional del 3.5 % del PIB calculada por (Peláez Longinotti, 2018[94]): el estudio también concluye que, al contrario de lo que sucede en El Salvador, en la mayoría de los países de América Latina el gasto tributario está disminuyendo.

La reducción de la evasión fiscal promete un aumento sustancial de los ingresos. La evasión fiscal tiene un carácter generalizado en El Salvador. En ausencia de cifras oficiales sobre evasión de impuestos, las estimaciones independientes muestran una importante pérdida de ingresos (aunque estos deben tratarse con cierta precaución).[10] FESPAD calcula una pérdida del 35 % de los posibles ingresos fiscales (FESPAD, 2013[95]). La evasión fiscal reduce los ingresos derivados del impuesto sobre la renta de las sociedades en un 50 %, y en 2015 se perdió el 33.5 % de los posibles ingresos relacionados con el IVA (frente al 42.2 % en 2002, pero representando un aumento en comparación con 2013). El bajo nivel de cumplimiento con la regulación impositiva no se limita al sector informal, sino que se considera que es generalizado entre los que tienen mayor capacidad de pago. (Iniciativa Social para la Democracia, 2016[96]). Sin embargo, los salvadoreños han demostrado que pagan impuestos con mayor probabilidad que los ciudadanos de América Latina en promedio (OCDE, 2019[97]).

Se necesita un nuevo pacto fiscal. Para hacer frente a una evasión fiscal de esta escala se requieren medidas coordinadas dentro del Gobierno, así como una revisión del código fiscal y la demás legislación relativa al sistema fiscal, y una mejora de la administración tributaria. También son necesarias políticas de información a los ciudadanos y que cuenten con su participación. La práctica de la evasión fiscal es de carácter internacional, por lo que El Salvador puede beneficiarse de las iniciativas internacionales en curso. En 2015, El Salvador se adhirió al Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, pero todavía no se ha unido al Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS) ni ha puesto en marcha el intercambio automático de información entre administraciones tributarias.

Los costos del servicio de la deuda y el gasto salarial limitan el espacio fiscal

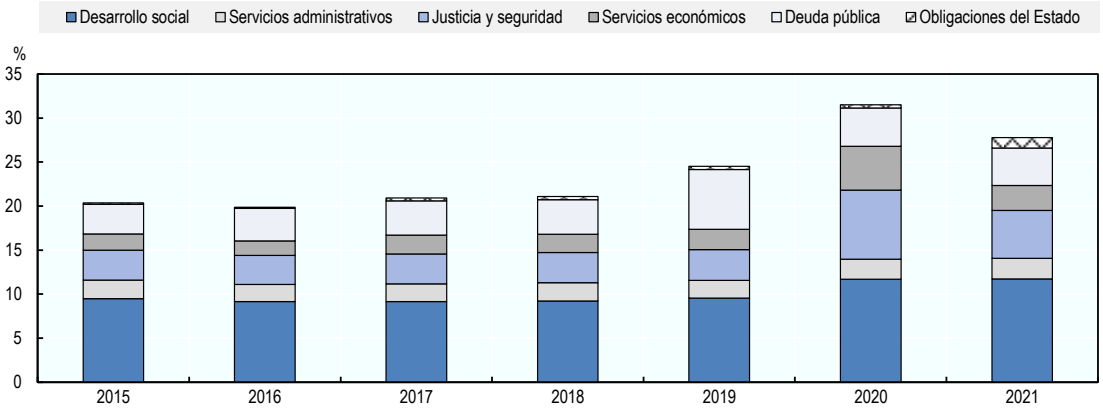
El gasto público tiene un impacto reducido en términos de desarrollo. La escasa generación de ingresos de El Salvador provoca que el gasto público sea inferior al que cabría esperar de su nivel de desarrollo (Izquierdo, Pessino and Vuletin, 2018[98]). Además, la composición del gasto limita la capacidad del Gobierno para promover el desarrollo. En 2018, los pagos de la deuda y el gasto salarial del sector público representaron conjuntamente el 57.4 % del gasto público, mientras que solo el 13.2 % se destinó a la inversión pública (inversión bruta y transferencias de capital). En 2018, los bienes y servicios representaron el 17.5 % del gasto total, y las transferencias el 11.9 % (MH, n.d.[88]).

Los costos del servicio de la deuda y el gasto salarial están erosionando el espacio fiscal. Entre 2008 y 2018, el gasto salarial y los pagos de intereses aumentaron a una tasa media anual del 5.4 % y el 6.7 %, respectivamente, en términos nominales. Este crecimiento fue mucho más rápido que el de la inversión pública, que aumentó de media un 2.9 % anual. El porcentaje del presupuesto consolidado asignado a los costos del servicio de la deuda (excluidos los relacionados con empresas públicas) aumentó del 13.0 % en 2015 al 14.5 % en 2018; en el presupuesto de 2019 se asigna el 23.1 % del gasto a estos costos (MH, n.d.[88]).

El aumento de los costos de la deuda está cambiando la estructura del gasto. En 2018 los costos del servicio de la deuda se convirtieron en la segunda categoría de gasto por función después del desarrollo social. El porcentaje de gasto asignado a los servicios administrativos, el desarrollo social y los servicios económicos se redujo entre 2015 y 2018, mientras que la asignación para justicia y seguridad aumentó (Gráfico 2.38). En 2019, el grupo funcional correspondiente a la justicia y la seguridad recibió el 12.7 % del presupuesto, mientras que el desarrollo social recibió el 8.6 % y los servicios administrativos el 7.2 %.

Gráfico 2.38. Clasificación funcional del gasto público en El Salvador

Ejecución presupuestaria del Gobierno central, 2015-21, en porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda (MH, n.d.[54]) portal de transparencia fiscal, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ y BCR (2022[39]), *Base de datos Económica-Financiera*, Banco Central de Reserva de El Salvador, https://estadisticas.bcr.gob.sv/base-economica-y-financiera.

StatLink https://stat.link/b4ge5f

El porcentaje del gasto social como parte del presupuesto había disminuido drásticamente en los años previos a la pandemia de COVID-19. La asignación destinada al desarrollo social (que incluye la salud, la educación y las pensiones) de 2020, que representó el 43 % del gasto total del sector público no financiero (excluyendo empresas públicas), fue 8 puntos porcentuales más bajo que en 2015 (51 %) (MH, n.d.[54]). El gasto social realizado por el Gobierno central de El Salvador (que no incluye las pensiones) en 2016 fue del 9.1 % del PIB, en línea con los países de América Latina pertenecientes a la muestra de referencia, donde el gasto social medio es del 9.4 % del PIB (CEPAL, 2019[99]).

El costo de la inseguridad es cada vez mayor. Entre 2015 y 2020, la justicia y la seguridad registraron el mayor crecimiento del gasto entre los principales grupos funcionales, llegando al 7.8 % del PIB en 2020. De media, entre 2015 y 2019, el gasto en desarrollo económico en el sector público no financiero aumentó un 0.8 % anual, el gasto en desarrollo social un 1.8 % y el gasto en servicios administrativos un 2.7 %. (MH, n.d.[54]).

En 2020, hubo un gran crecimiento del gasto tanto en valor absoluto como en proporción del PIB. El porcentaje del gasto del gobierno central como parte del PIB subió 7 puntos porcentuales, con crecimiento importante en los grupos de justicia y seguridad (que ha duplicado en relación a 2019), desarrollo económico (crecimiento de 98 %) y desarrollo social (12 %). El gasto en conjunto del sector público no financiero aumentó a 37.2 % (excluyendo producción de empresas públicas).

En comparación con los demás países de la región, el gasto salarial es elevado. El gasto salarial del sector público de El Salvador es superior a la media de América Latina y el Caribe (29 % del gasto público total) y de la OCDE (24 % del gasto público) (Izquierdo, Pessino and Vuletin, 2018[98]). Entre 2008 y 2018, este gasto aumentó del 8.8 % al 10.5 % del PIB (Alas de Franco and Serpas de Portillo, 2019[100]). La contención del gasto salarial es una vía importante para reforzar las finanzas públicas. Un proyecto de Ley de Servicio Público en discusión ofrecería un marco jurídico para la contratación, la retención, la remuneración y la formación en el sector público y conllevaría una estandarización de los salarios en todo el sector. Sin embargo, esta ley está siendo políticamente controvertida (ver Capítulo 8).

El sector público está creciendo con rapidez. Según el BID (Izquierdo, Pessino and Vuletin, 2018[98]), el porcentaje del empleo público en relación con el empleo total es bajo en comparación con otros países de la región, pero esta situación está cambiando. A partir de los datos del Instituto Salvadoreño del Seguro

Social (Alas de Franco and Serpas de Portillo, 2019[100]), concluyen que el número de trabajadores del sector público aumentó de 50 039 a 167 000 entre 2007 y 2018, siendo la contratación en el Gobierno central la que reflejó un mayor crecimiento. La creación de nuevas instituciones públicas fue un factor importante para este fenómeno. El BID (2018[98]) señala que la prima salarial del sector público de El Salvador es una de las más elevadas de la región, especialmente entre los trabajadores poco cualificados.

Los salarios gubernamentales están superando la inflación. De media, los salarios del Gobierno central aumentaron un 40.2 % en términos nominales entre 2007 y 2018, más del doble de la tasa de inflación durante ese período (Alas de Franco and Serpas de Portillo, 2019[100]). Si bien las instituciones descentralizadas y los municipios siguieron una tendencia general similar, existen diferencias considerables entre los distintos tipos de trabajadores de estos tres niveles de gobierno. Los trabajadores de la educación y la sanidad públicas, que son los dos empleadores más importantes del sector público, forman parte de un sistema gradual en el que los salarios aumentan un 8 % anual. Entre 2008 y 2017, el gasto salarial de muchos ministerios se multiplicó por más de dos en términos nominales debido a la combinación de un aumento del personal y los costos salariales (Alas de Franco and Serpas de Portillo, 2019[100]).

La política fiscal parece tener un impacto directo reducido sobre la desigualdad. Según un análisis basado en datos de 2011, los impuestos y las transferencias de El Salvador en 2011 fueron progresivos, pero tuvieron un efecto neutral sobre la pobreza o incluso de aumento en términos anuales (Beneke, Lustig and Oliva, 2017[101]). Esto sugiere que la reducción de la desigualdad desde principios de la década de 2000 identificada en el apartado sobre las Personas se basa bien en la incidencia del crecimiento económico o en el impacto a más largo plazo del gasto en educación y sanidad entre los grupos de ingresos más bajos. A pesar de que (Beneke, Lustig and Oliva, 2017[101]) concluyeron que las transferencias directas estaban bien orientadas hacia los hogares de ingresos bajos, no tuvieron un alcance suficiente como para repercutir de manera significativa en el coeficiente de desigualdad de Gini ni en la tasa de pobreza. Se concluyó que la educación básica era el elemento más progresivo del gasto social. La misma metodología se ha aplicado para 2017. Los resultados iniciales indican que el impacto redistributivo de los impuestos y las transferencias sigue siendo pequeño (Oliva, 2020[102]).

Se requiere un aumento y una mejora del gasto en infraestructura. La inversión en infraestructura combinada de los sectores público y privado de El Salvador era baja en los años prepandemia en comparación con otros países de la región; entre 2008 y 2015 fue de una media de aproximadamente el 2 % del PIB anual, y la mayor parte se destinó al transporte y las telecomunicaciones (Lardé, 2016[103]). Según el BID (2018[98]), El Salvador muestra un desempeño inferior a los demás países de la región en lo relativo a la planificación, la selección y la gestión de proyectos de infraestructura, si bien sus procesos de contratación pública están mejor considerados.

Los asocios público-privados (APP) están listos para despegar. Más allá de las implicaciones que tienen para el nivel de deuda, se considera que los APP son un medio crucial para incrementar la inversión en infraestructura. El Salvador puso en marcha su primer APP en septiembre de 2019 con el objetivo de ampliar la terminal para mercancías de su aeropuerto internacional, sirviéndose de un marco jurídico —la Ley Especial de Asocios Público Privados— que entró en vigor en 2013. La terminal inició operaciones bajo una concesión APP en mayo de 2022.

La reducción de la deuda debe gestionarse con cautela

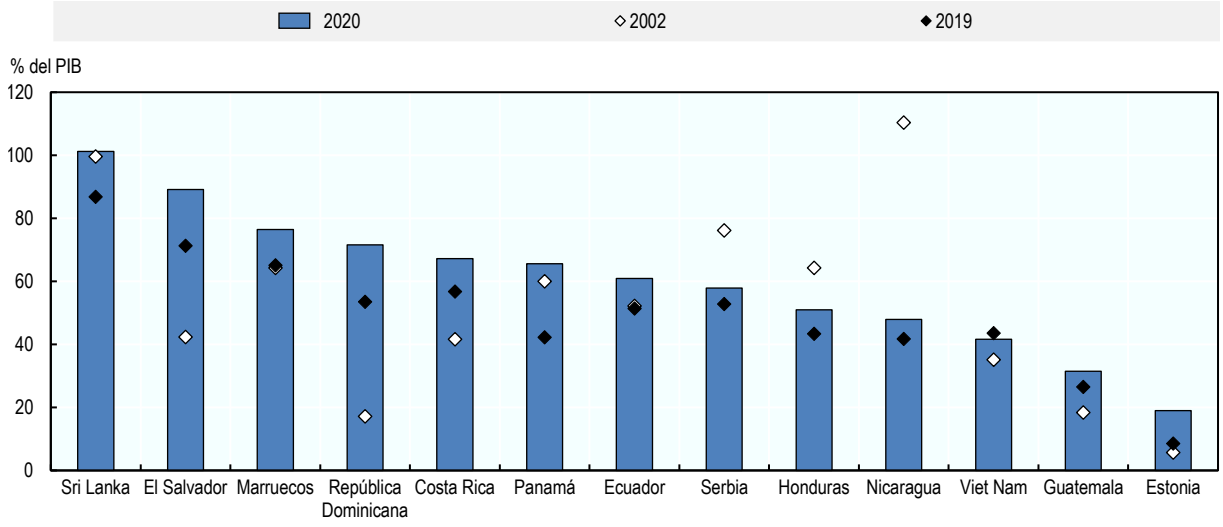
La deuda pública creció con rapidez antes de la pandemia de COVID-19. A finales de 2019 la deuda pública equivalía al 73.7 % del PIB, lo que supone un incremento con respecto al 58.7 % de 2009 (BCR, 2022[39]). El sistema de pensiones ha sido un factor muy importante para este aumento: entre 2009 y 2018, la deuda no asociada a las pensiones disminuyó del 52.7 % al 50.5 % del PIB; en el mismo período, la deuda de las pensiones aumentó del 6 % al 18.9 % del PIB. El Salvador tiene el segundo nivel de deuda

más alto de los países de referencia y, después de República Dominicana, es el país cuya deuda ha aumentado más rápidamente desde 2001 (Gráfico 2.39).

La composición de la deuda mitiga en parte su elevado nivel. A finales de 2018, el tipo de interés implícito de la deuda pública era del 4.9 %, por encima del crecimiento del PIB nominal del 3.6 % que se viene registrando desde 2014 (BCR, 2022[39]). Cerca del 50 % (43 % en diciembre de 2022) de la deuda de El Salvador tiene un tipo de interés inferior al 6 %, y más del 50 % (58 % en diciembre de 2022) tiene un plazo de amortización de más de 11 años. Esto refleja en parte la importancia que tienen los flujos oficiales para la financiación del desarrollo de El Salvador: la deuda multilateral correspondió a alrededor del 30 % del total de deuda en 2018 y al 36 % en 2022 (MH, 2022[104]). Los fondos nacionales de pensiones representan a una parte considerable de los inversores, que acumulan alrededor del 60 % de la deuda (BCR, 2022[39]).

Gráfico 2.39. Deuda bruta de las Administraciones públicas en El Salvador y países de referencia (2002, 2019 y 2020)

Porcentaje del PIB



Fuente: (FMI, 2022[105]) *World Economic Outlook Database, April 2022*, https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April.

StatLink https://stat.link/wopgmr

El esfuerzo fiscal por la pandemia de COVID-19 supuso un aumento importante de la deuda pública. La deuda aumentó casi 18 puntos porcentuales del PIB en 2020 para situarse en 89 % del PIB. Según las estimaciones del BCR y del FMI, la recuperación económica en 2021 habría permitido situar la deuda alrededor de 85 % del PIB a finales de 2021. La parte de la deuda correspondiente al sistema previsional ha seguido aumentando. La deuda pública sin contar el sistema previsional se había estabilizado antes de la pandemia, pero aumentó de 10 puntos porcentuales entre 2019 y 2021.

El Salvador está comprometido con la disciplina fiscal. En 2016, El Salvador aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (en lo sucesivo, la “Ley de Responsabilidad Fiscal”). Esta ley no solo estableció umbrales de deuda y otros indicadores fiscales, sino que también ha obligado a implementar mecanismos encaminados a aumentar la transparencia de la política fiscal del Gobierno a mediano plazo, por ejemplo, mediante la publicación anual de un marco de gasto a mediano plazo para los próximos cuatro años. La Ley de Responsabilidad Fiscal fue suspendida por la Asamblea Legislativa en el marco de la Emergencia nacional declarada por la pandemia. El decreto de suspensión prevé que el Ministerio de Hacienda prepare un plan de Regularización tras finalizar los efectos de la pandemia. A finales de 2022, tal plan no se había presentado para aprobación.

Antes de la pandemia de COVID-19 se estaba llevando a cabo un proceso de consolidación fiscal. La Ley de Responsabilidad Fiscal impone un quinquenio de consolidación fiscal entre 2017 y 2022. En 2018, El Salvador anunció un superávit del balance presupuestario primario equivalente al 0.9 % del PIB. Este desempeño mantuvo una tendencia de disciplina fiscal, gracias a lo cual el déficit fiscal general disminuyó de manera constante del 4.5 % del PIB en 2013 al 2.7 % del PIB en 2018. Esta tendencia deberá continuar para que la deuda no asociada a las pensiones de El Salvador caiga por debajo del 50 %, tal y como exige la Ley de Responsabilidad Fiscal. Antes de la pandemia de COVID-19 y de la suspensión de la Ley de Responsabilidad Fiscal, El Gobierno tenía previsto reducir el déficit fiscal al 1.6 % del PIB a 2024 (MH, 2019[106]).

El sistema de pensiones obstaculiza la consolidación fiscal. La Ley de Responsabilidad Fiscal exige que la deuda pública total, incluidas las pensiones, sea inferior al 60 % del PIB en 2030 (Asamblea Legislativa, 2016[107]). La deuda de las pensiones de El Salvador, que crece rápidamente, es el legado de una importante reforma emprendida en 1998 con la que el sistema de prestaciones definidas no financiado dejó de aceptar nuevos cotizantes y se creó un sistema de cuentas individuales. La actual deuda de las pensiones pone de manifiesto la larga, compleja y costosa transición entre ambos sistemas; no solo refleja los pasivos a largo plazo derivados del paso de un sistema no financiado a uno financiado, sino también las otras reformas llevadas a cabo en 2003 y 2006 para proteger las prestaciones de las personas que cambiaban del sistema antiguo al nuevo (Banco Mundial, 2010[108]).

Se ha introducido un fondo solidario para proteger las prestaciones mínimas. La crisis financiera de 2017 dio lugar a la introducción de un amplio paquete de reformas en el sistema de pensiones (SSF, 2018[109]). El aspecto más destacado de este fue la creación de un nuevo fondo solidario destinado a financiar las prestaciones mínimas de los miembros del nuevo sistema, el cual opera sobre la base de un sistema de prestaciones sociales definidas no financiadas y cuyo déficit cubrirá la administración pública sin gastar más de un 2.5 % anual de 2020 en adelante. A fin de financiar el fondo solidario, la tasa de cotización se incrementó del 13 % al 15 % del salario, destinándose el 5 % del salario a dicho fondo. La reforma también redujo los niveles de las prestaciones en todo el sistema.

La reforma supuso en parte retomar un sistema de reparto. Los acuerdos de financiación del fondo solidario implican que con las cotizaciones de los trabajadores en activo se están financiando las prestaciones de los jubilados, como ocurría con el sistema de prestaciones definidas no financiado. Los vestigios del antiguo sistema eran ya evidentes en el uso de las cotizaciones de los trabajadores en activo para adquirir bonos especiales con los que capitalizar las cuentas de los trabajadores que abandonaban el régimen antiguo de tal manera que, al jubilarse, recibiesen el mismo nivel de prestaciones que percibirían si se hubieran quedado en él.

Las reformas de 2017 no lograron que el sistema fuera sostenible. Un informe actuarial de la Superintendencia del Sistema Financiero llegó a la conclusión de que el fondo solidario tenía un déficit actuarial de 7 800 millones de USD a finales de 2017, mientras que la parte del sistema correspondiente al Gobierno tenía un déficit actuarial de 8 500 millones de USD. En otras palabras, el déficit total era de 16 300 millones de USD, lo que equivalía al 65.4 % del PIB de ese año. A partir de 2026, los pagos efectuados por el fondo solidario serán superiores a sus ingresos, de modo que el Gobierno tendrá que realizar aportaciones (SSF, 2019[110]).

El bajo nivel de las prestaciones pone en peligro la viabilidad política del sistema. Desde la reforma de 1998, el sistema de pensiones no está generando el nivel de rendimiento de la inversión que se esperaba, por lo que los pensionistas están recibiendo una de las tasas de sustitución más bajas de la región (Banco Mundial, 2010[108]). Asimismo, debido al tiempo que pasan desempleados o trabajando en el sector informal, una parte considerable de los trabajadores no cotiza durante el tiempo necesario para cumplir el período de cotización obligatorio de 25 años. Si se aumentase la edad de jubilación en El Salvador, que es muy baja según los estándares de la región —60 años para los hombres y 55 para las mujeres—, disminuiría la presión sobre las pensiones mínimas, ya que la población podría cotizar durante más tiempo y así acumular prestaciones de mayor cuantía.

En 2022 se aprobó una reforma del Sistema de pensiones, que impone límites máximos a las pensiones y aumenta el nivel de pensiones mínimas. La reforma incluye varios cambios paramétricos: conduce a un aumento de 30 % del nivel de las pensiones de los ya jubilados, incluida la pensión mínima, un aumento de 1 punto porcentual en la contribución patronal, la eliminación del tope en la base contributiva y un nuevo techo para pensiones. La posibilidad de retirar avances de 25 % de las cuentas previsionales, considerada una fuente de inestabilidad, también ha sido revocada. La reforma también implica cambios institucionales, con la creación de un Instituto Salvadoreño de Pensiones como supervisor de las operaciones de administradoras de pensiones. Tras la reforma, el sistema mantiene su carácter mixto, con el uso de un fondo de solidaridad y una garantía pública de los derechos de pensión. La reforma también mantiene el uso de emisiones de deuda por parte del nuevo instituto de pensiones, que las administradoras de fondos de pensiones están obligadas a adquirir, e incluye un intercambio entre bonos emitidos por el sistema antiguo y el nuevo sistema.

El sistema de pensiones solo cubre a la mitad de la población. La presión financiera sobre el sistema de pensiones se incrementará a medida que la demografía de El Salvador vaya siendo menos favorable (aunque a finales de la próxima década los costos heredados derivados de las personas que permanecieron en el sistema antiguo prácticamente habrán desaparecido). Según la Superintendencia del Sistema Financiero (2022[111]), en diciembre de 2022 el 62 % de la población estaba afiliada al sistema de pensiones, pero solo 21.6 % de ellos eran contribuyentes activos y 5 % eran pensionados. Ese informe muestra que el 3.4 % de las personas cubiertas pertenecían al antiguo sistema de pensiones con prestaciones definidas, mientras que el 58.4 % se encontraba en el nuevo régimen de cotizaciones definidas. Tan solo el 9 % de los miembros del nuevo régimen tenían 60 años o más en diciembre de 2022, mientras que el 33 % eran menores de 35 años. El necesario aumento de cobertura no está tratado directamente en la reciente reforma previsional, pero es un ingrediente esencial para asegurar la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Es preciso adoptar medidas para reducir las diferencias en la cobertura de la protección social de las personas de edad. En la actualidad, El Salvador proporciona una pensión básica muy reducida, la pensión básica universal para personas mayores. No está disponible en todo el país y solo pueden optar a ella las personas mayores de 70 años que carezcan de otras fuentes de ingresos, aunque está siendo efectiva para reducir la pobreza —ver Martinez, Pérez y Tejerina (2015[112]). Si bien está previsto ampliarlo, el programa no es capaz actualmente de subsanar las brechas en la cobertura del sistema de seguro social. Para colmar estas brechas será necesario reformar tanto los sistemas contributivos como los no contributivos, así como adoptar políticas que promuevan la formalización.

Los gobiernos locales pueden desempeñar un papel más importante en el desarrollo de El Salvador

El Salvador cuenta con el sistema municipal más fragmentado de América Central. Casi la mitad de los 262 municipios de El Salvador tienen menos de 10 000 habitantes. De media, cada municipio tiene 25 000 habitantes (Porto, Equino and Rosales, 2017[113]). En consecuencia, muchos municipios no cuentan con economías de escala, y los costos fijos son extremadamente elevados para aquellos de menor tamaño. Aunque desde 2005 se ha producido una descentralización paulatina, los ingresos generados a nivel local (fundamentalmente procedentes de las cuotas abonadas por los usuarios de servicios locales) fueron moderados en 2017, pues equivalieron a alrededor del 1.2% del PIB.

Los municipios dependen en exceso de las transferencias del Gobierno central. La escasa capacidad para generar ingresos conlleva que los municipios dependan enormemente del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), una transferencia del Gobierno central. A nivel nacional, el FODES fue el responsable del 43.1 % de los ingresos municipales en 2016, lo que supuso un descenso frente al 47.5 % de 2012. No obstante, en los municipios pertenecientes a departamentos distintos de los

de San Salvador y La Libertad, la transferencia equivalió en 2016 a un porcentaje mucho más alto de los ingresos y superó el 90 % en Cuscatlán y Chalatenango, por ejemplo.

Los municipios no invierten lo suficiente en infraestructura. En 2016, el 20.9 % del gasto municipal se destinó a inversiones, lo que supuso continuar con el constante declive desde el 29.8 % de 2012 (Pérez Trejo, 2019[114]). En ese mismo período, el gasto en salarios, medido como una proporción del gasto municipal, aumentó del 29.9 % al 37.8 %, mientras que el gasto en bienes y servicios disminuyó del 30.7 % al 29.6 %. El costo de la deuda se incrementó del 5.1 % al 8.6 %. En términos generales, entre 2012 y 2016 la inversión bajó en los municipios del 0.9 % al 0.5 % del PIB, mientras que el gasto corriente se mantuvo en el 1.9 % del PIB. El bajo nivel de inversión resulta relevante porque, por ley, el 75 % de las transferencias del FODES deben invertirse en infraestructura local. Además, esto se ve agravado por el gasto significativamente menor en planes de inversión de capital, que cada vez es más bajo (Pérez Trejo, 2019[114]).

Las reformas al FODES buscan potenciar la inversión local pero corren el riesgo de fragilizar las finanzas municipales. A finales de 2021 se aprobaron dos reformas clave. Por un lado, la reforma del FODES (Decreto Legislativo 204 de 2021) reduce al 1.5 % de los recursos del Estado la transferencia a los municipios a través del FODES correspondientes a la fracción de libre disposición. Por otro lado, se creó la Dirección Nacional de Obras Municipales para gestionar los recursos dedicados a la inversión física municipal y se fijó en no menos de 3 % del gasto total su asignación presupuestaria (Decreto Legislativo 210 de 2021). Una reforma en marzo 2019 había aumentado la proporción de recursos del FODES al 10 %. Por lo tanto estas reformas suponen un recorte importante de los fondos asignados a los municipios. Por otro lado, se espera que la centralización de recursos y gestión pueda aumentar la inversión real en infraestructura municipal y la calidad de los proyectos. No obstante, no está claro si ello mejorará la calidad del gasto. La fórmula de atribución de recursos no varió sustancialmente y merecería ser revisada. Las transferencias se asignan de acuerdo con una fórmula que tiene en cuenta el tamaño, la población y el nivel de pobreza del municipio, así como un factor patrimonial. Dicha fórmula tiende a favorecer en gran medida a los municipios pequeños, cuya capacidad financiera suele ser menor (BID, 2019[115]).

Es fundamental reinstaurar el impuesto sobre el patrimonio para que los municipios generen ingresos. Los municipios han de generar más ingresos para ser motores del desarrollo. Para ello será necesario volver a introducir un impuesto sobre el patrimonio. Este se suprimió en 1994, convirtiendo a El Salvador en uno de los pocos países de la región que no lo recauda. Si bien no es una medida que pueda aplicarse de la noche a la mañana —será necesario establecer un nuevo marco jurídico, así como mecanismos para la creación y el mantenimiento de un catastro donde figuren los valores de las propiedades—, disiparía las preocupaciones respecto de los niveles de deuda de los municipios, que han aumentado de forma considerable en los últimos años y en la actualidad son superiores al 2 % del PIB (BID, 2019[115]).

Los trabajadores migrantes y los flujos oficiales son importantes fuentes de financiación

Las remesas impulsan la economía y compensan el limitado gasto público. Las remesas enviadas por personas que han emigrado de El Salvador son una fuente de ingresos crucial para el país y mantienen a muchos hogares fuera de la pobreza. Alrededor del 24 % de los hogares recibieron remesas en 2019 (DIGESTYC, 2020[9]).[11] Entre ellos, el 17 % eran hogares considerados pobres (22.8 % en la población en general) y el 48 % estaban encabezados por mujeres. Los hogares que las reciben suelen encontrarse en zonas rurales y estar encabezados por mujeres con un nivel de instrucción bajo y una tasa de participación en el mundo laboral relativamente reducida (Keller and Rouse, 2016[116]). Aunque las remesas financian casi en exclusiva el consumo, y no la inversión, Anzoategui, Demirgüç-Kunk y Martínez Pería (2014[117]) han constatado que también fomentan la inclusión financiera.

El incremento de las remesas se ha mantenido e incluso acelerado, pero podría no mantenerse. Las remesas aumentaron del 18 % del PIB en 2015 al 21 % del PIB en 2018 y al 24.1 % en 2020 a pesar de reducirse temporalmente durante el periodo de confinamiento[12] (BCR, 2022[39]). Este incremento se ha

asociado a que los trabajadores migrantes que residen en Estados Unidos (a quienes se atribuye la mayoría de las remesas) están enviando sumas más elevadas porque prevén regresar a El Salvador. Si los cambios en la condición de residentes de los salvadoreños que ha propuesto la administración estadounidense dan lugar a su repatriación, la composición y el flujo de remesas podrían verse alterados.

Los donantes suelen prestar su apoyo en forma de préstamos en condiciones favorables. El Salvador cumple los requisitos para percibir asistencia oficial para el desarrollo (AOD), pero no ha podido optar a asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) desde 1977. En consecuencia, sus flujos oficiales proceden principalmente de tres bancos de desarrollo: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En la actualidad, los préstamos del BIRF ofrecen unas condiciones enormemente favorables: desde 2000, sus préstamos tienen un tipo de interés inferior al 1 % (Banco Mundial, 2019[118]). Desde 2022 El Salvador es también miembro del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

El flujo de AOD disminuyó en la década previa a la pandemia de COVID-19. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la AOD destinada a El Salvador cayó del 1.9 % del PIB en 2008 al 0.8 % en 2017, si bien experimentó altibajos durante dicho período. También registró un descenso general en términos absolutos. La infraestructura social y los servicios fueron los sectores prioritarios a los que se destinó la AOD en este período, pues percibieron el 65.5 % de la asignación en 2017, frente al 44 % de 2008 (OCDE, 2019[119]).

Paz e instituciones

El pilar de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible relativo a la paz y las instituciones engloba la paz, la estabilidad y la confianza, así como la gobernanza efectiva y el desempeño del sector público en un sentido más amplio.

El Salvador cuenta con un complejo legado institucional y cultural, fruto de los regímenes militares que gobernaron el país durante décadas en el siglo XX, más de una década de guerra civil, y un extraordinario proceso de negociación de paz que aspiró abordar las raíces institucionales de la violencia en el país. En efecto, los Acuerdos de Paz firmados en 1992 dieron lugar a una serie de reformas que reforzaron considerablemente el marco institucional del país, y posibilitaron la transición pacífica hacia la plena consolidación de una democracia liberal. Sin embargo, la mayoría de las raíces socioeconómicas del conflicto permanecieron prácticamente intactas. En la actualidad, El Salvador todavía tiene un largo y desafiante camino por recorrer para alcanzar la primacía del Estado de derecho. Para consolidar la paz en países que salen de conflictos es preciso efectuar cambios institucionales, culturales y de personal que el país todavía no ha concluido.

La falta de confianza de los ciudadanos salvadoreños en las instituciones del Estado debilita el contrato social y limita el funcionamiento efectivo y eficiente del Estado. La débil aplicación de la justicia debido a fallas institucionales ha resultado en conflictos no resueltos entre ciudadanos, que desencadenan nuevos ciclos y tipos de violencia. Los esfuerzos pasados no han sido suficientes para restablecer un entorno pacífico ni para romper los viejos ciclos de violencia e impunidad. La paz finalmente permitirá la consolidación de un desarrollo social sólido y sostenible. El fortalecimiento institucional también involucra prácticas en la gobernanza del país. Las prácticas de gobernanza y la capacidad del Estado para cumplir con las expectativas de los ciudadanos sobre la prestación de servicios públicos dejan margen para mejorar. Establecer mejores prácticas de gobernanza permitiría un uso más eficiente de recursos públicos limitados.

Cuadro 2.4. Paz e instituciones: los cuatro obstáculos más importantes

	Paz e instituciones
1	La violencia impone un elevado costo a la sociedad salvadoreña y tiene grandes repercusiones negativas sobre todas las dimensiones del desarrollo
2	La falta de legitimidad y la limitada capacidad del sector de la seguridad merma la voluntad de resolver disputas a través de mecanismos formales, lo que ha contribuido a mantener los ciclos de violencia a lo largo del tiempo
3	La falta de legitimidad del Gobierno provoca que la ciudadanía se desentienda de sus obligaciones cívicas, como el pago de impuestos o la participación en las instituciones democráticas del país
4	El Estado de El Salvador se rige por leyes obsoletas y complicados mecanismos que afectan negativamente al uso más eficiente de los recursos públicos en favor del desarrollo

Los acuerdos de paz dieron lugar a una serie de reformas sin precedentes, pero es preciso seguir actuando para conseguir la primacía del Estado de derecho

Tras años de conflicto, El Salvador restableció la paz con un proceso de negociación ejemplar que duró tres años. En el siglo XX, militares salvadoreños se encargaron de la administración del Estado y del Gobierno durante casi cinco décadas. Durante los años 70, las protestas y movilizaciones contra la élite política y militar se recrudecieron hasta el estallido de la guerra a principios de la década de los 80. Las guerrillas de izquierdas que componían el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) se enfrentaron al Estado y a grupos paramilitares durante casi 12 años. La firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec permitió el alto el fuego e instauró la paz en el país en 1992. El proceso de paz, que tuvo lugar entre 1989 y 1992, fue uno de los primeros en que las Naciones Unidas intervinieron en fases cruciales de las negociaciones y en que se creó un organismo de vigilancia de las Naciones Unidas (ONUSAL) para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz.

Después de la guerra, dos partidos políticos opuestos se consolidaron a través de mecanismos electorales como las dos principales fuerzas políticas, y controlaron el sistema político salvadoreño durante las siguientes décadas**.** A principios de 1981, una coalición de civiles conservadores fundó el partido de derechas ARENA en El Salvador. La consolidación de ARENA a través de mecanismos electorales permitió acabar, por primera vez desde la década de 1930, con el dominio del sistema político por parte de los militares. ARENA ocupó la presidencia entre 1989 y 2009. Tras el fin de la guerra civil, la organización de los guerrilleros desmovilizados se convirtió en un partido de izquierdas legal. El partido FMLN nació a raíz de los Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992 y rápidamente se afianzó como la segunda fuerza política más influyente del país. El FMLN ostentó la presidencia de 2009 a 2019. La marcada polarización política ha limitado muchos de los esfuerzos llevados a cabo tras la conclusión de la guerra civil con el fin de reformar las instituciones (Stanley, 2006[120]). Aunque estos dos partidos mantuvieron un fuerte liderazgo entre los ciudadanos en las últimas décadas, las elecciones legislativas operan bajo un método de cociente y residuo que premia la pluralidad. Este mecanismo ha permitido mantener una Asamblea políticamente más diversa.

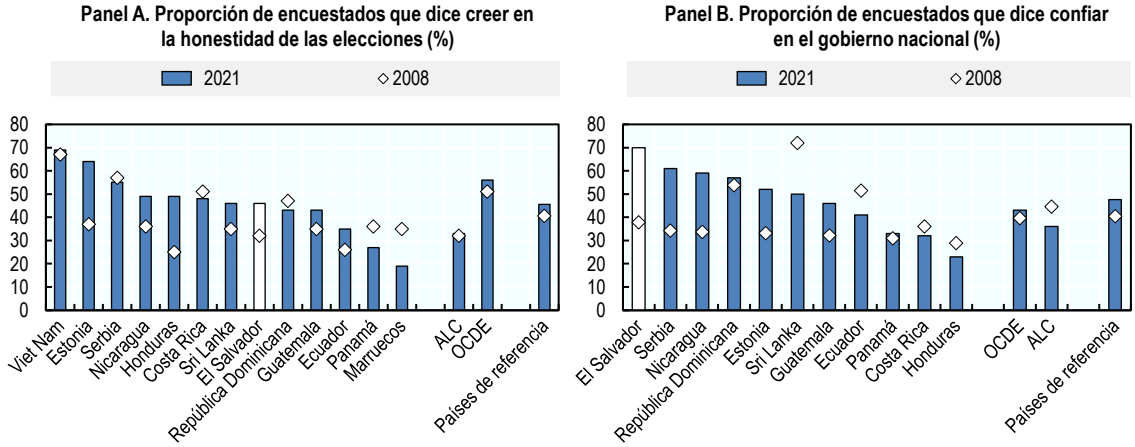
El ciclo electoral de 2019 y 2021 ha trastocado los equilibrios de poder en el país. En las elecciones presidenciales de 2019, Nayib Bukele, candidato desligado de los dos grandes partidos tradicionales, fue elegido por mayoría absoluta en primera vuelta. A renglón seguido, en las elecciones legislativas de febrero de 2021, un nuevo partido ligado al presidente Bukele ganó una mayoría cualificada en la Asamblea Legislativa, el poder legislativo en el sistema unicameral del país. Estos cambios han supuesto el fin de los bloqueos parlamentarios que limitaban la actividad legislativa. También han supuesto la renovación de órganos del poder judicial, impulsada a través de la Asamblea Legislativa, generando así un nuevo equilibrio en las instituciones salvadoreñas.

El Salvador ha conseguido mantener el sufragio universal, pero no ha logrado restablecer la confianza en las instituciones democráticas. Desde 1994, todas las elecciones y los traspasos de poder en El Salvador han sido pacíficos y se han producido sin controversias. Estas transiciones pacíficas y democráticas

contrastan enormemente con el pasado autoritario del país y con la inestabilidad política de la región. Pese a ello, la confianza en los partidos políticos es muy reducida. En 2018, alrededor del 93 % de la población salvadoreña afirmó confiar poco o nada en los partidos políticos (Latinobarómetro, 2018[121]). Aunque las elecciones presidenciales de 2019 registraron una participación promedio (51.88 %) en comparación con el resto de la región[13], la participación de los jóvenes continúa siendo muy baja. La confianza de los ciudadanos en la honestidad de las elecciones sigue siendo relativamente baja (46 %) aunque ha aumentado recientemente después de haberse deteriorado considerablemente en la última década, con una caída de 7 puntos porcentuales. En 2018, El Salvador se situó debajo del promedio de la OCDE (56 %) en este sentido en 2021 (ver el Gráfico 2.40, Panel A).

El contrato social salvadoreño mantuvo su debilidad debido a la pérdida de confianza en las instituciones públicas, aunque la confianza ha aumentado en años recientes. El contrato social se entiende como un pacto tácito entre el Estado y los ciudadanos.[14] Cuando los ciudadanos perciben que las instituciones públicas no pueden responder a sus demandas, tienen menos incentivos para cumplir con sus obligaciones. Siguiendo la tendencia de la región, el funcionamiento de las instituciones gubernamentales en El Salvador suscita altos niveles de decepción. En la última década, los ciudadanos se han ido desvinculando cada vez más de las instituciones públicas en la región de América Latina y el Caribe (OCDE/CAF/CEPAL, 2018[122]). Al igual que en otras economías latinoamericanas, las políticas deben implementarse para superar la "trampa institucional" por la cual no responder a las crecientes demandas de los ciudadanos conduce a una menor legitimidad institucional, lo que socava la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales en primer lugar (OECD et al., 2019[123]). En 2018 solo un tercio de la población salvadoreña (32.4 %) afirmó confiar en el Gobierno nacional, un porcentaje por debajo del promedio de la OCDE (39.1 %) y de los países de referencia (45.4 %), pero superior al promedio de América Latina y el Caribe (25.8 %). A 2021, una proporción mucho más alta de encuestados dice tener confianza en el Gobierno nacional (70 %), una tasa superior a la de los promedios de la OCDE (43 %) y ALC (36 %) (ver el Gráfico 2.40, Panel B). Este aumento de la confianza es clave, ya que la falta de confianza provoca que los ciudadanos se desentiendan de sus obligaciones cívicas y encuentren pocos incentivos para participar en la política y pagar impuestos.

Gráfico 2.40. El fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones sigue constituyendo un reto en El Salvador



Notas: Panel A: los datos para Marruecos son 2010 en lugar de 2008 y 2014 en lugar de 2021. Los datos para Serbia son 2006 en lugar de 2008. Los datos para Viet Nam son 2006 en lugar de 2008 y 2012 en lugar de 2021. Panel B: Los datos para Serbia son 2006 en lugar de 2008.
Fuente: Encuesta Mundial de Gallup.

StatLink https://stat.link/gr4fdy

Para restablecer una democracia liberal es necesario, además del sufragio universal, lograr la primacía del Estado de derecho. La consolidación de la democracia liberal tiene dos dimensiones fundamentales. En primer lugar, el principio del gobierno por mayoría en el marco de un sistema político que garantice el sufragio universal. En segundo lugar está la primacía del Estado de derecho, un aspecto quizás más complejo y menos reconocido (Dodson and Jackson, 1997[124]). Para fortalecer el Estado de derecho después de una guerra civil, es preciso acometer una serie de cambios institucionales, de personal y culturales interrelacionados, los cuales son necesarios para consolidar verdaderamente la paz (Bowen, 2019[125]).

Los acuerdos de paz desencadenaron una serie de cambios institucionales significativos pero insuficientes

Los Acuerdos de Paz de Chapultepec idearon una reforma integral del sector de la seguridad. Para romper los ciclos de violencia tras una guerra civil, es necesario adoptar un enfoque integral que no se concentre exclusivamente en los problemas de seguridad (p. ej., el incremento del personal dedicado a la seguridad a fin de reducir las tasas de delincuencia). Después de un conflicto, las reformas institucionales aspiran fundamentalmente a cambiar las prácticas de las instituciones del sector de la seguridad y aumentar, a largo plazo, la independencia judicial (Bowen, 2019[125]). La reforma del sector de la seguridad[15] engloba un conjunto coherente de reformas en el ejército, la política y el poder judicial destinadas a promover la paz sostenible y la seguridad (OECD, 2008[126]). Los acuerdos de paz de El Salvador concibieron una reforma integral del sector de la seguridad que incluía: (i) la creación de un nuevo cuerpo de policía que sustituyese al antiguo, controlado por el ejército; (ii) la reducción de las fuerzas armadas y un nuevo mandato que limitase sus funciones al ámbito de garantizar la seguridad de las fronteras exteriores; y (iii) el fortalecimiento de la independencia y la profesionalización del poder judicial.

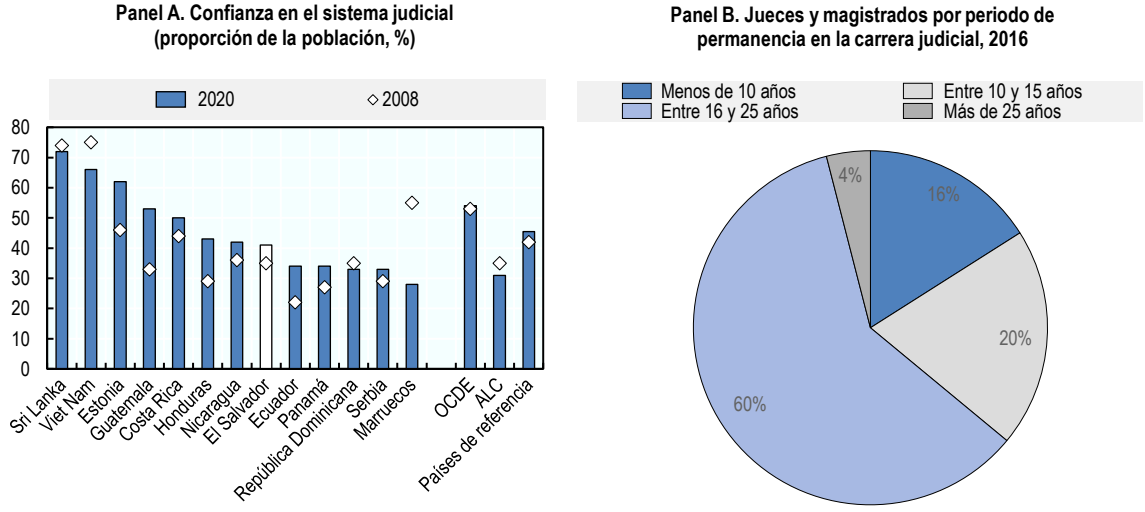
Las reformas originadas a raíz de los acuerdos de paz tuvieron repercusiones positivas sin precedentes en el funcionamiento institucional y la construcción del Estado de derecho. Los acuerdos de paz consiguieron arrebatar al poder legislativo una gran parte del control que tenía sobre la Corte Suprema de Justicia (CSJ) (y, por consiguiente, sobre las cortes de instancias inferiores) al establecer nuevos mecanismos para la designación de cargos en la judicatura. Con las reformas se creó un Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) independiente encargado de proponer candidaturas para el poder judicial[16]. Tras las reformas, las candidaturas presentadas por el CNJ se aprueban en la Asamblea con una mayoría de dos tercios. Este cambio dio lugar a unas cortes más profesionales y con una mayor variedad ideológica. Además, la duración de los cargos en la CSJ se amplió a nueve años, de tal manera que ninguna Asamblea pueda elegir a todos sus miembros. Las reformas transfirieron el poder de seleccionar y sancionar a las cortes de instancias inferiores de la CSJ al CNJ con el objetivo de descentralizar las decisiones del poder judicial. Por último, gracias a los acuerdos de paz, se asignó a la judicatura una partida equivalente al 6 % del presupuesto nacional a fin de redoblar su independencia respecto de los poderes ejecutivo y legislativo (Stanley, 2006[120]).

El poder judicial adquirió cierta independencia tras la guerra civil, pero los escasos recursos y capacidades de que dispone son insuficientes para responder a los reclamos de justicia del país. El Salvador tiene una capacidad relativamente limitada en lo que al personal judicial se refiere, ya que en 2017 solo había 10.7 jueces o magistrados por cada 100 000 personas. Esta cifra ha permanecido invariable en la última década, pues en 2007 era de 10.67 por cada 100 000 habitantes. Países de referencia como Serbia o Estonia contaban, respectivamente, con 38.3 y 17.4 jueces o magistrados por cada 100 000 personas en 2017 (UNODC, 2019[127]). Además, el acceso a servicios de justicia en zonas rurales, la distribución de tribunales en el territorio y la asignación de carga de trabajo entre tribunales están entre los desafíos a los que se enfrenta el sistema. El poder judicial consiguió desvincularse ligeramente de los ciclos políticos de las ramas ejecutiva y legislativa gracias a las reformas en la judicatura resultantes de los acuerdos de paz. Aunque las reformas emprendidas en el pasado endurecieron los requisitos para la designación de jueces, no mejoraron necesariamente las aptitudes de estos (Bertelsmann Stiftung, 2018[128]). Hasta 2021,

la mayoría de los jueces y magistrados (85.2 %) llevaba más de diez años ejerciendo la carrera judicial (ver el Gráfico 2.41, panel B). La reforma del marco normativo de la carrera judicial, aprobada en agosto de 2021, impuso topes de 60 años de edad o 30 años de antigüedad para magistrados, lo que habría afectado potencialmente a 220 jueces (es decir cerca de un tercio de las plazas). También amplió el margen de maniobra de la CSJ para trasladar jueces. La reforma ha resultado en un aumento de rotación entre jueces y magistrados: 96 jueces presentaron su renuncia mientras que otros 121 pasaron a un régimen de disponibilidad que les permite seguir desempeñando funciones, aunque sin seguridad de empleo.

A pesar de que se han realizado grandes reformas, la ejecución de los acuerdos no modificó muchas prácticas institucionales ni garantizó la independencia plena del poder judicial. Casi tres décadas después de los acuerdos de paz, solo han cambiado aspectos técnicos y de procedimiento en lo que respecta al funcionamiento de las instituciones del sector de la seguridad y la justicia, pese a los profundos cambios que se plantearon inicialmente. En la actualidad, las entidades encargadas de garantizar la responsabilidad horizontal (es decir, las cortes o la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos [PDDH]) no participan en la elaboración de las políticas de seguridad del gobierno. Esto ha permitido que se sigan empleando estrategias de seguridad represivas para abordar la seguridad pública, lo que ha dado lugar de nuevo al abuso de la fuerza, el uso recurrente del ejército con fines de seguridad interna y la comisión de nuevas ejecuciones extrajudiciales (Kurtenbach, 2019[129]). Es necesario reforzar aún más el sistema judicial protegiendo a los jueces, los fiscales y otros agentes frente a las interferencias políticas y sociales (Bowen, 2019[125]). Durante la última década, surgieron denuncias públicas sobre la fuerte interferencia política en el poder judicial y sobre cómo ha afectado el papel de los jueces y magistrados en la lucha contra la impunidad y las violaciones de los derechos humanos. El mecanismo actual para el nombramiento de magistrados en la SCJ ha demostrado que no garantiza efectivamente la independencia del poder judicial de otras ramas del poder, en particular de la legislatura, y la no injerencia de los partidos políticos y los intereses económicos en las decisiones (UN, 2013[130]).

Gráfico 2.41. Aunque determinados aspectos operativos de la judicatura han mejorado considerablemente, esta sigue teniendo dificultades para lograr una mayor independencia y legitimidad



Notas: Panel A: Los datos para Marruecos son 2010 en lugar de 2008 y 2014 en lugar de 2018. Los datos para Serbia son 2006 en lugar de 2008. Los datos para Viet Nam son 2013 en lugar de 2018. Los datos para Guatemala y Honduras son de 2019 en lugar de 2020.
Fuente: Panel A: Gallup (2020[131]), *Gallup World Poll (database)*, https://www.gallup.com/topic/world-poll.aspx; Panel B: (FUSADES, 2016[132]), *Estadísticas sobre funcionarios judiciales*.

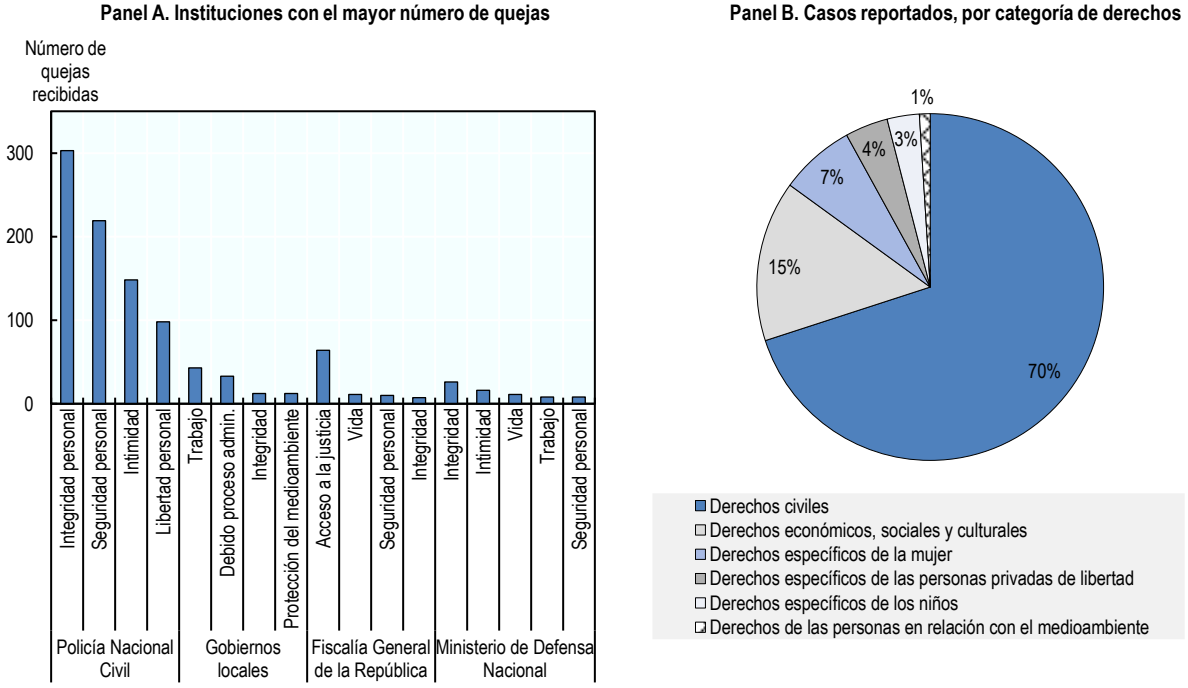
StatLink https://stat.link/l2dkaq

Los acuerdos de paz crearon un organismo especializado encargado de velar por la protección de los derechos humanos, si bien este carece de facultades para castigar las violaciones de DDHH. Los acuerdos de paz incluyeron la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) con el objetivo de dar respuesta a la escasa confianza en la capacidad del poder judicial para proteger los derechos humanos. A pesar de que la PDDH no forma parte oficialmente del sistema judicial, sus funciones incluyen abordar, investigar y reportar las denuncias en materia de derechos humanos relacionadas con la ineficiencia de la judicatura (Jackson, Dodson y Nuzzi O'Shaughnessy (1999[133])). No obstante, la PDDH solo tiene autoridad legal para formular recomendaciones y carece de las facultades de una autoridad sancionadora. Por este motivo, la eficacia de su función depende de la autoridad moral que sea capaz de generar entre los agentes políticos y la sociedad civil (Dodson and Jackson, 1997[124]).

La creación de la PDDH ha dado una mayor visibilidad a las violaciones de los derechos humanos, pero sus limitados recursos dificultan su funcionamiento. La creación de la PDDH ha repercutido de manera positiva en la reducción de la impunidad en el país, ya que ha incrementado la visibilidad y la legitimidad de las denuncias de violaciones de los derechos humanos. Pese a ello, la Procuraduría ha manifestado las enormes limitaciones que sufre debido a las reducidas asignaciones presupuestarias que recibe (PDDH, 2018[134]). Al no disponer de un presupuesto suficiente para funcionar, la PDDH no puede cumplir por completo las responsabilidades que le confiere la ley. Aun así, lleva a cabo una importante labor: denunciar a las instituciones públicas acusadas de violar los derechos humanos. Según la PDDH, la Policía Nacional Civil continúa siendo la institución contra la que se interponen más quejas por presuntas violaciones de los derechos humanos. La mayoría de ellas se refieren a la integridad personal, la seguridad personal y la privacidad. Tras ella se encuentran los gobiernos locales, la Fiscalía General de la República y el Ministerio de Defensa (Gráfico 2.42, Panel A, PDDH (2018[134])).

Aunque la Constitución protege la mayoría de los derechos humanos, los grupos vulnerables tienen pocas garantías de que se protejan sus derechos. En los últimos años se han documentado, investigado y denunciado numerosos casos de ejecuciones extrajudiciales y de uso excesivo de la fuerza por parte de la policía y el ejército, con pocos resultados en materia de acciones judiciales. Las denuncias se han asociado fundamentalmente a la aplicación de medidas de lucha contra pandillas (estos abusos frecuentemente ocurren entre jóvenes de entornos pobres (OHCHR, 2018[135]; Aguilar, 2019[136])). La violencia de género sigue siendo un problema endémico en el país: en 2018, una mujer era asesinada cada 19 horas y se cometía una agresión sexual cada 3 horas. Las víctimas eran menores de edad en más del 70 % de los casos (OHCHR, 2018[135]). Mientras que los feminicidios se han reducido con la bajada en el total de homicidios, los eventos de violencia sexual hacia las mujeres se han mantenido en niveles elevados, con 6 421 eventos en 2019, 5 995 en 2021 y 3 299 en el primer semestre de 2022 (MJSP, 2021[137]; MJSP, 2022[138]). La prohibición total del aborto ha ocasionado el encarcelamiento de mujeres y niñas acusadas de homicidio tras haber sufrido un aborto espontáneo. En términos generales, las mujeres, los niños, la comunidad LGBTI y las personas privadas de libertad son los grupos más vulnerables a las violaciones de los derechos humanos (ver el Gráfico 2.42, Panel B) (Human Rights Watch, 2019[139]; Amnesty International, 2018[140]; PDDH, 2018[134]).

Gráfico 2.42. Las violaciones de los derechos humanos están estrechamente ligadas al uso excesivo de la fuerza y afectan más a determinados grupos vulnerables



Nota: Denuncias presentadas entre el 1 de mayo de 2017 y el 30 de abril de 2018.
Fuente: PDDH (2018[134]), *Informe de Labores de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos 2017-2018*.

StatLink https://stat.link/mf0aio

Los cambios en el personal tuvieron un alcance limitado

Los Acuerdos de Paz de Chapultepec establecieron una serie de medidas de justicia transicional y proyectaron un proceso de depuración para recobrar la legitimidad. Todas las partes, incluido el propio Estado, cometen violaciones de los derechos humanos durante una guerra civil. Con los cambios de personal que se realizan en las instituciones estatales tras llegar a un acuerdo de paz, se busca incrementar la legitimidad de las instituciones públicas reformadas destituyendo a los funcionarios infractores y desmantelando las redes delictivas infiltradas en ellas (Bowen, 2019[125]). Los Acuerdos de Paz de Chapultepec incluyeron la creación de una Comisión de la Verdad destinada a investigar las ejecuciones extrajudiciales y el establecimiento de un proceso de investigación (denominado comúnmente "depuración") cuyo fin era expulsar a los funcionarios infractores de las instituciones estatales. Tal vez la iniciativa más relevante en materia de depuración en El Salvador fue la fundación de una nueva Policía Nacional Civil (PNC), que se creó con una parte de los exmiembros de la policía civil (20 %), antiguos integrantes del FMLN (20 %) y civiles que no habían participado en los enfrentamientos (60 %).

Los cambios de personal en la judicatura se centraron en acabar con la negligencia, la incompetencia o la incapacidad, en lugar de en la corrupción o en la influencia política indebida. El Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) se encargó del proceso parcial de depuración en la judicatura salvadoreña. El CNJ fue el responsable de recomendar a la Corte Suprema de Justicia la expulsión o suspensión de miembros del personal del poder judicial. Para ello, evaluó individualmente a magistrados, jueces de primera instancia y jueces de paz conforme a una lista de criterios a fin de determinar si debían continuar en su cargo tras los acuerdos de paz. Sin embargo, solo dos de los siete criterios aplicados evaluaban la posible corrupción o influencia política de los jueces o magistrados. Los criterios de evaluación se centraron en determinar sus competencias y capacidades. Pese a que el CNJ logró expulsar a los jueces incompetentes de las

cortes salvadoreñas, los cambios en el personal apenas favorecieron la mayor independencia de la judicatura (Dodson, Jackson y O'Shaughnessy (1997[141])). Para reforzar la independencia del poder judicial, el sistema debe velar por que los jueces carezcan de vínculos con los litigantes, así como por su autonomía personal y su aislamiento político[17] (Fiss, 1993[142]).

El escaso alcance del proceso de depuración y una Ley de Amnistía debilitaron la capacidad de rendición de cuentas del Estado y, por consiguiente, su legitimidad[18]. La depuración contemplada en un principio en los acuerdos de paz tenía un alcance limitado en la práctica, fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, las medidas efectivas de investigación del personal infractor obviaron a varias instituciones del sector de la justicia, como las cortes, la fiscalía o el sistema penitenciario. En segundo lugar, las dos leyes de amnistía promulgadas en 1992 y 1993 posteriormente limitaron la capacidad para sustituir al personal infractor de las instituciones públicas (Bowen, 2019[125]). Por ello, varias instituciones del sector de la seguridad permanecieron intactas e, incluso en aquellas en las que sí se llevó a cabo un proceso de depuración (como la policía), las amnistías permitieron que algunos funcionarios infractores conservasen sus puestos. Aun así, los cambios efectuados recientemente todavía deben poner fin a los patrones de impunidad que se arrastran desde hace tiempo. En julio de 2016, la Corte Suprema de El Salvador derogó la Ley de Amnistía de 1993 y, desde entonces, se han reabierto varios casos (Bowen, 2019[125]).

La ciudadanía tiene poca confianza en el sistema de seguridad de El Salvador (es decir, en la policía, el ejército y el poder judicial), sobre todo en lo que respecta a la judicatura y su eficacia. Cerca de la mitad de los salvadoreños afirmó confiar en el ejército (el 48 %) y la policía local (el 58 %) en 2018. En concreto, la confianza en la policía local ha disminuido en la última década. Las denuncias por el uso excesivo de la fuerza, el uso del ejército con fines de seguridad interna y las repetidas acusaciones de ejecuciones extrajudiciales socavan la confianza de los ciudadanos en las instituciones del sector de la seguridad. Los ciudadanos tienen muy poca confianza en el sistema judicial (36 %), una tendencia que ha permanecido invariable en la última década. El Salvador presenta una calificación inferior al promedio de la OCDE (52 %) y de los países de referencia (45 %) en este sentido (ver el Gráfico 2.41, panel A).

El impulso no logró consolidar los cambios culturales necesarios para avanzar en la construcción de paz

El Salvador no ha logrado consolidar entre los ciudadanos los cambios culturales necesarios para poner fin a los ciclos de violencia. En un proceso de consolidación de la paz, antes de que se produzcan cambios culturales, ha de aumentar la percepción de legitimidad y, en consecuencia, la voluntad de resolver las controversias por medios oficiales. Esto ayuda, con el tiempo, a poner fin a los ciclos de violencia (Bowen, 2019[125]). Hasta ahora, El Salvador no ha logrado establecer una legitimidad suficiente ni ganarse la confianza de los ciudadanos para acabar con los ciclos de violencia existentes desde hace mucho tiempo. Se demostró que los excombatientes tuvieron una mayor probabilidad de cometer un homicidio tras la conclusión de la guerra civil y que esta probabilidad era aún mayor si poseían armas y consumían alcohol (Richani, 2010[143]).

La incapacidad de cambiar personal en ciertas instituciones públicas frustró los esfuerzos encaminados a controlar la corrupción en el sector de la seguridad de El Salvador en un momento en que la delincuencia iba en aumento. Las bandas que surgieron a lo largo de la década de 1990 se encontraron con el entorno propicio para afianzarse y actuar con impunidad, dado que las reformas no consiguieron eliminar las redes de corrupción de los sistemas judicial y penitenciario. Al terminar la guerra civil, las redes de corrupción ya existentes en el poder judicial permitieron que las personas adineradas y violentas negociasen su libertad por medio del soborno o la brutalidad (Bowen, 2019[125]). Las evidencias atribuyen las elevadas tasas de homicidio que se dieron en El Salvador tras la guerra civil a la formación y la posterior consolidación de un sistema de violencia fruto de la interacción entre las deficientes capacidades del Estado, el reducido costo de oportunidad de la delincuencia y la disposición a cometer actos violentos (Richani, 2010[143]).

El debilitado marco institucional no pudo evitar la propagación de nuevas formas de violencia después de la guerra civil

Desde el fin de la guerra civil, El Salvador ha experimentado distintas tendencias sociales y económicas que han favorecido la transformación y la continuación de los ciclos de violencia del pasado. Los enormes flujos migratorios, primero de salida y posteriormente de regreso (debido a las deportaciones en masa llevadas a cabo por Estados Unidos), han marcado la trayectoria de desarrollo del país. El surgimiento de las pandillas en América Central y su rápida consolidación como poderosas redes delictivas han sido decisivos para la transformación de la violencia. Mientras tanto, las instituciones salvadoreñas pertenecientes al sector de la seguridad no eran lo suficientemente fuertes como para impedir el crecimiento de las pandillas (ver el Recuadro 2.3). Los delitos comunes y la aparición del tráfico de drogas también han sido factores determinantes de los altos niveles de violencia del país.

Recuadro 2.3. Las pandillas callejeras en El Salvador y su papel en la violencia permanente que sufre el país

Las pandillas salvadoreñas tienen sus orígenes en los barrios empobrecidos de migrantes de Los Ángeles. Grandes comunidades procedentes de América Central se asentaron en estas zonas huyendo de la violencia y de las duras condiciones económicas de sus países de origen. Las bandas de jóvenes centroamericanos cobraron fuerza y adoptaron el modelo de las pandillas callejeras de Estados Unidos, que se caracteriza por la existencia de estrictos requisitos para acceder a ellas, las pruebas de lealtad, las disputas territoriales y la extorsión a empresas y particulares.

Las deportaciones en masa desde Estados Unidos dieron lugar a la aparición del fenómeno de las bandas en América Central. Entre 1993 y 2015, Estados Unidos deportó a alrededor de 95 000 salvadoreños, una cifra equivalente a casi el 1.5 % de la población de El Salvador (DHS, 2015[144]). Muchos de los salvadoreños deportados eran exconvictos y pertenecían a pandillas. Este ingente flujo migratorio provocó la aparición de las pandillas en América Central (OHCHR, 2018[135]), donde importaron su *modus operandi*. Se constató que la llegada de convictos procedentes de regiones de Estados Unidos con un elevado nivel de delincuencia intensificó la violencia ejercida por las pandillas en algunas zonas de El Salvador (Ambrosius, 2018[145]; Kalsi, 2018[146]). En la actualidad, las dos pandillas más importantes (o "*maras*", como se las denomina habitualmente) son la Mara Salvatrucha (MS-13) y la Calle Dieciocho.

Los salvadoreños deportados encontraron pocas oportunidades para salir adelante en su país y un entorno propicio para afianzar redes delictivas. La aparición de las pandillas callejeras debe analizarse en un contexto político y económico más amplio. En términos generales, la aparición y el fortalecimiento de las pandillas están vinculados a las contradicciones y los problemas sociales, así como a las lagunas de poder que existen a nivel local (Stephenson, 2011[147]). Por un lado, la falta de educación adecuada y de oportunidades de empleo para los jóvenes contribuyeron a la formación de pandillas. En los últimos 10 años, la tasa de jóvenes que no estudian ni trabajan (nini) se ha mantenido alta, en más de una cuarta parte de la población joven. La tasa nini de El Salvador es una de las más altas de ALC y supera el promedio regional (Borgh, 2019[148]; Richani, 2010[143]).

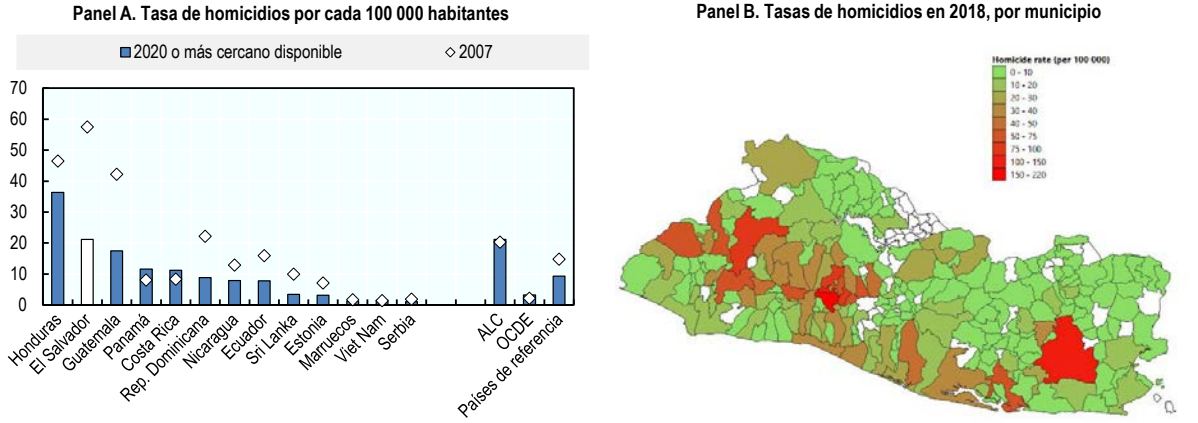
Las pandillas consiguieron consolidar poderosas redes delictivas que desarrollan sus actividades de forma transfronteriza y dentro de las cárceles salvadoreñas. Con el tiempo, las maras se afianzaron extorsionando a los habitantes y las empresas locales de determinadas zonas de San Salvador y otras ciudades de gran tamaño, si bien el fenómeno de las pandillas también se expandió a varias zonas rurales del país. Según estimaciones recientes, unas 60 000 personas pertenecen a pandillas, de las cuales 10 000 estaban en prisión en 2019 (Borgh, 2019[148]). Las pandillas están presentes a día de hoy en varios países de América Central y cometen delitos cada vez más sofisticados (Sullivan,

2006[149]). Aunque las pandillas no defienden reivindicaciones políticas, desempeñan un papel cada vez más decisivo en la política salvadoreña. El populismo punitivo ha influido enormemente en las políticas de seguridad y la actitud de los gobiernos respecto a las pandillas, ya que favorece enfoques puramente represivos con fines electorales (Martinez y Linares (2011[150])).

Una tregua temporal entre el gobierno y las pandillas callejeras puso de manifiesto que una gran parte de los homicidios que se cometen en El Salvador está asociado a las actividades de estas. En marzo de 2012, el Gobierno de El Salvador logró negociar las condiciones de una tregua entre las maras y el Estado, que se tradujo en una disminución notable del número de homicidios. Los homicidios cayeron de 70.6 por cada 100 000 habitantes en 2011 a 40.2 en 2013 (UNODC, 2019[151]). Pese a que se redujo la tasa de homicidios, varios sectores criticaron duramente la tregua, cuestionaron su eficacia y aseguraron que ayudaría a las bandas a adquirir más fuerza. La tregua concluyó en 2014 a causa de las fuertes presiones sociales y políticas, lo que dio lugar a nuevas oleadas de políticas represivas por parte del Gobierno (Borgh, 2019[148]). Al concluir la tregua, la tasa de homicidios volvió a subir a 62.4 por cada 100 000 habitantes en 2014 y se intensificó en 2015, cuando llegó a los 105.4 homicidios por cada 100 000 habitantes (UNODC, 2019[151]).

Aunque el control de la violencia ha sido un asunto central de las políticas después de la guerra civil, El Salvador no ha logrado consolidar la paz con firmeza. Desde 2003, las políticas de seguridad han sido uno de los temas centrales de las campañas electorales en El Salvador (Aguilar, 2019[136]). Sin embargo, las elevadas tasas de violencia han constituido uno de los mayores obstáculos para el desarrollo del país. Más de la mitad de la población salvadoreña (55.4 %) está de acuerdo en que la criminalidad y la delincuencia son los problemas más graves del país, seguidos por el desempleo (11.6 %), la desigualdad (6.4 %) y las pandillas (6.3 %) (MJSP, 2018[152]). Entre 2016 y 2018, El Salvador fue el país con la mayor tasa de homicidios del mundo, pasando a la tercera posición en 2019 (UNODC, 2019[151]). La tasa de homicidios ha mantenido una tendencia decreciente desde 2016 bajando a 37 en 2019. A pesar de estos avances, las tasas de homicidios seguían siendo relativamente elevadas en 2018 comparadas con las tasas de hace diez años (57.5 [2007]) o en comparación con los países de referencia (ver el Gráfico 2.43, Panel A). Si bien la violencia se concentra en torno a los principales núcleos urbanos de El Salvador (es decir, San Salvador, San Miguel y Santa Ana), algunas zonas rurales también son vulnerables a las altas tasas de violencia (ver el Gráfico 2.43, Panel B).

Gráfico 2.43. La elevada tasa de violencia en El Salvador tiene distintos orígenes y se concentra en zonas concretas



Notas: Los datos para Viet Nam se refieren a 2011 en vez de 2020, para Sri Lanka 2008 en vez de 2007, los datos para Nicaragua y Sri Lanka se refieren a 2019 en vez de 2020

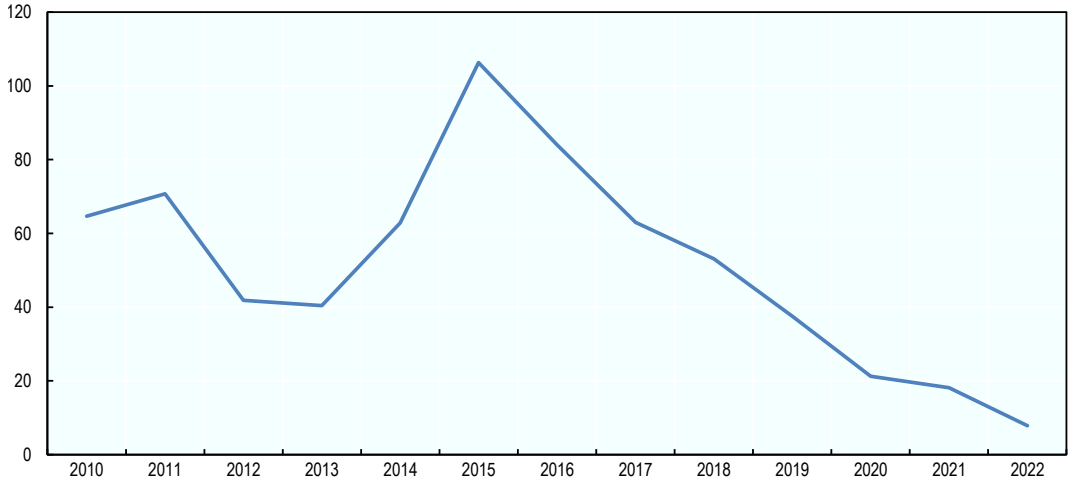
Fuente: Panel A: Cálculos basados en MJSP (2022[153]) para El Salvador, UNODC (2023[154]) para otros países. Panel B: (MJSP, 2019[155]).

StatLink https://stat.link/vl9bhc

La violencia se ha reducido dramáticamente en los últimos años, lo que podría anunciar un cambio importante para el país. Aunque no existen datos comparables internacionalmente, las tasas de homicidios en El Salvador se redujeron en 2020 y 2021 a niveles históricamente bajos (18.1 por 100 000 habitantes en 2021) y comparables con el promedio latinoamericano (21.02 en 2020) (UNODC, 2023[154]). Son tasas incluso más bajas que las que corresponden al periodo de 2012-13 en el que se llegó a una tregua entre las principales pandillas. En marzo de 2022 un repunte de homicidios llevó a una fuerte reacción del Gobierno salvadoreño, que declaró el estado de excepción y a inicios del 2023 había procedido a más de 62 000 detenciones (PNC, 2023[156]). La tasa de homicidios en 2022 fue aún más baja, llegando a 7.8 homicidios por 100 000 habitantes, situando al país en el 20 % más bajo de América Latina por esta medida. El descenso de la tasa de homicidios se ha acompañado del descenso de otros delitos, como el de extorsión (las denuncias se redujeron de 22% en el periodo de junio de 2020 a mayo de 2021 comparado con el año anterior). Sin embargo no hay datos recientes de victimización disponibles para evaluar el alcance de estas reducciones en los últimos dos años.

Gráfico 2.44. La tasa de homicidios ha caído a niveles históricamente bajos en los últimos años

Homicidios por 100 000 habitantes, El Salvador



Fuentes: MJSP (2022[153]), Actas homologada homicidios y feminicidios, Presidencia de la República (2023), "El Salvador registra el promedio de homicidios más bajo de Centroamérica", comunicado de prensa https://www.presidencia.gob.sv/el-salvador-registra-el-promedio-de-homicidios-mas-bajo-de-centroamerica/, Memorias anuales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Estimaciones de población de DIGESTYC (2021[157]).

StatLink https://stat.link/aft4jy

Las políticas de seguridad y las medidas de lucha contra la violencia han tratado de trascender la esfera de la represión, pero no han conseguido incorporar suficientes medidas de prevención y reintegración. A pesar de que los dirigentes han propuesto responder a la violencia desde un enfoque integral y más humano, en la práctica las medidas han seguido siendo represivas (Wolf, 2017[158]). En las últimas décadas, apenas se han adoptado medidas de prevención y los gobiernos han priorizado sistemáticamente estrategias efectivas a corto plazo que se emitían siempre con carácter urgente. La participación del ejército en la lucha contra la delincuencia y las bandas ha sido otro elemento común de las distintas estrategias de los gobiernos. El carácter espontáneo y cortoplacista de las políticas de seguridad obedece a la inexistencia de una política de seguridad pública a largo plazo, que solo el Gobierno puede definir. Algunas de las consecuencias de este enfoque han sido el desbordamiento de la capacidad penitenciaria (Aguilar, 2019[136]) y la comisión de violaciones de los derechos humanos a causa del abuso de la fuerza (Human Rights Watch, 2019[139]). Recientemente, la política de seguridad de la administración del presidente Bukele (el Plan de Control Territorial) ha introducido un enfoque territorial tanto para la orientación como para la coordinación a nivel local. Al introducir un enfoque territorial, la

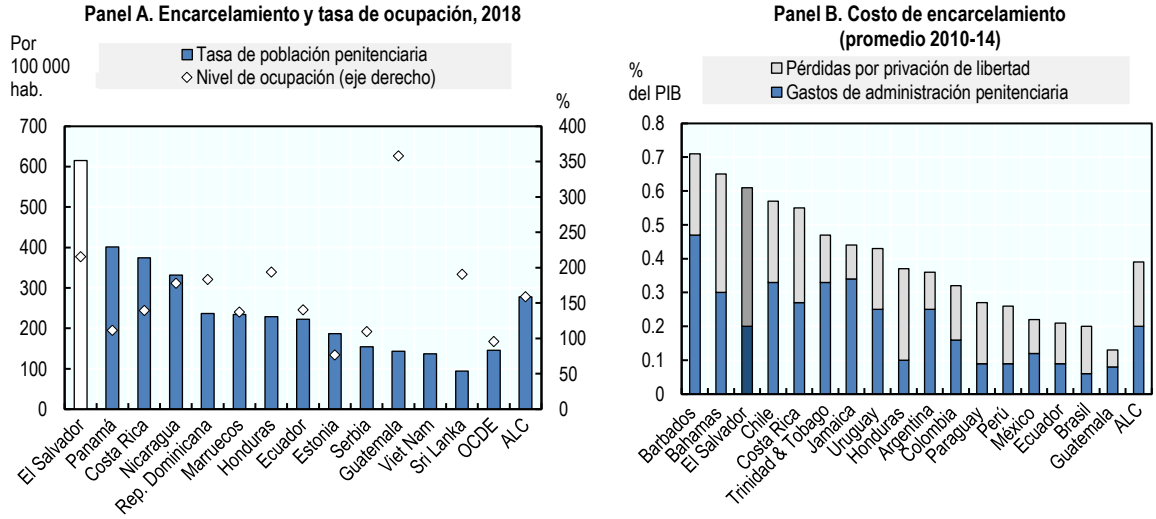
administración espera responder mejor a las necesidades de cada zona y lograr más resultados que las estrategias anteriores, que han sido uniformes en todo el territorio y coordinadas de forma centralizada.

El costo de la violencia

La violencia impone un elevado costo adicional para el funcionamiento de la sociedad salvadoreña. Para empezar, la violencia genera costos adicionales para los gobiernos debido al costo derivado del funcionamiento del sistema judicial, la policía, el ejército y la administración penitenciaria. En segundo lugar, también acarrea costos adicionales para el sector privado, los cuales se concentran sobre todo en los hogares y las empresas que invierten en seguridad privada con el fin de protegerse de la delincuencia. Se estima que el sector privado de El Salvador debe hacer frente a unos costos equivalentes a entre el 1.6 % y el 2.7 % del PIB[19] (Jaitman and Torre, 2017[159]). En tercer lugar, los costos sociales de la delincuencia engloban los costos que soportan las víctimas (es decir, la pérdida de calidad de vida a causa de la violencia) y los ingresos no generados por la población encarcelada. Se calcula que las pérdidas debidas a la privación de libertad de una gran parte de la población salvadoreña en edad de producir equivalen a alrededor del 0.41 % del PIB (ver el Gráfico 2.45, Panel A).

Las altas tasas de encarcelamiento acarrean importantes costos sociales y un elevado gasto público. El Salvador es el segundo país del mundo con mayor tasa de población carcelaria, pues contaba con 615 reclusos por cada 100 000 habitantes antes de los arrestos realizados en 2022 en el marco del estado de excepción. Los intentos de luchar contra las bandas mediante un enfoque eminentemente represivo han provocado que una gran cantidad de sus jóvenes integrantes estén encarcelados. En 2018, la ocupación de las cárceles salvadoreñas se correspondía al 215 % de su capacidad oficial (ver el Gráfico 2.45, Panel B, Institute for Criminal Policy Research (2019[160])). En promedio, entre 2010 y 2014 se destinó alrededor del 0.20 % del PIB a la administración de las cárceles en El Salvador (ver el Gráfico 2.45, Panel A, Jaitman y Torre (2017[159])). Asimismo, las personas privadas de su libertad son uno de los grupos más susceptibles a sufrir violaciones de los derechos humanos (PDDH, 2018[134]).

Gráfico 2.45. Las altas tasas de encarcelamiento generan unos costos sociales y económicos elevados



Fuente: Panel A: Institute for Criminal Policy Research (2019[160]) *World Prison Brief database*, https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data. Panel B: Estimaciones de Jaitman y Torre (2017[159]) "Estimación de los costos directos del crimen y de la violencia", in Jaitman, L. (ed.), *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, basadas en los informes estadísticos anuales de la Dirección General de Centros Penales.

StatLink https://stat.link/idvoml

Los marcos legales obsoletos en ciertas áreas y los mecanismos engorrosos limitan la eficiencia del Estado salvadoreño

Los dirigentes salvadoreños se han enfrentado a grandes problemas estructurales que dificultan enormemente la formulación de políticas. En El Salvador, el Gobierno recauda aproximadamente una quinta parte del PIB a través de los impuestos (21.9 % en 2020), lo que lo sitúa a la par del promedio de la región de América Latina y el Caribe en este sentido (21.9 %) (OCDE et al., 2022[90]). En cuanto al gasto público general como porcentaje del PIB, en 2019 El Salvador (27.2 %) estaba por debajo de los promedios de América Latina y el Caribe (31.1 %) y la OCDE (42.45 %). Al margen de las capacidades institucionales, los dirigentes salvadoreños han hecho frente a tendencias estructurales extremadamente adversas y a unas complejas condiciones políticas y sociales que limitan su capacidad de gobernanza y su eficacia. Las altas tasas de violencia, los desplazamientos internos, los ingentes flujos migratorios, las secuelas de la guerra civil y determinadas condiciones naturales desfavorables, entre otros factores, han acrecentado los problemas de los líderes políticos salvadoreños.

La polarización política y el constante enfrentamiento electoral han entorpecido la capacidad y la eficacia de la formulación de políticas y leyes. El Salvador cuenta con un sistema presidencial de poder ejecutivo, en el que el presidente puede ocupar el cargo durante un máximo de cinco años. En la rama legislativa, El Salvador tiene una Asamblea Legislativa unicameral con ochenta y cuatro escaños, cuyos miembros se eligen cada tres años. Las elecciones municipales, por otro lado, son simultáneas a las elecciones legislativas. Entre 2009 y 2019, el partido de izquierda FMLN obtuvo el control del poder ejecutivo, pero no obtuvo una mayoría de escaños en la Asamblea Legislativa. Durante este periodo, el FMLN tuvo que buscar el apoyo de otros partidos, dado que la suma de partidos de derechas mantuvo una mayoría de escaños en la Asamblea Legislativa[20]. consecuencia, el bloqueo político ha sido un problema recurrente en la última década y ha limitado de un modo considerable la capacidad de hacer políticas del ejecutivo y la capacidad de hacer leyes del legislativo. La falta de periodos electorales más armonizados entre los poderes ejecutivo y legislativo y las municipalidades también ha contribuido a este bloqueo, supeditan el país a constantes temporadas preelectorales y electorales que desalientan emprender reformas cruciales con altos costos políticos (p. ej., elevar la edad de pensión). La presidencia de Salvador Sánchez vetó un total de 18 decretos legislativos[21] y, durante la primera parte de la presidencia de Nayib Bukele, antes de las elecciones legislativas, se habían vetado 66 decretos legislativos hasta julio de 2021 (Portal de Transparencia, 2021[161]; 2019[162]).

El Salvador carece de una legislación efectiva para la gestión de recursos humanos en el sector público

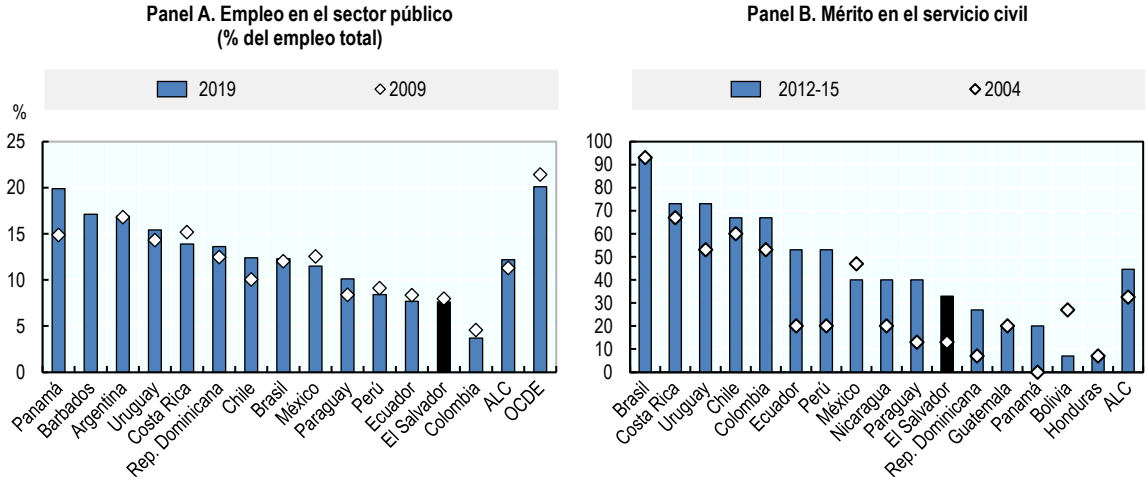
Los pasados gobiernos salvadoreños han implementado programas para mejorar las prácticas de gestión de recursos humanos con un alcance muy limitado. La administración anterior realizó algunos esfuerzos para mejorar los sistemas de gestión de recursos humanos a través de la Secretaría Técnica y de Planificación (SETEPLAN). Sin embargo, las regulaciones implementadas no eran aplicables a todas las instituciones públicas, ni eran obligatorias. Al cambiar la administración del Poder Ejecutivo en 2019, se eliminó SETEPLAN, por lo que estos esfuerzos no han tenido continuidad en su implementación (Morales Carbonell, 2019[163]). Aun así, el índice de planificación de recursos humanos[22] ha reflejado progreso en El Salvador entre 2004 y 2012, mejorando de 7/100 a 40/100, pero se mantiene por debajo del promedio de ALC. El sector público aún tiene que garantizar un pensamiento estratégico real para la planificación de recursos humanos, enfocándose en pronosticar la combinación adecuada de habilidades de los empleados que serán necesarias para responder a las demandas de los ciudadanos (OCDE/BID, 2016[164]). En 2018, el empleo en el sector público salvadoreño representó alrededor del 6 % del empleo total del país[23], lo cual es inferior a los promedios de la OCDE y ALC (ver Gráfico 2.46, Panel A).

Las decisiones discrecionales y el clientelismo político continúan influyendo en la selección de servidores públicos en El Salvador. Durante la última década, El Salvador ha reflejado progreso en algunos índices

que miden las garantías de profesionalismo en el sistema de servicio civil y el mérito (ver Gráfico 2.46, Panel B). Dichas mejoras fueron impulsadas por algunas acciones concretas, como construir una unidad de coordinación, estandarizar las descripciones de trabajo, implementar gradualmente competencias de contratación, diseñar una nueva escala salarial y fortalecer el liderazgo (ver Iacovello y Strazza (2014[165])). Sin embargo, algunas de estas iniciativas no continuaron después del último cambio de administración. Actualmente, el servicio civil salvadoreño opera bajo una legislación desactualizada que se queda corta para garantizar la idoneidad y neutralidad en la selección de personal. La Ley de Servicio Civil (LSC) es el marco general que regula la carrera administrativa en El Salvador. La LSC vigente no cubre el conjunto completo de servidores públicos en todas las instituciones estatales, carece de mecanismos de evaluación del desempeño y no es obligatorio. En la práctica, pocos procesos de contratación en la administración pública se deben completamente a méritos y siguiendo un proceso transparente de licitación pública.

No ha habido suficiente voluntad política para reformar estructuralmente el servicio civil salvadoreño. Un anteproyecto de Ley del Servicio Público ha sido discutido recientemente. La iniciativa de una nueva ley fue promovida desde la sociedad civil[24] y proporciona una buena base para la discusión y para ganar relevancia en la futura agenda política. Aun así, el borrador actual todavía tiene un margen de mejora sustancial. Avanzar en esta agenda requerirá un verdadero compromiso político que conduzca a la aprobación de un nuevo marco legal. Este debe crear los incentivos correctos que desencadenen un cambio cultural dentro de la administración pública (Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública, 2018[166]).

Gráfico 2.46. La capacidad y la calidad de los recursos humanos del Estado influyen enormemente en la eficiencia y la eficacia de la gobernanza



Nota: Panel A: Los datos de empleo en el sector público corresponden a datos de encuestas de hogares y no coinciden necesariamente con datos administrativos de institutos de seguridad social. Panel B: El índice de méritos para los funcionarios mide las garantías de profesionalidad en el funcionamiento de la administración pública. En concreto, mide el nivel de protección efectiva frente a la arbitrariedad, la captura o el clientelismo político, y las distintas maneras en que los grupos o sectores interesados tratan de obtener beneficios.
Fuente: Panel A: OIT (2019[32]), base de datos *ILOSTAT*, Organización Internacional del Trabajo, http://www.ilostat.ilo.org. Panel B: BID (2014[167]), *Índice de desarrollo del servicio civil,* Banco Interamericano de Desarrollo.

StatLink https://stat.link/49x5p2

El Salvador ha implementado iniciativas para mejorar la integridad, prevenir y combatir la corrupción, e incrementar la transparencia del sector público, pero estos esfuerzos carecen de coordinación

El Salvador tiene varias instituciones que promueven la integridad y previenen y combaten la corrupción. La integridad es esencial para construir instituciones sólidas y asegura a los ciudadanos que el Gobierno

está trabajando en su interés, no solo para los pocos elegidos. En El Salvador, el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) es el organismo responsable de regular y promover la conducta ética en el sector público salvadoreño, así como de prevenir, detectar y castigar las prácticas corruptas. Sin embargo, el TEG no ha tenido suficiente independencia para cumplir su función de garantizar la ética pública y, en consecuencia, su funcionamiento ha sido bastante ineficaz, con pocos casos referidos que resultan en sanciones (Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción, 2016[168]). El Tribunal de Cuentas de la República (TCR) es el órgano responsable de garantizar el uso adecuado de los fondos públicos. Su funcionamiento y efectividad, como el del TEG, ha sido bastante limitado en la práctica. La falta de independencia del poder político ha obstaculizado significativamente su eficacia. Más recientemente, el gobierno suscribió un acuerdo de cooperación con la OEA en 2019 para crear la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIES). El propósito de la CICIES era prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción y otros delitos relacionados[25] (OEA/República de El Salvador, 2019[169]) Sin embargo, la CICIES tuvo una corta existencia, y su acuerdo marco fue denunciado menos de dos años tras el inicio de sus operaciones.

En la última década, El Salvador ha logrado importantes avances en lo que respecta a los mecanismos de transparencia del Estado y el acceso a la información. Resulta esencial potenciar las iniciativas de gobierno abierto para restaurar el debilitado contrato social. El Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) inició su actividad en 2013 con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 534/2010). El número de personas que ejercen su derecho a acceder a la información pública va en aumento y, entre quienes solicitan esta información, hay un gran número de mujeres y jóvenes. El Portal de Transparencia[26] es una plataforma tecnológica de gran utilidad que contribuye al ejercicio del derecho de acceso a la información. Sin embargo, la información que contiene procede fundamentalmente de las instituciones del poder ejecutivo y de otras que se han adherido voluntariamente. En términos de eficiencia operativa, el IAIP ha tenido algunas dificultades para responder puntualmente a los ciudadanos (Fuentes, 2018[170]). Otras iniciativas pasadas incluyen la incorporación de pactos de integridad en el plan de acción para una alianza de gobierno abierto (Open Government Partnership, OGP) en 2012. Este plan sirvió de base para aumentar la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado en este campo (Gainer, 2015[171]). Sin embargo, habida cuenta de la falta de implementación de quinto plan de Gobierno Abierto para 2018-20, el país está en estado de mimbro inactivo de la OGP desde marzo de 2022.

El Salvador carece de una estrategia nacional de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción, que es esencial para coordinar las acciones y garantizar su eficacia. El alcance de las diferentes iniciativas sobre integridad, transparencia y prevención y lucha contra la corrupción ha sido limitado debido a la falta de coordinación a nivel nacional. Muchas de las instituciones tienen poderes muy similares y/o complementarios, que en algunos casos se superponen y dan lugar a sanciones duplicadas por las mismas acciones. Sin embargo, en otros casos, hay brechas de poder. La legislación actual no ha creado un mecanismo u organismo para coordinar las instituciones involucradas en la lucha contra la corrupción (FUSADES, 2017[172]). La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción recomienda un enfoque integral, multidisciplinario y coordinado para prevenir y combatir la corrupción de manera efectiva, dada la complejidad del problema (UNODC, 2004[173]).

A pesar de los esfuerzos implementados, los escándalos de corrupción a altos niveles han continuado a erosionar la legitimidad del gobierno. Investigaciones recientes han generado evidencia de mal uso de recursos públicos en las administraciones recientes a través del uso de gastos reservados de la Presidencia. Informes de estos casos indican que la Corte de Cuentas llevó a cabo exámenes viciados y negligentes de esos gastos. Esto ha resultado en investigaciones formales de expresidentes (López, Rodríguez Trejo y Estrada (2018[174])). La falta de transparencia de las fuentes de financiación de partidos políticos también ha surgido como un factor en el mal uso de recursos públicos. A pesar de las numerosas estrategias implementadas en los últimos años, 77 % de los salvadoreños percibían que la corrupción estaba generalizada en el gobierno en 2018, aunque ese número ha bajado al 51 % en 2019 y al 39 % en

2020 (Gallup, 2020[131]). Sin embargo, en el mismo año, el país estaba clasificado en el puesto 104 de 180 países ordenados por sus niveles percibidos de corrupción en el sector público, según expertos y empresarios, con su evaluación estancada desde 2012 (Transparency International, 2020[175]).

El Estado salvadoreño enfrenta grandes retos en cuanto a la modernización y la agilización de procesos administrativos

El Salvador ha implementado varios esfuerzos de gobierno electrónico que, a pesar de haber avanzado, no han logrado modernizar las bases obsoletas del Estado. El gobierno electrónico es un medio para acercar a los ciudadanos al Estado, contribuir a que los gobiernos operen eficientemente y crear un entorno competitivo donde los ciudadanos y las empresas puedan gestionar su relación con la administración pública de la forma más cómoda para ellos (OCDE, 2016[176]). Además, un gobierno más digitalizado puede impulsar la calidad de prestar servicios públicos a la medida. Los últimos gobiernos salvadoreños han adelantado numerosas iniciativas[27] en las dos décadas anteriores, que han consolidado resultados importantes. En la actualidad, el Gobierno salvadoreño ha priorizado la tecnología y la innovación y está promoviendo varias iniciativas de gobierno electrónico, como la firma y la facturación electrónicas. A pesar de los esfuerzos, El Salvador se sitúa en el puesto 100 entre 193 países en términos de desarrollo del gobierno electrónico (Naciones Unidas, 2022[177]). En cuanto a la modernización y simplificación de mecanismos y procesos, la Asamblea Legislativa adoptó la ley de procedimientos administrativos (Decreto Legislativo 856) en 2018, que promueve la simplificación de procedimientos en instituciones públicas. Un obstáculo para la modernización es que el Gobierno salvadoreño no dispone aún de un centro de datos operativos.

Las políticas de digitalización han carecido de una estrategia a largo plazo y un fuerte liderazgo político para impulsar una agenda de país. Aunque el Gobierno ha implementado varias iniciativas en las últimas dos décadas, cada una de ellas comenzó desde cero, creando su propia agenda para un período de cinco años. En El Salvador no ha habido una estrategia de digitalización de largo plazo. Además, la falta de liderazgo para coordinar los esfuerzos ha permitido la coexistencia de varias instituciones públicas que trabajan en diferentes proyectos con propósitos muy similares.[28] La estrategia de gobierno electrónico salvadoreño en el pasado ha carecido de un marco nacional de digitalización a largo plazo, con una hoja de ruta legislativa, plataformas de conectividad, capacitación para empleados públicos y un presupuesto suficiente. Una estrategia nacional a largo plazo debe estar precedida por un proceso de diálogo que incluya a todos los actores relevantes y, en particular, la participación del sector privado en el diálogo es crucial (FUSADES, 2019[178]). La recientemente creada Secretaría de Tecnología e Innovación de la Presidencia abre una oportunidad para coordinar eficazmente los diversos esfuerzos y trazar la hoja de ruta para la digitalización del país. La administración actual está implementando una Agenda Digital Nacional 2020-2030, con un fuerte enfoque en la digitalización de procesos administrativos.

El Salvador ha dado pasos importantes en la consolidación de una mejor política regulatoria**.** En 2015 se creó el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) a cargo de desarrollar el Sistema de Mejora Regulatoria de la rama ejecutiva. Su creación se hizo con el objetivo de contribuir a mejorar el clima de inversión del país. El OMR ha implementado un primer paquete de recomendaciones de mejora regulatoria en cuanto a apertura de empresas, permisos de construcción e inició un proyecto para la simplificación y registro de trámites del ejecutivo. Desde 2018, la OCDE le ha proporcionado apoyo técnico y asesoría a la OMR. A principios de 2019 se aprobó la Ley de Mejora Regulatoria (Decreto 202/2019) que crea tres herramientas de mejora regulatoria: la agenda regulatoria, la evaluación de impacto regulatorio y el registro nacional de trámites. En particular, el análisis de impacto regulatorio (AIR)[29] es una herramienta política clave que proporciona información detallada sobre los posibles efectos de las medidas reguladoras en la economía, el medioambiente y los acuerdos sociales. Sin embargo, aunque el objetivo de la OMR es contribuir a la mejora del clima de inversión, la burocracia sigue siendo uno de los mayores obstáculos para hacer negocios y formalizarse en El Salvador.

La formulación de políticas debe mejorar su coherencia interna y responder mejor a las necesidades particulares de los ciudadanos en cada territorio

La falta de coordinación política favorece la duplicación de los programas y las políticas sociales, así como el uso ineficiente de los recursos. En El Salvador, el uso indebido de los recursos y la multiplicación de las políticas como consecuencia de la ausencia de mecanismos de coordinación constituyen importantes obstáculos para una gobernanza efectiva y eficiente. El consejo de ministros, que se reúne bajo el liderazgo del presidente y adopta decisiones de índole política, es a día de hoy el principal mecanismo[30] de coordinación horizontal (Bertelsmann Stiftung, 2018[128]); esto se complementa con equipos de alto nivel de coordinación temática. Asegurar una coordinación estratégica y efectiva a nivel político es una de las funciones esenciales del Centro de Gobierno —el conjunto de entes que apoyan directamente al presidente y al consejo de ministros. Es imprescindible que el Gobierno actúe en conjunto ante cuestiones transversales y que reduzca al mínimo las duplicaciones involuntarias o las contradicciones de las políticas gubernamentales (OCDE, 2016[176]). Asimismo, es importante pensar en mecanismos de coordinación vertical, entre las administraciones central y municipal.

El diseño y la implementación de una estrategia nacional de desarrollo es una oportunidad para especificar las prioridades políticas del país y mejorar la coordinación estratégica. El Salvador no tiene una fuerte tradición de planificación. Se estableció un Sistema de Planificación Nacional durante las dos administraciones anteriores a partir de 2009, pero el documento de planificación clave era en efecto un documento gubernamental estratégico que cubría la duración de cada administración. El sistema de planificación se abandonó con la remodelación de la Presidencia en 2019 y la coordinación de políticas atribuida a las Secretarías en la Presidencia. La planificación del desarrollo ha experimentado una evolución significativa en el mundo en desarrollo en los últimos años. Se han adoptado estrategias nacionales de desarrollo en hasta 18 países de América Latina, en algunos casos con horizontes a largo plazo (República Dominicana, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú). Aunque difieren en forma y alcance, proporcionan una plataforma para coordinar las respuestas de políticas públicas a cuestiones transversales. También son una herramienta clave para comprometerse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y para facilitar la coordinación del gobierno y la cooperación internacional (OECD et al., 2019[123]).

La excesiva centralización en la planificación y la formulación de políticas ha entorpecido respuestas más adecuadas a las necesidades particulares de cada región salvadoreña. Actualmente, la mayoría de la planificación y el diseño de políticas ocurren en el nivel central del gobierno. En El Salvador, las respuestas políticas diferenciadas rara vez se diseñan e implementan de acuerdo con las particularidades de cada territorio. Un enfoque diferenciado es esencial para aliviar efectivamente las diferentes necesidades y mejorar estratégicamente las oportunidades que ofrece cada territorio. El Salvador cuenta con una guía integral de territorialización de políticas públicas (SETEPLAN, n.d.[179]) que puede sentar las bases para delinear futuras estrategias de territorialización. Además, el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Local (MDL) tiene como objetivo garantizar el progreso hacia la territorialización de las políticas públicas en el país para tener un Estado más receptivo a las necesidades locales de las regiones. El MDL es el único ministerio que tiene presencia y personal en todos los departamentos de El Salvador y que abre nuevas oportunidades para este propósito.

El Salvador ha definido una estrategia integral de planificación territorial, pero todavía debe avanzar hacia su ejecución. El Ministerio de Vivienda y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales prepararon en 2004 un Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (MV/MMARN, 2004[180]). Sin embargo, los gobiernos posteriores no han utilizado el plan existente para la toma de decisiones. Este plan es una herramienta clave para avanzar en la agenda de territorialización de las políticas públicas. El Ministerio de Desarrollo Local tiene como objetivo fortalecer la planificación territorial del país, reanudar el trabajo basado en el plan existente y velar por su implementación efectiva.

El sistema estadístico de El Salvador ha mejorado, pero enfrenta desafíos institucionales y de capacidad

La producción estadística de El Salvador ha mejorado sustancialmente. La calidad y accesibilidad o estadísticas confiables y oportunas es clave para la formulación de políticas basadas en evidencia. La Oficina Nacional de Estadística (ONE) es la Dirección General de Estadísticas y Censos, (DIGESTYC), que depende orgánicamente del ministro de Economía, aunque a agosto de 2022 está prevista su disolución y la asunción de sus funciones por el Banco Central de Reserva con la Oficina Nacional de Estadística y Censos. Según el Banco Mundial, la capacidad estadística en El Salvador (con una calificación de 82.22 sobre 100) está por encima del promedio de América Latina e incluso por encima de la mayoría de los países de comparación (Banco Mundial, 2022[181]). La calificación de capacidad estadística ha bajado desde 2018 debido a los retrasos en realizar relevamientos de datos clave, especialmente el censo, levantado por última vez en 2007. Las mejoras en la capacidad estadística se basan en una Estrategia Nacional para el Desarrollo de Estadísticas que delinea los procesos estadísticos en el país. Sin embargo, la ENDE, que en general se actualiza para cada periodo presidencial, estaba vigente hasta 2015. El Salvador es uno de los pocos países de la región cuya ONE utiliza una política de difusión de datos para promover el uso de estadísticas oficiales.

La provisión de datos en El Salvador es integral en estadísticas económicas, pero las áreas sociales y ambientales necesitan mejoras. El sistema de informes de las Cuentas Nacionales es adecuado. El Banco Central de Reserva de El Salvador sigue el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 (EU et al., 2009[182]) desde 2018, cuando se completaron la última actualización y la publicación. Las estadísticas de precios y el índice de precios al consumidor (IPC) se informan mensualmente, con ponderaciones del IPC basadas en la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2005-06 (FMI, 2019[44]). La cobertura y la periodicidad de las estadísticas financieras del Gobierno son adecuadas. Sin embargo, un área de mejora es la omisión del departamento de gobierno local en la definición de deuda pública, según lo informado por el Ministerio de Hacienda. La cobertura de las estadísticas del sector financiero es adecuada, mientras que los datos detallados sobre los balances de los hogares y las empresas o los bienes inmuebles no están disponibles actualmente. Las estadísticas del sector externo se informan regularmente, la disponibilidad de información detallada sobre el comercio internacional y las remesas ha mejorado considerablemente, y el país recientemente completó los requisitos para participar en la Encuesta de Inversión de Cartera Coordinada.[31] Se necesita más trabajo para mejorar la cobertura de las transacciones externas del sector privado no financiero, especialmente en la cuenta de servicios de la cuenta corriente, así como la cobertura de la inversión directa en el extranjero. El Salvador se suscribió al Estándar Especial de Difusión de Datos del FMI desde 1998.

Si bien la calidad de las estadísticas económicas es comparable a la de la región, otras operaciones estadísticas están menos desarrolladas. Existe una brecha significativa con respecto a los censos, ya que no se han realizado censos de población o agricultura en los últimos 10 años[32]. Dados los patrones de migración en el país, el Censo Nacional de 2007 resultó en revisiones significativas de los indicadores económicos clave. Los largos retrasos entre censos pueden tener consecuencias importantes, por ejemplo, en la atribución de escaños parlamentarios a los distritos o el diseño de métodos de focalización para la política social. La pobreza se mide en base a encuestas anuales de propósitos múltiples, y en 2014 se completó una Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS por sus siglas en inglés [Multiple Indicator Cluster Survey]). Las últimas encuestas de salud y trabajo se realizaron en 2021 y 2022, respectivamente. La construcción de series estadísticas más largas en estas áreas, que se extiendan más allá del milenio, ha resultado difícil en las estadísticas sociales y demográficas. Además, la dimensión ambiental podría incluirse en las futuras operaciones estadísticas.

Hay una demanda creciente para desarrollar nuevos indicadores, en particular en cuanto a la construcción de estadísticas subnacionales y municipales para políticas específicas, e indicadores relevantes del mercado laboral y para monitorear los ODS. La incorporación de la producción de datos para la agenda

de los ODS constituirá un importante desafío estadístico y una oportunidad durante la próxima década. El Salvador ya está haciendo esfuerzos para evaluar las prioridades nacionales existentes y los informes de los ODS. El Sistema Nacional de Información y Estadísticas (SNIE), a través del Sistema Nacional de Estadística (SNE) y el Sistema Nacional de Datos Espaciales (SINADE) proporcionará información estadística y geoespacial para medir el progreso de los ODS (Government of El Salvador, 2017[183]).

La agencia estadística nacional, DIGESTYC se transfirió recientemente al Banco Central de Reserva, aunque este cambio podría no resolver desafíos pendientes relacionados con el marco institucional. La Asamblea Legislativa ha aprobado la disolución de la DIGESTYC y la transferencia de todas sus operaciones, obligaciones y activos al banco central de El Salvador (Banco Central de Reserva, BCR) (Asamblea Legislativa, 2022[184]). El BCR también asumirá las funciones de coordinación para la producción de estadísticas económicas. La ley de disolución revocó la desfasada Ley de Estadística de 1955 (Ley Orgánica del Servicio Estadístico Nacional), generando un vacío legal en el marco de gestión de estadísticas en el país. La falta histórica de apoyo político ha socavado el fortalecimiento del SNE en El Salvador. La DIGESTYC, una dependencia del Ministerio de Economía, enfrentaba desafíos de independencia, presupuesto limitado, desarrollo profesional y coordinación, las administraciones anteriores no han abordado estos problemas (BID, 2018[185]). La ley de disolución prevé un presupuesto anual fijo de 4 millones de USD para operaciones estadísticas. La subordinación de la ONE al Banco Central podría no resolver la cuestión de la independencia, ya que elimina líneas claras de reporte al Ejecutivo. El marco normativo requiere por lo tanto una nueva ley de estadística y una reforma de la Ley Orgánica del Banco Central, a la vista de sus nuevas responsabilidades.

La falta de capacidad del personal en el SNE impide un mayor progreso**[33].** La ONE enfrenta desafíos en términos de capacidad del personal y gestión de la capacidad. A partir de 2019, de 290 miembros del personal, solo el 40 % tienen títulos de posgrado (PARIS21, 2019[186]). No existe una política explícita para retener al personal y, como resultado, su rotación es alta. La ONE cuenta con personal central especializado en áreas estadísticas establecidas (p. ej., censos, diseño de encuestas, estadísticas sociales y demográficas), pero carece de apoyo del personal en áreas clave emergentes (p. ej., estadísticas ambientales, evaluación). Si bien la ONE cuenta con personal capacitado en Sistemas de Información Geográfica (SIG), no se difunden datos en esta área. Un pequeño centro de capacitación brinda apoyo limitado a otros ministerios de línea en capacitación estadística. La capacidad del personal en el Banco Central es más adecuada, con un equipo que recibe apoyo técnico del FMI, el Banco Mundial y otras agencias internacionales.

La coordinación del SNE y un enfoque orientado al usuario siguen siendo un desafío**.** Como parte de su mandato, la ONE trabaja con otras agencias estadísticas para revisar, promover y desarrollar estándares estadísticos. La coordinación entre la ONE y los ministerios de línea difiere de acuerdo al sector. Se han establecido sistemas nacionales de información en las áreas de agricultura, salud, educación, trabajo, género y justicia, lo que permite una colaboración más estrecha con la ONE. Junto con la coordinación, el sistema estadístico nacional de El Salvador podría enfatizar aún más su relevancia para los usuarios finales. Si bien las solicitudes de uso están registradas, actualmente no hay encuestas para monitorear la satisfacción del usuario. La ONE también podría beneficiarse de los diálogos entre usuarios y productores para comprender mejor las necesidades emergentes (PARIS21, 2019[186]). Esto es particularmente importante ya que los datos del Monitor de Capacidad Estadística de PARIS21 muestran un alto nivel de alfabetización estadística en el país.

El apoyo financiero estadístico a El Salvador es relativamente pequeño**.** De acuerdo con el Informe de socios de PARIS21 de 2019 sobre el apoyo a las estadísticas (PARIS21, 2019[186]), El Salvador recibió solo 3 millones de USD para el desarrollo estadístico en 2015-2017, y ocupó el quinto lugar entre los 9 países de América Central en términos de apoyo estadístico externo. También recibió la menor cantidad de países de ingresos medios bajos en la región. El apoyo financiero estadístico a El Salvador se ha vuelto aún más relevante con el próximo censo de la ronda de 2020. En diciembre de 2021, el Banco

Interamericano de Desarrollo aprobó un préstamo de 44 millones de USD para apoyar la modernización del sistema estadístico en el país, incluidas operaciones de relevamiento del censo (BID, 2022[187]).

Planeta

El pilar de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible relativo al planeta pone de manifiesto la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre el avance socioeconómico y la capacidad para preservar los recursos y ecosistemas del planeta y luchar contra el cambio climático.

El Salvador es el país más pequeño de América Central con 21 041 km^2 y uno de los más densamente poblados de América Latina. Debido a su ubicación geográfica, es además uno de los países del mundo más afectados por las amenazas naturales y problemas meteorológicos. Además, es uno de los países del mundo más frecuentemente afectado por fenómenos naturales, lo cual, sumado a la falta de planificación territorial y la alta vulnerabilidad tanto física como social, ha resultado en numerosas pérdidas materiales y de vidas humanas. Esto ha provocado fuertes impactos sociales, económicos y ambientales, ha afectado la inversión social y fuentes de empleo, y ha acentuado la vulnerabilidad existente e impedido el desarrollo sostenible del país. El promedio histórico anual de pérdidas por desastres desde 2001 en El Salvador es equivalente a casi el 60 % del promedio anual de la inversión pública en el mismo periodo (MARN, 2017[188]). Dos terremotos separados por un mes en el 2001, afectaron de una manera grave al país con 1 259 personas fallecidas y con pérdidas económicas que superaron el 12 % del PIB (MARN, 2017[188]). Además, se estima que el costo económico del cambio climático equivale a alrededor del 3.6 % de su PIB (DARA, 2012[189]). Puesto que se espera que las repercusiones del cambio climático recrudezcan las amenazas naturales, El Salvador debe situar con urgencia los problemas ambientales en un lugar destacado de su agenda para el desarrollo y definirlos apropiadamente a largo plazo.

El apartado referente al planeta identifica las tres principales dificultades ambientales a las que se enfrenta el país en su camino hacia el desarrollo. En primer lugar, El Salvador es muy vulnerable frente a los fenómenos naturales. En segundo lugar, el país dispone de unas capacidades institucionales escasas para hacer frente a la contaminación eficientemente y está expuesto a la degradación constante de sus bosques naturales, así como a la contaminación de los suelos, el aire y el agua. Para que se aplique la legislación ambiental de El Salvador, será imprescindible fortalecer las capacidades sancionadoras y de incentivos del ministerio competente. En tercer lugar, la gestión de los recursos hídricos obstaculiza el camino del país hacia el desarrollo. La escasez y la inseguridad son las principales amenazas que lo acechan, y la ausencia de regulación y de consenso político en el sector del agua empeora la situación. En términos generales, El Salvador necesita vincular mejor los objetivos ambientales a los de índole económica y social cuando defina su camino hacia el desarrollo. El cuadro que se presenta a continuación resume los grandes obstáculos a los que se enfrenta El Salvador en relación con el planeta (ver el Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Planeta: Tres obstáculos más importantes

	Planeta
1	Vulnerabilidad frente a fenómenos naturales y mayor exposición a fenómenos hidrometeorológicos extremos
2	Escasas capacidades institucionales para hacer frente eficientemente a la contaminación y la degradación de los bosques
3	La gestión de los recursos hídricos frena el desarrollo económico y social

El Salvador es muy vulnerable frente a los peligros naturales

El Salvador es uno de los países del mundo más afectados por las amenazas naturales. La presión demográfica y el ordenamiento territorial no planificado incrementan su gravedad. Parece que las estructuras existentes para responder a los desastres y gestionar los riesgos están mejorando y

reforzándose a nivel nacional, si bien siguen siendo débiles en el plano local. Asimismo, El Salvador debe incorporar elementos de la gestión del riesgo de desastres en las estrategias y los planes del país.

La gravedad de los peligros naturales constituye una amenaza para el país

Ubicado junto con Guatemala, Nicaragua y Honduras en la costa pacífica de América Central, también conocida como el Corredor Seco Centroamericano[34], El Salvador tiene un régimen pluviométrico errático y sufre fuertes períodos de sequía regularmente. Por ejemplo, en 2018 hubo entre 21 y 40 días sin precipitaciones en San Miguel, La Unión y Cuscatlán (MARN, 2019[190]). Esta situación afecta particularmente a las comunidades rurales. En 2015, el 60 % de los maizales, que abarcaban una superficie de 85 858 ha, quedaron destruidos debido a la irregularidad de las precipitaciones (MAG, n.d.[191]). Se calcula que la sequía de 2015 tuvo repercusiones para la economía por un valor de 100 millones de USD y se considera que alrededor de 192 000 personas sufren de inseguridad alimentaria, considerada entre moderada y grave (FAO, 2016[192]). Se prevé que los efectos del cambio climático multipliquen las pérdidas potenciales de los principales cultivos alimentarios, como el maíz (en torno al 18 % en 2050), los frijoles (en torno al 24 % en 2050) y el arroz (en torno al 24 % en 2050 (Barrios et al., 2019[8]).

El Salvador se encuentra entre los 20 países más afectados por los fenómenos meteorológicos extremos (Germanwatch, 2019[193]). Es el número 12 de los casi 191 países clasificados por el INFORM (*Index for Risk Management*), una iniciativa del centro conjunto de investigación de la Unión europea que busca apoyar la planificación de ayuda humanitaria (EC, 2020[194]). El país tiene también un historial de tormentas tropicales y sequías destructivas (Cuadro 2.6), seísmos devastadores y erupciones volcánicas. Según algunas estimaciones, los desastres que asolaron a El Salvador entre 2000 y 2012 tuvieron un costo equivalente al 22.9 % del PIB (porcentaje de PIB de 2012) (Catalán and Cardona, 2013[42]; FMI, 2013[195]).

Cuadro 2.6. Pérdidas y daños causados por fenómenos naturales en El Salvador

Selección de fenómenos meteorológicos y naturales que afectaron a El Salvador en la última década

Pérdidas y daños	Huracán Mitch (1998)	Tormenta Ida (2009)	Ciclón tropical Depresión tropical Doce-E (2011)
Número de fallecimientos	475	275	35
Número de personas afectadas directamente	84 000	90 000	300 000
Pérdidas económicas y daños (millones de USD)	388.1	314.8	840.4
Pérdidas económicas en % del PIB	2.30%	1.44%	4%

Fuente: CEPAL (2019[99]), *CEPALSTAT,* Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y El Caribe, https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp.

El Salvador ha desarrollado su capacidad de prevención de los desastres y de recuperación temprana a nivel nacional. La Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres estableció el marco jurídico del país relativo al Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (SNPCPMD) (Asamblea Legislativa, 2005[196]) en 2005. El país ha logrado importantes avances en la observación sistemática y la alerta temprana, con lo cual se ha consolidado el Centro de Monitoreo Integrado de Amenazas, que está directamente ligado al SNPCPMD. El Centro de Monitoreo Integrado de Amenazas integra y analiza la información de más de 350 estaciones ubicadas en el país (98 en 2009) y de una red de más de 600 observadores locales (MARN, 2017[188]). Para reducir los riesgos asociados a los fenómenos naturales, el sistema de monitoreo permite al Ministerio facilitar la información en tiempo real a los residentes, agricultores y otros sectores clave a través de una información actualizada sobre el sitio internet del observatorio y la transmisión de boletines, mensajes de texto y comunicación en redes

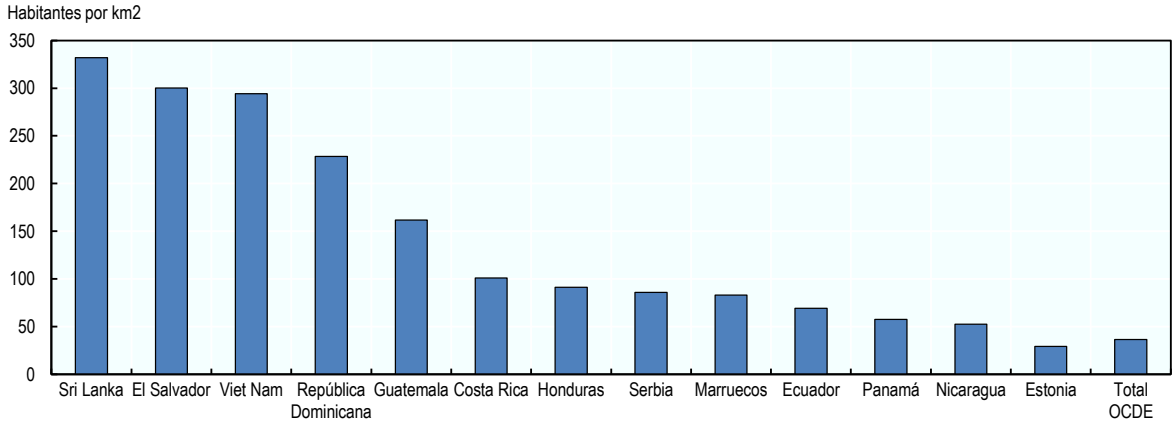
sociales. La Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres coordina las labores de socorro en casos de desastre y desde 2001, cuando se produjeron dos grandes seísmos que se cobraron una gran cantidad de vidas, trata de concienciar a la población y de activar la puesta en marcha de los planes de emergencia y evacuación existentes a nivel nacional. No obstante, muchos municipios, sobre todo los que están situados en zonas rurales, siguen sin contar con planes locales de emergencia apropiados y no disponen de los recursos financieros correspondientes. Solo unos pocos municipios han elaborado planes viables en materia de desastres, a pesar de que es un requisito legal. Únicamente las ciudades de mayor tamaño tienen capacidad de planificación. Además, el último plan de desarrollo territorial es de 2001 y está desfasado.

El Salvador debe hacer efectiva su estrategia de gestión del riesgo de desastres y adoptar una estrategia financiera para gestionar los riesgos asociados al clima. El Salvador reforzó su capacidad de actuación mejorando sus capacidades de seguimiento y desarrollando planes de emergencia sectoriales, pero debe incorporar esta información a una estrategia integrada. El país no cuenta con una estrategia financiera con la que gestionar los riesgos asociados al clima, por lo que tampoco posee las herramientas necesarias para evaluar los daños, las pérdidas ni las consecuencias fiscales que tienen los fenómenos naturales para su economía y planificación.[35] Por otro lado, el Ministerio de Hacienda dispone de un fondo reducido de unos 4 millones de USD para gestionar los fenómenos naturales.[36]

La presión demográfica y el uso no planificado de la tierra agravan aún más la fragilidad del país ante los fenómenos naturales. La presión demográfica y el uso no planificado de la tierra agravan aún más la vulnerabilidad del país frente a estos fenómenos. El Salvador tiene una gran densidad de población y, con sus 300 habitantes por kilómetro cuadrado, es uno de los países de América Latina y de referencia más densamente poblados (Gráfico 2.47). Su nivel de exposición a los fenómenos naturales, unido a su elevada densidad de población, plantea una gran cantidad de problemas ambientales graves. En la actualidad, 4.8 millones de salvadoreños viven en zonas urbanas, mientras que 1.72 millones lo hacen en zonas rurales. En 1960, solo 1 millón de salvadoreños residían en zonas urbanas (Gráfico 2.48). Su grado de urbanización se sitúa por debajo del promedio de América Latina (79 %), pero la población urbana crece un 1.4 % cada año (Banco Mundial, 2015[197]). Casi la mitad de la población salvadoreña se concentra en tres departamentos alrededor de las ciudades más pobladas: San Salvador, Santa Ana y San Miguel.

Gráfico 2.47. La elevada densidad de población de El Salvador

Densidad de población en 2021 por km^2



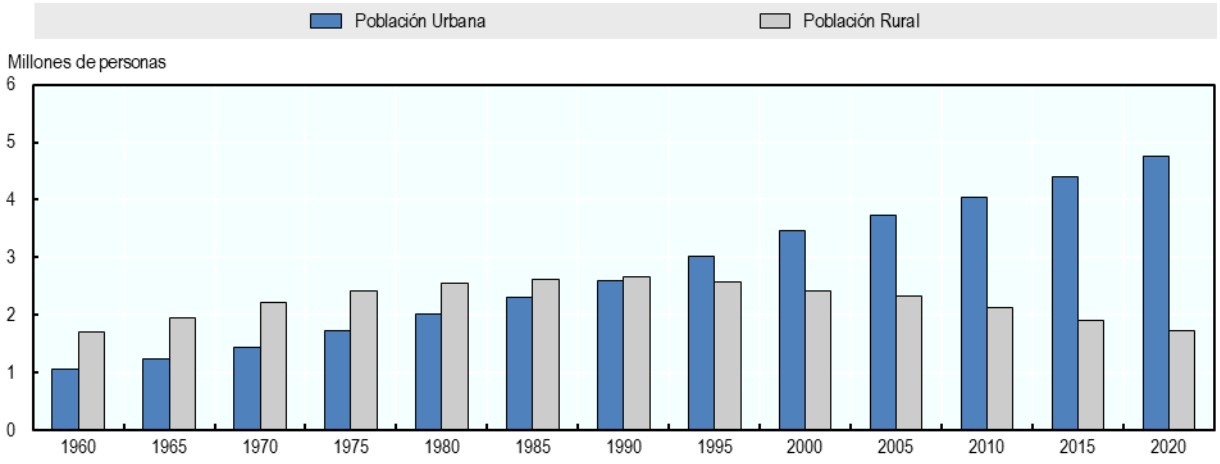
Fuente: OCDE (2017[198]), *Green Growth Indicators,* https://www.oecd.org/greengrowth/green-growth-indicators/.

StatLink https://stat.link/0ns1kd

Las viviendas de los salvadoreños son muy vulnerables frente a los fenómenos naturales, a los que están muy expuestas, debido a la inexistencia de una planificación del uso de la tierra. Se estima que el 84 % de las construcciones de las zonas urbanas son muy vulnerables frente a los fenómenos naturales (Barrios et al., 2019[8]). Además, el 80 % de la población del país vive en zonas expuestas a al menos tres tipos diferentes de riesgos de fenómenos naturales (Banco Mundial, 2015[1]). Los municipios carecen de los instrumentos adecuados o poseen información desactualizada en materia de ordenamiento territorial. La ejecución de la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador y la puesta en práctica de los Planes de Desarrollo Urbano o Esquemas de Desarrollo Urbano por parte de los municipios (ver sección Paz e instituciones) serán cruciales para mejorar la planificación y el ordenamiento de las tierras y reducir las pérdidas económicas y los daños ocasionados por los fenómenos naturales. Debería darse prioridad a la aplicación de los códigos de construcción con miras a limitar la proliferación de edificaciones vulnerables.

Gráfico 2.48. La rápida urbanización de El Salvador

Evolución de la población urbana y rural (en millones de personas)



Fuente: Banco Mundial (2019[5]), Indicadores del Desarrollo Mundial, https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators; y División de Población de las Naciones Unidas (2018[199]), *World Population Prospects*, https://population.un.org/wpp/.

StatLink https://stat.link/j93pxw

El Salvador dispone de unas capacidades institucionales escasas para enfrentar la contaminación y la degradación de los bosques con eficiencia

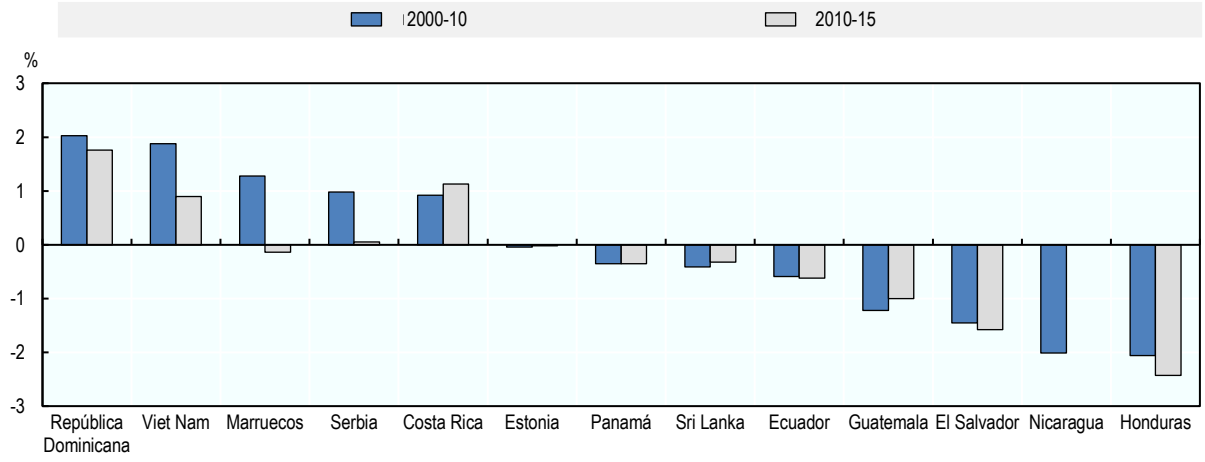
El Salvador se ve afectado por la constante degradación de sus bosques naturales

El Salvador es uno de los países más deforestados de América Latina. Casi el 85 % de su cubierta forestal ha desaparecido desde la década de 1960. Según los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se calcula que la cobertura forestal del país equivale al 14.2 % de su superficie terrestre total (FAO, 2015[200]). Sin embargo, las formaciones de árboles en los sistemas de producción agrícola y los sistemas agroforestales como cultivos bajo una cubierta de árboles (p. ej., los cafetales bajo sombra) no están incluidos en la evaluación de la FAO (FAO, 2015[201]). Por eso, existe una diferencia entre los datos de la FAO y las estimaciones del Inventario Nacional de Bosques del país realizado en 2018. Basándose sobre este inventario, la cobertura forestal del país equivale a 37.05 % de la superficie terrestre total (MARN, 2018[202]). La superficie forestal de El Salvador disminuyó en promedio un 1.45 % al año entre 2000 y 2010 y un 1.58 % al año entre 2010 y 2015, frente al 0.4 % y el 0.24 % de

América del Sur y el descenso del 1.09 % y el 0.73 % que se produjo en América Central en el mismo período (Gráfico 2.49). Solo alrededor del 2 % de los bosques restantes (aproximadamente, 6 000 ha) pertenecen a la categoría de bosques primarios (FAO, 2015[200]). Este porcentaje no incluye las 39 000 ha de manglares (MARN, 2018[202]).

Gráfico 2.49. La pérdida de superficie forestal sigue siendo elevada en El Salvador en comparación con otros países de referencia

Variación porcentual anual en las zonas forestales que se produjo en países de referencia seleccionados en 2000-10 y 2010-15



Nota: Los "bosques" se definen como tierras que se extienden por más de 0.5 ha dotadas de árboles de una altura superior a 5 m y una cubierta de dosel superior al 10 %, o de árboles capaces de alcanzar esta altura *in situ*. No incluye la tierra sometida a un uso predominantemente agrícola o urbano. Excluye formaciones de árboles en los sistemas de producción agrícola y los sistemas agroforestales con cultivos bajo una cubierta de árboles (FAO, 2015[201]). Por eso, los cafetales bajo sombra cultivados en El Salvador no están incluidos en la *Evaluación de los recursos forestales* de la FAO.
Fuente: FAO (2015[200]), Evaluaciones de recursos forestales mundiales 2015, disponible en: http://www.fao.org/forest-resources-assessment/es/.

StatLink https://stat.link/8ufsk1

El Salvador está expuesto a la elevada contaminación de los suelos y el aire

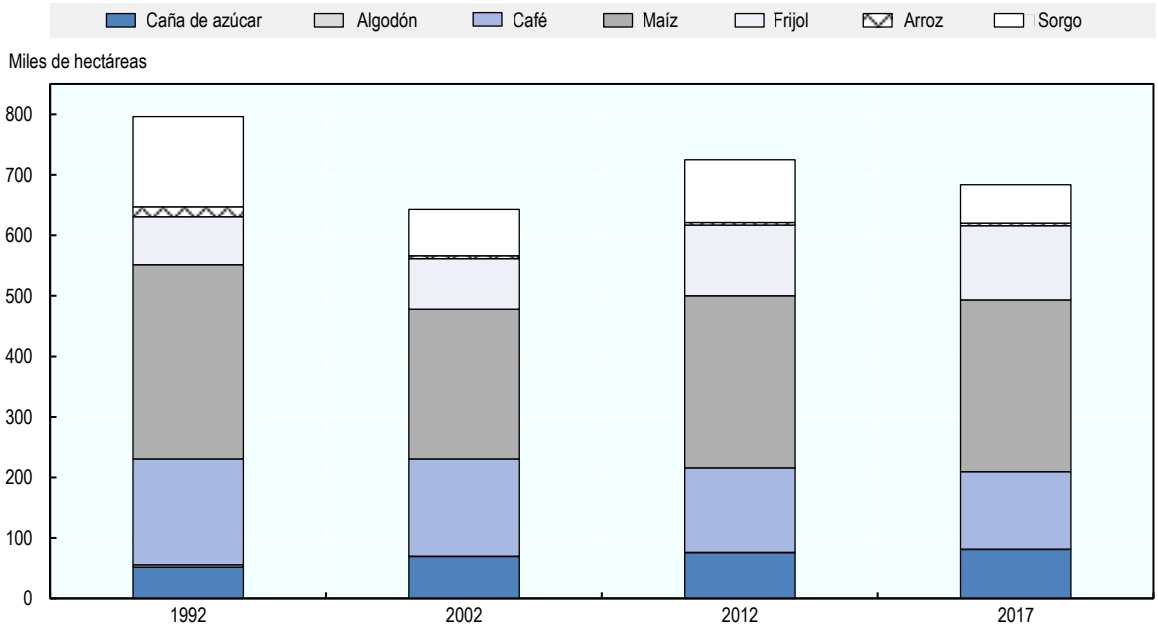
La degradación de la tierra sigue constituyendo un problema para El Salvador y las actividades agrícolas actuales continúan acelerando el proceso. La erosión de los suelos salvadoreños constituye una de las principales dificultades agroambientales. La degradación afecta a más de una cuarta parte de las tierras y al 16 % de la población del país (Banco Mundial, 2015[1]). Si bien la caña de azúcar se expande en detrimento de cultivos que en el pasado se destinaban a la exportación, como el algodón y el café, en ocasiones también lo hace a costa de cultivos de subsistencia como el maíz, el arroz, las judías y el sorgo (Gráfico 2.50). El uso de pesticidas en El Salvador era bastante elevado (Banco Mundial, 2015[1]) hasta 2014. En 2013, la Asamblea Legislativa aprobó un proyecto de ley que hubiera prohibido 53 productos, pero la reforma no fue promulgada y se ha mantenido en suspenso desde entonces (PDDH, 2016[203]). En 2012 se vendían 109 tipos diferentes de insecticidas y 68 clases distintas de herbicidas (MAG, 2012[204]), incluidos algunos de los prohibidos por el Convenio de Rotterdam (Mejia, 2014[205]), que El Salvador firmó en 2004.

La definición de objetivos concretos para la reducción de las emisiones de CO_2 es beneficiosa para las futuras políticas climáticas del país. El crecimiento de las emisiones de efecto invernadero fue particularmente alto en comparación con el desempeño económico (OECD et al., 2019[123]). Agricultura, silvicultura y otros usos de tierra es el principal productor de gases de efecto invernadero (en términos de

emisiones totales de gases de efecto invernadero en kilotoneladas equivalentes de CO_2) con un 57.8 %, seguido del sector energético con un 30.7 %, el sector de residuos con un 9.2 % y el sector de procesos industriales y uso de productos con un 2.3 % en 2014 (MARN, 2018[206]). En 2016, El Salvador tiene 58.1 % de producción de energía renovable en su producción total de electricidad, lo que está ligeramente arriba de la media de los países de América Latina y el Caribe con el 56.3 % (OCDE, 2017[207]). La producción de electricidad con renovables se ha mantenido estable durante los últimos diez años. El Salvador se comprometió para contribuir a la mitigación de cambio climático en su *Contribución nacionalmente determinada* (NDC - *Contribución prevista y determinada a nivel nacional de El Salvador*) de 2015 (MARN, 2015[208]). La NDC para agricultura se refiere al compromiso de restauración de 1 millón de hectáreas de paisajes agropecuarios al año 2030. En la declaración que pronunció en 2016 durante la 22.ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Marrakech, El Salvador se comprometió a reducir las emisiones generadas por el sector energético en un 42 % para 2025 en comparación con 2015 (Presidencia de la República, 2021[209]). En su NDC actualizada, El Salvador ha mantenido la meta en cuanto a restauración de suelos, pero también ha añadido cambio en uso de suelo para 800 000 ha de tierras agrícolas, con el potencial de mitigar 50.9 kt de emisiones (en equivalente a CO_2). El país también se ha comprometido a reducir emisiones de GEH por energía entre 61 % y 39 % a 2030 y de 39 % a 5 % en 2025 en comparación con el escenario tendencial (MARN, 2021[210]). En 2013, el 95 % de los hogares salvadoreños tenía acceso a electricidad: en concreto, el 98 % de los situados en zonas urbanas y el 90 % de las zonas rurales (Banco Mundial, 2019[5]).

Gráfico 2.50. Evolución de los principales productos agrícolas de El Salvador entre 1992 y 2017

Superficie cultivada en El Salvador (en miles de hectáreas)



Nota: Elaboración a partir de la clasificación de los principales cultivos agrícolas de El Salvador.
Fuente: FAO (2020[211]), FAOSTAT , http://www.fao.org/faostat/en/ , para datos sobre el algodón y el café; CEPAL (2019[99]) CEPALSTAT, *Publicaciones estadísticas*: https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp para datos relativos a la caña de azúcar, el maíz, los frijoles, el arroz y el sorgo.

StatLink https://stat.link/47db29

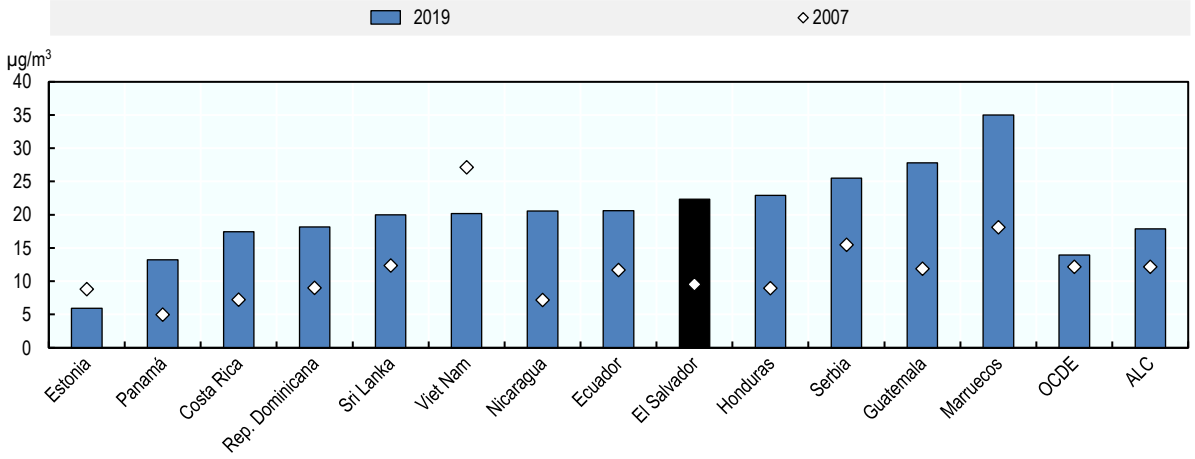
La contaminación atmosférica se está convirtiendo en un problema en El Salvador y la presión sobre la calidad del aire está aumentando con rapidez, sobre todo en las zonas urbanas. La exposición anual a la

contaminación atmosférica por PM 2.5 es de 24.9 µg/m^3 en el país, una cifra que duplica con creces la de 2007 y el promedio de la OCDE y que se sitúa por encima del promedio de América Latina y el Caribe (Gráfico 2.51). Se ha calculado que la contaminación atmosférica tiene un costo para la salud equivalente a alrededor del 0.9 % del PIB del país (CEPAL, 2018[212]). La exposición de la población salvadoreña a más de 10 microgramos/m^3 (nivel estándar de la calidad del aire) también ha aumentado considerablemente en los últimos diez años, pasando del 34.92 % en 2007 al 99.7 % en 2017 (ver Capítulo 1) (OCDE, 2017[207]).

La gestión de los residuos sólidos en El Salvador sigue siendo limitada y la cobertura de la recolección municipal de basura, sobre todo en las zonas rurales, será fundamental para reducir la exposición de los salvadoreños a la contaminación. Cada habitante de El Salvador produce en promedio 1.1 kilogramos de residuos al día (Purpose+, 2015[213]), una cifra relativamente reducida en comparación con los países de referencia.[37] Los servicios de recolección de basura municipal solo llegan a la mitad de los salvadoreños, un porcentaje muy por debajo del de otros países de América Latina. La recogida municipal de basuras es reducida, especialmente en las zonas rurales. En consecuencia, una buena parte de la población rural de El Salvador quema sus desechos. El porcentaje de los residuos que se recicla sigue siendo muy limitado y, según las estimaciones de diversas ONG, ronda el 5 % (no se dispone de datos oficiales). Los residuos humanos sin tratar tienen repercusiones tanto para la contaminación atmosférica y de los suelos como para la degradación de los escasos recursos hídricos de El Salvador. El país adoptó recientemente (en febrero de 2020) un marco legal, una ley de gestión integral de residuos y fomento al reciclaje, que ofrece un marco legal para la gestión de residuos que también busca promover el reciclaje.

Gráfico 2.51. La exposición de El Salvador a la contaminación atmosférica por PM 2.5 es superior al promedio de la OCDE y de América Latina

Exposición media a PM 2.5



Nota: La exposición media de la población a las materias particuladas finas se calcula como la concentración media anual de PM 2.5 en el exterior, ponderada en función de la población que vive en la zona en cuestión. Se trata del nivel de concentración, expresado en microgramos por metro cúbico (µg/m3), al que un residente medio está expuesto a lo largo de un año.
Fuente: (OCDE, 2017[207]), *OECD Green Growth Indicators (database)*, https://www.oecd.org/greengrowth/green-growth-indicators/.

StatLink https://stat.link/6l074d

El Salvador enfrenta varias deficiencias institucionales en la reducción de la contaminación

La promulgación de la Ley de Medio Ambiente de 1998 y la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales[38] en 1997 allanaron el camino para la formulación de un conjunto de leyes de protección ambiental en El Salvador. El marco institucional del país cuenta con leyes complementarias

más específicas relacionadas con el medioambiente, como la Ley Forestal de 2002, la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 2005, Ley de Conservación de Vida Silvestre o la Ley de Minería de 1995 y de 2017. La Ley de Medio Ambiente creó además un sistema de coordinación de las políticas públicas llamado Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA).

Resulta esencial recuperar las capacidades sancionadoras y reducir las incompatibilidades entre las leyes ambientales existentes para crear un marco ambiental integral en El Salvador. La Ley Forestal y la Ley de Medio Ambiente de 1998 presentan algunas incompatibilidades, en particular en lo tocante a la lucha contra la tala ilegal y la aceleración de la reforestación. La legislación ambiental del país también debe ser más específica en lo que respecta a las medidas de control aplicables en caso de incumplimiento. Asimismo, desde 2015 el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales —la única institución de regulación ambiental del país— no puede imponer sanciones administrativas.[39] En consecuencia, los particulares y las empresas que operan en El Salvador sin permisos ambientales (p. ej., en el sector de la construcción o la silvicultura) no pueden ser eficientemente sancionados.[40] A día de hoy, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales sigue desarmado ante las infracciones ambientales que se cometen en el país.

Por último, la ausencia de recursos financieros suficientes y el carácter poco prioritario que tiene en la agenda nacional socavan el marco de las instituciones ambientales del país. Miembros del mundo académico y agentes de la sociedad civil indicaron que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales era una institución sólidamente establecida en El Salvador y elogiaron la calidad de su personal y su apertura al diálogo.[41] Sin embargo, el papel secundario que siguen ocupando las políticas ambientales en la agenda política y los escasos recursos financieros asignados, más de la mitad de los cuales los aportan donantes internacionales, dificultan la creación de una vía sostenible en El Salvador. Por ejemplo, en 2016 el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales salvadoreño tuvo un presupuesto general de alrededor de 22.1 millones de USD, de los cuales 11.4 millones de USD procedían de una partida presupuestaria del Estado y los 10.7 millones de USD restantes, de préstamos y donaciones de la comunidad internacional. Entre 2014 y 2016, la parte del presupuesto general derivada de los presupuestos del Estado disminuyó lentamente. Esta tendencia sigue con el presupuesto del Estado para el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales por el año 2020 de 12.4 millones de USD, lo que sigue siendo muy bajo en comparación con otros países de América Latina (OCDE/CEPAL, 2017[214]).

La gestión de los recursos hídricos obstaculiza el desarrollo económico y social de El Salvador

La escasez, la contaminación y el acceso en condiciones poco seguras constituyen las principales amenazas para los recursos hídricos

Aunque El Salvador ha avanzado en la ampliación del acceso al agua y el saneamiento, estos servicios todavía no gozan de una cobertura universal. En 2015, el 93.8 % de los salvadoreños tenía acceso a agua potable salubre, un porcentaje considerablemente superior al de 2005 (87.7 %). Las diferencias en el acceso entre las zonas rurales (86.5 %) y urbanas (97.5 %) siguen siendo relevantes (FAO, n.d.[215]). Sin embargo, las estadísticas de diferentes fuentes muestran una imagen distinta, y representantes de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el principal proveedor de servicios hídricos de El Salvador, mostraron cierto escepticismo respecto de las estadísticas del país relativas al agua (ver Capítulo 6 para un análisis más detallado de la cobertura de agua y saneamiento). El porcentaje de población sin acceso a servicios mejorados de saneamiento descendió del 25 % en 1990 al 13 % en 2010 y el 19 % en 2017 (OMS/UNICEF, 2017[216]).

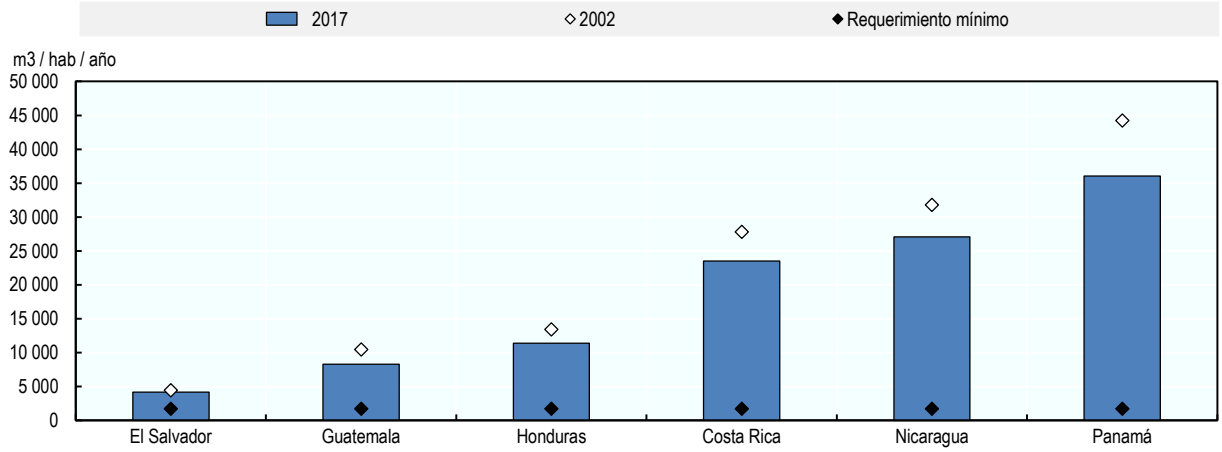
El Salvador debe invertir más en las infraestructuras del agua y en mejorar los servicios relacionados con el agua que reciben todos los salvadoreños. La inversión financiera en infraestructuras sigue siendo reducida e insuficiente si se atiende a la situación demográfica del país. Es más, los salvadoreños no

están satisfechos con los servicios relacionados con el agua que se prestan actualmente. La mitad de la población afirma que el suministro de agua potable presenta deficiencias. Además, el desperdicio de agua en el sistema de tubería del país es importante y alcanzó 55.6 %.[42] Eso genera pérdidas al proveedor principal (ANDA) y dificulta el aumento de la inversión en las infraestructuras de agua del país. Asimismo, aunque existe un servicio de abastecimiento de agua potable, casi la mitad del suministro se considera intermitente (Banco Mundial, 2015[197]). Su eficiencia también es cuestionable. Los servicios de agua están subvencionados, y el 90 % de los consumidores de ANDA recibe subsidios de algún tipo (Oliva, 2018[217]; Banco Mundial, 2010[218]). Se calcula que el consumo de casi un tercio de los usuarios no se contabiliza.

En contraste a los otros países de América Central, El Salvador corre el riesgo de verse más afectado por la escasez de recursos hídricos, si el problema de agua no es suficientemente tratado por las autoridades salvadoreñas. El Salvador se ve afectado por la escasez de agua. Con un consumo de 4 144 m^3 por persona al año en 2017, el país se acerca más que los otros países de la región al nivel de estrés hídrico (Gráfico 2.52), pues el gasto de agua supera con margen limitado el nivel seguro de 1 700 m^3 por habitante al año (WWAP, 2012[219]). Del mismo modo, El Salvador presenta una tasa de dependencia de los recursos hídricos extraterritoriales del 41 % ((FAO, n.d.[215])), un porcentaje elevado y muy superior al de otros países centroamericanos (Gráfico 2.53). La situación de El Salvador contrasta con la del resto de América Central que, con sus 723 000 millones de m^3 anuales de aguas dulces superficiales y sus cerca de 28 000 m^3 de agua disponibles per cápita al año en promedio (FAO, n.d.[215]), se considera una región rica en agua. Según los pronósticos para 2022 realizados en la formulación del Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, la agricultura sería el sector en el que más crecerá la demanda de agua de 1 148.27 millones de m^3 por año en 2012 a 1 322.43 millones de m^3 por año (MARN, 2017[220]). Sin embargo, la demanda de agua del sector hotelero tendrá el crecimiento más rápido (de 2.34 millones de m^3 por año en 2012 a 4.54 millones de m^3 por año, pero cuenta poco en términos de demanda de agua del país (MARN, 2017[220]). Además, la situación se agrava con el deterioro continuo de la calidad de agua debido, en su mayor parte, a una inadecuada institucionalidad encargada de la regulación del sector de agua y que no está suficientemente adaptada (FUSADES, 2011[221]; Dimas, 2010[222]).

Gráfico 2.52. El Salvador está más cerca de sufrir estrés hídrico que otros países de América Central

Total de recursos hídricos renovables per cápita (m^3/habitante/año)



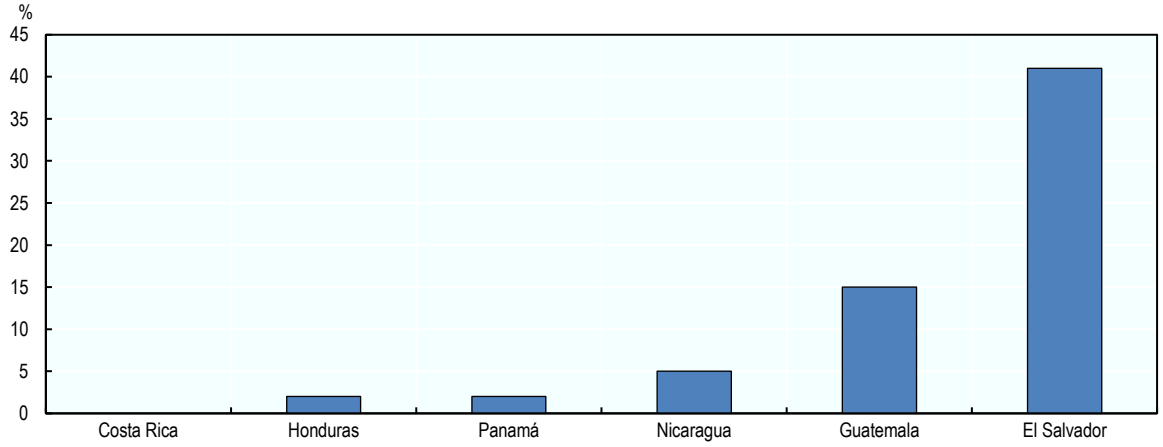
Nota: El requisito mínimo, según la UNESCO, son 1 700 m^3/habitante/año. *Disponible en:* UNESCO (2012), *Managing Water under Uncertainty and Risk*, http://www.unesco.org (consultado en agosto de 2019).
Fuente: FAO (n.d.[215]), *AQUASTAT*, http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html.

StatLink https://stat.link/q9h05e

El agua en El Salvador está muy contaminada debido a que no se depura y a que los recursos hídricos no han estado regulados de forma integral históricamente. De acuerdo con las autoridades salvadoreñas, al menos el 90 % del agua de superficie del país está contaminada por residuos agrícolas e industriales y por aguas residuales no tratadas (MARN, 2017[223]). La limitada cobertura de los servicios municipales de recolección de basuras influye en la contaminación de los recursos hídricos. A nivel nacional, las deficientes capacidades institucionales impiden controlar apropiadamente la gestión de los residuos en los departamentos del país, mientras que, en el plano local, los municipios no cuentan con planes de gestión de los residuos adaptados a sus contextos. Además, los mecanismos de monitoreo de los recursos de aguas no están suficientes.

Gráfico 2.53. El Salvador tiene una elevada tasa de dependencia de los recursos hídricos extraterritoriales en comparación con otros países de América Central

Tasa de dependencia de los recursos hídricos extraterritoriales en 2017 (%)



Nota: Este indicador permite comparar cuánto depende el país de los recursos hídricos producidos en su propio territorio y de los generados en países vecinos. También contabiliza la aportación de los principales ríos que comparte con otros países centroamericanos: los ríos Lempa, Goascorán y Paz.
Fuente: FAO (n.d.[215]), *AQUASTAT*, http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html.

StatLink https://stat.link/t23fjz

La falta de regulación y de consenso en la gestión del agua constituye un gran obstáculo para el desarrollo que también está afectando a la economía y la productividad salvadoreñas

Hasta 2022, El Salvador carecía de una legislación integral referente al agua. En comparación con sus países vecinos, El Salvador no disponía de una legislación integral relativa al agua. En esta etapa, el país cuenta principalmente con planes nacionales específicos elaborados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.[43] La adopción de una ley general de recursos hídricos, en enero de 2022, y su implementación ayudarán a conciliar los distintos usos del agua y a definir las funciones y responsabilidades en su gestión, reduciendo así la contaminación.

La inexistencia de una institución que regule la gestión de los recursos hídricos dio lugar a solapamientos administrativos entre distintas instituciones a nivel nacional y subnacional. El anterior marco normativo no atribuía a ninguna institución la responsabilidad de garantizar la gestión sostenible de los recursos hídricos ni el control de su distribución a los usuarios y consumidores de El Salvador. Dependiendo del fin y el objetivo con que se use el agua, existen varias instituciones a nivel nacional asociadas al sector del agua que compiten entre sí: la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Medio

Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Consejo Nacional de Energía. La creación de la Agencia Salvadoreña del Agua por la Ley General de Recursos Hídricos busca resolver este problema.

La falta de regulación institucional y de la gestión del agua ha constituido un gran obstáculo para el desarrollo que también está afectando a la economía y la productividad salvadoreñas. El acceso al agua y su suministro en condiciones de calidad constituyen uno de los principales obstáculos para las inversiones. La solicitud y la obtención del estudio de viabilidad para conectarse a los servicios de agua potable y de aguas residuales toma 210 días en El Salvador (Banco Mundial, 2019[75]). En comparación, en Costa Rica se necesitan solamente 10 días. Las autoridades salvadoreñas no previeron las enormes repercusiones que tendrían las actividades mineras sobre el agua (como la demanda de grandes cantidades de agua y los peligros para la calidad de esta) con suficiente antelación (p. ej., la contaminación del río San Sebastián con cianuro y hierro, los efectos de la cuenca del Pacífico en la cuenca del río Lempa). Tales repercusiones provocaron que, en 2017, tras una fuerte presión social, se prohibiera en todo el país la extracción de metales. Además, la escasez de agua en el país podría ralentizar el desarrollo de las actividades económicas existentes y nuevas (p. ej., el turismo). Infraestructuras de agua poco fiables pueden también afectar a las empresas del país y en su potencial de desarrollo. Por las disrupciones frecuentes en las infraestructuras de agua, las empresas no pueden aprovechar de su plena capacidad productiva. El Salvador se encuentra entre los 15 países con las mayores pérdidas en las tasas de utilización de la capacidad de las empresas por interrupción de la infraestructura de agua entre los países de ingresos bajos y medios (Reutschler, 2019[224]).

Notas

[1] En la legislación del país puede observarse que el Gobierno reconoce las repercusiones que tiene la pobreza sobre diversos aspectos de la vida de las personas, más allá del económico. En 2014, el Gobierno salvadoreño introdujo la Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador (LDPS), por la cual se redefinió la medición de la pobreza en el país al incluir varios componentes del desarrollo humano en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), de carácter nacional.

[2] El umbral de pobreza nacional varía dependiendo de la composición de la canasta alimentaria básica (CAB). Según la DIGESTYC, ha aumentado de 29.57 USD en la última década (DIGESTYC, 2019[6]).

[3] Las clases socioeconómicas se definen utilizando la clasificación mundial: “Pobre” = individuos con un ingreso diario per cápita de 5.50 USD o menos. “Vulnerable” = individuos con un ingreso per cápita diario de 5.50-13.00 USD. “Clase media” = individuos con un ingreso per cápita diario de 13.00-70.00 USD. Las líneas de pobreza y los ingresos se expresan en USD PPP 2011 por día (PPP = paridad de poder adquisitivo). Los cálculos se basan en las tabulaciones de LED Equity Lab de SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial, 2016).

[4] La Esperanza de vida escolar se refiere al número de años de escolaridad que una persona puede esperar recibir suponiendo que la probabilidad de estar matriculado a cada edad corresponde a la tasa de matrícula actual.

[5] Este es el promedio de los últimos datos disponibles en 34 países de la OCDE (http://data.uis.unesco.org).

[6] Según la EHPM de 2015, las mujeres de entre 10 y 19 años representaban aquel año aproximadamente el 19% de la población femenina de El Salvador (DIGESTYC, 2015[230]).

[7] Según (MINEC-DIGESTYC/SETEPLAN, 2015[35]), en el caso de la atención médica: "*El hogar está privado si al menos una persona que requirió atención médica no tuvo acceso a atención en el sistema público; o si el hogar, no habiendo requerido atención médica en caso de necesitarla, no acudió al sistema público por considerar que no había acceso al servicio*".

[8] El Índice del Informe de Competitividad Global es un compuesto de 12 subíndices, incluidos los dos presentados en el Gráfico.

[9] La Ley de Responsabilidad Fiscal fue suspendida al inicio de la pandemia de COVID-19 y a mediados de 2022 el Gobierno no había establecido aún una trayectoria de consolidación fiscal.

[10] Los estudios disponibles que cuantifican la evasión fiscal son anteriores a la revisión del PIB nominal provocada por el cambio en el año base y el manual del SCN, lo que resultó en una revisión a la baja de casi el 10% del PIB nominal para el año 2014.

[11] Los datos de la EHPM de 2020 podrían estar sesgados en este punto al no haber sido recogidos durante el periodo de confinamiento que correspondió con una bajada temporal de las remesas.

[12] Las remesas alcanzaron el 26.2% del PIB en 2021 (según estimaciones del BCR)

[13] Teniendo en cuenta que la participación en las elecciones es mayor en aquellos países con leyes que estipulan la obligatoriedad del voto (p. ej., Uruguay o Ecuador). La participación es notablemente inferior en los países donde el voto es voluntario (p. ej., Chile o Colombia).

[14] Los contratos sociales generalmente se caracterizan por acuerdos explícitos e implícitos que determinan lo que cada grupo socioeconómico le da al Estado y recibe a cambio. Los ciudadanos se comprometen firmemente en estos acuerdos con tres condiciones. Primero, deben creer que los acuerdos son confiables (es decir, confían en las instituciones estatales). En segundo lugar, deben ver estos acuerdos como beneficiosos (es decir, su satisfacción con lo que reciben conduce a la participación social). En tercer lugar, deben percibir el pacto como justo (nadie se ve favorecido sobre otros o los beneficios a su costa). La disminución de la confianza en las instituciones públicas y la creciente insatisfacción con los servicios públicos sugieren que estos fundamentos del contrato social se están debilitando. Como faltan incentivos para participar en el contrato social, los ciudadanos encuentran cada vez más justificable, por ejemplo, evitar pagar impuestos y optar por no recibir servicios públicos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018[235]).

[15] La reforma del sector de la seguridad tiene tres objetivos generales: (i) la mejora de la seguridad y la justicia básicas; (ii) el establecimiento de un sistema de gobernanza, vigilancia y rendición de cuentas efectivo; y (iii) el desarrollo del liderazgo local y la asunción de un proceso de reforma encaminado a examinar la capacidad y las necesidades técnicas del sistema de seguridad (OECD, 2008[126]).

[16] El gremio de abogados también genera nominaciones para ser consideradas.

[17] La ausencia de vínculos con los litigantes se refiere a que los jueces no sean vulnerables a la influencia o el control de estos ante la justicia. El soborno es, quizás, uno de los mecanismos de los que los litigantes se sirven con más frecuencia para cambiar los dictámenes de los jueces en las cortes. La autonomía personal se refiere a la influencia inapropiada que algunos jueces ejercen sobre otros. El aislamiento político se refiere a la capacidad de los jueces para tomar decisiones en las que no medie la influencia o

el control indebidos de otros poderes del Estado (es decir, el ejecutivo y el legislativo; Dodson, Jackson y O'Shaughnessy (1997[141])).

[18] En el contexto histórico del conflicto armado salvadoreño y el posterior proceso de paz.

[19] "Los costos directos e indirectos del delito para las empresas resultantes de actividades criminales no se tienen en cuenta por dos razones. Primero, el valor de los bienes robados no se incluye en el análisis. En segundo lugar, no hay una forma satisfactoria de estimar la pérdida de productividad o eficiencia, para las empresas privadas, causadas por robos, extorsiones y otros delitos. Esta estimación requeriría información precisa sobre las actividades de cada empresa" (Jaitman and Torre, 2017[159]).

[20] Sin embargo, durante la primera presidencia del FMLN, e incluso la segunda, GANA fue aliado del FMLN para formar una mayoría para legislar.

[21] La Asamblea Legislativa asigna los correlativos de los Decretos Legislativos y la Presidencia de la República no necesariamente los recibe (ni los observa ni veta) todos. Por lo tanto, esta cifra contiene solo aquellos decretos legislativos que fueron vetados.

[22] Entre otras cosas, el índice mide las prioridades y la orientación estratégica de una organización como medio para determinar las necesidades de personal, los sistemas de información para los empleados, el nivel de sobredotación o infradotación de cada institución, las habilidades técnicas del personal, etcétera.

[23] Según los datos administrativos del Instituto de Seguridad Social sobre el número total de empleados del sector público y los datos de población de DIGESTYC sobre el número total de empleados.

[24] Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública.

[25] Incluidos los delitos relacionados con las finanzas públicas, el enriquecimiento ilícito, el lavado de dinero y el crimen organizado nacional y transnacional.

[26] El IAIP recientemente se incorporó a la gestión de este portal que el gobierno gestionaba directamente

[27] Algunas de las iniciativas incluyeron Conectándonos al Futuro de El Salvador (1999); la creación de la Comisión Nacional para la Sociedad de la Información (2003) y su Plan Integral ePaís (2005); el Programa Presidencial El Salvador Eficiente (2006); el Plan Estratégico y de Acción de Gobierno Electrónico (2011); y la Agenda del Buen Vivir Digital (2016). Además, se han realizado esfuerzos a nivel regional, como la Estrategia Regional para el Desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SG-SICA, 2014).

[28] Antes de la administración actual, había más de diez instituciones con iniciativas de digitalización, en cierta medida aisladas. En este sentido, la creación de una secretaría de innovación para liderar el proceso de digitalización en el país es clave.

[29] El AIR es un proceso sistemático de identificación y cuantificación de beneficios y costos que pueden derivarse de opciones regulatorias o no regulatorias para una política bajo consideración.

[30] Hasta 2018, la Secretaría Técnica y de Planificación se encargaba de este asunto en El Salvador.

[31] Al llenar este requisito, el país cumplió con todos los estándares del sector externo para ingresar al NEED Plus del FMI.

[32] El último Censo Nacional de Población (VI) y Vivienda (V) se realizó simultáneamente en 2007, mientras que el último Censo Agrícola (IV) se realizó entre 2007-08.

[33] Un cuestionario de evaluación de estadísticas y avances (Statistical Evaluation and Progress Questionnaire, STEP) para El Salvador se llevó a cabo en el marco de este Estudio en 2019. A pesar de los cambios en el marco institucional, habida cuenta de que los recursos de la DIGESTYC serán absorbidos por el BCR, se presentan los resultados de ese análisis que se supone siguen vigentes.

[34] El Corredor Seco se extiende desde el sur de México hasta áreas occidentales de Costa Rica y el "Arco Seco" de Panamá ; sin embargo, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua son los países más propensos a sufrir sequías o precipitaciones extremas. Disponible en: http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/1024540/.

[35] El Ministerio de Hacienda está colaborando con el Banco Mundial con vistas a hacer efectiva la estrategia financiera del país destinada a gestionar los fenómenos naturales y los fenómenos climáticos extremos.

[36] Según una entrevista celebrada con el Ministerio de Hacienda en septiembre de 2019.

[37] La recolección es un estimado del 86% en el área urbana, de acuerdo con lo reportado en los informes operacionales 2017.

[38] La creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales es el fruto de la transformación de la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA), constituida en 1994 y adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN).

[39] Según el artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales puede imponer sanciones económicas por cualquier incumplimiento de la legislación ambiental (art. 89: "Las multas se establecerán en salarios mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mínimo mensual a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador"). En agosto de 2015, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) dictaminó la inconstitucionalidad del citado artículo. De acuerdo con la Corte Suprema de El Salvador, las sanciones económicas se calculaban a partir de un salario mínimo inexistente. Disponible en la Corte Suprema de El Salvador: http://www.csj.gob.sv/constitu/consult.htm. Sin embargo, el Código Penal del país permite la imposición de penas decididas por la Cámara y Juzgados Ambientales.

[40] La única excepción en términos de sanciones administrativas es basada en la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

[41] Según entrevistas celebradas con representantes del mundo académico y de la sociedad civil en julio de 2019 en San Salvador.

[42] Medido por la diferencia entre el agua producida y el agua consumida en el subsistema de agua potable de ANDA.

[43] La Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, 2013 (MARN, 2013[229]); el Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador, con énfasis en zonas prioritarias – PNGIRH, 2017 (MARN, 2017[220]); la Política Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, 2017 (MARN, 2017[227]); el Sistema de Información Hídrica – SIHI) (MARN, n.d.[226]).

Referencias

Acosta, P. and E. Monsalve Montiel (2018), "Public works programs and crime : evidence for El Salvador", *Policy Research Working Papers*, No. WPS 8384, World Bank, Washington, D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/492921522171217391/Public-works-programs-and-crime-evidence-for-El-Salvador. [13]

Adelman, M. and M. Széleky (2016), "School Dropout in Central America: An Overview of Trends, Causes, Consequences and Promising Interventions", *Policy Research Working Papers*, No. 7561, World Bank, Washington D.C., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23914. [17]

Aguilar, J. (2019), *Las políticas de seguridad pública en El Salvador*, Heinrich Böll Stiftung, San Salvador, https://sv.boell.org/es/node/241. [136]

Alas de Franco, C. and L. Serpas de Portillo (2019), *Presupuesto 2019: empleo público y remuneraciones*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, https://fusades.org/publicaciones/analisis-economico-no-42-presupuesto-2019-empleo-publico-y-remuneraciones. [100]

Alvarez, F., D. Argente and D. Patten (2022), "Are Cryptocurrencies Currencies? Bitcoin as legal tender in El Salvador", *NBER Working Paper Series*, No. 29968, NBER, http://www.nber.org/papers/w29968. [60]

Ambrosius, C. (2018), "Deportations and the Roots of Gang Violence in Central America", *School of Business & Economics Discussion Papers*, No. 2018/12, Freie Universität Berlin. Berlin, https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/22554/discpaper2018_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [145]

Amnesty International (2018), *Amnesty International Report 2017/18*, Amnesty International, London, https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/05/POL1067002018ENGLISH.pdf. [140]

Anzoategui, D., A. Demirgüç-Kunt and M. Martínez Pería (2014), "Remittances and Financial Inclusion: Evidence from El Salvador", *World Development*, Vol. 54, pp. 338-349, https://doi.org/10.1016/J.WORLDDEV.2013.10.006. [117]

Asamblea Legislativa (2022), *Ley de disolución, liquidación y translado de funciones de la Dirección General de Estadística y Censos*, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo No. 468, 11 de Agosto de 2022, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/006EAA25-1B30-4A97-A6D0-7659E5104408.pdf. [184]

Asamblea Legislativa (2016), *Ley de responsabilidad fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas y el desarrollo social*, Asamblea Legislativa, República de El Salvador, https://www.jurisprudencia.gob.sv/busqueda/showFile.php?bd=2&data=DocumentosBoveda%2FD%2F2%2F2010-2019%2F2016%2F11%2FBD558.PDF&number=775512&fecha=11/11/2016&numero=LEY=DE=RESPONSABILIDAD=FISCAL=PARA=LA=SOSTENIBILIDAD=DE=LAS=FINANZAS=PUBLICAS=Y=EL=DESARRO. [107]

Asamblea Legislativa (2005), *Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, Decreto Legislativo 777 de 2005*, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/gd-la-paz/documents/55267/download. [196]

Asamblea Legislativa (1996), *Ley General de Educación, Decreto Legislativo 917*, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_el_salvador_0197.pdf. [14]

Banco Mundial (2022), *El Salvador: Addressing Vulnerabilities to Sustain Poverty Reduction and Inclusive Growth*, The World Bank, Washington DC, https://documents1.worldbank.org/curated/en/757931649104112878/pdf/El-Salvador-Systematic-Country-Diagnostic-Addressing-Vulnerabilities-to-Sustain-Poverty-Reduction-and-Inclusive-Growth.pdf. [4]

Banco Mundial (2022), *Statistical Capacity Indicator Dashboard*, The World Bank, Washington D.C., https://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/SCIdashboard.aspx (accessed on December 2022). [181]

Banco Mundial (2019), *Economy profile of El Salvador. Doing Business 2020*, World Bank, Washington D.C., https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/e/el-salvador/SLV.pdf. [75]

Banco Mundial (2019), *IBRD Statement of Loans - Latest Available Snapshot*, World Bank, Washington D.C., https://finances.worldbank.org/Loans-and-Credits/IBRD-Statement-of-Loans-Latest-Available-Snapshot/sfv5-tf7p/data (accessed on 4 October 2019). [118]

Banco Mundial (2019), *Indicadores Mundiales del Desarrollo (dataset)*, Banco Mundial, Washington D.C., https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators (accessed on October 2019). [5]

Banco Mundial (2018), *The Human Capital Index - El Salvador*, The World Bank, Washington D.C., https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2018/10/18/human-capital-index-and-components-2018. [24]

Banco Mundial (2016), *Enterprise Surveys - El Salvador*, World Bank, Washington, D.C., https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2016/el-salvador#infrastructure. [70]

Banco Mundial (2015), *Better Disaster Risk Management for El Salvador*, World Bank, Washinton D.C., https://www.worldbank.org/en/results/2015/09/22/better-disaster-risk-management-for-el-salvador. [1]

Banco Mundial (2015), *Diagnóstico Sistématico de País: Construyendo sobre las fortalezas para una nueva generacion*, World Bank, Washington D.C. [232]

Banco Mundial (2015), *El Salvador: Building on Strengths for a New Generation*, World Bank, Washington D.C., https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/6236560a-a068-5266-88f5-655255b4cb1e. [197]

Banco Mundial (2010), *El Salvador - Enhancing the efficiency and targeting of expenditures : public expenditure review (Vol. 2)*, World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/343341468233692825/Chapters-and-statistical-tables (accessed on 13 September 2019). [218]

Banco Mundial (2010), *El Salvador - Enhancing the efficiency and targeting of expenditures : public expenditure review (Vol. 2)*, World Bank, Washington, DC, http://documents.worldbank.org/curated/en/343341468233692825/Chapters-and-statistical-tables. [108]

Barrera, S. (2016), *Salario mínimo y desigualdad salarial en El Salvador 2003-2014*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20160407022542/CLACSO.pdf. [40]

Barrios, J. et al. (eds.) (2019), *BIDeconomics El Salvador: Impulsando el crecimiento inclusivo y sostenible*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.18235/0001617. [8]

BCR (2022), *Base de datos Económica-Financiera*, Banco Central de Reserva de El Salvador, https://estadisticas.bcr.gob.sv/base-economica-y-financiera (accessed on 15 September 2022). [39]

BCR (2022), *Resultados Crecimiento Económico de El Salvador 2021 y Proyección 2022*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/vista/62a6fcf22d7c41cc014c1c43d3b0fc81.pdf. [41]

BCR (2020), *Indicadores económicos de comercio exterior*, Banco Central de Reserva de El Salvador, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/comex/. [85]

Beneke, M., N. Lustig and J. Oliva (2017), "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in El Salvador"*, CEQ Working Papers*, No. 57, CEQ Institute, http://www.commitmentoequity.org/wp-content/uploads/2017/08/CEQ_WP57_Margarita-Beneke-Nora-Lustig-Jose-Andres-Oliva_June2017.pdf. [101]

Bertelsmann Stiftung (2018), *BTI 2018 Country Report - El Salvador*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Germany, https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2018_SLV.pdf. [128]

BID (2022), *Program for Modernization of the Statistics System in El Salvador*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://www.iadb.org/en/project/ES-L1128. [187]

BID (2019), *Plan Nacional de Logistica de cargas 2018/2032*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.18235/0002034. [50]

BID (2019), *Propuestas para la modernización de las finanzas municipales en El Salvador*, Inter-American Development Bank, Washington D.C. [115]

BID (2018), *Who wants to Know? The Political Economy of Statistical Capacity in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C, https://publications.iadb.org/en/who-wants-know-political-economy-statistical-capacity-latin-america. [185]

BID (2014), *Índice de desarrollo del servicio civil*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://iadb.libguides.com/psm/serviciocivil. [167]

Borgh, C. (2019), "Government Responses to Gang Power: From Truce to War on Gangs in El Salvador", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 107, pp. 1-25, https://www.jstor.org/stable/26764790. [148]

Bowen, R. (2019), “The Weight of the Continuous Past: Transitional (In)Justice and Impunity States in Central America”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 61/1, pp. 126-147, https://doi.org/10.1017/lap.2018.62. [125]

Bukele, N. (2019), *Plan Cuscatlán 2019-2024*, https://www.plancuscatlan.com/. [52]

Catalán, H. and L. Cardona (2013), “Estimación del PIB potencial y la Brecha del Produto: una evaluación empírica para el caso de El Salvador”, *Documento ocasional*, No. 2013-01, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/2095381767.pdf. [42]

CDC (2019), *Central American (Guatemalan, Honduran, Salvadoran) Minor Refugees*, Centres for Diesease Control and Prevention, https://www.cdc.gov/immigrantrefugeehealth/profiles/central-american/index.html (accessed on 2019). [28]

CEPAL (2022), *Panorama Social de América Latina 2021*, Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021. [3]

CEPAL (2021), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf. [86]

CEPAL (2019), *CEPALSTAT*, Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html?idioma=english (accessed on 3 October 2019). [99]

CEPAL (2019), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2018*, Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Santiago, https://www.cepal.org/en/publications/44327-preliminary-overview-economies-latin-america-and-caribbean-2018. [65]

CEPAL (2018), *Climate change in Central America. Potential Impacts and Public Policy Options*, Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, https://www.cepal.org/en/publications/39150-climate-change-central-america-potential-impacts-and-public-policy-options. [212]

Cirera, X. and W. Maloney (2017), *The innovation paradox: Developing-country capabilities and the unrealized promise of technological catch-up.*, The World Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1160-9. [73]

CONAMYPE (2018), *Encuesta Nacional de la micro y pequena empresa, 2017*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/download/encuesta-nacional-de-la-mype-2017/. [64]

Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción (2016), *Diagnóstico sobre el estado de la transparencia y de la lucha contra la corrupción*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, San Salvador. [168]

DARA (2012), *El Monitor de Vulnerabilidad Climática*, DARA, Madrid, https://daraint.org. [189]

de Lourdes Rodríguez-Espinosa, M. and R. Castillo-Ponce (2017), "Synchronization of Economic Activity between Dollarized Economies and the United States. The cases of Ecuador and El Salvador", *Applied Econometrics and International Development, 17(1)*, pp. 89-100, https://www.usc.es/econmet/reviews/aeid1716.pdf. [58]

Defensoría del Consumidor (2017), *Perfil de la Persona Consumidora*, Defensoria del Consumidor, El Salvador. [87]

DHS (2015), *Yearbook of Immigration Statistics*, United States Department of Homeland Security, Washington D.C., https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2015. [144]

DIGESTYC (2021), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020*, Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/PUBLICACION_EHPM_2020.pdf. [10]

DIGESTYC (2021), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020 (base de datos)*, Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador, https://www.ilo.org/surveydata/index.php/catalog/2018/download/16616. [2]

DIGESTYC (2021), *Estimaciones y proyecciones de indicadores demográficos (actualización 2021)*, Dirección General de Estadística y Censos, El Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/El_Salvador_Estimaciones_y_Proyecciones_de_Indicadores_Demograficos(rev2021).xlsx. [157]

DIGESTYC (2020), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019*, Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/PUBLICACION_EHPM_2019.pdf. [9]

DIGESTYC (2019), *DIGESTYC homepage*, Dirección General de Estadística y Censos, http://www.digestyc.gov.sv (accessed on August 2019). [6]

DIGESTYC (2017), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2017 (base de datos)*, Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador, https://onec.bcr.gob.sv/Repositorio_archivos/. [36]

DIGESTYC (2015), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2015*, Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/PUBLICACION_EHPM_2015.pdf. [230]

Dimas, L. (2010), "Agua, crecimiento y bienestar"*, Análisis Económico*, No. 6, FUSADES, El Salvador, https://fusades.org/publicaciones/analisis_economico_6_agua__crecimiento_economico_y_bienestar_.pdf. [222]

Dodson, J. and D. Jackson (1997), "Re-inventing the Rule of Law: Human Rights in El Salvador", *Democratization*, Vol. 4/4, pp. 110-134, https://doi.org/10.1080/13510349708403538. [124]

Dodson, J., D. Jackson and L. O'Shaughnessy (1997), "Human rights and the Salvadoran judiciary: The competing values of independence and accountability", *The International Journal of Human Rights*, Vol. 1/4, pp. 50-65, https://doi.org/10.1080/13642989708406694. [141]

EC (2020), *INFORM Risk Index*, Disaster Risk Management Knowledge Centre and European Commission, https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk. [194]

Elvidge, C. et al. (1997), "Relation between satellite observed visible-near infrared emissions, population, economic activity and electric power consumption", *International Journal of Remote Sensing*, Vol. 18/6, pp. 1373-1379, https://doi.org/10.1080/014311697218485. [78]

Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública (2018), *Posición técnica del Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública sobre el anteproyecto de Ley de Servicio Público*, Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública, San Salvador, http://www.eirfp.sv/assets/EIRFP.pdf. [166]

EU et al. (2009), *System of National Accounts 2008*, European Union, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank., https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf. [182]

FAO (2020), *FAOSTAT (database)*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, https://www.fao.org/faostat/en/#home. [211]

FAO (2016), *Central America Dry Corridor Situation Report*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, https://reliefweb.int/report/guatemala/central-america-dry-corridor-situation-report-june-2016. [192]

FAO (2015), "Forest Resource Assessment 2015: Terms and definitions"*, Forest Resources Assessment Working Paper 180*, http://www.fao.org/3/ap862e/ap862e00.pdf. [201]

FAO (2015), *Global Forest Resource Assessment 2015*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, https://www.fao.org/3/i4793e/i4793e.pdf. [200]

FAO (n.d.), *Aquastat*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html (accessed on August 2019). [215]

FECAMCO (2021), *Resultados de la encuesta "Reactivación económica II"*, https://camarasal.com/wp-content/uploads/2021/09/Encuesta-de-Reactivacion-Economica-Fecamco-2021-II_AC.pdf. [72]

Feenstra, R., R. Inklaar and M. Timmer (2015), "The next generation of the Penn World Table.", *American economic review, 105(10)*, pp. 3150-3182, https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20130954. [47]

FESPAD (2013), *Impactos de la evasión y elusión fiscal en el derecho a la alimentación adecuada*, Fundación de estudios para la aplicación del derecho, https://www.fespad.org.sv/portfolio/programa-de-derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales/. [95]

Fiss, O. (1993), "The right degree of independence", in Stotzky, I. (ed.), *Transition To Democracy In Latin America*, Routledge, New York, https://doi.org/10.4324/9780429269578. [142]

FMI (2022), *2021 Article IV Constutation - Press release; Staff report; and statement by the executive director for El Salvador*, International Monetary Fund, Washington D.C., https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/01/26/El-Salvador-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-512245. [61]

FMI (2022), *World Economic Outlook Database, April 2022*, International Monetary Fund, Washington D.C., https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April. [105]

FMI (2019), *El Salvador Article IV Consultation: Press relesates, Staff Report and Statement by the Executive Director for El Salvador*, International Monetary Fund, Washington D.C., https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/05/23/El-Salvador-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46940. [44]

FMI (2019), *World Economic Outlook Database April 2019*, International Monetary Fund, Washington D.C., https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2019/April. [92]

FMI (2013), *El Salvador: Staff report for the 2013 Article IV Consultation*, International Monetary Fund, Washington D.C., https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/El-Salvador-Staff-Report-for-the-2013-Article-IV-Consultation-40564. [195]

Fuentes, J. (2018), *Estado del derecho de acceso a la información pública en El Salvador*, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, https://repo.funde.org/id/eprint/1463/. [170]

FUSADES (2019), "Desarrollo digital: leyes modernas, agenda digital y visión de país"*, Serie de investigación*, No. 2-2019, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, San Salvador, https://fusades.org/publicaciones/Serie%202_2019_Desarrollo%20Digital_octubre%202019.pdf. [178]

FUSADES (2019), *El Salvador. Año político Junio de 2018 - Mayo de 2019*, Fundación Salvadoreña para el desarrollo Económico y Social, San Salvador, https://fusades.org/publicaciones/el-salvador-ano-politico-junio-2018-a-mayo-2019. [12]

FUSADES (2019), *Informe de coyuntura económica. Mayo de 2019*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, San Salvador, https://fusades.org/publicaciones/informe-de-coyuntura-economica-mayo-2019. [53]

FUSADES (2018), *El Salvador en 2017: insuficiente generacion de empleo formal, debido a alta incertidumbre e inseguridad*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, http://fusades.org/sites/default/files/AE_38%20El%20Salvador%202017_insuficiente%20generacion%20empleo.pdf. [34]

FUSADES (2018), *Informe de conyuntura social 2017-2018*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, http://fusades.org/ (accessed on October 2019). [33]

FUSADES (2017), "Sistema Nacional de Transparencia y Anticorrupción: diagnóstico y propuesta"*, Serie de Investigación*, No. 1-2017, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, El Salvador. [172]

FUSADES (2016), *Estadísticas sobre funcionarios judiciales*, Observatorio Judicial, FUSADES, Antiguo Cuscatlán, https://www.slideshare.net/FUSADESORG/estadsticas-sobre-funcionarios-judiciales-1-2-y-3. [132]

FUSADES (2011), *Agua y calidad de vida*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, https://fusades.org/publicaciones/agua_y_calidad_de_vida.pdf. [221]

Gainer, M. (2015), *A blueprint for transparency: Integrity pacts for public works, El Salvador, 200-2014*, Innovations for Successful Societies. Trustees of Princeton University, Princeton, https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/El%20Salvador.pdf. [171]

Gallup (2020), *Gallup World Poll (database)*, Gallup, https://www.gallup.com/topic/world-poll.aspx. [131]

Germanwatch (2019), *Global Climate Risk Index*, Germanwatch, Bonn, https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf. [193]

Government of El Salvador (2017), *Revisión Nacional Voluntaria de la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en El Salvador*, Government of El Salvador, San Salvador, https://hlpf.un.org/countries/el-salvador/voluntary-national-review-2017. [183]

Guerra, M. et al. (2014), "Estimación del Costo Económico de la Violencia en El Salvador 2014", *Documentos Ocasionales*, No. 2016-01, Banco Central de Reserva de El Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/bcr/documents/317417/download. [69]

Hausmann, R., D. Rodrik and A. Velasco (2008), "Growth diagnostics", in Serra, N. and J. Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, Oxford., https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199534081.001.0001. [43]

Hausman, R. et al. (2005), "Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador [with Comments].", *Economía*, pp. 6(1). 43-101, http://www.tinyurl.com/yxpoadgh. [45]

Henderson, J., A. Storeygard and D. Weil (2012), "Measuring economic growth from outer space", *American Economic Review*, Vol. 102/2, pp. 994-1028, https://doi.org/10.1257/aer.102.2.994. [77]

Hsu, F. et al. (2015), "DMSP-OLS Radiance Calibrated Nighttime Lights Time Series with Intercalibration", *Remote Sensing*, Vol. 7/2, pp. 1855-1876, https://doi.org/10.3390/rs70201855. [79]

Human Rights Watch (2019), *World Report 2019*, Human Rights Watch, New York, https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf. [139]

Iacoviello, M. and L. Strazza (2014), "Diagnostic of the Civil Service in Latin America", in Cortázar Velarde, J., M. Lafuente and M. Sanginés (eds.), *Serving citizens: a decade of civil service reforms in Latin America (2004-13)*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf. [165]

Iniciativa Social para la Democracia (2016), *Informe de análisis sobre la evasión y elusión fiscal en El Salvador*, Iniciativa Social para la Democracia, San Salvador, https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/13021.pdf. [96]

Institute for Criminal Policy Research (2019), *World Prison Brief database*, Birkbeck University of London, London, https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data. [160]

ITC (2019), *Trade Map*, International Trade Centre, https://www.trademap.org/. [81]

Izquierdo, A., C. Pessino and G. Vuletin (eds.) (2018), *Better spending for better lives: how Latin America and the Caribbean can do more with less*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.18235/0001217-en. [98]

Jackson, D., J. Dodson and L. Nuzzi O'Shaughnessy (1999), "Protecting Human Rights: The Legitimacy of Judicial System Reforms in El Salvador", *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 18/4, pp. 403-421, https://doi.org/10.1016/S0261-3050(98)00038-2. [133]

Jaitman, L. and I. Torre (2017), "Estimación de los costos directos del crimen y de la violencia", in Jaitman, L. (ed.), *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://publications.iadb.org/es/publicacion/17466/los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-america. [159]

Kalsi, P. (2018), "The impact of U.S. deportation of criminals on gang development and education in El Salvador", *Journal of Development Economics*, Vol. 135, pp. 433-448, https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.08.010. [146]

Keller, L. and R. Rouse (2016), *Remittance recipients in El Salvador: A socioeconomic profile*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://publications.iadb.org/en/remittance-recipients-el-salvador-socioeconomic-profile. [116]

Koske, I. et al. (2015), "The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1200, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5js3f5d3n2vl-en. [74]

Kurtenbach, S. (2019), "Judicial Reform – A Neglected Dimension of SSR in El Salvador", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 13/1, pp. 57-74, https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1517112. [129]

LAKLEMS (2021), *LAKLEMS: Crecimiento Económico y Productividad en América Latina (database)*, http://www.laklems.net/. [68]

Lardé, J. (2016), *Boletín FAL: Situación y desafíos de las inversiones en infraestructura en América Latina*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40504/1/S1600760_es.pdf (accessed on 3 October 2019). [103]

Latinobarómetro (2018), *Latinobarómetro 2018 (database)*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp. [121]

Loayza, N. (2016), "Informality in the Process of Development and Growth", *Policy Research Working Papers*, No. 7858, The World Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/1813-9450-7858. [62]

López, J., R. Rodríguez Trejo and J. Estada (2018), *Manejo de los gastos reservados de la presidencia: Hallazgos y propuestas*, Fundación Nacional para el Desarrollo, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en El Salvador, San Salvador, http://www.repo.funde.org/1472/1/ResumGR.pdf. [174]

MAG (2012), *Manual de Insumos Agricolas*, Ministerio de Agricultura y Ganadería, San Salvador. [204]

MAG (n.d.), *Webpage of the Ministerio de Agricultura y Ganadería*, Ministerio de Agricultura y Ganadería, http://www.mag.gob.sv/ (accessed on 9 September 2019). [191]

MARN (2021), *Contribuciones Nacionalmente Determinadas de El Salvador*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/El%20Salvador%20NDC-%20Updated%20Dic.2021.pdf. [210]

MARN (2019), *Observatorio Medioambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://elobservatorio.marn.gob.sv. [190]

MARN (2018), *Inventario nacional de bosques de El Salvador (BNI)*, Ministerio de medio ambiente y recursos naturales, San Salvador, https://cidoc.marn.gob.sv/documentos/inventario-nacional-de-bosques-de-el-salvador/. [202]

MARN (2018), *Tercera comunicacion nacional sobre cambio climatico*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, https://cidoc.marn.gob.sv/documentos/tercera-comunicacion-nacional-de-cambio-climatico/. [206]

MARN (2017), *Informe de calidad de agua de los ríos de El Salvador*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://rcc.marn.gob.sv/handle/123456789/24. [223]

MARN (2017), *Informe nacional del Estado de los Riesgos y vulnerabilidad (INERV)*, Ministerio de medio ambiente y recursos naturales, San Salvador, http://rcc.marn.gob.sv/xmlui/handle/123456789/9. [188]

MARN (2017), *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hidrico de El Salvador, con enfasis en zonas prioritarias*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://rcc.marn.gob.sv/xmlui/handle/123456789/52 (accessed on 2019). [220]

MARN (2017), *Política Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, https://cidoc.marn.gob.sv/documentos/politica-nacional-de-gestion-integrada-del-recurso-hidrico/. [227]

MARN (2015), *Contribucion prevista y determinada a nivel nacional de El Salvador*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, El Salvador, https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/El%20Salvador/1/EL%20SALVADOR-INTENDED%20NATIONALLY%20DETERMINED%20CONTRIBUTION.pdf. [208]

MARN (2013), *Estrategia Nacional de Recursos Hídricos*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://rcc.marn.gob.sv/handle/123456789/188. [229]

MARN (n.d.), *Sistema de informacion Hidrica*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://www.marn.gob.sv/sihi-. [226]

Martinez Barahona, E. and S. Linares Lejarraga (2011), "Democracy and 'punitive populism': exploring the Supreme Court's role in El Salvador", *Democratization*, Vol. 18/1, pp. 52-74, https://doi.org/10.1080/13510347.2011.532615. [150]

Martínez, D. (2017), "Concentración de capital y competitividad en la industria maquiladora de El Salvador, periodo 1999-2009", *El Salvador Coyuntura Económica, 1(1)*, pp. 72-78, https://revistas.ues.edu.sv/index.php/coyunec/article/view/440. [67]

Martínez, S., M. Pérez and L. Tejerina (2015), *Pensions for the Poor: The Effects of Non-Contributory Pensions in El Salvador*, Inter-American Development Bank, https://publications.iadb.org/en/publication/17035/pensions-poor-effects-non-contributory-pensions-el-salvador. [112]

Mejia, R. (2014), "Pesticide-Handling Practices in Agriculture in El Salvador: An Example from 42 Patient Farmers with Chronic Kidney Disease in the Bajo Lempa Region", *Occupational Diseases and Environmental Medicine*, Vol. 2/3, https://doi.org/10.4236/odem.2014.23007. [205]

Melgar, O. (2012), "Cambio estructural y productividad en la economia salvadoreña", *Documentos Ocasionales*, No. 2012-2, Banco Central de Reserva de El Salvador, San Salvador, https://webquery.ujmd.edu.sv/siab/bvirtual/BIBLIOTECA%20VIRTUAL/REVISTAS/D/ADDOCBD0001566.pdf. [46]

MH (2022), *Estadísticas fiscales a Diciembre 2022*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-IF-2022-00058.pdf. [104]

MH (2019), *Bases de política fiscal 2019-2024*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-LY-2019-21356.pdf (accessed on 13 September 2019). [106]

MH (2019), *Estadísticas Básicas Sobre las Finanzas Públicas a Diciembre de 2018*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-IF-2019-21269.pdf. [55]

MH (2018), *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2018-2028*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, http://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-PPX-2018-20553.pdf. [93]

MH (n.d.), *Portal de Transparencia Fiscal de El Salvador*, Ministro de Hacienda de El Salvador, San Salvador, http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Gastos.html#spy_PTFPG26 (accessed on 13 September 2019). [88]

MH (n.d.), *Transparencia fiscal - datos abiertos*, Ministerio de Hacienda, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Datos_Abiertos.html (accessed on October 2022). [54]

MINEC-DIGESTYC/SETEPLAN (2015), *Medición multidimensional de la pobreza*, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República y Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/medicion-multidimensional-de-la-pobreza-el-salvador-2015. [35]

MINED (2019), *Boletin Estadistico numero 24*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/descargas/send/1303-boletines-2018/8952-boletin-estadisticos-no-24.html. [21]

MINED (2019), *Distribución porcentual de estudiantes según causa de retiro del centro educativo*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/indicadores/5.%20CONDICI%C3%93N%20Y%20CONTEXTO%20DE%20LOS%20ESTUDIANTES/5.7%20Distribuci%C3%B3n%20porcentual%20causas%20de%20retiro.pdf. [16]

MINED (n.d.), *Página web del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/ (accessed on October 2019). [15]

MINSAL (2019), *Reforma de Salud: Más allá de los servicios de salud*, Ministerio de Salud, San Salvador, https://www.medicusmundi.es/storage/resources/publications/5c9c9a425d4fc_libro-reforma-salud-el-salvador-minsal.pdf. [26]

MJSP (2022), *Actas homologadas de homicidios y feminicidios*, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador, https://www.seguridad.gob.sv/dia/estadisticas-homologadas/actas-de-la-mesa-de-homologacion-de-las-muertes-violentas/. [153]

MJSP (2022), *Informe Semestral Hechos de Violencia Contra las Mujeres, El Salvador, enero a junio de 2022*, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia Contra las Mujeres, San Salvador, https://www.seguridad.gob.sv/dia/informe-de-hechos-de-violencia-contra-las-mujeres/#. [138]

MJSP (2021), *Informe de Hechos, Estado y Situación de la Violencia contra las Mujeres. El Salvador 2021*, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia Contra las Mujeres, San Salvador, https://www.seguridad.gob.sv/dia/download/informe-vcm-2021/#. [137]

MJSP (2019), *Base de datos de homicidios 2018*, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador. [155]

MJSP (2018), *Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad en el marco del Plan El Salvador Seguro*, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador, https://www.seguridad.gob.sv/dia/monitoreo-y-evaluacion/encuesta-de-victimizacion/. [152]

MOPTVDU (2017), *El Salvador Logístico: Politica Integrada de Movilidad y Logistica para el Desarrollo Productivo y la Facilitación del Comercio*, Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/fovial/documents/203257/download. [51]

Morales Carbonell, J. (2019), *Función pública y gestión del talento humano en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador. [163]

MV/MMARN (2004), *Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (National Land Management and Development Plan)*, Ministerio de Vivienda de El Salvador y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, San Salvador. [180]

Naciones Unidas (2022), *E-Government Development Index (database)*, United Nations' Division for Public Institutions and Digital Management, New York, https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index. [177]

OCDE (2019), *Global Revenue Statistics Database*, OECD, Paris, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL (accessed on 16 September 2019). [91]

OCDE (2019), *ODA by Sector* (indicator), https://doi.org/10.1787/a5a1f674-en (accessed on 4 October 2019). [119]

OCDE (2019), *OECD Economic Outlook No 106 (database)*, OECD, Paris. [48]

OCDE (2019), *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en. [97]

OCDE (2017), *Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador. Proyecto OCDE-UE Inclusión juvenil*, OECD Development Centre, París, https://www.oecd.org/development/inclusivesocietiesanddevelopment/Estudio-de-bienestar-y-politicas-de-juventud-El-Salvador.pdf. [234]

OCDE (2017), *Green Growth Indicators*, https://www.oecd.org/greengrowth/green-growth-indicators/ (accessed on August 2019). [207]

OCDE (2017), *Green Growth Indicators*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GREEN_GROWTH (accessed on August 2019). [198]

OCDE (2016), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264266391-es. [176]

OCDE/BID (2016), *El Salvador Country Fact Sheet, Government at a Glance Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/lac-el-salvador.pdf. [164]

OCDE/BID (2013), *Employment Protection Database (database)*, OECD and Inter-American Development Bank, http://www.oecd.org/employment/protection. [38]

OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/leo-2018-en. [122]

OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/leo-2018-es. [235]

OCDE/CEPAL (2017), *OECD Environmental Performance Reviews: Peru 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264283138-en. [214]

OCDE et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en. [231]

OCDE et al. (2022), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es. [90]

OCDE et al. (2021), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/96ce5287-en-es. [89]

OEA/República de El Salvador (2019), *Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría General de la OEA y el gobierno de El Salvador para la realización de una misión de avanzada para la instalación de la CICIES*, Organización de Estados Americanos y República de El Salvador, Washington D.C., http://www.oas.org/documents/spa/press/acuerdo-oea-el-salvador-mision-instalacion-cicies.pdf. [169]

OECD (2008), *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264027862-en. [126]

OECD/CAF/ECLAC (2018), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/leo-2018-en. [236]

OECD et al. (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9ff1a-es. [123]

OHCHR (2018), *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on her mission to El Salvador (A/HRC/38/44/Add.2)*, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, New York, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/A_HRC_38_44_Add.2.docx. [135]

OIT (2019), *Encuesta Empresarial de El Salvador 2019. Informe de Resultados*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_739250.pdf. [71]

OIT (2019), *ILOSTAT (database)*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, http://www.ilostat.ilo.org. [32]

OIT (2018), *Women and men in the informal economy: a statistical picture. Third edition*, International Labour Office, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf. [37]

OIT (2018), *Women and men in the informal economy: a statistical picture. Third edition.*, International Labour Office, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_626831.pdf. [233]

Oliva, J. (2020), *Análisis comparativo de los resultados de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad en El Salvador durante 2011, 2013, 2015 y 2017 empleando la metodología del Compromiso con la Equidad (CEQ)*, Inter-American Development Bank, Washington DC., https://doi.org/10.18235/0002915. [102]

Oliva, J. (2018), "Análisis sobre la situación del subsidio y las tarifas de ANDA", *Análisis Económico*, No. 39, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Antiguo Cuscatlán, El Salvador. [217]

OMS (2019), *WHO Data Portal*, World Health Organization, https://www.who.int/uat-portal/indicator-metadata-registry/imr-details/4834. [30]

OMS/UNICEF (2017), *Joint Monitoring Programme*, World Health Organization and United Nations Children's Fund, https://washdata.org/ (accessed on 2019). [216]

OPS (2018), *Health Analysis, Metrics and Evidence. Health Situation in the Americas: Core Indicators 2018*, Panamerican Health Organization, Washington D.C., http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/49511/CoreIndicators2018_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [23]

PARIS21 (2019), *Partner Report on Support to Statistics 2019*, Partnership in Statistics for Development in the 21st Century, Paris, https://paris21.org/sites/default/files/inline-files/PARIS21_Press%202019_WEB.pdf. [228]

PARIS21 (2019), *Statistical Evaluation and Progress Questionnaire (STEP) for El Salvador*, Partnership in Statistics for Development in the 21st Century, Paris. [186]

Paz, M. (2018), "El país donde 8 de cada 10 escuelas no tienen biblioteca", *Séptimo Sentido*, https://7s.laprensagrafica.com/el-pais-donde-8-de-cada-10-escuelas-no-tienen-biblioteca/. [22]

PDDH (2018), *Informe de Labores de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos 2017-2018*, Procuraduría para la Defensa de los derechos Humanos, San Salvador, https://www.pddh.gob.sv/portal/wp-content/uploads/2018/08/informe-de-labores-2017-2018.pdf. [134]

PDDH (2016), *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos sobre el uso de agrotóxicos en El Salvador y el impacto en los derechos humanos*, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, San Salvador, https://www.pddh.gob.sv/medioambiente/file/index.php?dwfile=MjAxNy8wOS9JbmZvcm1lLWFncm8tdG94aWNvcy5wZGY=. [203]

Peláez Longinotti, F. (2018), *Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina: principales estadísticas de la Base de Datos del CIAT*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_05_2018_pelaez.pdf. [94]

Pérez Trejo, C. (2019), *Estado actual de las finanzas municipales en El Salvador - Factibilidad de un impuesto predial*, Fundación Nacional para el Desarrollo, San Salvador, http://www.repo.funde.org/1539/1/EA-F-Muni.pdf. [114]

Perez-Gomez, M. et al. (2018), "Meso-American nephropathy: what we have learned about the potential genetic influence on chronic kidney disease development*", *Clinical Kidney Journal*, Vol. 11/4, pp. 491-495, https://doi.org/10.1093/ckj/sfy070. [29]

Pisani, M. (2019), "From informal to formal: an exploration of firm-level sectoral change in El Salvador", *Academia Revista Latinoamericana de Administración, 32(1)*, pp. 79-92, https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/ARLA-03-2018-0071/full/html. [76]

PNC (2023), "Logros y memorias", *página web de la Policía Nacional Civil, El Salvador*, https://www.pnc.gob.sv/logros-y-memorias/ (accessed on 8 April 2023). [156]

PNC (2019), *Por estas razones están bajando los homicidios*, Slide deck, Policía Nacional Civil, San Salvador. [11]

PNUD (2018), *Informe sobre Desarollo Humano El Salvador 2018 ¡SOY JOVEN! ¿Y ahora qué?*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, https://www.undp.org/es/el-salvador/publications/informe-sobre-desarrollo-humano-el-salvador-2018-¡soy-joven-¿y-ahora-qué-sinopsis. [7]

PNUD (2014), *La Pobreza en El Salvador: Desde la Mirada de sus Protagonistas*, Programa de las Nacionales Unidas para el Desarrollo, San Salvador, https://www.undp.org/es/el-salvador/publicaciones/la-pobreza-en-el-salvador-desde-la-mirada-de-sus-protagonistas. [27]

Portal de Transparencia (2021), *Índice de vetos a decretos legislativos (2019-2024)*, Portal de Transparencia de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/vetos-enviados-a-la-asamblea-legislativa. [161]

Portal de Transparencia (2019), *Índice de vetos a decretos legislativos (2014-2019)*, Portal de Transparencia de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/vetos-enviados-a-la-asamblea-legislativa. [162]

Porto, A., H. Equino and W. Rosales (2017), *Panorama de las finanzas municipales en América Central*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C., https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-finanzas-municipales-en-america-central. [113]

Presidencia de la República (2021), *Índice de vetos a decretos legislativos (2019-2024)*, Portal de Transparencia de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/vetos-enviados-a-la-asamblea-legislativa. [209]

Pulitzer Center (2018), *Salvadoran Women and Suicide*, Pulitzer Center on Crisis Reporting, https://pulitzercenter.org/projects/salvadoran-women-and-suicide. [31]

Purpose+ (2015), *Global Progress Dashbaord*, Purpose+, https://www.purposeplus.com (accessed on September 2019). [213]

Quintana, S., J. Robles and J. Torres (2002), *La Industria Maquiladora en El Salvador*, Banco Central de Reserva de El Salvador, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/771312474.pdf. [66]

Quispe-Agnoli, M. and E. Whisler (2006), "Official dollarization and the banking system in Ecuador and El Salvador", *Economic Review - Federal Reserve Bank of Atlanta, 91(3)*, p. 55, https://www.frbatlanta.org/-/media/documents/research/publications/economic-review/2006/vol91no3_quispe-whisler.pdf. [57]

República de El Salvador (2014), *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva en El Salvador*, Government of El Salvador, San Salvador, https://www.sica.int/download/?102975. [80]

Reutschler, J. (2019), "Underutilized Potential. The Business Costs of Unreliable Infrastructure in Developing Countries", *Policy Research Working Paper*, No. 8899, The World Bank, Washington D.C., https://documents1.worldbank.org/curated/en/336371560797230631/pdf/Underutilized-Potential-The-Business-Costs-of-Unreliable-Infrastructure-in-Developing-Countries.pdf. [224]

Richani, N. (2010), "State Capacity in Postconflict Settings: Explaining Criminal Violence in El Salvador and Guatemala", *Civil Wars*, Vol. 12/4, pp. 431-455, https://doi.org/10.1080/13698249.2010.534630. [143]

Salazar-Xirinachs, J. and J. Chacaltana (2018), *Politicas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_645159/lang--es/index.htm. [63]

Seelke, C. (2017), *El Salvador background and U.S. relations*, U.S. Congressional Reserach Service, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43616/23. [56]

SETEPLAN (n.d.), *Guía metodológica para territorializar la política pública*, Secretaría Técnica de la Planificación de la Presidencia, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/256062/download. [179]

SIECA (2023), *Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica*, Secretaria de integración económica centroamericana, Guatemala, http://www.sec.sieca.int/ (accessed on March 2023). [82]

SSF (2022), *Resumen estadístico previsional*, Superintendencia del Sistema Financiero, San Salvador, https://ssf.gob.sv/descargas/resumen_previsional/2022/Resumen_Estadistico_Previsional_12_22.pdf. [111]

SSF (2019), *Informe sobre la valuación actuarial del sistema de ahorro para pensiones con proyecciones a partir de enero de 2019*, Superintendencia del Sistema Financiero, San Salvador, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2019-2000.pdf. [110]

SSF (2018), *Informe sobre la valuación actuarial del sistema de ahorro para pensiones con proyecciones a partir de enero de 2018*, Superintendencia del Sistema Financiero, San Salvador. [109]

Stanley, W. (2006), "El Salvador: state-building before and after democratisation, 1980-95", *Third World Quarterly*, Vol. 27/1, pp. 101-114, https://doi.org/10.1080/01436590500369311. [120]

Stephenson, S. (2011), "The Kazan Leviathan: Russian street gangs as agents of social order", *The Sociological Review*, Vol. 59/2, pp. 324-347, https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2011.02007.x. [147]

STPP and MINEC-DIGESTYC (2015), *Medición multidimensional de la pobreza*, http://www.secretariatecnica.gob.sv/wp-content/uploads/2015/10/Medici%C3%B3n-Multidimensional-de-la-Pobreza-El-Salvador.pdf. [25]

Sullivan, J. (2006), "Maras Morphing: Revisiting Third Generation Gangs", *Global Crime*, Vol. 7/3-4, pp. 487-504, https://doi.org/10.1080/17440570601101623. [149]

Swiston, A. (2011), "Official Dollarisation As a Monetary Regime: Its Effects on El Salvador (No. 11-129)", *IMF Working Paper*, No. WP/11/129, International Monetary Fund, Washington D.C., https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11129.pdf. [59]

Transparency International (2020), *Corruption Perceptions Index (database)*, Transparency International, Berlin, https://www.transparency.org/cpi2018. [175]

UN (2013), *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul*, A/HRC/23/43/Add.1. United Nations Human Rights Council, Geneva, https://www.refworld.org.es/docid/51b99de24.html. [130]

UNDP (2021), *Evaluación de necesidades de recuperación causadas por las tormentas tropicales Amanda y Cristobal en el contexto de la respuesta al Covid-19 -El Salvador*. [225]

UNFPA (2016), *Mapa de Embarazos en Niñas y Adolescentes en El Salvador 2015*, United Nations Population Fund, San Salvador, https://elsalvador.unfpa.org/es/publicaciones/mapa-de-embarazos-en-ni%C3%B1as-y-adolescentes-en-el-salvador-2015. [19]

United Nations Population Division (2018), *World Population Prospects*, United Nations, New York, https://population.un.org/wpp/. [199]

UNODC (2023), *Victims of intentional homicide (database)*, United Nations Office on Drugs and Crime,, https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims-est (accessed on 22 March 2023). [154]

UNODC (2019), *Global Study on Homicide 2019*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html. [151]

UNODC (2019), *Professional Judges or Magistrates (database)*, United Nations Office on Drugs and Crime, New York, https://dataunodc.un.org/data/crime/Court%20personnel. [127]

UNODC (2004), *United Nations Convention Against Corruption*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/. [173]

USAID/R4D/ECCN (2018), *Affordable Non-State Schools in El Salvador*, United States Agency for International Development, Results for Development, and Education in Crisis & Conflict Network, https://www.r4d.org/wp-content/uploads/El-Salvador-Case-Study_Final-Version3_May24_2018-.pdf. [18]

Vázquez López, R. and R. Morales López (2018), "Integración comercial y diversificación de las exportaciones: el caso de las relaciones comerciales de El Salvador con los Estados Unidos y Centroamérica", *Revista CEPAL* 126, https://www.cepal.org/es/publicaciones/44306-integracion-comercial-diversificacion-exportaciones-caso-relaciones-comerciales. [84]

WEF (2018), *The Global Competitiveness Report*, World Economic Forum, https://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf. [49]

Wolf, S. (2017), "Pacification or Escalation in El Salvador's Gang Territories?", *NACLA Report on the Americas*, Vol. 49/3, pp. 290-297, https://doi.org/10.1080/10714839.2017.1373947. [158]

WTO (n.d.), *El Salvador and the WTO*, World Trade Organization, https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/el_salvador_e.htm (accessed on October 2019). [83]

WWAP (2012), *The United Nations World Water Development Report 4: Managing Water under Uncertainty and Risk*, World Water Assessment Programme. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/404water.pdf. [219]

Zureick, A. et al. (2018), "Physicians' challenges under El Salvador's criminal abortion prohibition", *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Vol. 143/1, pp. 121-126, https://doi.org/10.1002/ijgo.12596. [20]

Parte II Recomendaciones estratégicas

3 El Salvador necesita una transformación productiva para hacer frente a los retos en materia de desarrollo

El Salvador necesita una transformación productiva para acelerar su desarrollo. Este capítulo analiza el crecimiento de la productividad y el potencial de la transformación estructural para acelerar el desarrollo de El Salvador. Examina diferencias de productividad entre sectores y analiza los principales factores que pueden ser determinantes para el crecimiento de la productividad de empresas y sectores, como el comercio internacional, la inversión extranjera directa, la participación en cadenas de valor regionales o globales, o la informalidad. El análisis también identifica las oportunidades que presentan sectores clave para aumentar el valor agregado. Aunque varios sectores de algo valor agregado están prosperando, las exportaciones de El Salvador siguen estando contradas en bienes con niveles moderados de complejidad económica o de intensidad en competencias y tecnología, y la IED no se dirige principalmente hacia los sectores más innovadores o de tecnología más avanzada, lo que sugiere que existe todavía un potencial por aprovechar para acelerar el crecimiento de la productividad en la economía.

El Gobierno de El Salvador se ha fijado el objetivo de conseguir una economía próspera, dinámica y moderna, capaz de generar oportunidades de desarrollo personal y comunitario para toda la población. La generación de oportunidades económicas no solo es el eje central de la estrategia nacional de desarrollo económico, sino que además resulta esencial para afrontar otros retos fundamentales, en particular la inseguridad y la inclusión social.

Para acelerar el desarrollo de El Salvador, es necesario impulsar la expansión económica del país y promover un modelo de crecimiento económico más inclusivo. Antes de la crisis provocada por el COVID-19, el crecimiento económico de El Salvador fue de 2.4 % entre 2015 y 2018, mientras los países vecinos con un PIB per cápita comparable registraban tasas de crecimiento de entre 3.5 % y 4 %.[1] Un rasgo que caracterizó el crecimiento de la pasada década fue el descenso del crecimiento de la productividad total de los factores, lo que pone de relieve la importancia de ir más allá del necesario incremento de la inversión para acelerar el crecimiento.

Para que el crecimiento sea más inclusivo, también es preciso crear empleo de calidad en los sectores productivos. Desde 2010, la población en edad de trabajar aumentó en más de 92 000 personas al año, pero la economía solo creó anualmente un poco más de 15 000 puestos de trabajo formales. Desde 2010, los sectores manufactureros han desempeñado una importante función en el mantenimiento del empleo de calidad, pues recuperaron puestos de trabajo destruidos durante la crisis económica mundial. Sin embargo, la mayor parte de los nuevos empleos que se crearon entre 2010 y 2018 pertenecían a sectores de servicios de escaso valor añadido, como alojamiento y restauración, sectores en los que un 80 % de los nuevos puestos de trabajo son informales. Por otra parte, los sectores de servicios de alto valor agregado han generado puestos de trabajo formales de manera masiva y brindan enormes posibilidades de expansión de cara al futuro si tienen margen y recursos para crecer de forma sostenible.

En este capítulo se explica por qué El Salvador necesita promover una transformación estructural de su sector productivo. Se analiza el desempeño sectorial y agregado, destacando las posibilidades de incrementar la productividad a través de una transformación estructural. El Salvador puede aprovechar para ello la fortaleza que le brindan una economía diversificada y su base industrial. Estos factores deberían servir de base para fomentar la creación y expansión de sectores con capacidad para generar cadenas de valor nacionales e integrar las cadenas de valor mundiales y regionales, de manera que se produzca una dinámica que aumente la productividad. El capítulo incluye un análisis del crecimiento de la productividad en El Salvador, de la transformación estructural de la economía salvadoreña, de las exportaciones y IED de El Salvador, de la participación del país en las cadenas de valor regionales y mundiales, y de los niveles de productividad de las empresas salvadoreñas.

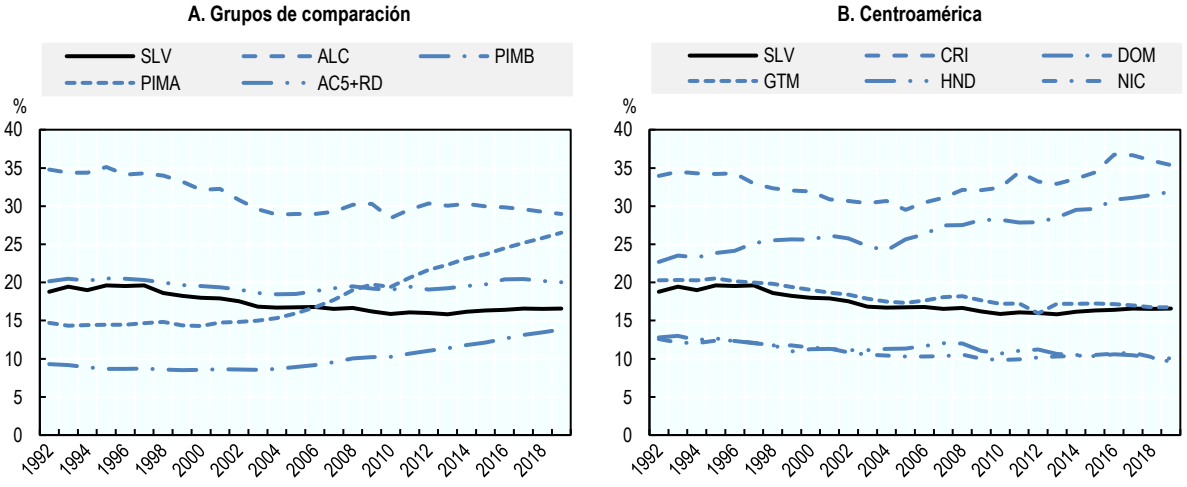
El escaso crecimiento de la productividad en El Salvador impide mejoras en el nivel de vida y la competitividad

El crecimiento de la productividad de El Salvador desde 1990 ha sido demasiado lento en relación con la tendencia registrada en la mayoría de países de ingresos medios. El aumento de productividad laboral fue relativamente elevado de 1992 a 1995, tras la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec (1 %), cayó al 0.1 % entre los años 1995 y 2000, y más tarde repuntó al 1.1 % en promedio entre 2000 y 2008. No obstante, como consecuencia de la crisis económica y financiera de 2008 y 2009 —que golpeó duramente a este país—, la productividad laboral descendió un 1 % en promedio entre 2008 y 2010. Desde entonces, la productividad laboral ha aumentado muy lentamente, pues creció tan solo un 0.1 % entre 2010 y 2019. Este período coincide con una desaceleración del crecimiento de la productividad mundial, que descendió desde un nivel próximo al 2 % en los países de la OCDE hasta situarse por debajo del 1 % después de 2010 (véase el capítulo 1). El desempeño de El Salvador en términos de productividad laboral no ha colocado al país en una trayectoria de convergencia con las economías avanzadas, situación similar a la del país latinoamericano promedio (Gráfico 3.1, Panel A) y se sitúa por debajo del promedio

de los países centroamericanos. Dentro de la región de Centroamérica, la productividad laboral de Costa Rica y la de República Dominicana han convergido con la de Estados Unidos, mientras que la productividad laboral relativa de Guatemala y la del El Salvador cayeron durante la mayor parte de las décadas de 1990 y 2000, aunque en los últimos años han comenzado a aumentar ligeramente. La productividad laboral relativa de Honduras y la de Nicaragua han disminuido de forma constante desde la década de 1990 (Gráfico 3.1, Panel B).

Gráfico 3.1. La productividad laboral no está convergiendo con la de las economías desarrolladas

PIB por persona empleada como porcentaje del PIB por persona empleada de Estados Unidos (%)



Notas: PIB por persona empleada medido en términos PPA (en USD a precios internacionales constantes de 2017) para todos los países. ALC: América Latina y el Caribe, PIMA: Países de Ingresos Medios Altos, PIMB: Países de Ingresos Medios Bajos, AC5+RD: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana.
Fuente: Banco Mundial (2020[1]), *World Development Indicators (database)*, Banco Mundial, Washington D.C., https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#.

StatLink https://stat.link/yc76h1

El Salvador tiene margen para incrementar la formación de capital y el empleo. En 2019, la formación bruta de capital fijo ascendió a un 17.8 % del PIB de El Salvador. Esta cifra está en línea con el promedio de América Latina (17.8 % en 2019), pero es considerablemente inferior a la de los países miembros de la OCDE (en promedio, un 21.4 % del PIB en 2019) y demasiado baja para aumentar el crecimiento anual del PIB de El Salvador al 3.5 % (el objetivo del Gobierno de El Salvador). La tasa de empleo (para la población de 15 años y más) fue del 58.2 % en 2019, similar a la de los países de América Latina (tasa de empleo promedio del 58.2 % en 2019), aunque las cifras son mucho más bajas en el caso del empleo femenino (44.3 % en 2019) (OIT, 2022[2]; Banco Mundial, 2020[1]). Por lo tanto, existe margen para incrementar considerablemente el insumo de trabajo aumentando la participación de la mujer en la población activa y el empleo femenino. Además, aunque el empleo se haya incrementado al mismo ritmo que la población activa, el número absoluto de personas de 16 años y más sin empleo subió de 1.66 millones en 2000 a 2.09 millones en 2018 (DIGESTYC/MINEC, 2020[3]). Por otra parte, la tasa de empleo de El Salvador, en línea con la de la región latinoamericana, no refleja el problema del subempleo, que en 2019 afectaba a 32 % de la población activa urbana (DIGESTYC/MINEC, 2020[3]) y hasta 53 % de la población ocupada rural[2] (DIGESTYC/MINEC, 2020[3]). Por lo tanto, cabe la posibilidad de incrementar el insumo de mano de obra en el margen intensivo, de manera que aumente la producción por trabajador.

La economía de El Salvador ha registrado en promedio un crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) bajo en la última década. El crecimiento de la productividad total de los factores en

El Salvador promedió un 2.4 % en la década de 1990, tras las reformas para liberalizar la economía salvadoreña y el comercio internacional de esos años, y tras los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992. Estas reformas derivaron en el desarrollo de una industria maquiladora —manufactura ligera[3] orientada a la exportación— en El Salvador. Sin embargo, el crecimiento de la productividad total de los factores comenzó a descender en la década del 2000, cuando la economía salvadoreña perdió competitividad y disminuyeron las oportunidades de inversión por el aumento de la competencia internacional en sectores de manufactura ligera como la confección y los textiles, y por los elevados costos empresariales existentes. El crecimiento de la productividad se vio afectado aún más como consecuencia de la crisis económica y financiera de 2008 y 2009 y, entre 2010 y 2018, se situó tan solo en un nivel promedio de 0.3 % (véase el capítulo 1).

Este descenso en el avance de la productividad en términos agregados exige la adopción de medidas de políticas públicas. Según Agénor (2017[4]), Eichengreen and Shin (2012[5]) y Aiyar et al. (2018[6]), la desaceleración del crecimiento provocada por los descensos de la PTF son un síntoma de la denominada "trampa de los ingresos medios", especialmente en América Latina. Pese a que el crecimiento económico del país se recuperó ligeramente después de 2010, este repunte se debió en gran medida a una recuperación de la acumulación de factores: la inversión sumó un punto porcentual al crecimiento del PIB registrado entre 2010 y 2018 con respecto a la década anterior, mientras que el empleo sumó 0.45 puntos porcentuales. No obstante, la contribución de la PTF siguió cayendo, de 0.8 % a 0.3 %. En términos agregados, el crecimiento de la PTF refleja no solo un avance tecnológico, sino también factores institucionales que permiten a empresas e industrias utilizar los factores de producción de manera más eficiente y sacar el máximo partido a las oportunidades existentes entre las cuales destaca la inversión extranjera directa. La inversión extranjera directa (IED), la calidad regulatoria, una coyuntura macroeconómica estable y mano de obra cualificada son algunos de los factores correlacionados con las diferencias de convergencia de la PTF entre los diferentes países de América Latina (Daude, 2010[7]).

La transformación estructural puede ayudar a acelerar el crecimiento de la productividad

La productividad laboral de los distintos sectores es muy dispar, lo que brinda la posibilidad de que la transformación estructural impulse el aumento de la productividad (Gráfico 3.2). En El Salvador, el empleo se concentra en sectores con bajo valor añadido por trabajador. Cerca del 60 % de la mano de obra del país trabaja en sectores con un valor añadido por trabajador inferior al 60 % del promedio nacional (el promedio nacional del valor añadido por trabajador era de 7948.4 USD en 2018), principalmente en comercio y reparación de vehículos (23.7 % del empleo total) y agricultura (17 % del empleo total). La productividad laboral del comercio y la reparación de vehículos es solo del 54.3 % de la del conjunto de la economía, y la productividad laboral del sector agrícola asciende tan solo a un 33.3 % de la del conjunto de la economía (BCR, 2020[8]). En algunos de estos sectores, la utilización de la mano de obra plantea un problema importante. El subempleo visible o por jornada, es decir, el hecho de trabajar menos de 40 horas semanales de forma involuntaria, afecta a un 12 % de los trabajadores de los sectores agrícola, forestal y pesquero, frente a un 8 % del conjunto de la economía.

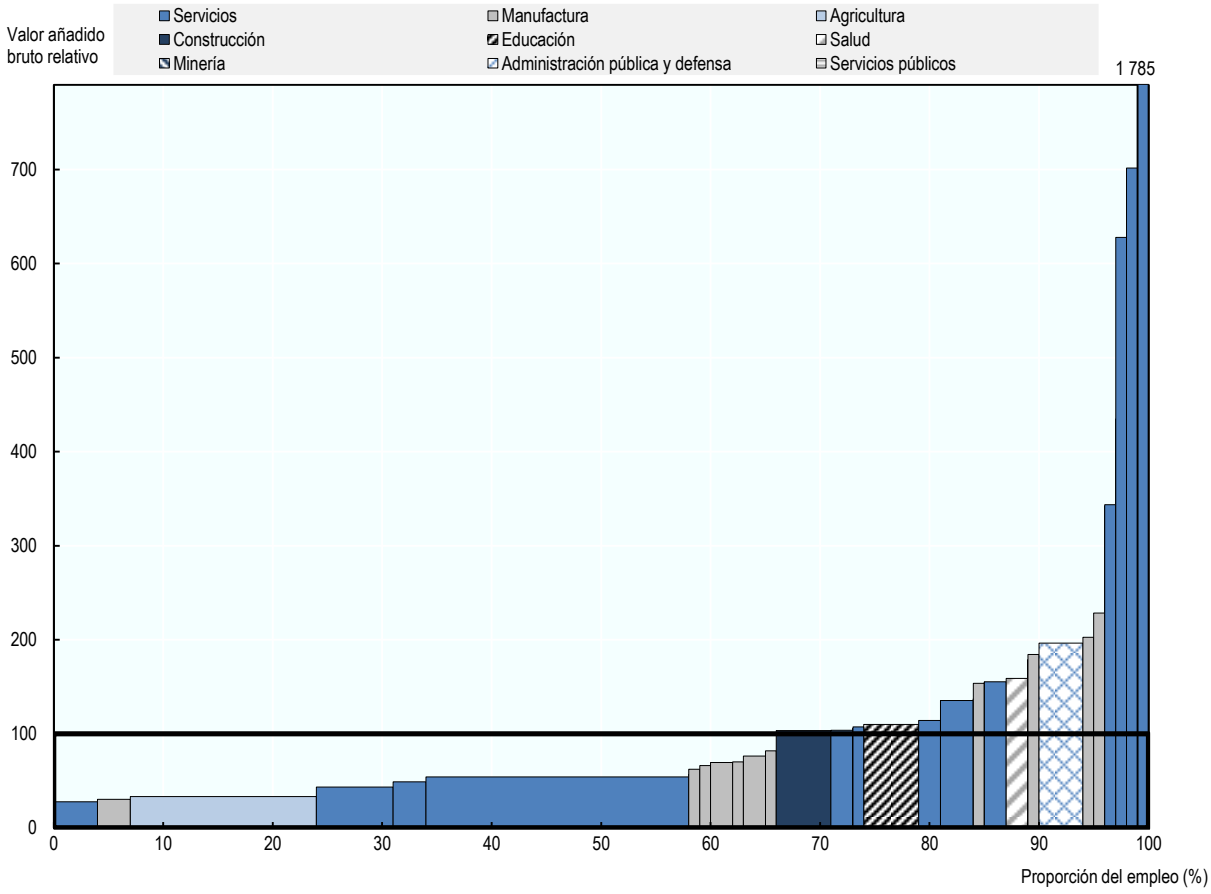
El sector servicios de El Salvador se mueve a dos velocidades. Por una parte, existen industrias de servicios internacionales (servicios en industrias con una gran orientación a la exportación), que son muy productivos. Más del 40 % del empleo en servicios se sitúa en industrias con un valor añadido por trabajador superior al promedio de la economía (BCR, 2020[8]). Los sectores de servicios de alto valor añadido por trabajador son, entre otros, los de servicios inmobiliarios, financieros y de seguros, servicios de información y telecomunicaciones, servicios empresariales, personales y sociales, servicios públicos, transporte y mantenimiento de aeronaves. Algunos de estos servicios, altamente productivos y principalmente de ámbito internacional, concentran grandes cantidades de IED. Así, los servicios financieros y de seguros representan un 33.8 % de la IED de El Salvador, mientras que sus niveles de

productividad laboral, medidos según el valor añadido por trabajador de la industria, son siete veces superiores al promedio de la economía. Los servicios de telecomunicaciones y de información concentran un 13 % de la IED de El Salvador y el valor añadido por trabajador de este sector es más que ocho veces superior al promedio de la economía (Sierra, 2019[9]; BCR, 2020[8]) (véase el capítulo 1). No obstante, El Salvador también posee una gran industria de servicios no exportables y con bajos niveles de productividad laboral. Más de la mitad del empleo del sector servicios sigue concentrado en servicios con un valor añadido por trabajador inferior al 60 % del promedio de la economía, principalmente comercio y reparación de vehículos, alimentación y bebidas, y personal doméstico (BCR, 2020[8]).

El sector manufacturero de El Salvador está compuesto principalmente por industrias con niveles de productividad relativamente bajos, sobre todo manufactura ligera orientada a la exportación. La productividad laboral, medida según el valor añadido por trabajador, es alta con relación al promedio nacional en algunas de las industrias manufactureras de El Salvador, como la de bebidas, productos químicos, plástico y caucho, textiles y productos farmacéuticos. La productividad laboral en el sector de bebidas es 4.8 veces la productividad promedio de la economía, en los sectores de productos químicos y textil, 2.3 veces el promedio de la economía, en el sector de plástico y caucho, el doble y en el sector farmacéutico, 1.9 veces el promedio de la economía. Sin embargo, cerca del 70 % del empleo de El Salvador en el sector manufacturero sigue concentrándose en industrias con un valor añadido por trabajador inferior al promedio de la economía, principalmente en los más grandes subsectores del sector de la alimentación (que representa un 40.7 % del empleo en manufacturas de El Salvador) y en el subsector de la confección (un 19.8 % del empleo en manufacturas de El Salvador) (BCR, 2020[8]). Ambos sectores están conformados principalmente por manufacturas ligeras, orientadas a la exportación y con baja intensidad tecnológica, que emplean principalmente a trabajadores de escasa cualificación, y representan un porcentaje elevado de las exportaciones nacionales.

Gráfico 3.2. El empleo en El Salvador se concentra en sectores con escaso valor añadido por trabajador

Empleo (% del empleo total) y valor añadido relativo (% del valor añadido promedio) por sector, 2018



Notas: La productividad laboral se mide según el valor añadido anual (el valor de la producción menos el valor del consumo intermedio) por empleado. La productividad promedio ponderada (en el eje *y*) se normaliza a 100; un sector con un valor añadido bruto relativo superior a 100 es más productivo que el promedio. El porcentaje de empleo total se representa en el eje *x*.
Fuente: BCR (2020[8]), *Cuadros de oferta utilización*, Banco Central de la Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/esquema/1822032207.xlsx.

StatLink https://stat.link/5a9mi8

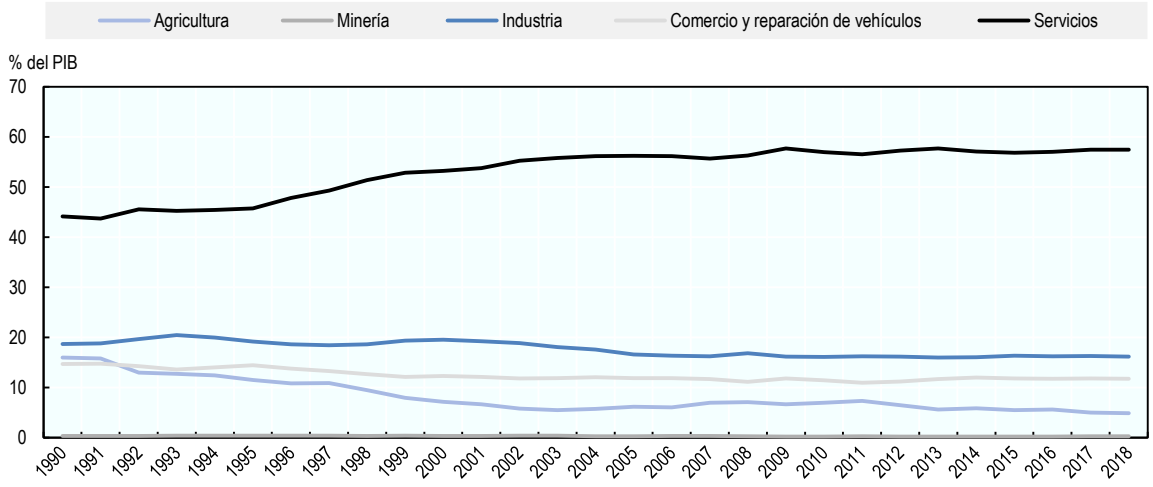
El Salvador ha experimentado una transformación estructural en la que la agricultura ha perdido protagonismo en favor del sector servicios. Desde la década de 1990, el porcentaje representado por el sector servicios en el PIB nacional (sin tener en cuenta el comercio ni la reparación de vehículos) aumentó de un 44.2 % en 1990 a un 57.5 % en 2018 (Gráfico 3.3) (BCR, 2020[10]). Al mismo tiempo, se redujo la participación de la agricultura y del comercio y la reparación de vehículos en el PIB nacional. El declive registrado por el sector cafetero de El Salvador desde la década de 1980 ha contribuido a la pérdida de peso de la agricultura en el PIB nacional.

La expansión del sector servicios de El Salvador se ha visto estimulada por dos tendencias. En primer lugar, por la abundante entrada de remesas que sostienen el consumo de productos finales y servicios no exportables por parte de los hogares de El Salvador. Este fenómeno ha dado lugar a una expansión de varios sectores de baja productividad como los servicios de alojamiento y alimentación y bebidas, entre 2005 y 2018 (Gráfico 3.4). Debido al mayor tamaño de estos sectores, representan una proporción

considerable de la creación de empleo neto en términos absolutos. No obstante, pese a que estos servicios en su mayoría no exportables generan empleo, normalmente contratan a trabajadores poco cualificados y tanto los salarios como la productividad laboral suelen ser bajos. En segundo lugar, tendencias mundiales como el descenso de los costos del transporte internacional, la eliminación de barreras arancelarias y la digitalización han derivado en un aumento de la representación del sector servicios en el comercio internacional y han contribuido al desarrollo de una industria de servicios internacionales en El Salvador (véase el capítulo 1). A nivel mundial, el comercio de servicios creció más rápido (5.4 % por año) que el comercio de bienes (4.6 % por año) entre 2005 y 2017 y la parte de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de servicios aumentó del 14.7 % en 2005 al 25.2 % en 2017. Los servicios más exportados a nivel mundial son los servicios de distribución (19.9 % del comercio mundial de servicios), los servicios financieros (18.6 %), las telecomunicaciones y los servicios informáticos y audiovisuales (13.2 %) y el transporte (11.8 %) (OMC, 2019[11]). En consecuencia, en El Salvador, servicios internacionales de alta productividad, como los servicios de información y telecomunicaciones y los servicios financieros, registraron un crecimiento del empleo bastante rápido (del 1 % y del 2.3 % por año respectivamente comparado con un aumento del empleo agregado, del 1.5 % por año, entre 2005 y 2018) (Gráfico 3.4).

Gráfico 3.3. El Salvador ha experimentado una transformación estructural, en la que la agricultura ha perdido protagonismo en favor del sector de servicios desde la década de 1990

Valor añadido por sector (% del PIB)



Nota: La categoría servicios no incluye ni el comercio ni la reparación de vehículos.
Fuente: BCR (2020[8]), *Cuadros de oferta utilización*, Banco Central de la Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/e3f984bb935cd0df8e97a88f88651412.xlsx.

StatLink https://stat.link/7q6fmt

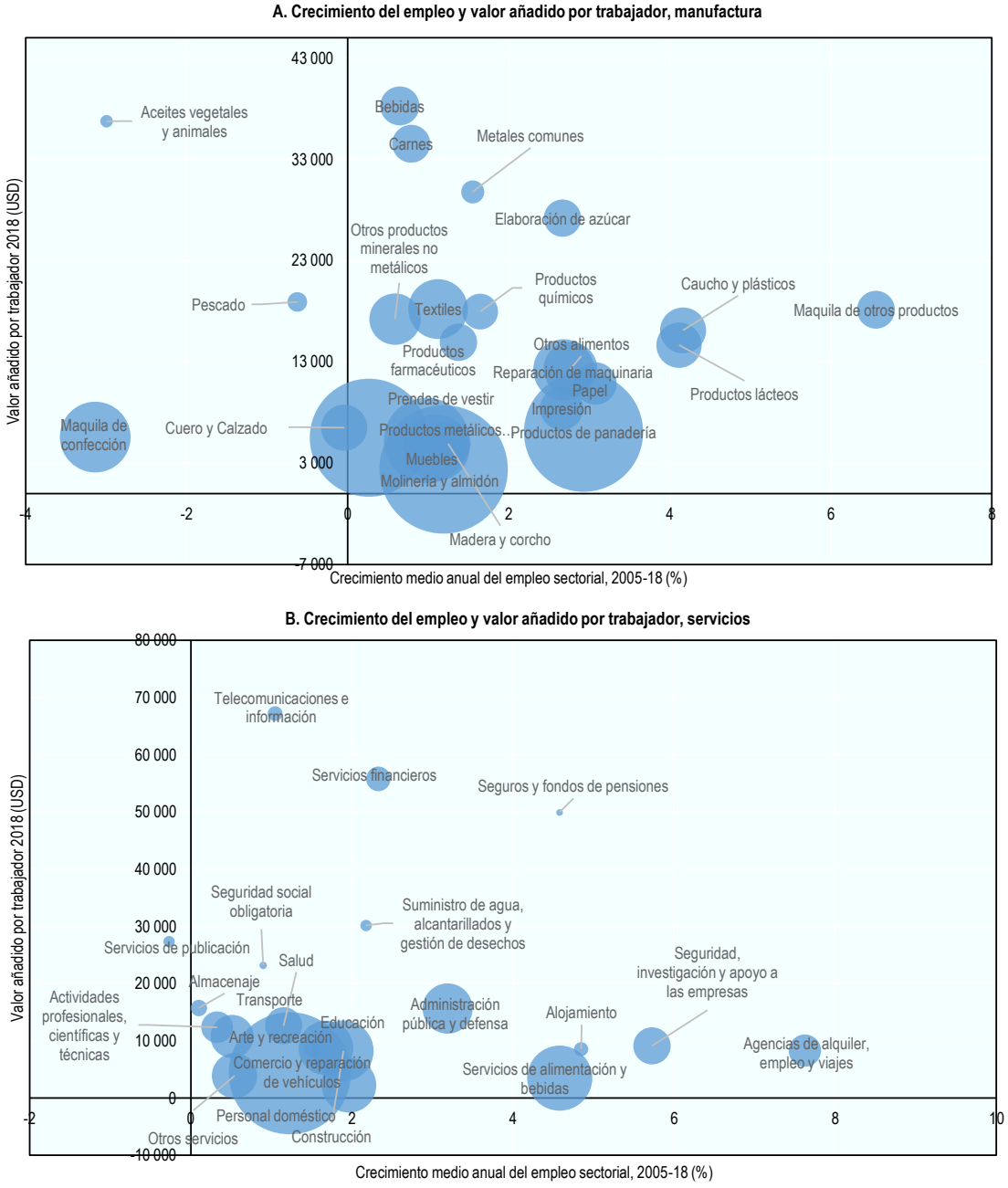
El Salvador ha conseguido mantener una importante base manufacturera pese a la pérdida de competitividad en el ámbito internacional y las reformas de liberalización. Las industrias de manufactura ligera orientada a la exportación —que constituyen una gran parte de la base manufacturera de El Salvador— experimentaron un importante crecimiento en la década de 1990, tras la firma de los acuerdos de paz en combinación con unos salarios bajos e incentivos fiscales. Después de haber alcanzado el 20.5 % en 1993, el porcentaje que representan las manufacturas en el PIB descendió gradualmente hasta situarse en el 16.6 % en 2005 y, durante los últimos 15 años, se ha mantenido estable (Gráfico 3.3). El nivel de competitividad del sector nacional de la manufactura ligera comenzó a descender

a principios de la década del 2000. Este fenómeno se debió a una mayor competencia internacional, sobre todo tras la adhesión de China a la OMC en 2001, y a los altos costos empresariales existentes en el país. La competitividad de El Salvador en manufactura ligera ha seguido disminuyendo por la subida de los salarios reales: desde 2014, los salarios nominales de El Salvador han aumentado con mayor rapidez que la productividad laboral y el PIB del país, en gran medida por las importantes subidas de los salarios mínimos. Además, en las décadas de 1990 y 2000, una serie de reformas liberales abrieron la economía del país al comercio, mediante la reducción de las barreras arancelarias y la firma de varios acuerdos comerciales, entre los que cabe destacar el acuerdo CAFTA-DR en 2006 (véase el capítulo 1). El hecho de que el sector manufacturero haya mantenido su representación en el PIB pese a dicha apertura y al descenso de competitividad internacional es indicativo de las oportunidades que dicha industria brinda al país. Según la base de datos sobre el Índice de Rendimiento Industrial Competitivo de ONUDI, El Salvador es el décimo país entre 152 países por porcentaje de productos manufacturados en su cesta de exportaciones y ocupa el puesto 38 entre 152 países por porcentaje de participación de las manufacturas en el valor añadido (ONUDI, 2021[12]).

Dentro del sector manufacturero de El Salvador se ha observado un desplazamiento desde la actividad del sector de la confección hacia el sector de los textiles, que es más productivo. El valor añadido del sector de la confección cayó entre 2005 y 2018, tanto en términos absolutos como relativos (de un 12 % del valor añadido total de las manufacturas en 2005 a un 3.3 % en 2018), mientras que la proporción de valor añadido total de las manufacturas que representa el sector de los textiles (más productivo) aumentó (de un 3.5 % del valor añadido total de las manufacturas en 2005 a un 7.6 % en 2018) (BCR, 2020[8]).

No obstante, a excepción de los textiles, en general no se ha observado un desplazamiento claro en la composición del sector manufacturero de El Salvador hacia subsectores manufactureros más productivos desde 2005. Otras industrias manufactureras cuyo valor añadido como porcentaje del PIB aumentó más de un 1 % al año entre 2005 y 2018 son la producción azucarera, las bebidas, la reparación y mantenimiento de maquinaria, caucho y plástico, la manufactura de prendas de vestir, la producción de aceites y grasas vegetales y animales y la producción cárnica. Estos sectores presentan cifras de productividad laboral heterogéneas (BCR, 2020[8]). El Gráfico 3.4 muestra que tanto industrias manufactureras dinámicas como sectores con un bajo valor añadido por trabajador registraron un importante crecimiento del empleo entre 2005 y 2018.

Gráfico 3.4. El empleo ha aumentado en El Salvador en algunos sectores de alto valor añadido



Fuente: BCR (2020[8]), *Cuadros de oferta utilización*, Banco Central de la Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/e3f984bb935cd0df8e97a88f88651412.xlsx.

Nota: Panel B. Los sectores inmobiliario y de suministro de gas y electricidad no se han incluido en el gráfico porque tienen cifras fuera de rango en términos de valor añadido por trabajador en 2018 en USD. El tamaño de los círculos azules representa el tamaño del sector por número de empleados en 2018.

StatLink https://stat.link/fu1p49

La transformación estructural a través de la redistribución de los puestos de trabajo no ha contribuido de forma significativa al incremento de la productividad laboral en El Salvador desde mediados de la década de 1990. En el Gráfico 3.5 se desglosa el crecimiento de la productividad laboral según su aumento dentro de los sectores y la contribución de los cambios en la composición del empleo. El gráfico muestra que la redistribución de los puestos de trabajo de sectores menos productivos a otros más productivos contribuyó

de forma importante al crecimiento de la productividad durante la década de 1990. El traslado de los puestos de trabajo del sector agrícola, con una productividad muy baja (que pasó de representar el 36 % del empleo en 1992 al 27 % en 1995 y al 22 % en el año 2000), al sector manufacturero y de servicios propició un crecimiento de la productividad relativamente rápido. No obstante, la contribución de la redistribución de los puestos de trabajo al aumento de la productividad era bastante exigua (0.2 %) antes de la crisis económica y financiera de 2008 y 2009, y fue negativa (-1 %) durante dicha crisis, debido principalmente a la destrucción de empleo en las industrias manufactureras. En la última década, la contribución de la redistribución de los puestos de trabajo al crecimiento de productividad ha aumentado ligeramente, hasta el 0.5 %, debido sobre todo a un efecto positivo del desplazamiento de mano de obra hacia industrias de servicios de más alto valor.

Gráfico 3.5. La redistribución de los puestos de trabajo no ha contribuido de forma significativa al crecimiento de la productividad en El Salvador desde el año 2000

Crecimiento de la productividad laboral – crecimiento anual promedio por empleado



Nota: Por "crecimiento sectorial" se entiende la contribución al crecimiento total de la productividad laboral que supuso el aumento de la productividad dentro de los sectores. Por "efecto de la redistribución laboral" se entiende la contribución del traslado de la mano de obra de sectores con una menor productividad a otros más productivos. Todas las tasas de crecimiento están en términos de crecimiento anual compuesto.
Fuente: Cálculos de la OCDE a partir de BCR (2021[13]), *Cuentas de Producción por Actividad Económica. A Precios Corrientes,* Banco Central de Reserva, San Salvador, https://estadisticas.bcr.gob.sv/clasificacion/sector-real and (OIT, 2022[2]), *ILOSTAT (base de datos),* Organización Internacional de Trabajo, Ginebra, https://ilostat.ilo.org/.

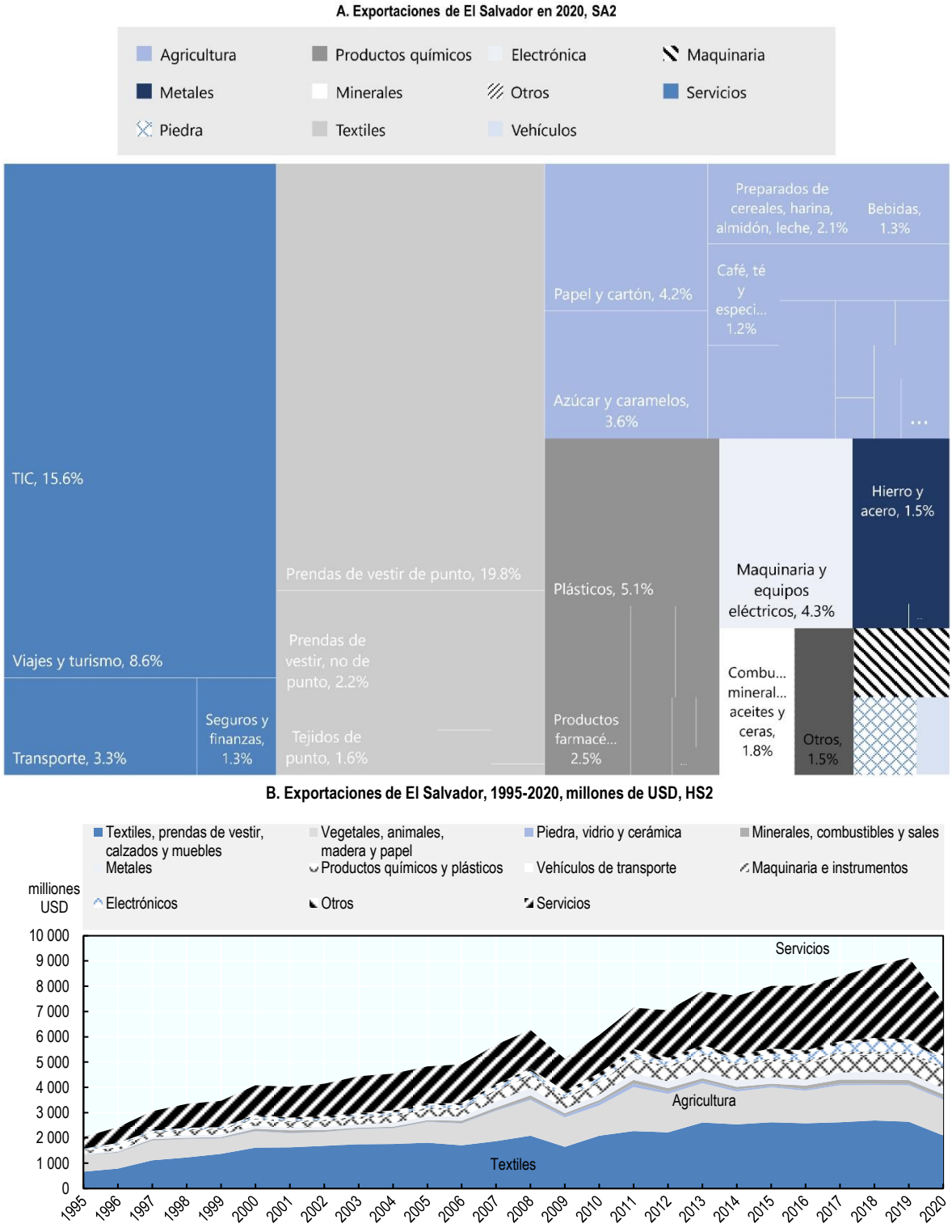
StatLink https://stat.link/rfpldq

Las exportaciones de El Salvador se concentran en bienes con niveles moderados de complejidad económica, cualificación e intensidad tecnológica

El Salvador es ya una economía considerablemente abierta. En el contexto de las reformas que abrieron la economía nacional en la década de 1990 y 2000, los aranceles promedio (ponderados por flujos comerciales) descendieron del 9.15 % en 1995 al 3.93 % en 2006 y al 1.94 % en 2018 (Banco Mundial, 2022[14]). En 2019, el comercio representaba un 77.2 % del PIB de El Salvador, una cifra superior al promedio de América Latina y el Caribe (45.8 % del PIB en 2019), pero menor que la de economías muy abiertas de Asia (210.2 % del PIB en Viet Nam) y Europa (141.2 % del PIB en Estonia) (Banco Mundial, 2020[1]). Se estima que en 2014, el sector exportador creó un 19 % del empleo de El Salvador y representó el 32.2 % de los nuevos puestos de trabajo que se crearon entre 2005 y 2014 (Aquino Cardona, 2019[15]).

Gráfico 3.6. Las exportaciones de El Salvador están dominadas por los textiles, los servicios y los productos agrícolas

Exportaciones de El Salvador en 2020, SA2



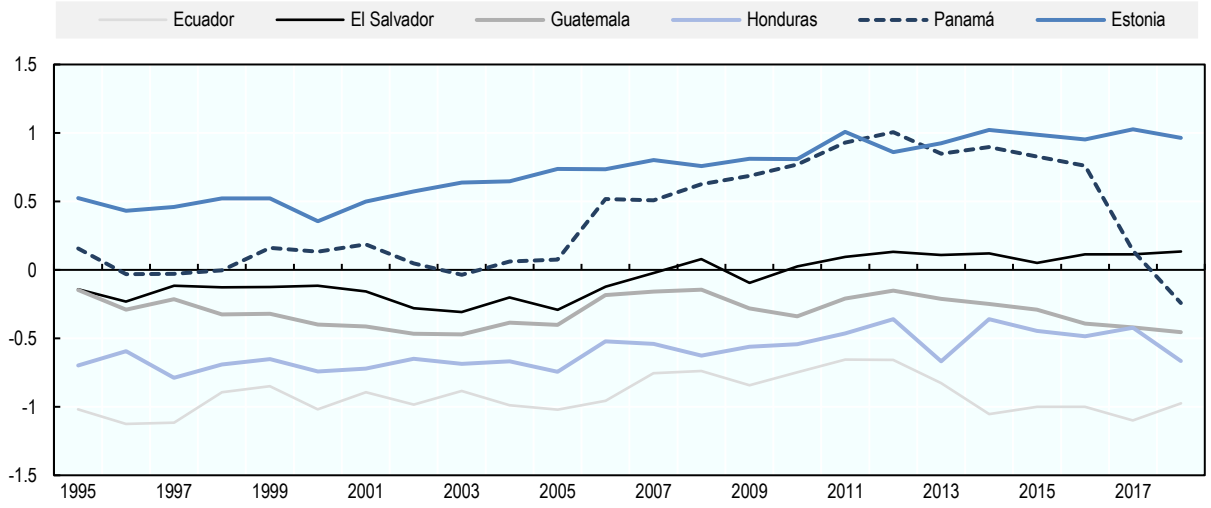
Fuente: Harvard University Growth Lab (2020[16]), *Atlas of Economic Complexity*, https://atlas.cid.harvard.edu/.

StatLink https://stat.link/x0t3iz

Los productos de exportación de El Salvador están diversificados y se componen principalmente de servicios, textiles, y productos agrícolas y alimentarios (Gráfico 3.6, Panel A). Los textiles y productos de confección representaban un 28.4 % de las exportaciones totales de El Salvador en 2020, los servicios, un 28.8 % y los productos agrícolas, un 19.3 % (2020) (Harvard University Growth Lab, 2020[16]). En 2019, antes de la pandemia de COVID-19, los artículos manufacturados representaban un 75.6 % de las exportaciones de productos de El Salvador (Banco Mundial, 2020[1]). Desde la década de 1990, El Salvador ha pasado de exportar fundamentalmente productos agrícolas a servicios y manufacturas ligeras, sobre todo textiles (Gráfico 3.6, Panel B). El café fue el principal producto exportado por El Salvador durante la mayor parte del siglo XX, pero estas exportaciones cayeron del 87.5 % de las exportaciones totales que representaban a principios de la década de 1950 (véase el capítulo 1) al 32.5 % de las exportaciones de El Salvador en 1994 y a menos de un 2 % de las exportaciones en 2019 (ONU, 2022[17]).[4] Las exportaciones de servicios y textiles de El Salvador han aumentado desde la década de 1990, pero desde el año 2013 lo han hecho a un ritmo muy lento (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.7. El nivel de complejidad económica de El Salvador ha aumentado paulatinamente

Índice de Complejidad Económica, 1995-2018



Nota: En 2018, el país mejor situado era Japón (puntuación: 2.43) y el peor situado era Nigeria (puntuación: -1.9)
Fuente: Harvard University Growth Lab (2020[16]), *Atlas of Economic Complexity*, https://atlas.cid.harvard.edu/.

StatLink https://stat.link/5vhepd

Las exportaciones de El Salvador se caracterizan por presentar unos niveles de complejidad económica moderados. La complejidad de una economía depende de la cantidad de conocimientos productivos que integra y se puede medir por la composición de la producción de un país (aproximada según las exportaciones nacionales) (Hausmann et al., 2011[18]). El Índice de Complejidad Económica (ECI) mide el grado de complejidad de la cesta de exportaciones de un país en función del número de países diferentes que compiten con él como exportadores del mismo producto. Por lo tanto, el ECI mejora cuando se añaden productos más complejos a la cesta de exportaciones. El nivel de complejidad económica de El Salvador, medido por el ECI, lleva casi estancado desde 2011 y antes de este año había avanzado a un ritmo muy lento (Gráfico 3.7). En 2018, El Salvador ocupaba el puesto 53 de 133 países en el *Atlas of Economic Complexity* frente al puesto 56 en el que se encontraba en 2011 (Harvard University Growth Lab, 2020[16]). El Salvador obtiene mejores resultados que otros países de América Latina, como Honduras, Guatemala o Ecuador, pero su nivel de complejidad económica sigue siendo muy inferior al de países más desarrollados, como Estonia. Los productos principales que exporta El Salvador presentan niveles

bastante bajos de complejidad económica: los textiles tienen un nivel promedio de complejidad económica, de -0.93, y los productos agrícolas, de -0.48 (2018)[5] (Harvard University Growth Lab, 2020[16]). Los productos exportados por El Salvador con mayores niveles de complejidad económica son instrumentos de medición avanzados, condensadores eléctricos y acero de aleación laminado, además de una serie de productos de papel y de plástico (OEC, 2020[19]).

Se podría estimular el crecimiento económico de El Salvador aumentando la complejidad de los productos que exporta. Existe una clara y contundente relación positiva entre el ingreso per cápita y el nivel de complejidad económica de las exportaciones de un país. Además, los países con un nivel de complejidad superior al que pronostica su nivel de ingreso suelen registrar tasas de crecimiento económico más elevadas (Hausmann et al., 2011[18]). Usando datos de 2017, la tasa de crecimiento prevista para El Salvador hasta 2027 según su puntuación por complejidad económica e ingreso per cápita sería de tan solo en un 2.07 % (sin tener cuenta de la pandemia del COVID-19) (Harvard University Growth Lab, 2020[16]). Según Alvarado y Amaya (2015[20]), orientar la producción a la fabricación de bienes más complejos podría mejorar los resultados de El Salvador en materia de crecimiento económico.

Las exportaciones de El Salvador se concentran en bienes de baja intensidad tecnológica y que requieren una escasa cualificación. Pese a que el país ha ido diversificando sus exportaciones con el paso del tiempo, un gran porcentaje de estas sigue constituido por bienes de baja intensidad tecnológica que precisan escaso capital humano. En 2019, el 55.9 % de las exportaciones eran manufacturas de baja intensidad tecnológica, un 23.9 %, productos manufacturados con recursos naturales y solo un 8.4 % y un 6 % de las exportaciones eran respectivamente manufacturas de media y alta intensidad tecnológica. Las exportaciones de intensidad tecnológica media de El Salvador representaban un 11 % del volumen de exportaciones del país antes de la crisis económica y financiera de 2008 y 2009 y, tras esta crisis, disminuyeron hasta alcanzar un 6.3 % de las exportaciones nacionales en 2011. En 2019, las exportaciones de intensidad tecnológica media, como porcentaje del volumen total de exportaciones de El Salvador, todavía no se habían recuperado totalmente (CEPAL, n.d.[21]).

Las exportaciones a la región de Centroamérica brindan una oportunidad para que El Salvador disminuya el porcentaje que representan las manufacturas de baja intensidad tecnológica en las exportaciones del sector manufacturero. Pese a que las exportaciones de El Salvador a Estados Unidos están dominadas por productos de baja intensidad tecnológica (77.7 % de las exportaciones de El Salvador a Estados Unidos en 2019), solo un 43.8 % de las exportaciones de El Salvador a Centroamérica (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y la República Dominicana son bienes de baja intensidad tecnológica y un 32.4 % de las exportaciones de El Salvador a los países de Centroamérica y la República Dominicana son manufacturas fabricadas a partir de recursos naturales. Las exportaciones de El Salvador a Centroamérica y la República Dominicana incluyen más bienes de intensidad tecnológica media (12 % en 2019) que las destinadas a Estados Unidos (2.8 %) (CEPAL, n.d.[21]). En 2018, las exportaciones principales de El Salvador a países de la región de Centroamérica estuvieron constituidas por productos agrícolas (un 32.6 % de las exportaciones de El Salvador a Centroamérica y la República Dominicana), textiles (26.1 %), productos químicos (22.4 %), metales (9.6 %) y minerales (5.2 %) (Harvard University Growth Lab, 2020[16]). Según Vázquez López y Morales López (2018[22]), las exportaciones a Centroamérica están también más diversificadas dentro de las categorías de complejidad tecnológica, lo que implica que existen mayores posibilidades de integración de las cadenas de valor regionales.

La integración de El Salvador con Centroamérica es cada vez mayor. El Salvador forma parte del Sistema de Integración Económica Centroamericana (SICA) y del CAFTA-DR, un acuerdo comercial entre Estados Unidos, los países de Centroamérica y la República Dominicana. En 2018, El Salvador se incorporó además a la unión aduanera de los países del denominado Triángulo Norte, Honduras y Guatemala como parte del proceso de integración profunda (Secretaría de Comercio e Inversiones, 2020[23]). El proceso de integración centroamericana también ha abierto otras vías. Por ejemplo, América Central negoció un acuerdo de asociación birregional con la Unión Europea que incluye pilares político, de cooperación y comercial, aunque solo el pilar comercial está siendo implementado (desde 2013) (Caldentey del Pozo,

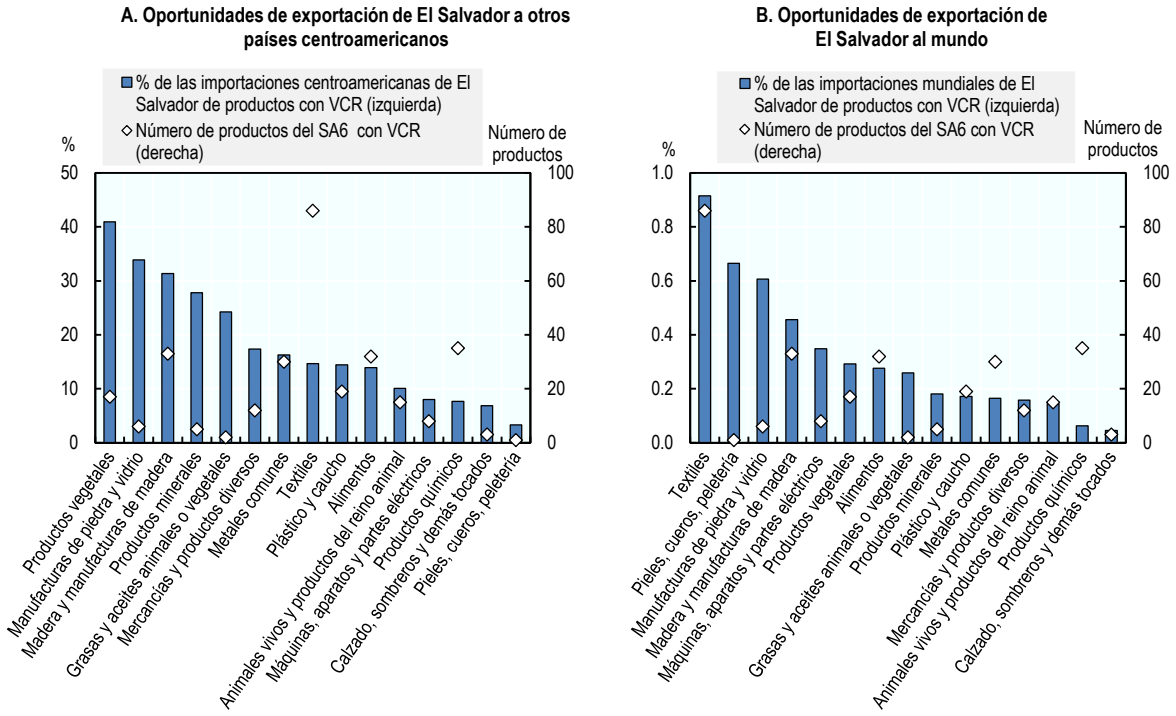
2022[24]). El Salvador cuenta con un Comité Nacional de Facilitación del Comercio que es gestionado por el Ministerio de Economía y ha adoptado medidas para la facilitación del comercio, incluidas medidas para una mayor integración regional con Centroamérica. Las exportaciones de El Salvador a la región de Centroamérica han aumentado en los últimos años y, en 2019, representaban un 45 % de las exportaciones totales del país (ONU, 2022[17]). Muchas empresas salvadoreñas dependen de importaciones y exportaciones que atraviesan puertos de países vecinos, fundamentalmente de Guatemala y Honduras.

Existe margen para seguir intensificando la integración regional comercial de El Salvador con países de América Latina y Centroamérica. La adhesión a la unión aduanera con Guatemala y Honduras todavía no estaba operativa a mediados de 2022, pero un plan de acción prevé su puesta en marcha a finales de 2022. Una integración regional insuficiente constituye un obstáculo importante para los inversores privados, en especial para aquellos que dependen de insumos importados para producir en El Salvador. La planificación de las infraestructuras transfronterizas y la puesta en funcionamiento de la unión aduanera con Guatemala y Honduras, así como la inclusión de más países de Centroamérica en dicha unión, incrementaría el tamaño del mercado y, al mismo tiempo, reduciría considerablemente los costos para los inversores y los retrasos en el transporte. La ampliación del mercado facilitaría la integración de los países de la región en las cadenas de valor mundiales (Secretaría de Comercio e Inversiones, 2020[23]).

Además, existen oportunidades para incrementar el volumen de operaciones comerciales entre El Salvador y la región de Centroamérica. Para el conjunto de productos en los que El Salvador cuenta con una ventaja comparativa revelada (VCR) mayor que uno y para los cuales las importaciones mundiales han experimentado un crecimiento positivo durante los últimos cinco años (2015 a 2019), las importaciones de El Salvador representan menos del 50 % de las importaciones de los países centroamericanos de estos productos en diferentes sectores tales como cuero, calzado, productos químicos, electrónicos, alimentos, plásticos, textiles y otros (Gráfico 3.8, Panel A). En particular, existen oportunidades para ampliar las exportaciones de productos textiles y químicos de El Salvador a los países de América Central. El Salvador tiene una gran cantidad de productos con ventaja comparativa revelada en ambos sectores (86 y 35 productos respectivamente) y El Salvador actualmente satisface solo el 14.7 %. de la demanda de importación de los países centroamericanos de estos productos textiles y el 7.6 % de la demanda de importación de los países centroamericanos de estos productos químicos.

Existen oportunidades para aumentar las exportaciones de El Salvador no solo a Centroamérica, sino también al mundo. La participación de El Salvador en las importaciones mundiales de aquellos productos por los que El Salvador tiene una VCR mayor que uno y cuyo comercio internacional ha experimentado un crecimiento positivo a nivel mundial durante los últimos cinco años (2015 a 2019) es actualmente inferior al 1 % en todos los sectores (Gráfico 3.8, Panel B). Por lo tanto, existen muchas oportunidades a nivel mundial para expandir las exportaciones de El Salvador de productos por los que el país tiene una ventaja comparativa revelada. En particular, existen oportunidades en el sector químico y en metales comunes, ya que El Salvador tiene un número relativamente grande de productos con una ventaja comparativa revelada en estos sectores, pero una cuota pequeña del mercado mundial (BCR, 2021[25]; ONU, 2022[17]).

Gráfico 3.8. Existen oportunidades de incrementar las exportaciones salvadoreñas a Centroamérica y al mundo en diferentes sectores



Nota: El número de productos de SA6 con una ventaja comparativa revelada representa el número de productos por los que El Salvador tiene une ventaja comparativa revelada mayor que uno y que han experimentado un crecimiento positivo de las importaciones mundiales durante los últimos cinco años (2015-19). La proporción de exportaciones centroamericanas de El Salvador representa la proporción de exportaciones centroamericanas de El Salvador de productos por los que El Salvador tiene une ventaja revelada comparativa mayor que uno y que han experimentado un crecimiento positivo de las importaciones mundiales durante los últimos cinco años (2015 y 2019) por sector. La proporción de exportaciones mundiales de El Salvador representa la proporción de exportaciones mundiales de El Salvador de productos por los que El Salvador tiene une ventaja revelada comparativa mayor que uno y que han experimentado un crecimiento positivo de las importaciones mundiales durante los últimos cinco años (2015 y 2019) por sector.
Fuente: UN (2022[17]), *UN Comtrade (base de datos)*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, https://comtrade.un.org/.

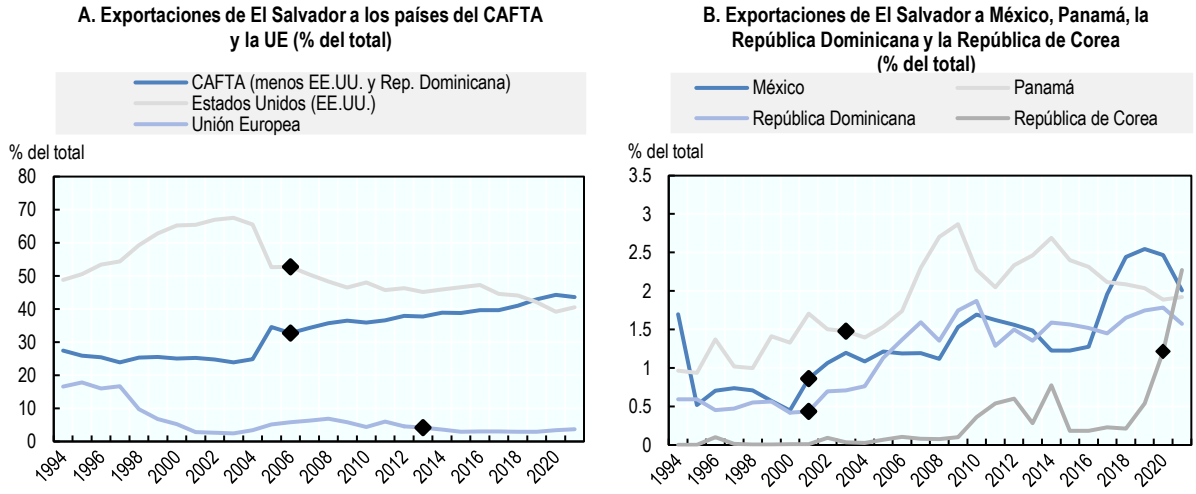
StatLink https://stat.link/apl5o0

Para promover y facilitar los intercambios internacionales y, en particular, las exportaciones, El Salvador ha estado negociando nuevos acuerdos comerciales. En enero de 2020, entró en vigor un nuevo acuerdo comercial entre Corea y varios países centroamericanos, entre ellos El Salvador (MINEC, 2020[26]). Corea es el noveno mayor importador mundial y uno de los socios comerciales más importantes de El Salvador en Asia. El valor de las inversiones coreanas en El Salvador supera los 40 millones de USD (MINEC, 2021[27]; MINEC, 2020[26]). Para sacar el máximo provecho a este nuevo acuerdo comercial, El Salvador puso en marcha un plan de aprovechamiento, entre cuyas medidas están identificar posibles productos para exportar a Corea y ayudas para que las empresas privadas cumplan los requisitos de importación de este país asiático. Un plan de aprovechamiento del tratado comercial con el Reino Unido se encuentra también en ejecución. El Salvador está implementando planes de aprovechamiento similares para ayudar a las empresas salvadoreñas a sacar mayor partido de los acuerdos comerciales, incluidos los acuerdos con la UE y Estados Unidos. Estos planes incluyen acciones de comunicación y promoción además de la implementación de temas ligados a la administración de los acuerdos. Asimismo, El Salvador está negociando actualmente varios nuevos acuerdos comerciales (entre ellos un acuerdo de protección de las inversiones con Catar y un acuerdo comercial de alcance parcial con Bolivia, suscrito en 2018 y pendiente de ratificación), así como enmiendas que mejoren los acuerdos comerciales existentes (MINEC, 2020[26]).

Hay margen para que El Salvador aproveche mejor los acuerdos comerciales existentes. La tasa de crecimiento promedio de las exportaciones de El Salvador a los países con los que ha concluido acuerdos comerciales ha sido positiva tras la entrada en vigor de dichos acuerdos en todos los casos, excepto en el del acuerdo comercial con la UE. En el caso del reciente acuerdo comercial que El Salvador concluyó con Corea del Sur, las exportaciones de El Salvador aumentaron considerablemente: el valor absoluto de las exportaciones a Corea del Sur se multiplicó por cinco y la participación de las exportaciones a Corea del Sur en las exportaciones totales de El Salvador se multiplicó por seis entre 2018 y 2020. Las exportaciones de azúcar de El Salvador a Corea del Sur se triplicaron con creces entre 2019 y 2020 (aumentaron de 14.7 millones de USD en 2019 a 48 millones de USD en 2020) (ONU, 2022[17]). Las exportaciones a Panamá, México y República Dominicana también incrementaron considerablemente tanto en valor absoluto como en términos de porcentaje de las exportaciones totales de El Salvador tras la conclusión de los acuerdos comerciales con estos países (Gráfico 3.9). Sin embargo, la participación en las exportaciones totales de las exportaciones de El Salvador a otros países con los que El Salvador ha concluido acuerdos comerciales tales como Cuba, Taipéi chino, Colombia y Chile ha aumentado a un ritmo más moderado, ha fluctuado bastante o ha incluso disminuido en el caso de los Estados Unidos y de la UE. Las exportaciones a la UE cayeron en valor absoluto y como parte de las exportaciones totales de El Salvador tras la entrada en vigor del acuerdo en 2013 (BCR, 2021[25]). Esto se debió en parte a la caída de la producción de café, un importante rubro de exportación a los países de la Unión Europea. Esta caída estuvo ligada a la afectación por la roya y la caída en los precios. Adicionalmente, como parte de los esfuerzos de diplomacia económica, El Salvador empezó a nombrar consejeros económicos en sus misiones diplomáticas en 2022 (15 en 2022). Su misión es apoyar la promoción de exportaciones y turismo y la atracción de inversiones.

Gráfico 3.9. Algunos acuerdos comerciales han impulsado las exportaciones de El Salvador, pero no todos han tenido el impacto deseado

Exportaciones como porcentaje del total, y fecha de entrada en vigor de los tratados comerciales



Notas: Los rombos negros simbolizan los años de la entrada en vigor de los acuerdos comerciales. El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América (CAFTA) entró en vigor en 2006 en El Salvador. El acuerdo comercial entre Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y la Unión Europea entró en vigor en 2013 en El Salvador. El acuerdo comercial entre Guatemala, Honduras, El Salvador y México entró en vigor en 2001 en El Salvador y el acuerdo entre Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y México entró en vigor en 2012. El acuerdo comercial entre Centroamérica (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) y Panamá entró en vigor en 2003 en El Salvador. El acuerdo comercial entre Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y la República Dominicana entró en vigor en 2001 en El Salvador. El acuerdo comercial entre Centroamérica y la República de Corea entró en vigor en 2020 en El Salvador.

Fuente: BCR (2021[25]), *Comercio Exterior*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1012&title=Base%20de%20Datos%20Comercio-Exterior&lang=es.

StatLink https://stat.link/amcxy2

La IED en El Salvador se dirige a actividades que requieren una escasa cualificación y no llega a los sectores más innovadores, con una alta intensidad tecnológica

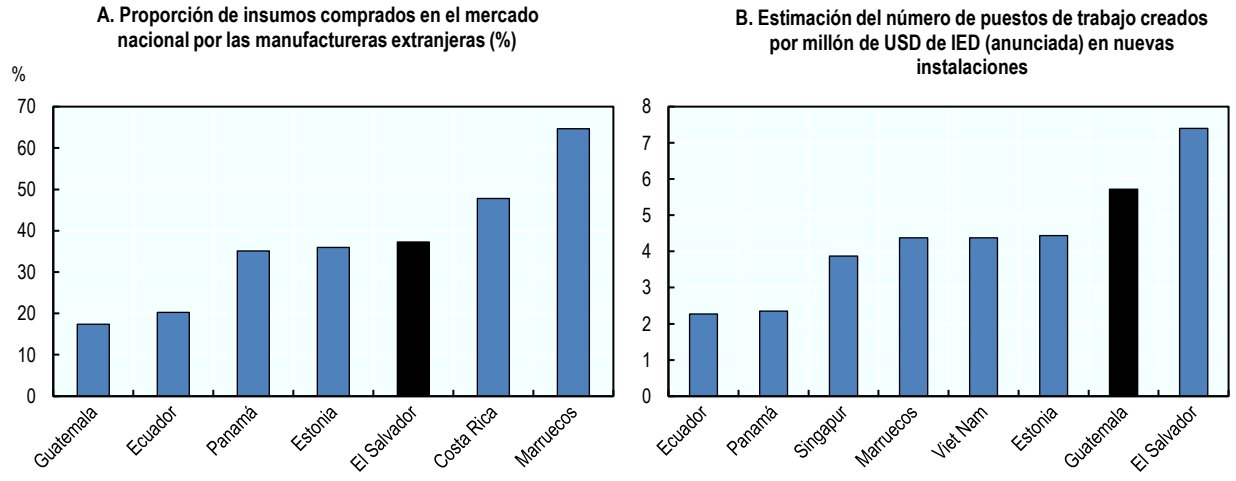
La IED puede contribuir de manera importante a aumentar la productividad de El Salvador. A través de la IED, se pueden transferir conocimientos técnicos especializados y tecnologías extranjeras a las economías receptoras, sobre todo mediante la creación de vínculos entre empresas extranjeras y socios o proveedores locales. Por medio de estos vínculos, las empresas locales pueden acceder a nuevas tecnologías, prácticas y competencias técnicas y de gestión y adoptarlas, lo que incrementa sus niveles de productividad. Los requisitos técnicos y las normas de calidad de las empresas extranjeras pueden propiciar también mejoras tecnológicas por parte de los proveedores locales. Además, se pueden producir transferencias de tecnología por imitación: las empresas locales pueden imitar las prácticas y las tecnologías de las empresas extranjeras mediante la observación o contratando a trabajadores formados por empresas extranjeras. Aparte de las transferencias de conocimientos, la IED también puede mejorar el acceso de socios y proveedores locales a los mercados internacionales y aumentar así, en última instancia, la integración (comercial) internacional de la economía. La IED puede contribuir también al aumento de la productividad incrementando la competencia en el mercado local, al forzar el cierre de empresas menos productivas de manera que los recursos se desplacen a otras más productivas (OCDE, 2015[28]; Banco Mundial, 2017[29]).

El nivel de entradas de IED en El Salvador es moderado. Las entradas netas de IED en El Salvador alcanzaron un promedio de 2.1 % del PIB entre 2015 y 2019, frente al promedio de 3.7 % del PIB de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2020[1]). Entre 2012 y 2017, un 51.3 % de las entradas netas de IED en El Salvador se dirigieron al sector industrial y un 48.3 %, al sector servicios. Las entradas netas de IED en servicios se dirigieron principalmente a actividades de finanzas y seguros (27.7 % de la IED), comercio (12.4 %) e información y comunicación (4.1 %) (Sierra, 2019[9]). Entre 2014 y 2018, los principales países de origen de las entradas de IED en El Salvador fueron Panamá (32.7 % de las entradas de IED) y Estados Unidos (27.8 % de las entradas de IED) (CEPAL, 2019[30]).

El Salvador muestra resultados relativamente positivos en cuanto a vínculos de la cadena de suministro entre empresas extranjeras y nacionales. En El Salvador, las empresas manufactureras extranjeras compran un 37 % de sus insumos en el mercado nacional (Gráfico 3.10, Panel A). Los datos de El Salvador son mejores que los de otros países de América Latina, como Guatemala, Panamá y Ecuador, y de países desarrollados como Estonia, pero siguen por detrás de los de Costa Rica (48 %) y Marruecos (65 %). El Salvador ocupa el puesto 23 por porcentaje de compras nacionales de las empresas manufactureras extranjeras entre los 61 países de los que existen datos disponibles. No obstante, el porcentaje de compras nacionales de las empresas manufactureras extranjeras en El Salvador en promedio sigue siendo inferior a la mitad del que registran los países mejor situados, entre ellos Colombia (93 %) (OCDE, 2019[31]).

La IED en El Salvador suele ser intensiva en mano de obra. En una comparación internacional relativa a la creación de empleo, las empresas extranjeras en El Salvador presentan buenos resultados. En promedio, en El Salvador se crean 5.7 nuevos puestos de trabajo por millón de USD de IED en nuevas instalaciones (anunciada) (Gráfico 3.10, Panel B). Esta cifra es inferior a la de Costa Rica (creación de 7.4 puestos de trabajo) pero superior a la de otros países latinoamericanos y otros países de referencia de Asia, África y Europa (OCDE, 2019[31]). Estos datos ponen de manifiesto que la IED en El Salvador se dirige a sectores con una intensidad relativamente alta en mano de obra. De hecho, tanto el sector textil y confección como la industria alimentaria, dos sectores importantes de la economía de El Salvador, figuran entre los diez sectores mejor situados a nivel mundial en cuanto a creación de empleo por millón de USD de IED en nuevas instalaciones (anunciada) (OCDE, 2019[31]) porque estos sectores suelen necesitar mucha mano de obra.

Gráfico 3.10. El Salvador muestra resultados positivos en cuanto a la creación de empleo y los vínculos locales



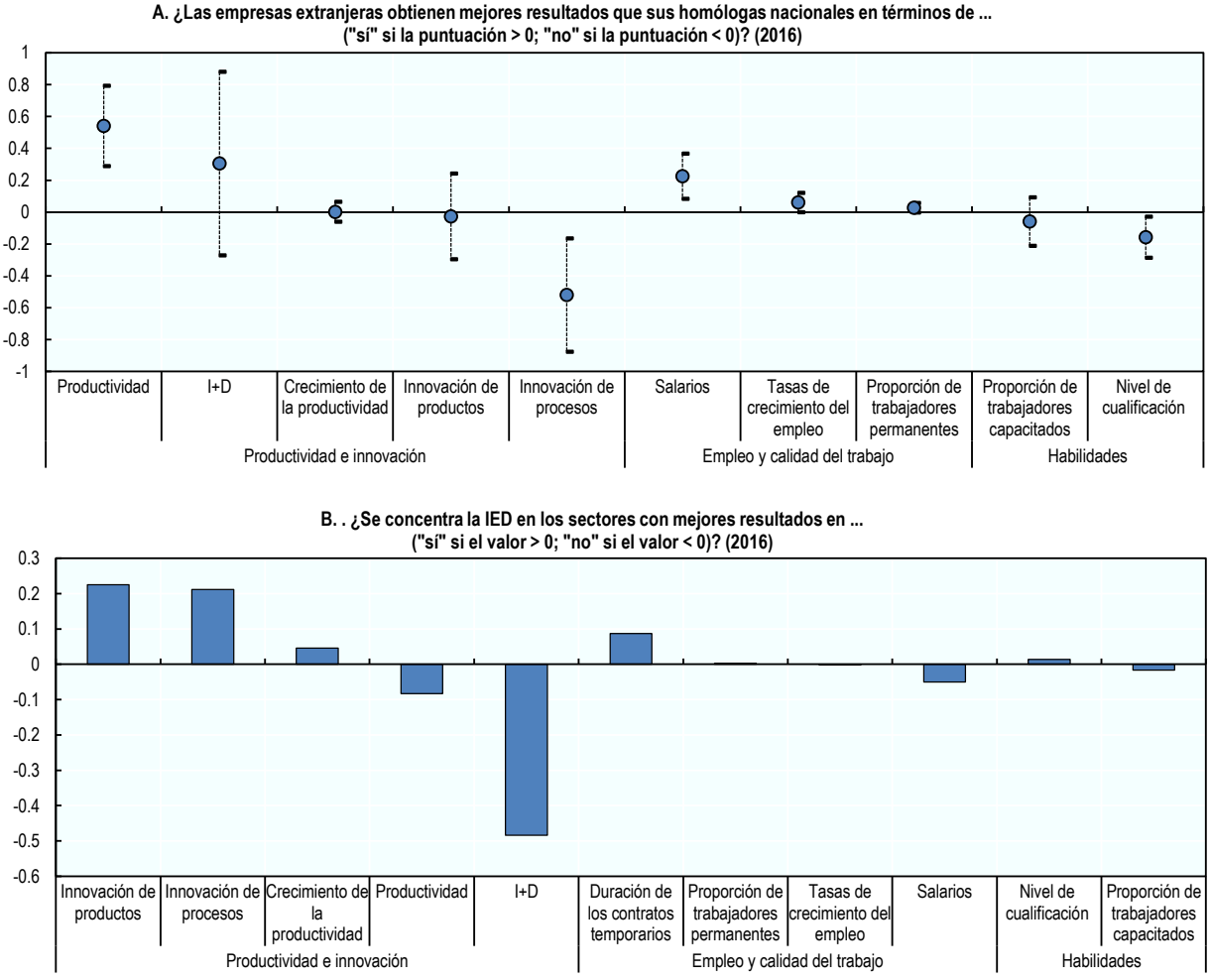
Fuente: OCDE (2019[31]), *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm.

StatLink https://stat.link/zfjv62

Las empresas extranjeras en El Salvador superan a sus homólogas nacionales en cuanto a productividad, salarios y el grado de sofisticación tecnológica de los sectores en los que invierten. Las empresas extranjeras en El Salvador obtienen mejores resultados que sus homólogas nacionales en cuanto a productividad y, además, pagan salarios más altos en promedio (Gráfico 3.11, Panel A). Por lo tanto, las empresas extranjeras en El Salvador parecen ser competitivas en cuanto a costos y más productivas y eficientes que sus homólogas nacionales. Además, la IED en El Salvador se concentra en sectores con mejores resultados en innovación en procesos y productos (Gráfico 3.11, Panel B).

No obstante, las empresas extranjeras en El Salvador presentan resultados inferiores a las nacionales en cuanto a innovación en procesos y nivel de cualificación exigido (Gráfico 3.11, Panel A). Además, en El Salvador, la IED no se destina de forma principal a sectores que requieran un número especialmente elevado de cualificaciones, sino a sectores con un bajo nivel de I+D (Gráfico 3.12, Paneles A y B). En los diferentes países de la OCDE, la IED se concentra en sectores con una productividad laboral superior y mayores niveles de I+D.

Gráfico 3.11. Las empresas extranjeras en El Salvador son más productivas y pagan salarios más altos, pero la IED no se dirige a los sectores más productivos y con mayor nivel de I+D del país



Nota: Panel A: este gráfico muestra indicadores de Tipo 1. Los indicadores de Tipo 1 miden el desempeño de las empresas extranjeras en relación con las nacionales con respecto a un determinado resultado. El indicador toma un valor positivo si las empresas extranjeras presentan resultados superiores a los de las nacionales, y negativo si estas últimas obtienen resultados inferiores en promedio. Los intervalos de confianza se indican a un nivel de confianza del 95 %. Si el intervalo de confianza atraviesa la línea cero, la diferencia entre los resultados promedio de las empresas extranjeras y nacionales no es estadísticamente significativa. Panel B: este gráfico muestra indicadores de Tipo 2. Los indicadores de Tipo 2 muestran si la IED se concentra en sectores con resultados superiores o inferiores de desarrollo sostenible, controlando al mismo tiempo la envergadura económica de cada sector. Paneles A y B: consúltese en los Anexos B y C de OCDE (2019[31]) una descripción pormenorizada de la metodología y los datos.

Fuente: OCDE (2019[31]), *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment*, http://www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm.

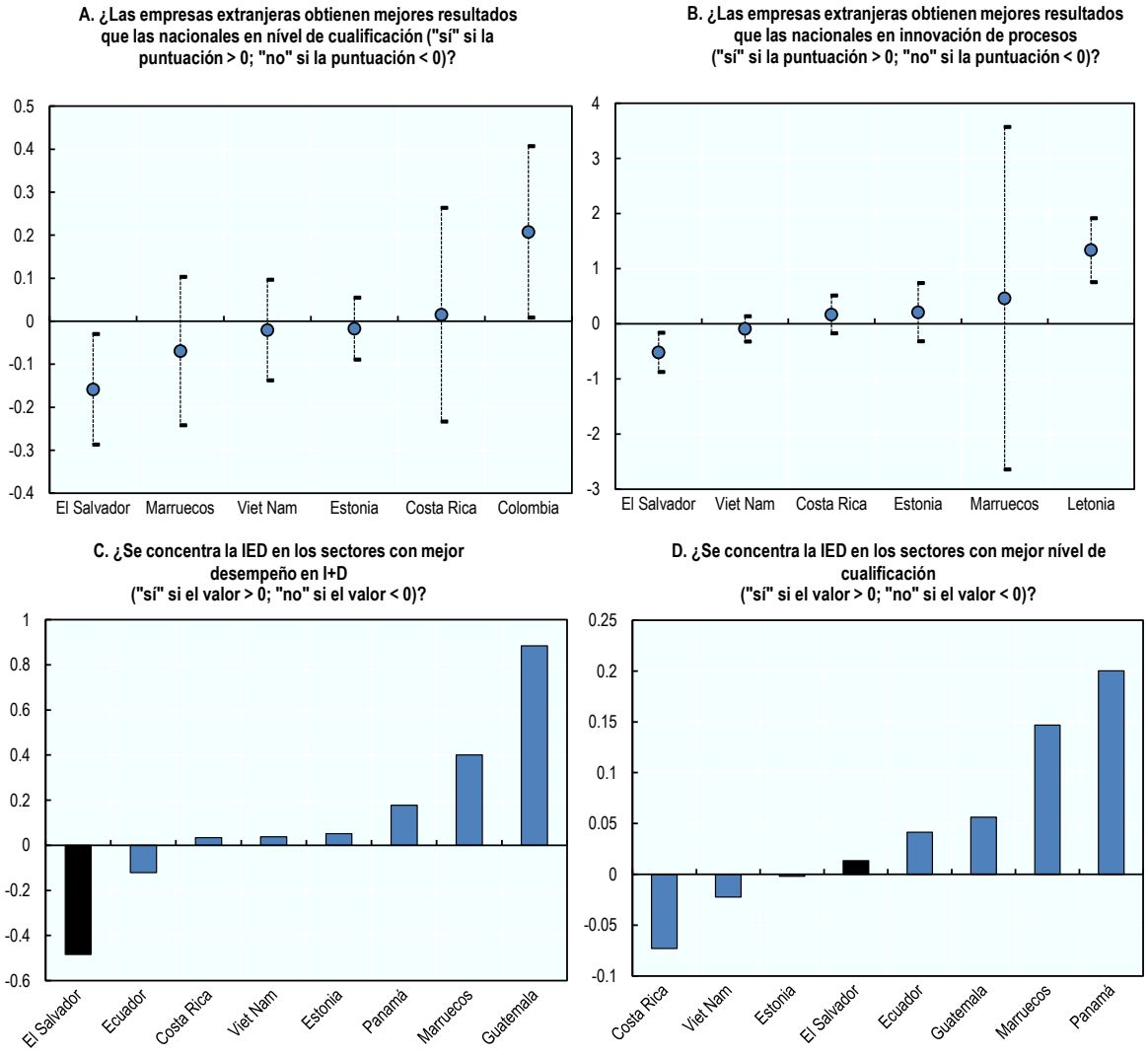
StatLink https://stat.link/9tcykq

Se podría aprovechar la IED en El Salvador para contribuir de forma más importante al aumento de la productividad y el ascenso en la cadena de valor. En el futuro, atraer IED más innovadora y que requiera mayores cualificaciones en sectores más productivos de la economía podría ayudar a El Salvador a ascender en la cadena de valor y aumentar la productividad. Aun así, la atracción de IED en sectores de inferior valor añadido puede contribuir a que se produzcan mejoras en estos sectores, por ejemplo, en aquellos que se dedican a manufacturas ligeras de productos exportables. Una comparación internacional con otras economías en desarrollo muestra una enorme variación del grado en que diferentes países atraen IED a sectores con un alto nivel de cualificaciones e I+D (Gráfico 3.12, Paneles C y D). Por tanto,

para aprovechar el efecto potencialmente transformador de la IED, es necesario coordinar las políticas de promoción de las inversiones con las de transformación económica.

Gráfico 3.12. En relación con otros países, El Salvador presenta carencias en cuanto a nivel de I+D, innovación y cualificación de la IED

Datos de 2020 o de la encuesta empresarial más reciente disponible en cada país en 2020



Nota: Paneles A y B: este gráfico muestra indicadores de Tipo 1. Los indicadores de Tipo 1 miden el desempeño de las empresas extranjeras en relación con las nacionales con respecto a un determinado resultado. El indicador toma un valor positivo si las empresas extranjeras presentan resultados superiores a los de las nacionales y negativo, si estas últimas obtienen resultados inferiores en promedio. Los intervalos de confianza se indican a un nivel de confianza del 95 %. Si el intervalo de confianza atraviesa la línea cero, la diferencia de los resultados promedio de las empresas extranjeras y nacionales no es estadísticamente significativa. Paneles C y D: este gráfico muestra indicadores de Tipo 2. Los indicadores de Tipo 2 muestran si la IED se concentra en sectores con resultados superiores o inferiores de desarrollo sostenible, controlando al mismo tiempo la envergadura económica de cada sector. Paneles A, B, C y D: consúltese en los Anexos B y C de OCDE (2019[31]) una descripción pormenorizada de la metodología y los datos.

Fuente: OCDE (2019[31]), *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment*, http://www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm.

StatLink https://stat.link/32wyr4

La participación de El Salvador en las cadenas de valor mundiales y regionales brinda oportunidades sin explotar para aumentar la productividad

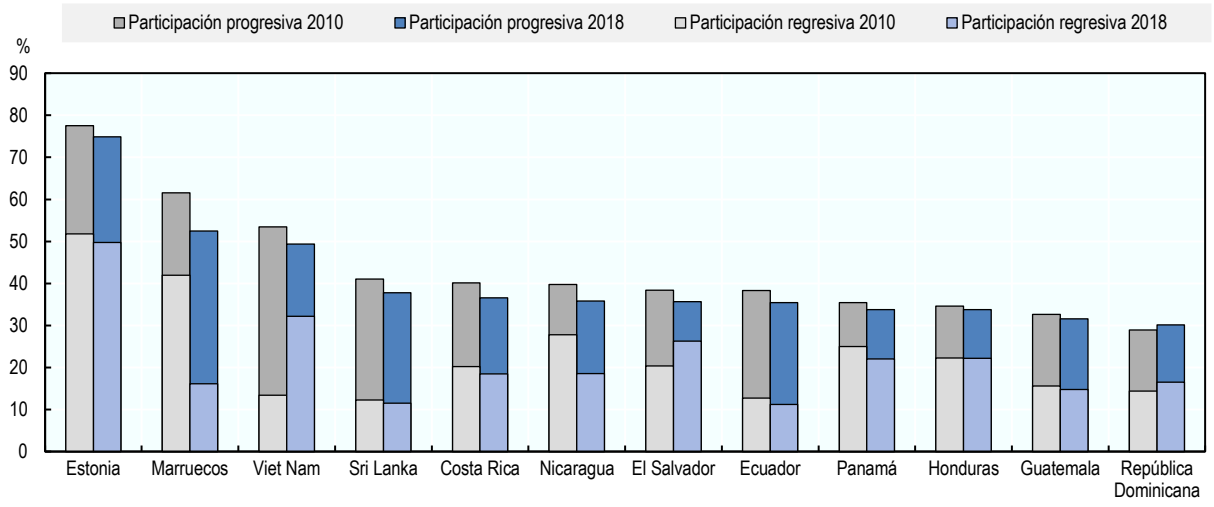
Según revelan nuevos análisis, la participación en las cadenas de valor mundiales puede reportar a los países múltiples ventajas. En particular, según Cadestin, Gourdon y Kowalski (2016[32]), puede aumentar la productividad y propiciar una mayor diversificación y sofisticación de los procesos de producción. La participación en las cadenas de valor mundiales puede adoptar varias formas y suele cuantificarse según el uso de insumos extranjeros en la producción (participación regresiva) y el suministro de bienes intermedios a las cadenas de valor (participación progresiva). Criscuolo y Timmis (2017[33]) muestran pruebas que la participación en las cadenas de valor mundiales incrementa la productividad por medio de varios canales, pues permite una mayor especialización vertical, genera competencia en los mercados nacionales de insumos, permite a las empresas acceder a tecnología y conocimientos integrados en nuevas variedades de insumos y es un vehículo con efectos positivos indirectos en materia de conocimientos propiciados por la IED.

Existen posibilidades para seguir incrementando la participación de las empresas salvadoreñas en las cadenas de valor mundiales. La experiencia de los principales sectores exportadores de El Salvador integrados en las cadenas de valor mundiales muestra que su internacionalización puede impulsar la productividad. No obstante, los sectores que proporcionan materias primas y bienes intermedios basados en materias primas a las cadenas de valor mundiales y regionales presentan resultados heterogéneos. Por lo tanto, también es posible aumentar la contribución de la internacionalización a la productividad mejorando las perspectivas de las empresas y sus capacidades dentro de las cadenas de valor mundiales. Por último, las cadenas de valor regionales pueden respaldar la transformación productiva creando mayor valor añadido en la región (como ocurre con los textiles) y generando capacidad productiva en bienes que todavía no pueden competir a nivel mundial.

La participación de El Salvador en las cadenas de valor mundiales es similar a la de sus homólogos regionales, pero inferior a la de países de referencia que tienen mayor relevancia en las redes de producción regionales (Gráfico 3.13). La expansión de las cadenas de valor mundiales se ralentizó de forma significativa tras la crisis económica mundial (OMC, 2019[34]). Pese a que, desde entonces, las cadenas de valor mundiales complejas han crecido relativamente más rápido, esto ha provocado una reducción de la participación relativa de El Salvador en las cadenas de valor mundiales, y también de la mayoría de países del grupo de la comparación.

Gráfico 3.13. La participación de El Salvador en las cadenas de valor mundiales es similar a la de sus homólogos regionales, pero ha caído ligeramente en la última década

Participación regresiva y participación progresiva en las cadenas de valor mundiales, 2010 y 2018



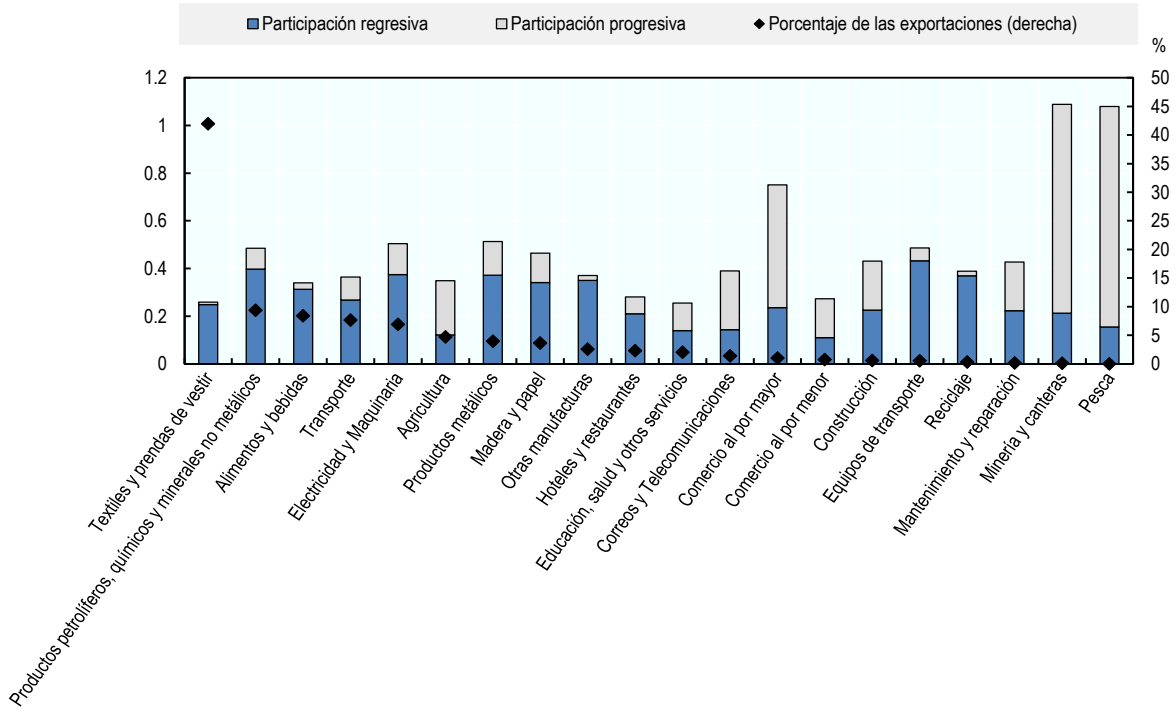
Nota: Por "participación regresiva" se entiende el valor añadido extranjero como porcentaje de las exportaciones. Por "participación progresiva" se entiende el valor añadido nacional integrado en las exportaciones extranjeras, como porcentaje de las exportaciones totales.
Fuente: Los cálculos de los autores se basan en UNCTAD/Eora (2020[35]), *UNCTAD-Eora Global Value Chain Database*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, https://www.worldmrio.com/unctadgvc/.

StatLink https://stat.link/5n7kpo

La participación de El Salvador en las cadenas de valor mundiales se produce en gran medida a través de canales regresivos en los sectores exportadores principales. El mayor sector exportador, el de los textiles y la confección, usó algo menos del 25 % de insumos importados en la producción de sus exportaciones, según datos de la base de datos Global Value Chain Database de la UNCTAD y Eora (UNCTAD/Eora, 2020[35]). En otros sectores exportadores importantes se observa el mismo patrón, tanto en las manufacturas (petróleo, productos químicos y productos minerales no metálicos, productos eléctricos y maquinaria) y en determinados servicios, tales como el transporte (Gráfico 3.14). Ciertas exportaciones del sector primario se encuentran más integradas en las cadenas de valor mundiales, en particular la pesca y la minería, pero representan una fracción mucho más pequeña de las exportaciones. Además, se encuentran situadas en fases anteriores (*upstream*) de sus respectivas cadenas de valor, mientras que la mayoría de los sectores manufactureros se sitúan en actividades posteriores (*downstream*) de sus respectivas cadenas de valor. En otras palabras, los sectores con una alta participación progresiva en El Salvador emplean un número relativamente reducido de insumos importados para producir bienes intermedios destinados a la exportación, en gran medida porque los productos que exportan no requieren una transformación compleja. Por el contrario, sectores como el de los textiles y la confección exportan productos finales y, por ende, se sitúan al final de la cadena de valor de producción.

Gráfico 3.14. El Salvador participa en gran medida en las cadenas de valor mundiales a través de canales regresivos en los principales sectores exportadores

Participación regresiva y participación progresiva de El Salvador en las cadenas de valor mundiales, por sector, 2017 y porcentaje de exportaciones en valor añadido



Nota: Por "participación regresiva" se entiende el valor añadido extranjero como porcentaje de las exportaciones. Por "participación progresiva" se entiende el valor añadido nacional integrado en las exportaciones extranjeras, como porcentaje de las exportaciones totales.
Fuente: Los cálculos de los autores se basan en UNCTAD/Eora (2020[35]), *UNCTAD-Eora Global Value Chain Database*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, https://www.worldmrio.com/unctadgvc/.

StatLink https://stat.link/rjen5s

Las cadenas de valor regionales desempeñan un papel principal en la inserción de El Salvador en las cadenas de valor mundiales. Hasta un 8 % del valor añadido integrado en las exportaciones salvadoreñas se genera en otros territorios de Centroamérica (p. ej., en la República Dominicana), mientras que un 6 % se genera en Estados Unidos. Por el contrario, del 4.7 % de las exportaciones salvadoreñas integradas en exportaciones de terceros países, se exporta un 1.5 % a la región de Centroamérica. La naturaleza de las cadenas de valor mundiales y regionales en ocasiones difiere. Por ejemplo, pese a que existe una cadena de valor regional en la producción de textiles y prendas de confección, esta se dirige principalmente a exportaciones cuyo destino es Estados Unidos, país que importa un 71 % de las exportaciones de este tipo de productos de El Salvador, fundamentalmente como productos terminados. La trascendencia de las cadenas de valor regionales pone de manifiesto la creciente importancia que reviste el comercio regional para El Salvador. El comercio con la región de Centroamérica aumentó del 28 % al 55 % de las exportaciones salvadoreñas entre los años 2000 y 2018 (BCIE, 2020[36]).

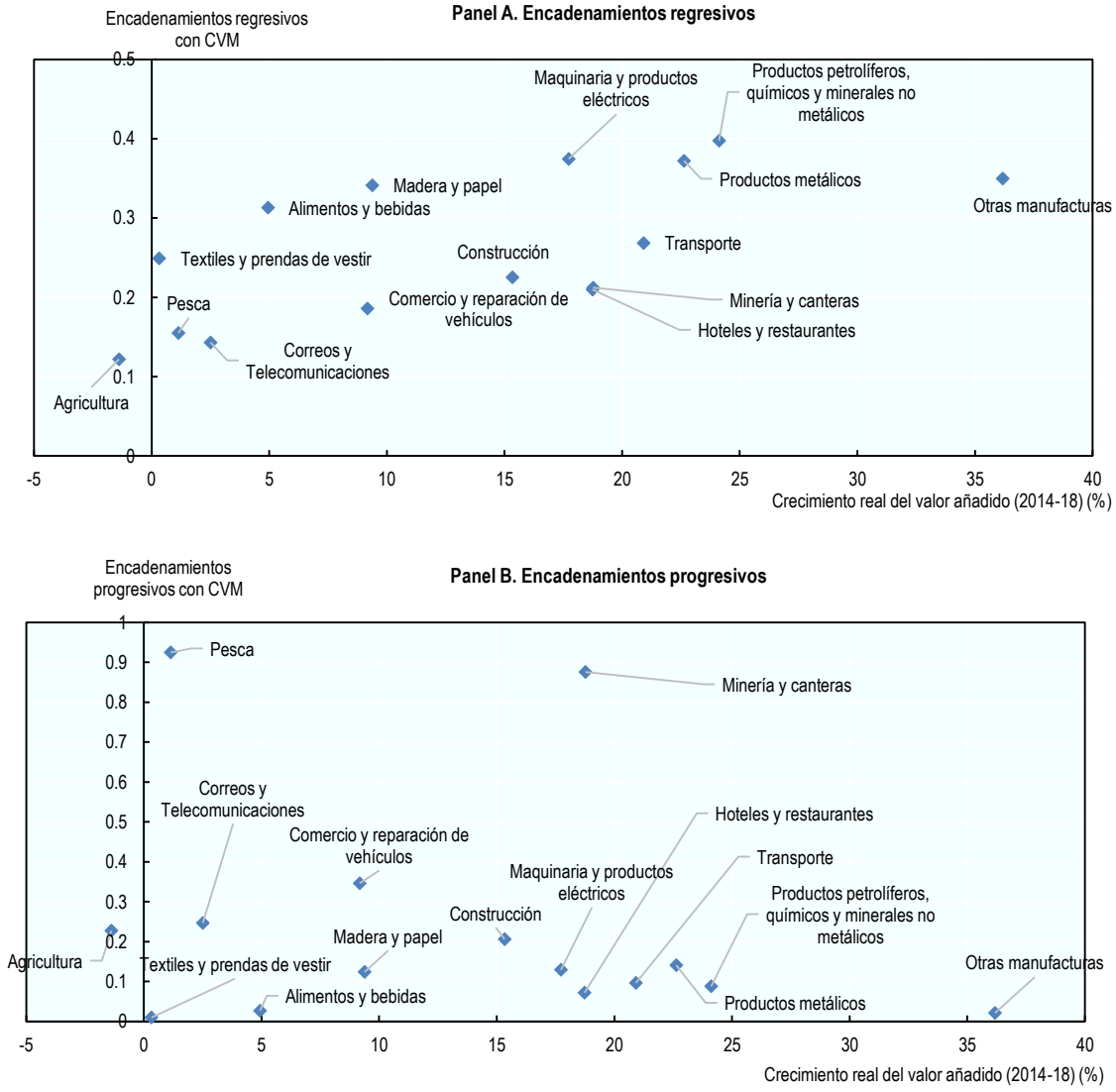
Los sectores con encadenamientos regresivos han aumentado en volumen y productividad en los últimos años. El Gráfico 3.15 muestra el aumento de valor añadido por sector agregado vinculado a la intensidad de encadenamientos regresivos y progresivos con las cadenas de valor mundiales de cada sector. El Gráfico 3.16, por su parte, muestra la relación entre la inserción en cadenas de valor mundiales y el aumento del valor añadido por trabajador. La selección de sectores se realizó buscando coincidencias

entre los cuadros de oferta y utilización y la Global Value Chain Database de UNCTAD-Eora, y excluye los servicios profesionales y empresariales que se clasifican de diferente manera en estas dos bases de datos. Los encadenamientos progresivos pueden garantizar el nivel de la demanda mediante la demanda de productos mundiales para la exportación. No obstante, los sectores con una mayor participación progresiva en las cadenas de valor mundiales no mostraron un desempeño especialmente positivo durante el período analizado. Pese a que el sector de las industrias mineras y extractivas experimentó un importante aumento del valor añadido, el crecimiento de la productividad fue muy modesto. Por otra parte, la mayoría de los sectores con importantes encadenamientos regresivos no solo registraron un aumento del valor añadido, sino que dicho crecimiento se vio impulsado, cuando menos en parte, por el incremento de la productividad laboral.

Pese al buen desempeño de los sectores manufactureros que poseen vínculos más importantes con las cadenas de valor mundiales, la integración en las cadenas de valor mundiales brinda oportunidades sin explotar en El Salvador. De hecho, la participación general en las cadenas de valor mundiales sigue siendo relativamente escasa en este país y ni esta subregión ni determinados sectores integrados en las cadenas de valor mundiales han registrado un aumento de la productividad. Para aprovechar al máximo la integración en las cadenas de valor mundiales, es preciso comenzar por la política comercial, ya que cuando los productos finales deben atravesar la frontera varias veces, se les aplican múltiples aranceles. Además, las pruebas indican que, en el marco de las cadenas de valor mundiales, la introducción de pequeñas mejoras en materia de facilitación del comercio puede incrementar considerablemente el eventual comercio de valor añadido. Según un análisis de la OCDE acerca de los principales factores determinantes de la participación en las cadenas de valor mundiales, revisten especial importancia la facilitación del comercio y el funcionamiento de los servicios de aduanas, la calidad de las infraestructuras y las instituciones, la protección de la propiedad intelectual y la calidad del suministro eléctrico (Kowalski et al., 2015[37]).

Gráfico 3.15. Las concatenaciones regresivas de las cadenas de valor mundiales han respaldado el crecimiento sectorial

El Salvador, 2017

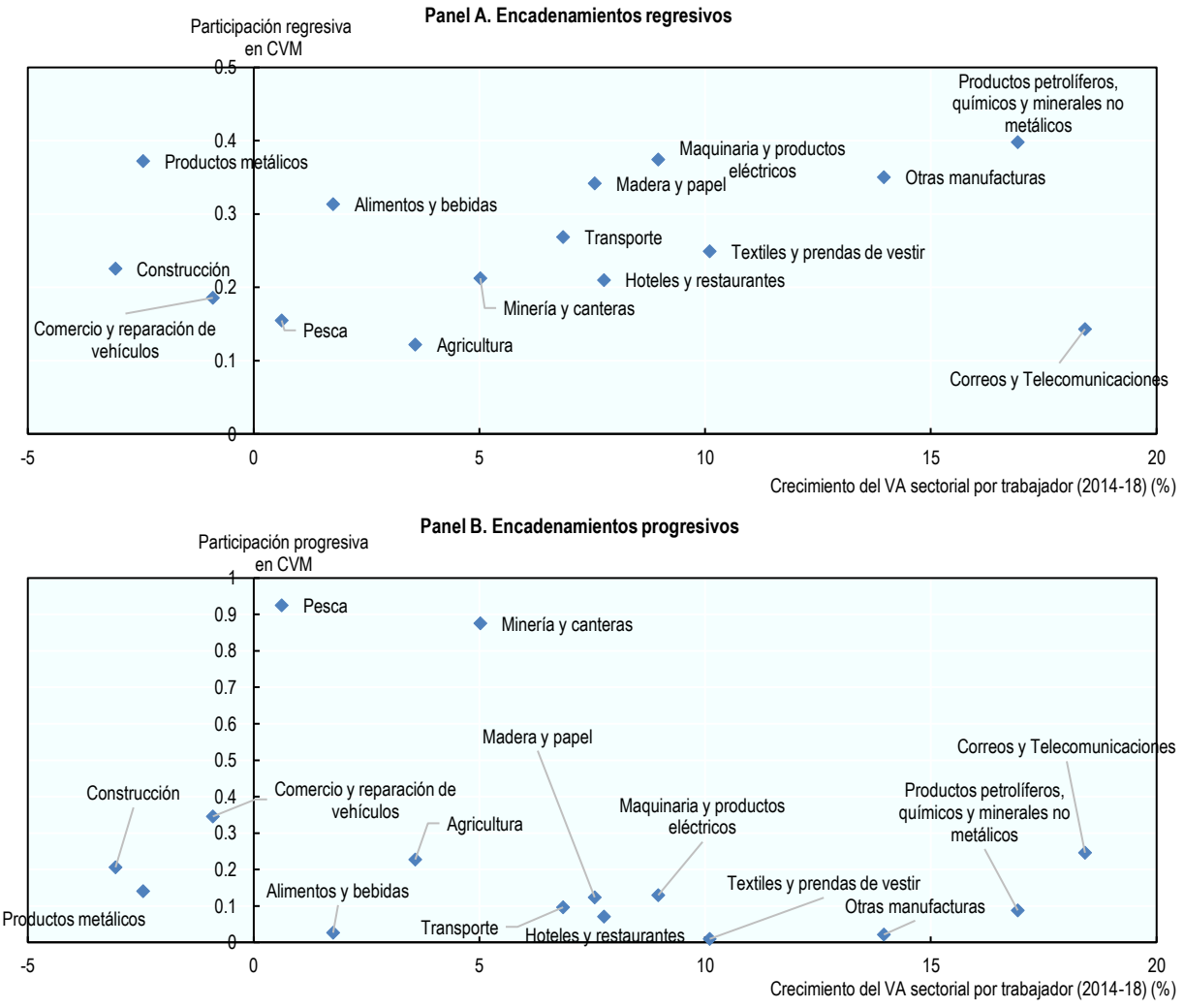


Nota: Por "participación regresiva" se entiende el valor añadido extranjero como porcentaje de las exportaciones. Por "participación progresiva" se entiende el valor añadido nacional integrado en las exportaciones extranjeras, como porcentaje de las exportaciones totales.
Fuente: Los cálculos de los autores se basan en UNCTAD/Eora (2020[35]), *UNCTAD-Eora Global Value Chain Database*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, https://www.worldmrio.com/unctadgvc/. Productividad derivada de BCR (2020[8]), *Cuadros de oferta utilización*, Banco Central de la Reserva, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/esquema/1822032207.xlsx.

StatLink https://stat.link/cn7z8r

Gráfico 3.16. Los sectores con concatenaciones regresivas más amplias en las cadenas de valor mundiales registraron un mayor aumento de la productividad

Participación en las cadenas de valor mundiales y aumento del valor añadido por trabajador, por sector, El Salvador, 2017



Nota: Por "participación regresiva" se entiende el valor añadido extranjero como porcentaje de las exportaciones. Por "participación progresiva" se entiende el valor añadido nacional integrado en las exportaciones extranjeras, como porcentaje de las exportaciones totales.
Fuente: Los cálculos de los autores se basan en UNCTAD/Eora (2020[35]), *UNCTAD-Eora Global Value Chain Database*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, https://www.worldmrio.com/unctadgvc/.

StatLink https://stat.link/x6ejzg

Solo una pequeña fracción de empresas salvadoreñas son competitivas a nivel mundial y existen grandes diferencias dentro de los sectores

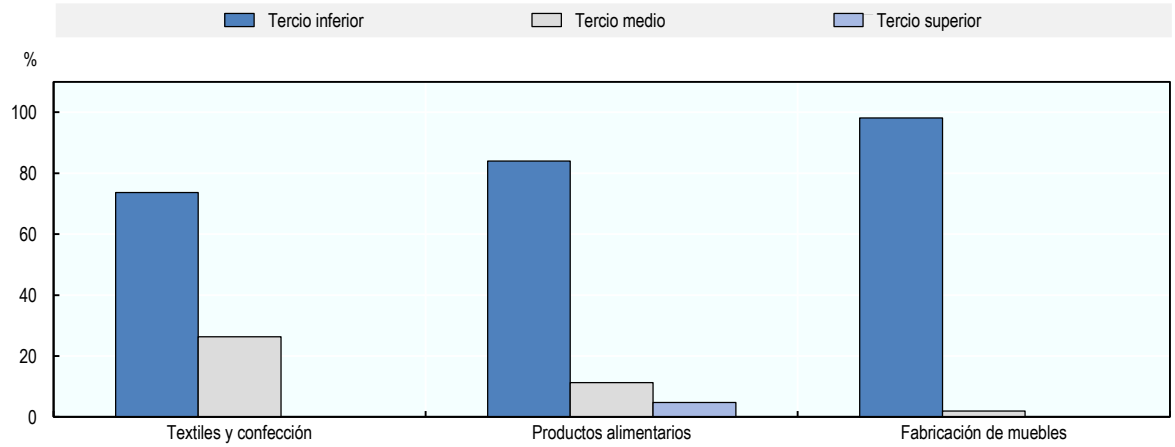
La productividad total de los factores (PTF) es una medida fundamental de desempeño a nivel de empresa. La PTF refleja la eficiencia con la que se utilizan los factores de producción. A nivel agregado, la PTF no solo refleja la tecnología de producción, sino también factores institucionales que pueden desempeñar un papel importante en la eficiencia de la producción, tanto en términos de organización de

esta (p. ej., de prácticas de gestión) como en términos de rentabilidad empresarial (a través de la calidad de los factores de producción, que no suele medirse correctamente, a través de la apropiabilidad de los rendimientos o de otros costos en los que se incurre al realizar una actividad empresarial y que limitan el valor añadido a nivel de empresa). Esta sección usa las estimaciones de PTF obtenidas a partir de las encuestas de empresa (*Enterprise Surveys*) del Banco Mundial para mostrar la distribución de la productividad de las empresas salvadoreñas en comparación con la distribución mundial de la productividad en el mismo sector (Francis et al., 2020[38]).[6]

El desempeño de las empresas de las principales industrias manufactureras de El Salvador en materia de productividad total de los factores (PTF) sigue siendo deficiente en comparación con otros países. El Gráfico 3.17 muestra la distribución de la PTF de las empresas en relación con la distribución mundial dentro del mismo sector. Si la distribución de la productividad de un determinado sector de El Salvador coincidiese con la distribución mundial, un 33 % de sus empresas se situarían en cada uno de los cuantiles mundiales. En las principales industrias manufactureras de El Salvador (textiles y confección y productos alimentarios), la amplia mayoría de las empresas (73.7 % y 84 % respectivamente) pertenece al tercio de empresas del mundo con desempeño más bajo en términos de PTF. Prácticamente todas las empresas que se dedican a la fabricación de muebles (98.1 %) —otra industria manufacturera importante de El Salvador— pertenecen al 33 % de empresas menos productivas del mundo. Ni en el sector de textiles y confección ni en el de fabricación de muebles hay ninguna empresa que pertenezca al tercio de empresas más productivas del mundo. Además, en el sector manufacturero de productos alimentarios, el porcentaje de empresas que se sitúa en el tercio superior a nivel mundial en términos de PTF es bajo (4.7 %). Si cada empresa manufacturera se asigna a su grupo en la distribución de la productividad global de su sector, solo el 17 % de las empresas salvadoreñas aparecen en el tercio superior de la distribución (Gráfico 3.18). Esto se debe en gran parte a la pequeña proporción de empresas competitivas a nivel mundial en sectores manufactureros claves (como textiles y confección, y productos alimentarios) en El Salvador. Por otro lado, cuando todas las empresas se comparan con la distribución global de la PTF, el 31 % de las empresas salvadoreñas se encuentran en el tercio superior. Esto se explica por la presencia de empresas altamente productivas en otros sectores (como la publicación).[7]

Gráfico 3.17. Existen diferencias en términos de PTF no solo entre subsectores manufactureros, sino también dentro de los propios subsectores

Empresas de El Salvador por la posición que ocupan en la distribución mundial de PTF, 2016

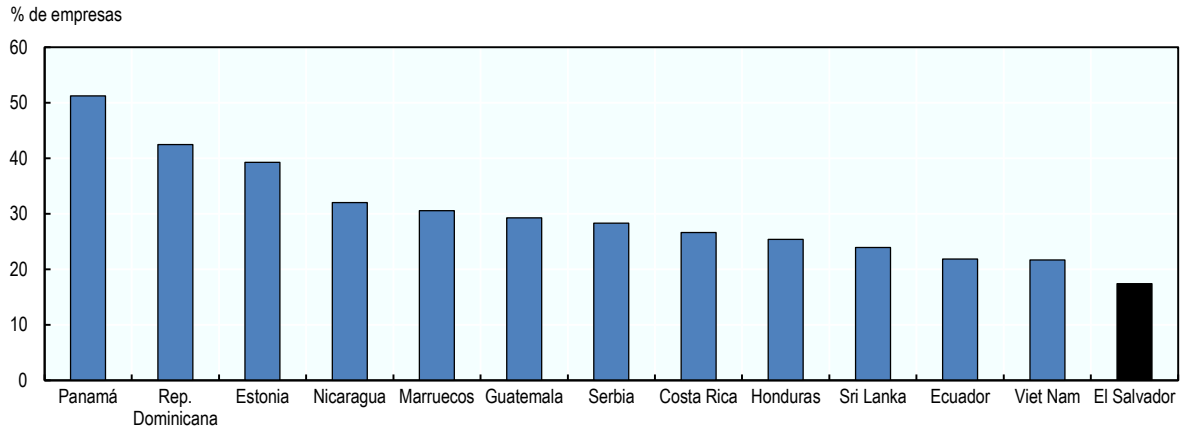


Fuente: El cálculo de los autores se basa en Banco Mundial (2016[39]), *Enterprise Surveys - El Salvador*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2016/el-salvador.

StatLink https://stat.link/km32yr

Gráfico 3.18. Una parte relativamente pequeña de las empresas manufactureras salvadoreñas son competitivas a nivel mundial en términos de PTF

Proporción de empresas en el tercio superior de la distribución mundial de PTF de su sector, todas las industrias manufactureras, encuesta más reciente de cada país



Fuente: El cálculo de los autores se basa en Banco Mundial (2016[39]), *Enterprise Surveys - El Salvador*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2016/el-salvador.

StatLink https://stat.link/yroesw

Las empresas altamente productivas en El Salvador son empresas que innovan. La distribución de la productividad está sesgada hacia la izquierda para casi todos los sectores: en la mayoría de los sectores, hay pocas empresas altamente productivas. Por tanto, es especialmente importante determinar las características de estas empresas. La innovación se destaca entre los indicadores de alta productividad: el 29 % de las empresas que introdujeron un nuevo producto, servicio o proceso en los últimos tres años se caracterizan por niveles de productividad en el tercio superior, frente al 3 % de las que no lo hicieron, y el resultado es similar sin importar si la productividad se mide mediante la introducción de nuevos productos, servicios o procesos. Sin embargo, al comparar internacionalmente, solo el 42 % de las empresas salvadoreñas innovaron en el tiempo de referencia, cerca de algunos pares subregionales como la República Dominicana (42 %), pero significativamente por detrás de otros como Costa Rica (68 %). La orientación a la exportación también contribuye a identificar empresas más productivas, pero en menor grado: el 22 % de las empresas que exportan son altamente productivas, mientras que el 17 % de las empresas que no exportan lo son. Otros factores no parecen desempeñar un papel importante: es menos probable que las empresas extranjeras sean altamente productivas (a pesar de que las empresas extranjeras tienen un mejor desempeño en promedio) y también es menos probable que las empresas con certificaciones internacionales sean altamente productivas, lo que indica que la certificación sirve para capitalizar las ventajas existentes (incluidas ventajas en los costes) en lugar de generar inevitablemente otras nuevas.

El tamaño del sector informal de El Salvador es un lastre para la productividad y la calidad del empleo

El Salvador cuenta con un sector informal importante. Según la encuesta a micro y pequeñas empresas realizada por CONAMYPE en 2017, el 75 % de las micro y pequeñas empresas de El Salvador son informales (no cuentan con registro de IVA) (CONAMYPE, 2018[40]). Además, en 2019, el 69.1 % del empleo en El Salvador era informal y esta tasa no ha variado sustancialmente en la última década (OIT, 2022[2]).

Las empresas informales generan un valor agregado más bajo y pagan salarios más bajos a sus empleados. Entre las micro y pequeñas empresas de El Salvador, la productividad del trabajo está fuertemente asociada a los salarios promedio, tanto entre empresas informales como aquellas que están registradas. Según Banegas y Winkler (2020[41]), las pymes formales del quintil más productivo pagan salarios ocho veces superiores a las menos productivas. A su vez, los trabajadores informales reciben salarios horarios 5.8 veces inferiores a los de los trabajadores formales, una de las tasas más altas de los 40 países cubiertos por la base de datos sobre trabajadores informales y sus hogares de la OCDE (OCDE, 2021[42]). Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de El Salvador de 2019, el salario promedio de los trabajadores formales fue de 492.64 USD por mes, mientras que el salario promedio de los trabajadores informales fue de solo 208.10 USD por mes (DIGESTYC/MINEC, 2020[3]).

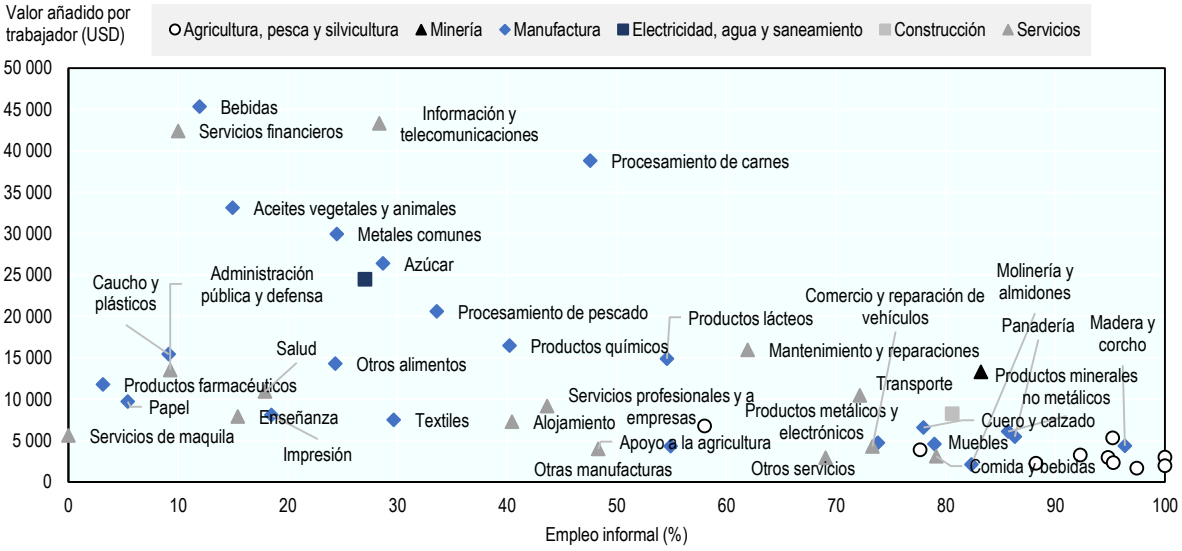
Los empleos informales también son de menor calidad que en el sector formal en otras dimensiones. Los trabajadores informales no solo tienden a ganar menos sino que además tienen mayor probabilidad de tener jornadas muy largas que los trabajadores formales en los países emergentes (OCDE, 2016[43]). En El Salvador, una mayor proporción de trabajadores informales trabaja más de 49 horas semanales (29 % comparado con 27 % entre empleados formales), pero también una mayor proporción trabaja menos de 20 horas (14 % comparado con 5% de trabajadores formales). Esto refleja la dificultad de generar trabajo remunerativo incluso en el sector formal. La informalidad también está fuertemente asociada con la vulnerabilidad y los salarios más bajos en El Salvador. El 71.4 % de los pobres estaban empleados en el sector informal[8] y el 56.3 % de los vulnerables, comparados con el 36.1 % de la clase media en 2014 (OCDE et al., 2019[44]).

El sector informal también es menos productivo que el sector formal en El Salvador. Las empresas informales son, en promedio, más pequeñas y menos productivas que las empresas formales en los países en desarrollo. En El Salvador existe una clara y fuerte relación negativa entre el nivel de informalidad de un sector económico y el valor añadido promedio por trabajador de este sector (Gráfico 3.19). Los sectores con niveles de informalidad elevados tienen todos baja productividad laboral, mientras que los sectores con alta productividad tienen niveles relativamente bajos de informalidad (aunque algunos sectores como el de procesamiento de carne tienen más del 40 % de empleo informal y alto valor agregado por trabajador). Sin embargo, la formalidad no es suficiente para asegurar alta productividad: Los sectores con un grado de informalidad relativamente bajo (menos de 35 % de empleo informal) se dividen en sectores de bajo valor añadido por trabajador y sectores de alto valor añadido por trabajador en El Salvador. En el sector servicios, aquellos sectores con una proporción relativamente baja de empleo informal y un valor añadido por trabajador relativamente bajo simultáneamente son la administración pública y sectores con un alto grado de participación pública (educación y salud). En el sector manufacturero, la dispersión de sectores con bajo grado de informalidad en términos de valor añadido por trabajador refleja las dos velocidades de la economía salvadoreña: algunas industrias manufactureras con niveles de productividad modestos, principalmente manufactura liviana, incluida la confección, conviven con sectores manufactureros, y especialmente de servicios altamente productivos.

Bajos niveles de educación de empresarios informales y bajos niveles de innovación en empresas informales contribuyen a los bajos niveles de productividad del sector informal en El Salvador. El 14 % de los directivos de empresas informales no tienen educación y el 46.4 % solo tiene educación primaria. Solo el 8.3 % de los directivos de empresas informales tiene educación universitaria. Los niveles de innovación y las perspectivas de crecimiento de las empresas informales en El Salvador son muy bajos. Solo el 1 % de las empresas informales tienen vínculos con las universidades en temas de innovación y desarrollo y solo el 3 % tiene vínculos con el gobierno en temas de innovación (OIT, 2019[45]).

Gráfico 3.19. Un alto grado de informalidad se asocia con bajos niveles de productividad en El Salvador

Empleo informal (% del empleo total) y valor añadido por trabajador (USD) por sector económico



Nota: La informalidad se define como trabajadores sin derecho a pensión, seguro de salud, protección social, contratos de trabajo y otros derechos y prestaciones propios del empleo formal.

Fuente: Los cálculos de los autores se basan en DIGESTYC/MINEC (2020[3]), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), 2000 – 2018*, Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador, https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/ y BCR (2020[8]), *Cuadros de oferta utilización*, Banco Central de la Reserva, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/esquema/1822032207.xlsx y la metodología de OCDE/OIT (2019[46]), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy, Development Centre Studies*, https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en.

StatLink https://stat.link/g9y2ke

Notas

[1] Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

[2] El Salvador no publica datos oficiales de subempleo en áreas rurales. Para este análisis se reprodujo la metodología de cálculo utilizada para las áreas urbanas y se aplicó al conjunto de ocupados mayores de 15 años.

[3] La manufactura ligera fabrica bienes de consumo para el consumidor final y en algunos casos productos intermedios, generalmente a partir de materiales parcialmente procesados y necesita menos capital y tecnología que la industria pesada. Incluye sectores tales como textiles y calzado, alimentos y bebidas, farmacéuticos, productos electrónicos, cosméticos, libros, revistas y periódicos.

[4] Los motivos principales del declive registrado por el sector cafetalero fueron la guerra civil y el control estatal de las ventas y exportaciones de café en la década de 1980, las reformas agrarias de la década de 1980 y principios de la década de 1990, las reformas que liberalizaron la economía de El Salvador al final de la guerra civil, en la década de 1990, y el aumento de la competencia de otros países en la década de 1990 y principios de la década de 2000.

[5] En una escala que oscila entre 2.56 (para el producto de mayor complejidad económica en 2018) y -3.33 (para el producto de menor complejidad económica en 2018) (Harvard University Growth Lab, 2020[16]).

[6] Estos datos presentan una serie de limitaciones: en el caso de El Salvador, cabe destacar que no incluye los sectores de servicios, algunos de los cuales fueron encuestados, pero que no responden a preguntas sobre insumos de capital. Además, aunque la muestra se construye para garantizar que sea representativa de un reducido número de subsectores manufactureros, no puede considerarse representativa de todos los subsectores (habida cuenta del tamaño relativamente reducido de la muestra).

[7] Sin embargo, la encuesta *Enterprise Survey* de El Salvador del Banco Mundial de 2016 no está diseñada para ser representativa a nivel de subsectores manufactureros, lo que impide las comparaciones de desempeño de subsectores en su conjunto.

[8] La informalidad se define como trabajadores sin derecho a pensión, seguro de salud, protección social, contratos de trabajo y otros derechos de los sectores formales.

Referencias

Agénor, P. (2017), "Caught in the Middle? The Economics of Middle-income Traps", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 31/3, pp. 771-791, https://doi.org/10.1111/joes.12175. [4]

Aiyar, S. et al. (2018), "Growth slowdowns and the middle-income trap", *Japan and the World Economy*, Vol. 48, pp. 22-37, https://doi.org/10.1016/j.japwor.2018.07.001. [6]

Alvarado, C. and P. Amaya (2015), *La Transformación Productiva: Oportunidades y Retos para la Economía Salvadoreña*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/378146793.pdf. [20]

Aquino Cardona, L. (2019), *Analysis Económico y Prospectivo de la Economía Salvadoreña a partir del Modelo Insumo Producto*, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1162224237.PDF. [15]

Banco Mundial (2022), *World Integrated Trade Solution (WITS)*, Banco Mundial, Washington D.C., https://wits.worldbank.org/ (accessed on 1 August 2022). [14]

Banco Mundial (2020), *World Development Indicators (database)*, Banco Mundial, Washington D.C., https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators# (accessed on 1 August 2022). [1]

Banco Mundial (2017), *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*, Banco Mundial, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1175-3. [29]

Banco Mundial (2016), *Enterprise Surveys - El Salvador*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2016/el-salvador. [39]

Banegas, N. and H. Winkler (2020), "El Salvador: Diagnóstico del Trabajo. Comprendiendo los Desafíos para Lograr Más y Mejores Trabajos en El Salvador: Un Enfoque Integrado", *Jobs Series*, No. 24, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34699/Understanding-Challenges-for-More-and-Better-Jobs-in-El-Salvador-An-Integrated-Approach-SP.pdf. [41]

BCIE (2020), *Centroamérica en la economía global: Oportunidades de desarrollo a través del comercio*, Banco Centroamericano de Integración Económica, https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/informe_de_coyuntura/Centroamerica_en_la_Economia_Global_Oportunidades_de_Desarrollo_a_traves_del_COMERCIO.pdf. [36]

BCR (2021), *Comercio Exterior*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1012&title=Base%20de%20Datos%20Comercio-Exterior&lang=es. [25]

BCR (2021), *Cuentas de Producción por Actividad Económica. A Precios Corrientes*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://estadisticas.bcr.gob.sv/clasificacion/sector-real. [13]

BCR (2020), *Base de datos económica*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es (accessed on 1 August 2022). [10]

BCR (2020), *Cuadros oferta utilización*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/esquema/1822032207.xlsx. [8]

Cadestin, C., J. Gourdon and P. Kowalski (2016), "Participation in Global Value Chains in Latin America: Implications for Trade and Trade-Related Policy", *OECD Trade Policy Papers*, No. 192, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5jlpq80ts8f2-en. [32]

Caldentey del Pozo, P. (2022), "El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: un potencial por explotar", No. FC/EU-LAC (6) ES, Fundación Carolina, EU-LAC Foundation, Madrid, https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial_FC_EULAC_6_ESP.pdf (accessed on 11 October 2022). [24]

CEPAL (2019), *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2019*, Comisión Económica para América Latina y el Caraibe, Santiago de Chile, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/44698/S1900447_en.pdf. [30]

CEPAL (n.d.), *Sistema Gráfico de Comercio Internacional (SIGCI)*, Comisión Económica para América Latina y el Caraibe, Santiago, https://sigci.cepal.org/ (accessed on 1 August 2022). [21]

CONAMYPE (2018), *Encuesta nacional de la micro y pequeña empresa 2017*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/download/encuesta-nacional-de-la-mype-2017/#. [40]

Criscuolo, C. and J. Timmis (2017), "The Relationship Between Global Value Chains and Productivity", *International Productivity Monitor*, Vol. 32, pp. 61-83, http://www.csls.ca/ipm/32/Criscuolo_Timmis.pdf. [33]

Daude, C. (2010), "Innovation, Productivity and Economic Development in Latin America and the Caribbean", *OECD Development Centre Working Papers*, No. 288, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5kmlcz254421-en. [7]

DIGESTYC/MINEC (2020), “Encuesta de Hogares de Propositos Múltiples (EHPM), 2000-2019”, *(dataset)*, Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador, https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/. [3]

Eichengreen, B. and K. Shin (2012), “When Fast-Growing Economies Slow Down When Fast-Growing Economies Slow Down When Fast-Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China*”, https://doi.org/10.1162/asep_a_00118. [5]

Francis, D. et al. (2020), “Measuring Total Factor Productivity Using the Enterprise Surveys: A Methodological Note”*, Policy Research Working Paper*, No. 9491, World Bank, Washington D.C., https://documents1.worldbank.org/curated/en/306091607457083831/pdf/Measuring-Total-Factor-Productivity-Using-the-Enterprise-Surveys-A-Methodological-Note.pdf. [38]

Harvard University Growth Lab (2020), *Atlas of Economic Complexity*, https://atlas.cid.harvard.edu/ (accessed on 1 August 2022). [16]

Hausmann, R. et al. (2011), *The Atlas of Economic Complexity - Mapping Paths to Prosperity*, Harvard Kennedy School Center for International Development and MIT Media Lab, https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/harvardmit_atlasofeconomiccomplexity.pdf. [18]

Kowalski, P. et al. (2015), “Participation of Developing Countries in Global Value Chains: Implications for Trade and Trade-Related Policies”*, OECD Trade Policy Papers*, No. 179, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5js33lfw0xxn-en. [37]

MINEC (2021), *Entrada en vigencia del tratado de libre comercio con Corea del Sur*, Ministerio de Economía, San Salvador, http://infotrade.minec.gob.sv/corea/. [27]

MINEC (2020), *Memoria de Labores junio 2019 - mayo 2020*, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.economia.gob.sv/logros-y-memorias/#. [26]

OCDE (2021), “Key indicators of informality based on Individuals and their Households (KIIbIH)”, *OECD.Stat*, OECD Publishing, Paris, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=KIIBIH_B5. [42]

OCDE (2019), *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm. [31]

OCDE (2016), *How Good is your Job? Measuring and Assessing Job Quality*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/sdd/labour-stats/Job-quality-OECD.pdf. [43]

OCDE (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208667-en. [28]

OCDE et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en. [44]

OCDE/OIT (2019), *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/939b7bcd-en. [46]

OEC (2020), *Economic Complexity Rankings*, The Observatory of Economic Complexity, https://oec.world/en/rankings/eci/hs4/hs92 (accessed on 1 August 2022). [19]

OIT (2022), *ILOSTAT (base de datos)*, Organización Internacional de Trabajo, Ginebra, https://ilostat.ilo.org/ (accessed on 1 August 2022). [2]

OIT (2019), *Encuesta Empresarial de El Salvador 2019 - Informe de Resultados*, Organización Internacional de Trabajo, Ginebra, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_739250.pdf. [45]

OMC (2019), *Global Value Chain Development Report 2019 : Technical innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world.*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e.pdf. [34]

OMC (2019), *World Trade Report 2019 - The future of services trade*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_wtr19_e.pdf. [11]

ONU (2022), *UN Comtrade (Base de datos)*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, https://comtrade.un.org/ (accessed on 1 August 2022). [17]

ONUDI (2021), *Competitive Industrial Performance Database 2020*, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Viena, https://stat.unido.org/database/CIP%202020 (accessed on March 2021). [12]

Secretaría de Comercio e Inversiones (2020), *Política de Comercio e Inversiones de El Salvador 2020 - 2050*, Secretaría de Comercio e Inversiones, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/433788/download. [23]

Sierra, C. (2019), *Caracterización y determinantes de la inversión extranjera directa en El Salvador*, XIII Foro de Investigadores de Bancos Centrales, http://www.secmca.org/recard/index.php/foro/article/viewFile/153/146. [9]

UNCTAD/Eora (2020), *UNCTAD-Eora Global Value Chain Database*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, http://worldmrio.com/unctadgvc/ (accessed on December 2020). [35]

Vázquez López, R. and R. Morales López (2018), "Integración comercial y diversificación de las exportaciones: el caso de las relaciones comerciales de El Salvador con los Estados Unidos y Centroamérica", *Revista de la CEPAL* No. 126, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44306/RVE126_Vazquez.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed on 3 May 2021). [22]

4 Superar las principales barreras horizontales a la competitividad y al crecimiento de la productividad

Este capítulo repasa temáticas clave que restringen la productividad y la rentabilidad en El Salvador, las analiza y propone recomendaciones de políticas públicas para abordarlas. En primer lugar, es esencial combatir la inseguridad y mitigar su impacto en los negocios. Aumentar la calidad de la infraestructura energética y de transporte en El Salvador reduciría los costos operativos de la empresa privada. Eliminar barreras al comercio internacional y profundizar la integración regional puede estimular las exportaciones salvadoreñas. Reducir el peso de los largos procesos burocráticos del país puede fomentar la productividad y la inversión privada. El acceso al financiamiento sigue siendo un obstáculo para micro y pequeñas empresas, que conforman la mayoría de las empresas del país. Acelerar la digitalización podría aportar importantes aumentos de eficiencia. Por último, la economía salvadoreña podría beneficiarse de ser más innovadora, a través de la creación y la difusión de tecnologías de producción emergentes.

A fin de expandir las industrias productivas y elevar el nivel de la productividad, así como de atraer más Inversión Extranjera Directa (IED), El Salvador debe mejorar la provisión de bienes públicos fundamentales y reducir el impacto de los obstáculos existentes para hacer negocios que afectan a todas las empresas. Entre estos obstáculos destacan los elevados niveles de delincuencia, que generan costos adicionales para las empresas privadas del país. Las demoras en las fronteras de El Salvador; la calidad de la infraestructura de transporte y energética; los niveles de digitalización, la burocracia y el acceso al financiamiento son otros obstáculos importantes a los que se enfrentan las empresas en El Salvador. Eliminar estos obstáculos a la inversión privada y el crecimiento empresarial podría reducir los costos de las empresas de El Salvador y, a su vez, incrementar sus niveles de productividad. Al mismo tiempo, una mejora del clima de negocios podría estimular la inversión privada, incluida la IED.

Este capítulo se centra en cuestiones fundamentales seleccionadas que limitan la productividad y la rentabilidad en El Salvador. Primero resalta temáticas claves para las empresas del país. Después, analiza la repercusión específica en las empresas de un problema socioeconómico más general para el país, a saber, los elevados niveles de delincuencia e inseguridad. La educación y las competencias también se encuentran entre los desafíos para las empresas en el país pero su tratamiento está en el Capítulo 7 de esta publicación. Prosigue analizando las prioridades en cuanto a gasto en infraestructuras y, más adelante, repasa aspectos institucionales fundamentales, como el comercio, la regulación y el financiamiento. Por último, estudia la capacidad de desarrollo que ofrecen la digitalización y la innovación para superar algunos de estos obstáculos y poder aprovechar las posibilidades de desarrollo del país.

El Salvador debe erradicar importantes obstáculos para la competitividad y el aumento de la productividad, y dirigir la atención a sectores estratégicos

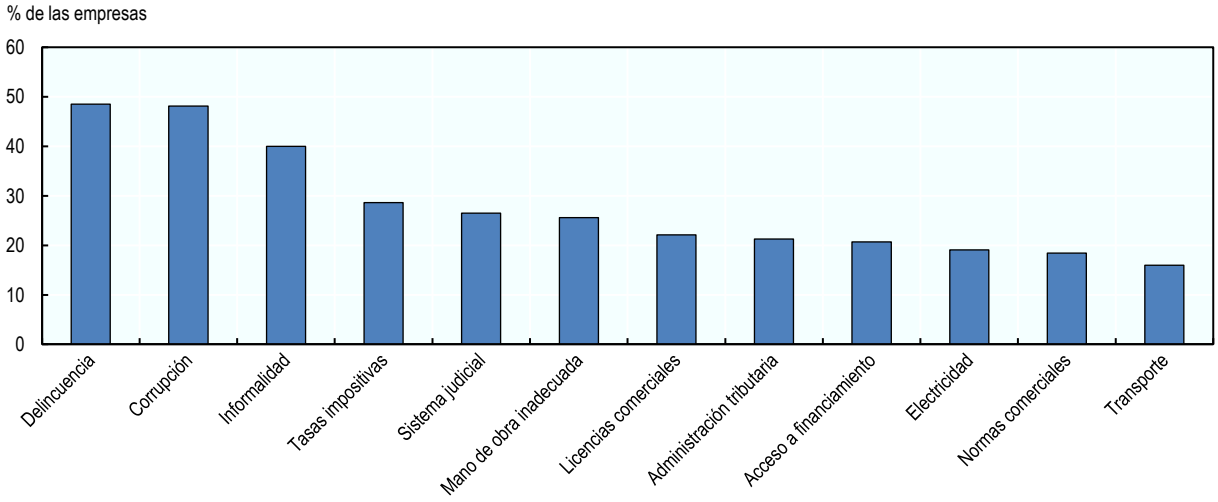
El Salvador necesita mejorar su desempeño en materia de productividad. A este respecto, el país necesita expandir algunas industrias manufactureras y servicios altamente productivos, además de elevar sus niveles de productividad y los de otros sectores menos productivos. El Salvador debe evolucionar hacia la producción y exportación de servicios y bienes más complejos, que requieran mayor cualificación y de superior intensidad tecnológica. Atraer IED más innovadora, con mayor intensidad en cualificaciones y mayor intensidad tecnológica en los sectores más productivos e innovadores de la economía podría ayudar al país a elevar el nivel de complejidad de los bienes y servicios que produce y, al mismo tiempo, aumentar la productividad de industrias individuales a través de transferencias de tecnología e innovación.

A fin de expandir las industrias productivas y elevar aún más sus niveles de productividad, así como de atraer más IED, El Salvador tendrá que erradicar obstáculos fundamentales para el desarrollo del sector privado, entre los que destacan la delincuencia y la falta de conocimientos técnicos. Los elevados niveles de delincuencia y la escasez de mano de obra cualificada generan costos adicionales para las empresas privadas del país. La delincuencia fue durante muchos años el obstáculo más importante que encontraban las empresas a la hora de hacer negocios en El Salvador, pues era señalado como un obstáculo principal por un 48.5 % de las empresas del país en 2016, cuando la última encuesta empresarial comparable a nivel global se realizó en el país (Gráfico 4.1). La insuficiente formación de la mano de obra también se sitúa entre los obstáculos más importantes que encuentran las empresas para hacer negocios en El Salvador, ya que así lo señala un 25.6 % de las empresas (Banco Mundial, 2016[1]). Las demoras en las fronteras, la calidad de la infraestructura de transporte y energética, los niveles de digitalización, la burocracia y el acceso al financiamiento son otros obstáculos importantes a los que se enfrentan las empresas en este país. Las demoras en las fronteras de El Salvador y la falta de integración regional siguen constituyendo trabas importantes para exportadores y empresas que dependen de insumos importados. La infraestructura de transporte, logística y energética de El Salvador precisan mejoras. Los procedimientos que han de llevar a cabo las empresas suelen ser prolongados, complejos y costosos. Las micro y pequeñas empresas encuentran dificultades de acceso a financiamiento y carecen de competencias digitales. Estos problemas se han agravado aún más debido a la pandemia de COVID-19.

Eliminar estos obstáculos a la inversión privada y el crecimiento empresarial podría reducir los costos de las empresas y, a su vez, incrementar sus niveles de productividad. Al mismo tiempo, una mejora del clima de negocios podría estimular la inversión privada, inclusive la IED.

Gráfico 4.1. Delincuencia y corrupción fueron durante mucho tiempo los obstáculos más importantes para las empresas de El Salvador

Porcentaje de empresas de El Salvador que señalan… como obstáculo principal, 2016



Fuente: Banco Mundial (2016[1]), *Enterprise Surveys - El Salvador,* Banco Mundial, Washington D.C., https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2016/el-salvador.

StatLink https://stat.link/v9o4hz

Los cambios en el entorno han alterado la importancia de los distintos obstáculos, pero la lista se mantiene estable. El impacto del COVID-19 ha aumentado la importancia de las restricciones ligadas a la logística y el transporte debido a la disrupción de cadenas de valor. Al mismo tiempo, la reducción gradual en la tasa de homicidios puede haber mitigado el impacto de la delincuencia y la inseguridad. En la práctica, los principales obstáculos para hacer negocios identificados en sendas encuestas empresariales realizadas por la OIT en 2019 y por FECAMCO en 2021 apuntan a las mismas temáticas que las que se señalaban en la encuesta empresarial de 2016. Ambas encuestas coinciden en la identificación de los seis obstáculos más importantes, que incluyen la inseguridad, la ineficiencia administrativa y la burocracia, y la debilidad de la demanda, ligada al tamaño del mercado interno y (en el caso de la encuesta de FECAMCO) al impacto de la pandemia (OIT, 2019[2]; CAMARASAL, 2021[3]). La encuesta de la OIT también identifica los costos de insumos, la corrupción y el nivel educativo de la mano de obra como restricciones importantes, mientras que los resultados de la encuesta de FECAMCO dan mayor importancia al acceso al financiamiento y a la competencia por parte del sector informal.

El Salvador debería centrarse en expandir sectores estratégicos y aumentar su productividad. Un análisis de la posición de El Salvador en el espacio de productos de Alvarado y Amaya (2015[4]) muestra que existen oportunidades para diversificar, aumentando el número de productos complejos, y para la expansión de la producción actual del país, principalmente en el sector de los productos químicos, incluido el sector farmacéutico, y los textiles, y también en productos de metal, maquinaria y componentes eléctricos en menor medida. Los productos químicos (entre ellos los productos farmacéuticos) y los textiles, así como algunos productos de metal, componentes eléctricos y maquinaria son señalados como las principales oportunidades en función de criterios tales como la ventaja comparativa revelada (VCR), una posición central en el espacio de los productos, el número de vínculos estrechos con otros productos

y que los productos son exportados actualmente por El Salvador. A partir de la matriz de insumo-producto, se identifican oportunidades para El Salvador en producción agrícola, minería y servicios, incluidos los servicios de información y telecomunicaciones (Aquino Cardona, 2019[5]).[1]

Recuadro 4.1. *Del análisis a la acción*: Un taller de políticas públicas sobre transformación productiva en El Salvador

La fase 3 del Estudio Multidimensional (Del análisis a la acción) se implementó principalmente a través de una serie de talleres de políticas públicas. Estos talleres se llevaron a cabo siguiendo una versión de la metodología de aprendizaje gubernamental adaptada especialmente para los Estudios Multidimensionales. La metodología aplica una serie de técnicas de facilitación para favorecer el intercambio de conocimiento y la voluntad de introducir y apoyar reformas en contextos complejos. A tenor del contexto de pandemia, varios de los talleres se llevaron a cabo de manera virtual.

El taller Del análisis a la acción: Acelerar la transformación productiva de El Salvador se llevó a cabo de manera virtual los días 18 y 19 de enero de 2022. Reunió a 5 participantes de entidades públicas, privadas, de la academia y de la sociedad civil (Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Banco Central de Reserva (BCR), ETESAL, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Consejo Nacional de Energía (CNE), Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR), Ministerio de Hacienda, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), Superintendencia de Competencia, Ministerio de Relaciones Exteriores), de la Academia y la sociedad civil (Universidad Don Bosco, ITCA Fepade – Escuela Especializada en Ingeniería, Escuela Nacional de Agricultura (ENA), Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA), Fundación para el Desarrollo de Centroamérica (FUDECEN), Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), Universidad Católica de El Salvador (UNICAES), Universidad Francisco Gavidia El Salvador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO) - Programa El Salvador) y del sector privado (Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL), Ventus (parque eólico), AES El Salvador, Indiva SA de CV, Chapis Pickles, Agroindustria Cultivar).

Los participantes llevaron a cabo un ejercicio de priorización entre los distintos temas tratados en este capítulo, y desarrollaron planes de acción en áreas prioritarias identificadas conjuntamente por la OCDE, la Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia de la República, y el Ministerio de Economía de El Salvador: formación de capital humano, infraestructura y energía, financiación y desarrollo de mipymes, innovación e instrumentos de política de fomento productivo.

Los planes de acción indicados al final de las secciones relevantes de este capítulo y del Capítulo 5 están construidos con base en las contribuciones de los participantes. Muchos otros insumos obtenidos durante el taller están incluidos en el texto del informe.

Fuente: Blindenbacher, R. y B. Nashat (2010[6]), *The Black Box of Governmental Learning: The Learning Spiral - A Concept to Organize Learning in Governments*, World Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8453-4.

El Gobierno de El Salvador ha identificado varios sectores clave para potenciar la competitividad y mejorar el desempeño de las exportaciones. La Política de Comercio e Inversiones de El Salvador 2020-2050, adoptada en enero de 2021, define como sectores clave con potencial para crecimiento de exportaciones los sectores textil y confección, productos químicos, caucho, plástico, productos metálicos, industrias de la madera y del papel, maquinaria, la industria del vidrio, el sector de la energía, el turismo, los servicios

de información y comunicaciones, los servicios a empresas y los servicios financieros (Secretaría de Comercio e Inversiones, 2020[7]). Estos sectores se han establecido teniendo en cuenta un análisis del espacio de productos (Hausmann et al., 2011[8]), así como las exportaciones y la producción actuales de El Salvador. Para orientar mejor las políticas sectoriales, además de estos sectores estratégicos, El Salvador podría considerar identificar subsectores o nichos más especializados, que podrían desarrollarse más en el país en el futuro y en los que El Salvador tiene una ventaja comparativa.

Además de erradicar obstáculos horizontales al desarrollo del sector privado, El Salvador debería crear las condiciones adecuadas para atraer mayor inversión en determinados sectores estratégicos. Esto supone ante todo identificar los obstáculos con mayor impacto para sectores específicos. También se puede potenciar el atractivo del país generando las competencias técnicas y de otra índole que más demandan las empresas de sectores altamente productivos que fabrican bienes complejos (Capítulo 7). Además, El Salvador podría construir la infraestructura que necesitan dichos sectores, por ejemplo, una infraestructura digital para disponer de un acceso a Internet de alta velocidad asequible para los servicios empresariales, los servicios de información y las telecomunicaciones. El Salvador necesita mejorar también la coordinación y formulación de políticas productivas (Capítulo 5).

Las elevadas tasas de delincuencia de El Salvador son un obstáculo para el sector privado

Los niveles de delincuencia de El Salvador han sido muy elevados durante décadas[2]. La tasa de homicidios se había reducido en 2020 (20.67 por 100 000 habitantes) a una quinta parte de la registrada en 2015 (105.2 por 100 000 habitantes) (UNODC, 2020[9]; Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2021[10]; Banco Mundial, n.d.[11]) pero, aun así, se mantenía en niveles muy altos. La tasa de homicidios se redujo drásticamente en 2022, llegando a 7.8 homicidios por 100 000 habitantes con la aplicación de medidas extraordinarias. Pese a este descenso en el número de homicidios, la extorsión, en particular a las mipymes, en forma de pagos a bandas criminales, seguía siendo un problema en los últimos años. Según Asmann y O'Reilly (2020[12]), aunque los homicidios descendieron en 2019, la extorsión aumentó un 17.2 %. En 2020, descendieron los casos de extorsión denunciados (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2020[13]), pero es probable que este descenso sea una consecuencia de las restricciones a la movilidad implantadas para responder a la pandemia de COVID-19. Según Barrios y Ábrego (2021[14]), en 2020, se registraron en El Salvador 254 delitos por 100 000 habitantes (incluyendo robos, extorsión y otros delitos).

La delincuencia tiene un alto costo para El Salvador. Las estimaciones del costo de la delincuencia oscilan entre el 6.2 % del PIB (incluyendo el costo social, el costo para el sector privado por gastos incurridos en servicios de seguridad y el costo para el Estado por gastos por el sistema judicial, los servicios de policía y el sistema penitenciario) (Jaitman et al., 2017[15]) y el 19.5 % del PIB anual de El Salvador en cuanto al costo directo de la delincuencia por las pérdidas materiales que ocasiona combinado con el 6.7 % del PIB anual de El Salvador en cuanto al costo indirecto de la delincuencia debido a la repercusión negativa en el empleo y la producción (Plotnikov, 2020[16]). Por otra parte, según estimaciones, en El Salvador, un aumento del 1 % en la producción per cápita genera un descenso de 0.67 % en la delincuencia y un descenso del 1 % en la producción per cápita genera un incremento promedio del 0.75 % en la delincuencia de este país. Una disminución del 5.25 % en la delincuencia daría lugar a un aumento del 1 % en la producción per cápita (Plotnikov, 2020[16]). Los altos niveles de delincuencia de El Salvador no solo generan pérdidas económicas sino también una pérdida de activos intangibles.

Los elevados niveles de delincuencia de El Salvador generan importantes problemas a las empresas privadas del país y afectan las decisiones en materia de inversión. Según la Encuesta sobre Competitividad Empresarial de 2019 que realiza FUSADES, un 15 % de las empresas fueron víctimas de algún delito y un 37.2 % se vieron perjudicadas por la delincuencia en 2019 (un porcentaje más bajo que el de años anteriores). La mayoría de estas empresas (72 %) declararon que la delincuencia había

reducido sus ventas y un 31 % indicó que había perjudicado sus perspectivas de inversión (Gráfico 4.2) (FUSADES, 2021[17]). Las micro y pequeñas empresas declararon niveles similares de delincuencia en una encuesta realizada en 2017, al indicar un 10% que habían sido víctimas de algún delito. En la *Enterprise Survey* del Banco Mundial de 2016, en la que participan unas 700 empresas formales de El Salvador, un 28.6 % de estas declararon que la delincuencia y la alteración del orden eran el mayor obstáculo que encontraban y la delincuencia fue el obstáculo más importante en promedio para empresas de todos los sectores. Además, un 48.5 % de las empresas encuestadas —tanto empresas domésticas (48.5 %) como empresas extranjeras (49.7 %) señalaron la delincuencia, los robos y la alteración del orden como trabas importantes. Las empresas del sector textil confirieron a la delincuencia y la alteración del orden una importancia ligeramente menor, mientras la industria alimentaria parece considerarlos obstáculos especialmente graves (Banco Mundial, 2016[1]). Los elevados niveles de delincuencia son también una traba especialmente importante para el sector turístico porque perjudica la imagen del país.

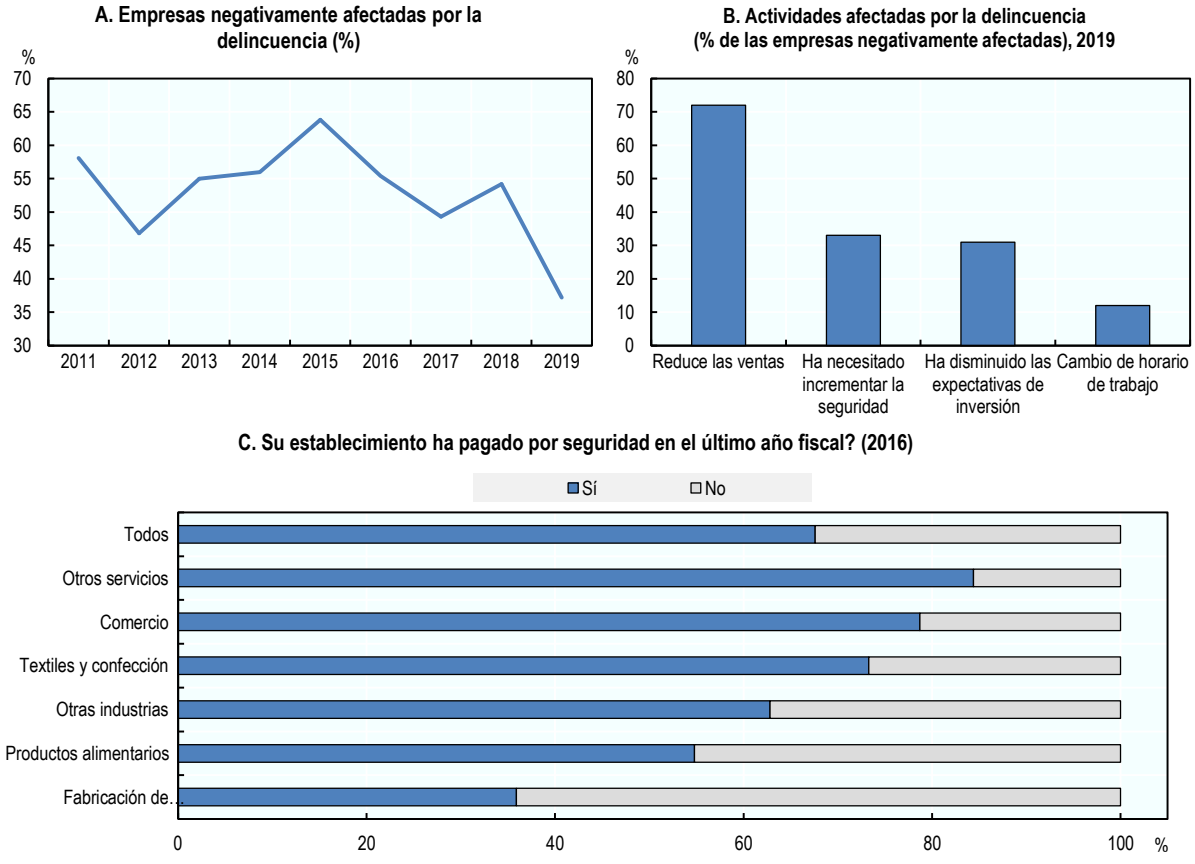
La extorsión es el delito que afecta con mayor frecuencia a las empresas de El Salvador. Según la Encuesta sobre Competitividad Empresarial de 2019, ese año fueron extorsionadas un 8 % de las empresas y este era el tipo de delito que afectaba más habitualmente a las empresas del país, ya que en 2019 fueron extorsionadas un 53% de las empresas que fueron afectadas por la delincuencia en El Salvador (FUSADES, 2021[17]). La frecuencia de los delitos de extorsión es similar para las micro y pequeñas empresas, pues un 8.2 % de ellas (75 % informales) afirmaron haber sido extorsionadas en 2017 en la Encuesta Nacional de la Micro y Pequeña Empresa 2017 (CONAMYPE, 2018[18]). Las empresas más pequeñas se ven más afectadas por este tipo de delitos, pese a que los patrones y las estimaciones específicas difieren considerablemente entre las diferentes encuestas. Asimismo, es menos probable que la extorsión se denuncie a las autoridades policiales cuando afecta a empresas más pequeñas que en el caso de las grandes (Ponce et al., 2016[19]). Las empresas extranjeras son menos afectadas por la extorsión que las empresas domésticas (Banco Mundial, 2016[1]).

Los elevados niveles de delincuencia generan costos adicionales para las empresas privadas de El Salvador. Se calcula que los costos de seguridad de este país debido a la delincuencia ascienden a entre un 1.6 % y un 2.7 % del PIB anual nacional (Jaitman et al., 2017[15]). Parte de estos costos se deben a que las empresas contratan servicios privados de seguridad para proteger no solo sus instalaciones, sino también a sus trabajadores y su mercancía, en especial por las noches. En 2016, un 80.2 % de las empresas que participaron en la *Enterprise Survey* del Banco Mundial pagaban un servicio de seguridad (Gráfico 4.2) y los gastos correspondientes constituían un 4.1 % de las ventas anuales de estas empresas. Entre las empresas extranjeras, más empresas pagaban un servicio de seguridad (92.2 %) que entre las empresas domésticas (78.7 %). Las empresas del sector minorista y otros servicios eran las que más solían contratar servicios de seguridad (Banco Mundial, 2016[1]). Según Barrios y Ábrego (2021[14]), el costo promedio anual de la delincuencia para las micro y pequeñas empresas de El Salvador ascendía en 2016 a 325 USD, un 58 % a consecuencia de pérdidas ocasionadas por la delincuencia y el resto debido a un aumento de los costos de seguridad. Pese a que esta cifra equivale a menos de un 1 % de las ventas anuales promedio, pone de manifiesto una realidad mucho más cruda. De hecho, las empresas con menos de 50 trabajadores tienen menos posibilidades de invertir en seguridad que las de mayor tamaño. En consecuencia, las pérdidas de las empresas de ese grupo que son víctimas de un delito son enormes y representan en promedio un 26 % de sus costos de explotación.

Los problemas de inseguridad también perjudican las perspectivas de inversión y restringen las perspectivas de negocio. Debido a los altos niveles de inseguridad de El Salvador, por las noches no funciona el servicio de transporte y las empresas que trabajan las 24 horas deben asumir los costos adicionales que comporta la organización de un medio de transporte para sus trabajadores nocturnos. En 2019, un 12.3 % de las empresas que participaron en la Encuesta sobre Competitividad Empresarial de FUSADES declararon haber redoblado las medidas de seguridad por la delincuencia y un 4.5 % de las empresas afirmaron haber tenido que adaptar su horario de trabajo. Estas circunstancias afectaron a su vez las perspectivas de inversión, ya que, en 2019, la delincuencia incidió en las decisiones de inversión

del 28 % de las empresas y un 29 % de estas declararon como motivo principal el aumento de los costos de seguridad (FUSADES, 2021[17]). La extorsión incide de manera especialmente negativa en la actividad económica y reduce la inversión: en 2016, un 79 % de las empresas víctimas de extorsión afirmaron que era un obstáculo para su desarrollo, un 70 % declaró que afectaba sus actividades y un 61 % indicó que había afectado sus decisiones sobre inversiones (Ponce et al., 2016[19]).

Gráfico 4.2. La delincuencia tiene un impacto negativo en las empresas de El Salvador



Fuentes: Panel C Banco Mundial (2016[1]), *Enterprise Surveys - El Salvador,* Banco Mundial, Washington D.C., https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2016/el-salvador. Paneles A y B. FUSADES (2021[17]), *Encuesta de Competitividad Empresarial*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, https://fusades.org/publicaciones/DEC_ECE0121.pdf.

StatLink https://stat.link/a76dfj

El Gobierno de El Salvador ha intensificado la lucha contra la delincuencia a través del Plan de Control Territorial (PCT). El PCT lleva en vigor desde junio de 2019, con un presupuesto de 575 millones de USD para tres años (2019-2021). Se trata de una iniciativa de varias etapas que comenzó centrándose en la presencia de las fuerzas de seguridad en 22 municipios prioritarios, reforzando y equipando a las fuerzas de seguridad y endureciendo las medidas de control de los centros penitenciarios (etapa I). El plan también tiene por objeto prevenir la delincuencia por medio de la creación de oportunidades económicas y sociales, a través de medidas de desarrollo comunitario y de ayudas a jóvenes desfavorecidos (etapa II) (Ministerio de Hacienda, 2019[20]; Forbes, 2019[21]; Presidencia de la Republica, 2021[22]).

Resulta difícil determinar el impacto concreto del PCT en el reciente descenso de la delincuencia (homicidios y extorsión) si se tienen en cuenta las tendencias anteriores y las estrictas restricciones a la movilidad implantadas para responder a la pandemia de COVID-19 en el primer semestre de 2020

(International Crisis Group, 2020[23]). En marzo de 2022, El Salvador decretó un estado de emergencia, limitando varias libertades constitucionales con el objetivo de combatir a las pandillas. A septiembre de 2022, el estado de emergencia había sido prorrogado y seguía vigente, y más de 50 000 personas habían sido arrestadas acusadas de participar en actividades de pandillas. El número de homicidios registrados a caído notablemente durante este periodo.

Para superar los problemas de seguridad que existen en El Salvador, será necesario erradicar la raíz del problema, es decir, entre otras cosas mejorar la educación y las oportunidades laborales de los jóvenes y restaurar la cohesión social a nivel local y nacional. En muchas comunidades empobrecidas, los jóvenes no tienen más alternativa que unirse a las bandas criminales ya que no existen oportunidades laborales y las tasas de abandono escolar son muy elevadas debido a la pobreza y a los costos (oportunidad) que supone asistir a la escuela, la falta de ayudas para jóvenes desfavorecidos y la presencia de pandillas en los centros escolares (OCDE, 2017[24]). Por lo tanto, en este sentido, es un requisito imprescindible avanzar en la agenda educativa, dadas las elevadas tasas de abandono registradas en la escuela secundaria (véase el capítulo sobre Educación y formación en competencias). Al mismo tiempo, generar empleo de mayor calidad para los jóvenes exige mejorar los programas de empleo y reintegración que se dirigen a la juventud, mediante una mayor participación del sector privado, la inclusión de las comunidades en dichos programas y la disminución de la edad mínima exigida (que actualmente es de 18 años para la mayoría de los programas) (OCDE, 2017[24]). Por ejemplo, en el Togo, los programas de integración profesional cuentan con el apoyo financiero y técnico de diferentes actores, incluidos el sector privado, los ministerios sectoriales, las ONG y organizaciones de la sociedad civil, y los asociados técnicos y financieros (OCDE, 2017[25]). El Gobierno de El Salvador creó recientemente la Dirección de Reconstrucción del Tejido Social, como parte del Plan de Control Territorial, con la finalidad de abordar las condiciones subyacentes que inducen a los jóvenes a unirse a bandas criminales, entre ellas la exclusión social y la falta de oportunidades. La Dirección de Reconstrucción del Tejido Social busca lograr la recuperación y sostenibilidad del tejido social como apuesta de prevención de la violencia y creación de oportunidades para los salvadoreños. El trabajo de esta Dirección se centrará principalmente en 60 comunidades seleccionadas, afectadas de manera especial por la violencia de las pandillas. Algunos de los programas introducidos por la unidad son campos de fútbol financiados por el Estado, cursos de formación profesional, becas y la construcción de 50 centros comunitarios (Centros Urbanos de Bienestar y Oportunidades - CUBO) (International Crisis Group, 2020[23]).

Debería prestarse especial atención a mitigar el impacto de los problemas de seguridad en las empresas. La policía y el sistema judicial de El Salvador han de ser más eficaces en su lucha contra la delincuencia y la corrupción e inspirar mayor confianza a empresarios y ciudadanos. En 2019, solo se resolvió un 6 % de los casos de extorsión denunciados por las empresas (FUSADES, 2021[17]). En 2018, solo un 36 % de la población de El Salvador confiaba en el sistema judicial y un 58 %, en las fuerzas policiales (Gallup, 2022[26]). Para resolver más casos de extorsión y reforzar la confianza de la ciudadanía en la policía y el sistema judicial, las investigaciones de los delitos han de ser más especializadas y avanzadas, por ejemplo, recurriendo a métodos de investigación especiales como la intervención y escucha de las conversaciones telefónicas de los sospechosos. Al mismo tiempo, es necesario incrementar la cantidad de recursos humanos, materiales y económicos que se dedican a las fuerzas de seguridad y al sistema judicial. Es preciso mejorar la coordinación entre las diferentes instituciones del sistema de seguridad y justicia de El Salvador, y dirigir la atención a aplicar las políticas de manera efectiva y eficaz. La contratación de personal en estas instituciones debería adoptar un sistema basado en los méritos para fortalecer sus recursos humanos (Crisis Group, 2017[27]; Dudley and Avalos, 2018[28]). Además, hay que erradicar e impedir las prácticas abusivas y las violaciones de derechos humanos por los servicios de policía, a fin de incrementar la confianza de los ciudadanos y el respeto por las fuerzas policiales en El Salvador, en particular en comunidades marginadas (International Crisis Group, 2020[23]).

Las reformas recientes han incrementado el margen de actuación de las administraciones públicas contra la extorsión. La Ley Especial contra el delito de extorsión, adoptada en marzo de 2015, tipifica el delito de

extorsión en un sentido amplio que incluye tal delito en grado de tentativa y fija un mínimo de entre 10 y 15 años de cárcel, más otros 5 años cuando existan agravantes, incluidos los delitos perpetrados por la delincuencia organizada. La ley prohíbe y sanciona la prestación de servicios de telecomunicaciones a través de empresas de telecomunicaciones —que pueden utilizarse para extorsionar— en centros de detención y penitenciarios. Por último, la ley permite que las autoridades persigan casos de extorsión *ex officio* (Asamblea Legislativa, 2015[29]). Sin embargo, esta ley solo resultará eficaz para frenar y reducir la extorsión si se combina con una mejora de las denuncias y la investigación de este tipo de delitos y aumentan las probabilidades de que se condene a los delincuentes.

Las políticas de atención a las víctimas de extorsión pueden ayudar a incrementar los incentivos para denunciar estos delitos y colaborar con la policía y la justicia. En 2019, solo un 31 % de las empresas víctimas de extorsión de El Salvador presentaron una denuncia. Las razones principales por las que no denunciaban eran el temor a represalias (38 %) y la falta de confianza en las autoridades (29 %) (FUSADES, 2021[17]). Estas cifras no difieren mucho de la situación que se vivía en el sur de Italia a mediados de la década de 2010, cuando se calculaba que cerca de un 30 % de los empresarios eran víctimas de extorsión y más de un 70 % de los casos no eran denunciados a la policía (Center for the Study of Democracy, 2017[30]). Para aumentar el número de denuncias, podría mejorarse el sistema de protección de víctimas y testigos de El Salvador, por ejemplo, con medidas de protección adecuadas o un sistema anónimo de denuncia de delitos. Además, podrían proporcionarse ayudas económicas a las víctimas de extorsión, en especial a las empresas, para incrementar así sus incentivos para denunciar. Las empresas suelen pagar a las bandas criminales porque les ofrecen protección y control sobre los mercados económicos. En consecuencia, si dejan de pagarles y denuncian la extorsión, podrían perder acceso a esos mercados. Por lo tanto, las ayudas económicas por parte del Gobierno podrían servir para paliar estas pérdidas económicas de las empresas e incitarlas así a denunciar. Dos iniciativas esenciales que se pusieron en práctica en Italia, además de un marco jurídico e institucional específico, fueron medidas de protección para las víctimas, entre ellas la creación de un fondo de solidaridad para ayudarles económicamente y la participación de la sociedad civil en la lucha contra la extorsión. El fondo de solidaridad fue diseñado para reembolsar parte del daño sufrido por las personas y empresas que se resisten a la extorsión y la denuncian. Además, pequeñas empresas en Italia comenzaron a crear asociaciones y fundaciones contra el crimen organizado en los años 90 que en 1996 se fusionaron en la Federazione Antiracket Antiusura Italiana (Federación italiana contra el robo y la extorsión) (Transcrime, 2008[31]).

Recomendaciones para paliar las consecuencias de la delincuencia y la violencia en el desarrollo del sector privado

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas
Paliar las consecuencias de la delincuencia y la violencia sobre el desarrollo del sector privado	
Aumentar la eficacia de las fuerzas policiales y la justicia de El Salvador en la lucha contra la delincuencia y reforzar la confianza de los empresarios.	• Llevar a cabo investigaciones más especializadas y focalizadas de los delitos, recurriendo a métodos de investigación especiales, como la intervención y la escucha de conversaciones telefónicas de sospechosos. • Una ampliación de los recursos humanos, materiales y financieros que se destinan a las fuerzas de seguridad y la justicia. • Asegurar una mejor coordinación entre las instituciones pertenecientes al sistema de seguridad y justicia de El Salvador, así como una ejecución efectiva y eficiente de las políticas. • Un procedimiento de contratación basado en los méritos para las instituciones del sistema de seguridad y justicia de El Salvador. • La disuasión y la lucha contra las prácticas abusivas y las violaciones de los derechos humanos por parte de los servicios policiales, sobre todo en comunidades marginadas.
Adoptar políticas de atención a las víctimas de extorsión, para que estas denuncien y colaboren con las fuerzas policiales y la justicia:	• Denuncias anónimas y una protección adecuada de víctimas y testigos. • Ayudas financieras a las víctimas de extorsión para incitarlas a denunciar los delitos de extorsión, p.ej. a través la creación de un fondo de solidaridad.

Mejorar la calidad de la infraestructura energética y de transporte de El Salvador reduciría los costos de operación de las empresas privadas

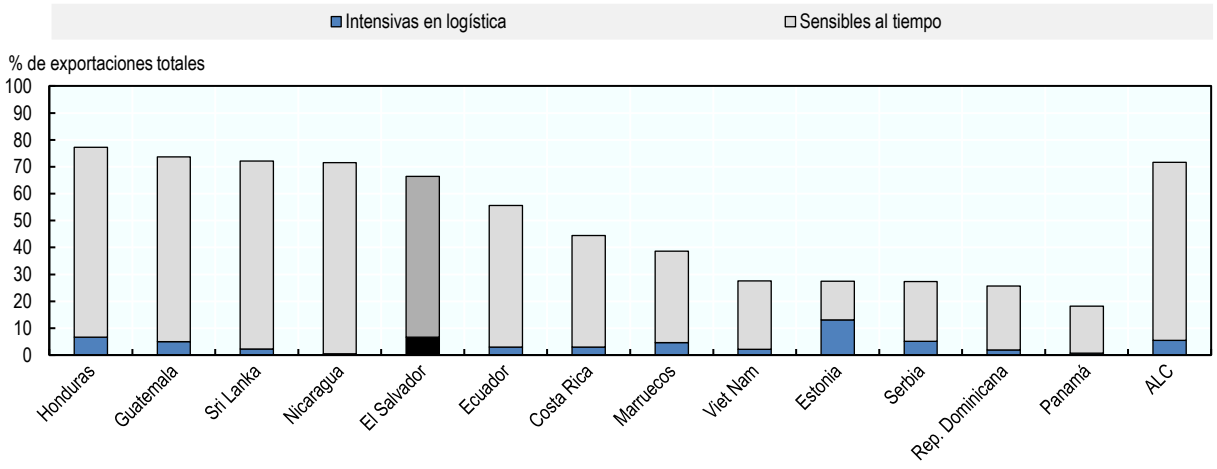
La mejora de la infraestructura digital, energética, logística y de transporte de El Salvador podría incrementar la productividad y promover el crecimiento económico. La infraestructura es un ingrediente fundamental para el crecimiento económico y la productividad. Una infraestructura económica inadecuada o de mala calidad (electricidad, agua y saneamiento, transporte, logística e infraestructura digital) eleva los costos para las empresas y limita la circulación de bienes, servicios, personas e información de mercado, tanto dentro de la economía como en el extranjero, con implicaciones para la integración nacional en las cadenas de valor mundiales, el aumento de la productividad y el desarrollo económico en general. Al segregar los mercados, las deficiencias en materia de infraestructura restringen la competencia y, de ese modo, se reducen los incentivos a la innovación y la mejora de la productividad. Las más afectadas por los problemas de infraestructura suelen ser las empresas más pequeñas (OCDE, 2015[32]).

La calidad de la infraestructura de transporte y la logística es especialmente importante para El Salvador ya que la proporción de exportaciones sensibles al tiempo o con alta intensidad logística es relativamente elevada. La competitividad de sectores intensivos en logística o sensibles al tiempo depende en gran medida del desempeño logístico de un país. Los sectores intensivos en logística incluyen sectores como la minería, la silvicultura, la fabricación de productos de madera, la edición e impresión y otros con una proporción elevada de gasto en transporte y logística. Los sectores sensibles al tiempo incluyen productos perecederos, pero también aquellos para los que el tiempo tiene un impacto importante por la estructura de las cadenas de valor, como productos farmacéuticos o prendas de vestir. Además, los productos de manufactura que son parte de cadenas de valor también tienden a ser más sensibles al tiempo (OCDE/CAF/CEPAL, 2013[33]). Una infraestructura de transporte y logística deficiente puede acarrear pérdidas de oportunidades de negocio en sectores sensibles al tiempo o intensivos en logística. En El Salvador, el 60 % de las exportaciones son sensibles al tiempo y el 7 % son intensivas en logística (Gráfico 4.3). Los principales rubros de exportación —textiles y confección, productos agrícolas y de alimentación— entran en estas categorías. También entran en ellas varios sectores identificados como prioritarios, como textil y confección, farmacéuticos, y las industrias de madera y papel.

El Salvador ha de invertir en su infraestructura energética, logística y de transporte. Según el recientemente completado Plan Maestro de Infraestructura de El Salvador 2019-2030 (PMI) (BID, 2020[34]), se necesitarán 8 500 millones de USD de inversiones durante los próximos diez años para modernizar la infraestructura de transporte, energía y agua y saneamiento del país. Este nivel de inversión supondría un aumento importante de la inversión (2.5 veces los 3 400 millones de USD invertidos en infraestructura en el periodo 2009-2019). Solo los proyectos de infraestructura vial con elratio de beneficio/costo más elevado (por encima de 1.75) supondrían un aumento de la inversión en carreteras del 30 % comparado con la década pasada. Según Blyde, Martincus y Molina (2014[35]), se calcula que la mejora de la infraestructura digital de El Salvador y la infraestructura portuaria y aeroportuaria podría aumentar el número de empresas extranjeras que se encuentran establecidas en El Salvador en un 15 %.

Gráfico 4.3. El Salvador tiene una proporción elevada de exportaciones sensibles al tiempo y con alta intensidad logística

Exportaciones sensibles al tiempo y con alta intensidad logística (% de exportaciones totales), año más reciente disponible de cada país



Notas: Los sectores intensivos en logística incluyen la minería, la silvicultura y la explotación forestal, la fabricación de productos de madera, la edición de papel e impresión. Los sectores sensibles al tiempo incluyen la agricultura, la pesca, la manufactura de alimentos y bebidas, las prendas de vestir y la horticultura. América Latina y el Caribe (ALC) incluye 39 países y territorios. El año más reciente disponible de cada país va de 2017 a 2020.

Fuentes: Banco Mundial (2022[36]), *World Integrated Trade Solution (WITS)*, Banco Mundial, Washington D.C., https://wits.worldbank.org/; ONU (2022[37]), *Comtrade*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, https://comtrade.un.org/.

StatLink https://stat.link/hijudg

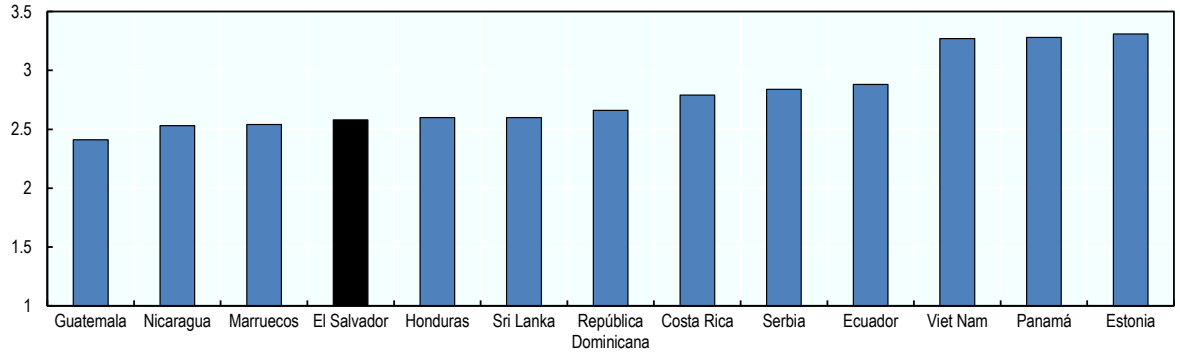
Red de carreteras e infraestructura de transporte

La red de carreteras y la infraestructura de transporte de El Salvador necesitan nuevas mejoras. La puntuación de El Salvador en el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial de 2018 sitúa al país por encima de algunos de sus competidores regionales (Guatemala, Nicaragua), pero por debajo de la mayoría de países de referencia (Banco Mundial, n.d.[11]) (Gráfico 4.4). En comparaciones regionales, El Salvador muestra un menor desempeño en evaluaciones de la calidad de la infraestructura, pero un mejor desempeño que el promedio de América Latina y el Caribe en plazos de entrega y la facilidad para organizar envíos internacionales.

La densidad de la red de carreteras de El Salvador y la conectividad son adecuadas. No obstante, en 2018, el 51.4 % de la red de carreteras nacional se encontraba en mal estado. La calidad de la red de carreteras de El Salvador se ha ido deteriorando y no se han destinado suficientes inversiones a su mantenimiento ni a la construcción de nuevas vías (BID, 2020[34]).

Gráfico 4.4. El desempeño de El Salvador en logística es inferior al de la mayoría de los países de referencia

Índice de Desempeño Logístico, 2018 (1 = bajo, 5 = alto)



Notas: Nicaragua 2016. El Índice de Desempeño Logístico refleja las percepciones sobre la logística de un país basándose en la eficiencia del proceso de despacho de aduanas, la calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte, la facilidad para organizar envíos a precios competitivos, la calidad de los servicios de logística, la capacidad para hacer un seguimiento y rastreo de los envíos y la frecuencia con la que los envíos llegan a su destino en el plazo previsto. La puntuación del índice oscila entre 1 y 5, y a mayor puntuación, mejor será el desempeño.

Fuente: Banco Mundial (n.d.[11]), *World Development Indicators*, Banco Mundial, Washington D.C., https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#.

StatLink https://stat.link/q5b7td

La mala calidad de la red de carreteras, unida al rápido aumento del número de vehículos en El Salvador, provoca unos elevados niveles de tráfico en las ciudades. El número de vehículos aumentó en El Salvador un promedio de 12.7 % al año entre 2013 y 2018 (situándose en 1.4 millones de vehículos en 2018 y 140 vehículos por 1 000 habitantes). Esta circunstancia ha generado unos niveles de tráfico cada vez más elevados y frecuentes embotellamientos, en particular, en las zonas urbanas, así como presión sobre la red de carreteras del país y la necesidad de ampliar vías estratégicas (Bukele, 2019[38]) (BID, 2020[34]).

Los costos de transporte son elevados en El Salvador. En Centroamérica, los costos de transporte se sitúan un 70 % por encima del promedio mundial (BID, 2020[34]). La mala calidad de la infraestructura vial de El Salvador, los retrasos en las fronteras por los largos trámites de despacho, pero también las prolongadas esperas, en combinación con movimientos transfronterizos frecuentes en la región de Centroamérica y una integración regional insuficiente, los embotellamientos en zonas urbanas y la imposibilidad de viajar por las noches por motivos de seguridad dilatan los plazos de transporte. Por ejemplo, en 2012 el tiempo de espera en la frontera internacional constituía un 14 % de la duración del viaje por carretera desde San Salvador a la ciudad de Guatemala y el tiempo en la frontera representaba un 13% adicional de la duración total del viaje. Las disparidades en cuanto a volumen entre los movimientos de mercancías desde los puntos de origen a los de destino (debido a las cuales se producen un gran número de viajes de regreso con los contenedores vacíos) incrementan aún más los costos de transporte por carretera en El Salvador. Los costos del combustible también son elevados y las empresas de transporte deben pagar también servicios de seguridad: los costos de seguridad representan entre un 3% y un 4% de los costos totales del transporte en la región de Centroamérica (Banco Mundial, 2012[39]) (Banco Mundial, 2013[40]; BID, 2020[34]). Otra causa posible de los altos costos de transporte de mercancías son las limitaciones existentes a la inversión internacional en transporte por carretera. Las empresas centroamericanas pueden realizar transporte transfronterizo pero no pueden proveer servicio en rutas nacionales, lo que excluye oportunidades de cabotaje y de reducir los altos niveles de regresos de vacío (Banco Mundial, 2012[39]; Banco Mundial, 2013[40]; BID, 2020[34]). Aunque la información comparable sobre costos data de una encuesta llevada a cabo en 2012 por el Banco Mundial, se identificó

entonces que los precios y los márgenes eran netamente más elevados en rutas nacionales (0.26 USD por tonelada-km) que en rutas internacionales (0.14 USD por tonelada-km). La recopilación de datos y el análisis de costos de transporte de manera regular a través de un observatorio logístico serían útiles para la formulación de políticas en materia de infraestructuras de transporte y logísticas en El Salvador.

Los costos del transporte marítimo son elevados por las deficientes conexiones mediante buques de línea: la puntación de El Salvador en el Índice de Competitividad Mundial en relación con las conexiones de los buques de línea fue de un 9.3 de 100 (WEF, 2019[41]). Esto implica que normalmente, en El Salvador, las mercancías tengan que enviarse a puertos de países vecinos, lo que incrementa también los costos de transporte.

La mala calidad de la red de carreteras plantea un importante desafío para las empresas privadas del país, en particular para importadores y exportadores. En la encuesta empresarial del Banco Mundial de 2016, un 16 % de las empresas de El Salvador señalaron el transporte como un obstáculo principal, que revestía mayor importancia para el sector manufacturero, en particular para la industria de los textiles y la confección (Banco Mundial, 2016[1]). En la Encuesta sobre Competitividad Empresarial de FUSADES de 2019, un 18 % de las empresas señalaron el mal estado de las carreteras y la red vial como un obstáculo primordial para la exportación (FUSADES, 2021[17]). La calidad de la red vial es especialmente importante para exportadores e importadores, pues dos tercios de las exportaciones e importaciones de El Salvador se envían por vía terrestre a puertos de países vecinos (BID, 2020[34]).

La calidad de la infraestructura logística y la red vial de El Salvador plantea un reto, en particular, para el sector agrícola y la agroindustria. Esto es en especial el caso en las regiones fuera de la capital, donde los problemas de pobreza son mayores y donde se concentra la producción agrícola. La logística es muy importante para garantizar que los productos agrícolas y alimentarios mantengan su frescura cuando lleguen al mercado norteamericano. Por lo tanto, para promover el desarrollo de las exportaciones agrícolas y la agricultura orgánica en El Salvador, es fundamental mejorar la calidad de la red vial nacional y, al mismo tiempo, mejorar la regulación y las normas fitosanitarias relativas a productos agrícolas y alimentarios que afecta también el sector alimentos y bebidas más allá de la agricultura y agroindustria. Mejorar la calidad de la infraestructura logística y de la red vial de El Salvador podría fomentar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida en las regiones remotas fuera de la capital.

El Salvador ya está tomando medidas para mejorar la infraestructura vial. Actualmente, el Gobierno está ejecutando proyectos viales que contribuyen al desarrollo económico y social del país como el *bypass* Camino a Surf City, en La Libertad, que ha reducido los tiempos y costos de transporte (Gobierno de El Salvador, 2021[42]).

La ampliación de la capacidad de los actuales aeropuertos internacionales para transportar pasajeros y mercancías, y de la capacidad del puerto de Acajutla para transportar mercancías reviste una gran importancia para promover las exportaciones agrícolas y el turismo internacional. El aeropuerto internacional San Óscar Arnulfo Romero y Galdámez (AIESSOARG) es el tercer aeropuerto más grande de Centroamérica por tráfico tras Panamá y Costa Rica. Un 37 % del tráfico se debe a pasajeros en tránsito, una cifra que aumentó a un 9.7 % anual entre 2008 y 2017. El tráfico de mercancías se mantuvo estable durante ese mismo período. La terminal de pasajeros del aeropuerto se está ampliando actualmente para aumentar su capacidad de 2 100 millones de pasajeros al año a 3 600 millones al año. El puerto salvadoreño de Acajutla es público (lo gestiona el Estado) y por él transitan un 99.7 % de las exportaciones e importaciones del país por vía marítima (BID, 2020[34]) y un 28.9 % de las exportaciones e importaciones totales de El Salvador (2019) (Portal de Transparencia Fiscal, 2021[43]). El puerto de Acajutla se beneficiaría de la construcción de una terminal especializada para contenedores y otra para productos agrícolas a granel. En el futuro, debería darse prioridad a terminar la ampliación de la terminal de pasajeros del aeropuerto internacional, la ampliación de la capacidad de recepción de mercancías del aeropuerto internacional y la ampliación de la capacidad para gestionar mercancías del puerto de Acajutla,

a fin de mejorar la logística de las exportaciones agrícolas y alimentarias y la conectividad de El Salvador como destino turístico (BID, 2020[34]).

Mejorar la conectividad por carretera de El Salvador también puede ayudar a impulsar el crecimiento económico de una forma más diversificada geográficamente. El reciente Plan Maestro de Infraestructura otorga prioridad a los proyectos basándose en análisis de costo-beneficio agregados (BID, 2020[34]). Habida cuenta de la importancia del transporte por carretera para la logística comercial del país, a la mejora de las conexiones con pasos fronterizos principales se le otorga máxima prioridad, inclusive la conexión entre La Unión y la frontera de Amatillo con Honduras hacia el este. Mejorar la conectividad con los principales centros económicos de El Salvador y los países colindantes podría contribuir también a la viabilidad económica del puerto de La Unión, situado en el este del país, que lleva vacío desde que se terminó de construir en 2009. El Gobierno no ha podido encontrar un concesionario privado que lo explote. Al no utilizarse, carece de equipamiento y mantenimiento, y ha perdido profundidad (BID, 2020[34]). En la siguiente etapa de priorización, también debería tenerse en cuenta la importancia que reviste ofrecer condiciones propicias para el crecimiento a nivel local, inclusive en el este del país, que se beneficiaría de la puesta en funcionamiento del puerto de La Unión.

El Gobierno de El Salvador está planificando una serie de proyectos de gran envergadura para fomentar el crecimiento más allá del área metropolitana de San Salvador. El Salvador planea construir una línea de ferrocarril que unirá los puertos de Acajutla y de La Unión con la capital. El tren transportaría mercancías y pasajeros. También están en marcha planes para la construcción de un aeropuerto en La Unión al este del país. Ambos proyectos han recibido asignaciones presupuestarias iniciales y la Asamblea Legislativa ha adoptado regímenes especiales para su implementación.

El Salvador podría contemplar el establecimiento de un marco institucional para apoyar la planificación de largo plazo en infraestructura. La responsabilidad por la planificación y la gestión de la cartera de proyectos se encuentran distribuidas por sector entre el Gobierno y entes autónomos. Esto permite disponer de competencias técnicas necesarias en las distintas etapas del ciclo de proyectos de infraestructura. Sin embargo, dificulta la priorización por la administración en su conjunto entre proyectos viables desde el punto de vista económico. Además, como demuestra el PMI, las tasas de retorno social pueden variar sustancialmente por área, y por lo tanto los criterios de priorización no reflejan necesariamente los objetivos superiores del gobierno.

Es necesario conseguir fondos suficientes para invertir en infraestructura logística y de transporte. Según las estimaciones, en El Salvador es necesario invertir más de 5 100 millones de USD en infraestructura de transporte durante los próximos diez años. Un 90 % de estas inversiones deberían destinarse a la red de carreteras (BID, 2020[34]). Para facilitar el acceso a todas las capitales locales mediante carreteras asfaltadas, sería necesaria una inversión de 103.3 millones de USD (Bukele, 2019[38]). El sector privado puede formar parte de la solución y movilizar fondos suficientes para invertir en infraestructura. Recurrir al sector privado para financiar proyectos de infraestructura no solo puede garantizar la consecución de fondos sino también generar ventajas en materia de costos y eficiencia, así como una mejora de los servicios de infraestructura, al aumentar las opciones de realización de infraestructuras, por ejemplo agrupando diferentes etapas de proyectos pertinentes, haciendo una distribución de los riesgos más eficiente, aumentando la competencia y también las cualificaciones tecnológicas y directivas del sector privado (OCDE, 2015[32]). La infraestructura de transporte podría financiarse mediante alianzas entre el sector público y privado, y con la implantación de peajes en las vías nuevas que se construyan con fondos privados.

El Salvador dispone de una Ley Especial de Asocios Público Privados (APP) desde 2013. El primer proyecto APP que se implementará es la extensión de la capacidad de la terminal de carga del aeropuerto internacional de San Salvador, que se adjudicó en octubre de 2020, fue aprobado por la Asamblea Legislativa en 2021 e inició operaciones en mayo de 2022. Los APP tienen potencial para aumentar el financiamiento de la inversión en infraestructura en El Salvador, en un contexto de limitado margen fiscal.

Sin embargo, el marco de selección, gestión y supervisión de proyectos de APP puede aún mejorar. Entre otras cuestiones, la normativa no requiere que los proyectos APP en cartera se adecuen a un plan de desarrollo de infraestructuras de mediano o largo plazo. Un plan de inversiones consolidado y priorizado como se sugiere generaría también una referencia para la evaluación de proyectos de APP. Esto es aún más importante habida cuenta de que la ley habilita la consideración de proyectos no solicitados (Asamblea Legislativa, 2013[44]). Esto puede generar oportunidades para inversiones poco eficaces, o para asignaciones poco transparentes de obras en modalidad de APP. Se tiene que asegurar también que la ley de APP sea compatible con los marcos legales sectoriales (EIU, 2019[45]). Los procesos de licitación por proyectos APP son bastante complicados y podrían simplificarse más.[3] Una reforma de la Ley Especial de Asocios Público Privados se está trabajando actualmente, con el objetivo principal de ampliar el ámbito de aplicación de los APP (p. ej., al ámbito de servicios de salud o de educación), pero no aborda los puntos antes mencionados (PROESA, 2021[46]).

La corrupción, la ineficiencia, deficiencias en la gestión y la falta de transparencia son desafíos en la construcción de infraestructura pública en El Salvador. Por ejemplo, un proyecto de carretera que une a San Salvador con el municipio cercano de Santa Tecla se inició en 2005 y se completó con cinco años y medio de retraso, con un costo de casi cuatro veces el presupuesto original de 25.6 millones de USD (CoST, n.d.[47]; Centre for Public Impact, 2016[48]). En 2020, el número de participantes promedio por licitación de infraestructura pública fue de solo cuatro. El costo de los proyectos de infraestructura pública finalizados aumentó de un 2.2 % en promedio con respecto al presupuesto original y el costo de los proyectos en ejecución de un 7.6 %. Los plazos originales de la construcción de proyectos de infraestructura pública incrementaron de un 15.1 % en promedio en 2019 y de 90.7 % (proyectos finalizados) a 125 % (proyectos en ejecución) en promedio en 2020. Este aumento en los plazos de construcción de proyectos de infraestructura pública en 2020 es una consecuencia de la pandemia del COVID-19. En 2020, solo un 49 % de informaciones sobre proyectos de infraestructura pública fue publicada en línea. Un 38 % de informaciones podía obtenerse a través de solicitudes de información y un 13 % de informaciones no fue divulgada, especialmente informaciones sobre la fase de adquisiciones y contrataciones (CoST, 2021[49]; CoST, 2020[50]).

El Salvador ya ha tomado medidas para combatir la corrupción y mejorar la transparencia en la construcción y contratación de infraestructura pública. El Salvador es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto y un miembro de la iniciativa de transparencia en infraestructura CoST desde 2013 cuando se firmó un memorando de entendimiento entre CoST y el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Vivienda. CoST publica regularmente informes sobre la transparencia en la construcción de infraestructura pública en El Salvador (CoST, n.d.[47]). Desde 2018, El Salvador cuenta con Sistema Único de Información sobre Infraestructura Pública (SUIP) donde se publica información sobre los proyectos de infraestructura pública (CoST, 2018[51]). La Ley de Acceso a la Información Pública, adoptada en 2010, también es una herramienta clave para la participación ciudadana en la licitación y contratación pública y para mejorar la transparencia en la construcción de infraestructura pública en El Salvador. La ley tiene como objeto garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado. La ley obliga a las instituciones públicas a poner a disposición del público, a divulgar y a actualizar informaciones sobre sus actividades, gastos, presupuesto, estructura y contactos y crea el Instituto de Acceso a la Información Pública (Asamblea Legislativa, 2010[52]).

Para seguir combatiendo la corrupción, El Salvador debería mejorar la transparencia y reducir los incentivos de los funcionarios gubernamentales para la corrupción en la construcción y contratación de infraestructura pública. Es importante asegurarse de que el SUIP incluya información sobre todos los proyectos de infraestructura pública y que se actualice periódicamente con nueva información. La transparencia también puede ayudar a evitar retrasos y aumentos en el costo de los proyectos de infraestructura pública debido a prácticas corruptas, por ejemplo, a través de un sitio web que monitoree en tiempo real el avance de la inversión pública y compare el avance con las estimaciones de costo y

tiempo originales. Para asegurar que los proyectos de infraestructura más urgentes se prioricen, El Salvador debería establecer un plan nacional de desarrollo de infraestructura con una priorización de las necesidades de infraestructura nacional, con un organismo independiente que desarrolle y actualice este plan periódicamente. Además, es importante que los requisitos legales para el uso de procedimientos no competitivos para la selección de APP, en particular, la consideración de proyectos no solicitados, estén claramente definidos y diseminados, que el uso de procedimientos no competitivos esté claramente justificado y que estas justificaciones se hagan públicas. También es importante asegurar un seguimiento y una evaluación adecuados de los proyectos de infraestructura pública en El Salvador a través de instituciones independientes (OCDE, 2016[53]).

Suministro eléctrico

La calidad del suministro eléctrico de El Salvador plantea un reto para el sector privado. En 2016, prácticamente la mitad de las empresas del país sufrieron cortes eléctricos (47.6 %). En promedio, experimentaban 1.2 cortes al mes y 19.1 señalaban la electricidad como un obstáculo primordial, al que conferían mayor importancia las empresas del sector textil (Banco Mundial, 2016[1]). En el sector manufacturero, cuando el suministro eléctrico no es estable, la maquinaria puede sufrir daños. En 2016, un 15 % de las empresas salvadoreñas compartía o tenía en propiedad un generador eléctrico y este porcentaje era superior en el sector manufacturero de alimentos (19.4 %) (Banco Mundial, 2016[1]).

Un costo de la electricidad relativamente elevado constituye un obstáculo añadido por las empresas privadas de El Salvador. El costo de la electricidad sigue siendo relativamente alto en la región centroamericana (IFC, 2016[54]; OCDE, 2017[55]; BID, 2013[56]). Las tarifas industriales de electricidad en El Salvador están en línea o son inferiores a las de otros países. Las tarifas industriales de electricidad en El Salvador ascienden a 15.4-15.5 centavos de USD/kWh frente a 21.4-30.5 centavos de USD/kWh en Nicaragua, 19.7-20 centavos de USD/kWh en Panamá, 15-7-15.9 centavos de USD/kWh en Costa Rica, 13.4-15.4 centavos de USD en Honduras y 9.4-16 centavos de USD en Guatemala (CNE, 2021[57]). No obstante, el precio que pagan las empresas privadas en El Salvador por la electricidad es considerablemente superior a los precios en países de otras regiones del mundo, como Estonia (10.3 centavos de USD por kWh), o potenciales competidores en atracción de inversiones, como Viet Nam (12.5 centavos de USD por kWh)[4] (Banco Mundial, 2020[58]). El costo de una conexión eléctrica estándar también sigue siendo muy elevado en El Salvador: un 517.9 % del ingreso per cápita (frente al promedio de 407.2 % del ingreso per cápita de América Latina y el Caribe, y un promedio de 61 % del ingreso per cápita de los países de ingreso alto de la OCDE) (Banco Mundial, 2020[59]).

El marco jurídico y normativo favorece la estabilidad de los precios y la generación eléctrica más que la competencia en precios y calidad de servicio para el usuario final. En El Salvador, son 20 las empresas que generan electricidad, dos de ellas de propiedad estatal (Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa [CEL] y LaGeo S.A. de CV., una filial de CEL) (SIGET, 2019[60]). Del funcionamiento del sistema de transmisión de El Salvador se encarga la Unidad de Transacciones, una empresa privada. Una empresa estatal (ETESAL S.A. de CV., una filial de CEL) está a cargo de la ampliación, el mantenimiento y la administración de la red de transmisión (BID, 2020[34]; PROESA/CNE, 2015[61]). La distribución de la electricidad la realizan ocho empresas, pero cinco de estas, surgidas de la privatización del monopolio estatal, cubren 88 % de la demanda final (SIGET, 2019[60]; SIGET, 2020[62]). Desde 2010, las empresas de distribución eléctrica han de contratar mediante un proceso competitivo al menos 80 % de la demanda de electricidad.[5] La implantación de contratos de largo plazo para la provisión de electricidad ha contribuido a estabilizar los precios, comparado con el sistema anterior en el que las fluctuaciones del mercado diario se trasladaban a los consumidores. En 2019, 79 % de la demanda de electricidad se proveía bajo contratos a largo plazo. En 2020, el mercado diario tuvo un papel incluso menor (11 % de la demanda) ante la caída de 7 % de la demanda total (SIGET, 2020[62]) El marco jurídico de El Salvador en materia de electricidad permite la competencia en distribución y provisión minorista no solo entre mercados regionales sino también dentro de cada mercado. En la práctica, gran parte del suministro en

el mercado minorista corre a cargo de distribuidoras verticalmente integradas. Los nuevos participantes al mercado de la distribución se orientan a grandes clientes y tienen una cuota de mercado marginal entre la mayoría de clientes de "baja demanda". Este enfoque da lugar a ineficiencias y redundancias en las líneas de distribución (*bypasses*) (Superintendencia de Competencia, 2016[63]). Como los precios regulados para los consumidores están basados en costos reales históricos, esto puede llevar, en último término, a que los consumidores asuman costos más elevados. El mecanismo de regulación de precios basado en costos parece contradictorio con un mercado de distribución disputable. El Salvador podría evaluar una reforma que establezca la competencia por el mercado y el establecimiento de elementos de fijación de precios que premien la productividad en la distribución y el suministro de electricidad. La red de distribución eléctrica necesita además una modernización (BID, 2020[34]).

Para mejorar la calidad del suministro eléctrico por el sector privado, El Salvador podría establecer zonas especiales con una mejor calidad del suministro eléctrico. Precios de electricidad más altos en estas zonas podrían financiar las inversiones necesarias. Estas zonas podrían destinarse en particular a las empresas privadas que precisan un suministro eléctrico estable para poder funcionar. Podrían establecerse, por ejemplo, en parques industriales y zonas francas. El modelo de Indonesia es un caso interesante: allá, actualmente, la industria y las empresas pueden autogenerar electricidad. Las empresas que generan electricidad para su propio uso se llaman empresas de suministro eléctrico privadas. Estas pueden generar electricidad para el consumo *in situ*, incluido el uso por parte de los inquilinos de un polígono industrial. Esto puede incluir la venta directa de electricidad a los clientes finales, pero para hacerlo, las empresas eléctricas privadas de más de 200 kW deben tener una licencia de operación y varios otros permisos y obtener la aprobación del ministro, gobernador o alcalde correspondiente. Las empresas de suministro eléctrico privadas tienen la posibilidad de establecer conexiones de respaldo a la red nacional de Indonesia y generar electricidad para consumo en otras zonas bajo ciertas condiciones. Sin embargo, es necesario seguir mejorando la regulación de las empresas de suministro eléctrico privadas en Indonesia, en particular, las regulaciones sobre las conexiones a la red nacional y su utilización por parte de dichas empresas (OCDE, 2021[64]).

El Salvador ya genera una cantidad importante y creciente de electricidad a partir de energías renovables: 3 561 GWh (el 71 % de la electricidad total generada en 2019) frente a 4 335 GWh (el 58.5 % de la electricidad total generada en 2015), principalmente debido a inversiones en energía solar y biocombustibles (IRENA, 2022[65]). Sin embargo, hay margen para aumentar aún más la parte de las energías renovables en la matriz energética de El Salvador. En particular, hay mucho potencial para la energía geotérmica y para aumentar la autoproducción a partir de energías renovables, especialmente, a partir de la energía solar.

Incrementar la capacidad de El Salvador para generar energía geotérmica, solar y eólica podría reducir la dependencia del país de las importaciones de energía y el costo de la electricidad producida a nivel nacional. En 2018, El Salvador importó un 25.7 % de la electricidad alimentada a la red eléctrica nacional desde países vecinos. Las importaciones de electricidad de El Salvador han aumentado desde cerca de 400 GWh en 2014 a más de 1 900 GWh en 2018 y El Salvador es el mayor importador de electricidad de la región de Centroamérica. El elevado costo de la producción energética local a partir de combustibles líquidos, como el gasóleo, es el principal motivo de las grandes importaciones de energía del país (BID, 2020[34]). La generación de electricidad a partir de energías renovables, como la solar, la eólica y la geotérmica sería menos costosa y podría incrementar el suministro eléctrico a nivel nacional.

El Gobierno de El Salvador ha venido apoyando el incremento de la generación de electricidad a partir de fuentes renovables. La ley general de electricidad de El Salvador del año 1996 liberalizó el sector eléctrico y permitió una mayor participación del sector privado (IRENA, 2020[66]). El Consejo Nacional de Energía de El Salvador finalizó una nueva Política Nacional de Energía 2020-2050 en 2020. Uno de los objetivos de este documento estratégico es integrar más energías renovables en el sistema energético del país y reducir así el costo de la electricidad y la dependencia que tiene El Salvador del petróleo. La política se basa en cinco ejes estratégicos: modernización normativa, investigación, desarrollo e innovación,

abastecimiento energético sostenible, seguridad e integración energética y consumo energético eficiente. La visión de la política es un suministro y consumo de energía moderno, el acceso energético universal y equitativo, un sector energético innovador y atractivo para inversiones y al mismo tiempo carbono neutral y un suministro de energía seguro, confiable y de calidad (CNE, 2022[67]; CNE, n.d.[68]; IRENA, 2020[66]) (CNE, n.d.[68]). También existe un plan de inversiones para el sector eléctrico de El Salvador y al momento de redactar este informe se trabaja en una ley de transición energética.[6]

La introducción de mayores porcentajes de electricidad de fuentes renovables no tradicionales requerirá una evolución del sector eléctrico y sobre todo más carga de base. Algunas fuentes de energía eléctrica (especialmente solar) y las fuentes distribuidas acentúan los problemas de intermitencia. Los paneles solares, por ejemplo, generan electricidad entre 10 % y 30 % del día, lo que produce grandes desfases durante el día entre demanda y generación a pesar de la capacidad añadida. A su vez, ello requiere capacidad de almacenamiento, un alto nivel de integración regional de la red eléctrica y los mercados de energía o capacidad disponible en gran cantidad de otras fuentes de generación de electricidad flexibles sirviendo de carga de base (p. ej., hidroeléctrica, gas natural, fuel, geotérmica). A nivel internacional, se están desarrollando mecanismos para gestionar esta situación. Estos incluyen una combinación de mecanismos de respuesta de la demanda (introduciendo precios en tiempo real basados en la localización), almacenamiento en baterías y la extensión de mecanismos de comercio (OCDE, 2018[69]).

El Salvador ya está invirtiendo en carga base y existen más oportunidades. Actualmente, ya se está construyendo una planta de gas natural en Acajutla que podrá garantizar la carga base una vez operativa. Esta planta tendrá una capacidad de 378 MW y satisfará un 30 % de la demanda energética de El Salvador. Además de servir de carga base, esta planta de gas natural contribuiría a diversificar la matriz energética del país y a reducir la dependencia de fuelóleo pesado y de búnker. Sin embargo, la construcción de la planta avanzó lentamente. La planta inició operaciones en mayo de 2022, aunque la empresa Energía del Pacífico (EDP), a cargo de la construcción de la planta de gas natural, había ganado la licitación ya hace diez años, en 2012 (Forbes, 2021[70]). Otra fuente posible de carga de base por El Salvador, que es más limpia que el gas natural, es la energía geotérmica, que tiene mucho potencial en el país. El potencial geotérmico de El Salvador es de 791 MW. El Salvador ya cuenta con dos centrales de generación de energía eléctrica a base de geotermia con una capacidad total de 204.4 MW (8.6 % de la capacidad de generación total instalada) (2021). En 2019, El Salvador generó 1474.001 GWh (24 % de la electricidad total generada en El Salvador) a partir de energía geotérmica (IRENA, 2022[65]; Asunción Alas and Pabón Chavez, 2019[71]).

Para incorporar un elevado porcentaje de energías renovables en el sistema energético de El Salvador, son necesarias considerables inversiones en la infraestructura de producción del país. Además de invertir en carga base, es preciso modernizar la red de distribución eléctrica de El Salvador para permitir la conexión de grandes instalaciones de energía renovable a la red eléctrica nacional. Se calcula que, para modernizar su infraestructura energética, El Salvador precisa inversiones por valor de 2 800 millones de USD durante los próximos diez años, destinando más de un 80 % de estas inversiones a capacidad de generación energética, principalmente de energías renovables (BID, 2020[34]). Para facilitar estas inversiones, es necesario mejorar el marco jurídico e institucional relativo a las energías renovables, la planificación a largo plazo y la coordinación en materia de políticas y de formar a un número suficiente de técnicos para energías renovables (IRENA, 2020[66]).

El Salvador necesita además diseñar y aplicar nuevas normas y regulaciones para incorporar una gran cantidad de energías renovables en la matriz energética del país, especialmente para la gestión de la generación distribuida de electricidad (producida por actores de la red que no son productores de electricidad como, por ejemplo, hogares con paneles fotovoltaicos en el techo). Mejores regulaciones sobre la generación distribuida de electricidad podrían estimular más autoproducción a partir de energías renovables. En El Salvador ya existen regulaciones por la medición neta que permite a los autoproductores elegibles de energía renovable inyectar el excedente de producción en la red de distribución local.[7] Los autoproductores son compensados en términos de energía (es decir, crédito en kWh), y el crédito puede

aplicarse para compensar el consumo de electricidad dentro del periodo de facturación actual (p. ej., un mes). Asimismo, existen reglas establecidas para las subastas de generación distribuida renovable.[8] Las empresas distribuidoras pueden comprar energía distribuida renovable de hasta 20 MW de un autogenerador para la red de distribución. Sin embargo, aún no se cuantifican los niveles actuales de generación distribuida y no existe la medición centralizada de los autoproductores establecidos en El Salvador. Sin estas informaciones, las empresas de distribución no pueden tener en cuenta el impacto de la generación distribuida en el perfil de demanda de sus clientes. Además, la creciente generación distribuida sin límite y control puede impactar la fiabilidad del sistema eléctrico de El Salvador. También existen condiciones desiguales en el desarrollo de proyectos de generación distribuida, dado que las subsidiarias de las compañías de distribución también compiten en el mercado por el desarrollo de proyectos de generación distribuida. Estas compañías pueden tener acceso a información del cliente que no está disponible para otros desarrolladores de proyectos (IRENA, 2020[66]). Asimismo, la facturación neta sería preferible a la medición neta. Las distribuidoras de El Salvador ya han presentado una propuesta para completar y mejorar las regulaciones para la generación distribuida a la SIGET pero aún no ha sido adoptada.

Recomendaciones para mejorar la calidad de la infraestructura

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas	Actores principales
Modernizar y mejorar la infraestructura de transporte, logística y energía de El Salvador		
Establecer y actualizar regularmente un plan de inversiones público consolidado, con una priorización de las necesidades de infraestructura nacional y un marco institucional para reflejar los objetivos superiores del gobierno en la planificación de infraestructura.	• Un organismo independiente y centralizado de planificación debería encargarse de la actualización periódica de este plan para asegurar que los proyectos de infraestructura más urgentes se prioricen. • Involucrar al sector privado en el diseño del plan y de la cartera de proyectos de infraestructura. • Alinear el trabajo de la cooperación internacional en el ámbito de la infraestructura con la priorización de proyectos del plan de inversiones público.	**Instituciones públicas:** Dirección Nacional de Energía, Hidrocarburos y Minas, Consejo Nacional de Energía (CNE), Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), Ministerio de Hacienda, Ministerio de Transporte, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía, Ministerio de Obras Públicas y de Transporte, Viceministerio de Transporte, Secretaría de Innovación, Secretaría de Comercio e Inversiones, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Empresa Transmisora de El Salvador (ETESAL), Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) **Sector privado:** empresas distribuidoras de energía eléctrica, gremiales empresariales y empresas privadas **Instituciones de financiamiento públicas y privadas:** Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), bancas comerciales, cooperación multilateral (BID, Banco Mundial etc.)
Aumentar la inversión en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura de carreteras de El Salvador; en particular, ampliar la red de carreteras estratégicas y mejorar la calidad de las carreteras transnacionales.		
Mejorar la calidad del suministro eléctrico.	• Reformar el marco jurídico para la distribución de electricidad, con el fin de introducir más competencia en la calidad y el precio de la energía. • Introducir estándares más altos y normas más estrictas por la calidad del suministro eléctrico. • Establecer zonas especiales con una mejor calidad del suministro eléctrico y precios de electricidad determinados por el mercado para financiar las inversiones necesarias (en particular, por las empresas privadas que precisan un suministro eléctrico estable para poder funcionar). • Optimizar los subsidios de electricidad.	
Diversificar la matriz de energía para reducir la dependencia de generación de energía con combustibles fósiles, la dependencia de las importaciones de energía de El Salvador y el costo de la electricidad de producción interna, ampliando las capacidades de energía geotérmica, solar y eólica del país.	• Crear las condiciones adecuadas para integrar una gran cantidad de energías renovables en la matriz energética de El Salvador, mediante: o La modernización de la red de distribución y transmisión eléctrica de El Salvador. o La creación de más carga de base a través de la explotación de la energía geotérmica y plantas de gas natural. o La evaluación de la posibilidad de fortalecer la transmisión eléctrica del mercado eléctrico regional (MER). o El diseño y la aplicación de nuevas normas y regulaciones, sobre todo, la adaptación de regulaciones adecuadas para regular la generación distribuida de electricidad que no pasa por la red de transmisión. o La capacitación de un número de técnicos adecuado. o La mejora de la planificación a largo plazo y la coordinación, coherencia y armonización de políticas, así como del marco institucional para las energías renovables.	
Obtener fondos para invertir en infraestructura de transporte, logística y energía.	• Considerar mecanismos de financiamiento alternativos a la tributación general, si es pertinente en cada sector. • Desarrollar una cartera de APP y velar por que esté alineada con las prioridades nacionales. • Atraer más inversores privados a través de procesos de licitación de otros contratos con empresas privadas (p. ej., Purchasing Power Agreements [PPA], Contratos Build-Operate-Transfer [BOT]).	
Mejorar el marco legal e institucional de las APP.	• Justificar claramente el uso de procedimientos no competitivos para la selección de APP y publicar estas justificaciones. • Simplificar los procesos de licitación de las APP. • Asegurarse que la ley APP sea compatible con los marcos legales sectoriales.	
Aumentar la transparencia y reducir las oportunidades para la corrupción en la construcción y la contratación de infraestructura pública.	• Establecer un sitio web que monitoree en tiempo real el avance de la inversión pública. • Asegurar un seguimiento y una evaluación adecuados de los proyectos de infraestructura pública en El Salvador a través de instituciones independientes.	

Suprimir las barreras al comercio internacional y profundizar aún más en la integración regional para estimular las exportaciones de El Salvador

Las demoras en las fronteras internacionales pueden resultar en mayores costos para las empresas y en oportunidades de negocio perdidas en sectores sensibles al tiempo o intensivos en logística. Los largos tiempos de espera y tránsito en las fronteras internacionales y los complicados trámites de aduanas y otros procedimientos fronterizos elevan los costos para las empresas importadoras y exportadoras, reduciendo así sus niveles de productividad (ESEN/FES, 2019[72]). Además, las demoras en las fronteras internacionales impiden las entregas "justo a tiempo" de productos sensibles al tiempo, lo que resulta en la pérdida de oportunidades de negocio. Los costos logísticos más altos debido a las demoras en las fronteras internacionales pueden volver la exportación de productos intensivos en logística poco rentable.

Los lentos y pesados trámites de aduanas y las demoras en las fronteras de El Salvador siguen siendo un obstáculo importante para las empresas del país que dependen de los insumos importados. En el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, el resultado de El Salvador es bajo en las categorías "Calidad de la infraestructura relacionada con el comercio y el transporte" (2.25/5) y "Eficiencia del despacho aduanero" (2.3/5) (Banco Mundial, n.d.[11]). En el Índice de Competitividad Global, El Salvador se sitúa en el puesto 115 de 141 países en cuanto a eficiencia del despacho fronterizo, con una puntuación de solo 32.5/100 (WEF, 2019[41]). En 2016, el 18.4 % de las empresas de El Salvador consideraban que los trámites de aduanas y las normas comerciales suponían una limitación importante. Las normas comerciales constituían una limitación más importante para las industrias manufactureras, sobre todo para el sector textil (Banco Mundial, 2016[1]). Aunque el despacho aduanero de las exportaciones es rápido en El Salvador (un promedio de 2.9 días, frente a los 8.3 días de media en América Latina), el de las importaciones se demora 18 días, mientras que el promedio de América Latina es de 15.4 días. Dado que el 67.9 % de las empresas de El Salvador dependen de los insumos importados, los prolongados trámites de aduanas suponen una gran limitación para un número significativo de empresas (Banco Mundial, 2016[1]).

Los trámites engorrosos e ineficientes y las deficiencias de los sistemas informáticos son los principales obstáculos que enfrenta el despacho de aduanas. En la Encuesta de Competitividad Empresarial de 2019 de FUSADES, los principales problemas en materia de administración aduanera señalados por las empresas que exportan e importan fueron los trámites engorrosos (25 % de las empresas que exportan e importan), así como problemas de inoperancia en los procesos y deficiencias de los sistemas informáticos (14 % de las empresas que exportan e importan) (FUSADES, 2021[17]). El Salvador obtuvo solo una puntuación de 1.13/2 en los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE en la categoría "Armonización y simplificación de documentos" (que mide el nivel de aceptación de copias de documentos, el nivel de simplificación de los documentos comerciales y el nivel de armonización de los documentos comerciales con las normas internacionales) y una puntuación de 1.11/2 en la categoría "Procedimientos de apelación" (un indicador para la posibilidad y las modalidades de apelar decisiones administrativas de agencias fronterizas) (OCDE, 2019[73]; OCDE, 2018[74]). Las autoridades aduaneras no invierten lo suficiente en maximizar la eficiencia, reducir los tiempos de espera en las fronteras, realizar actualizaciones técnicas, modernizar las instituciones y recaudar más impuestos por el aumento de movimientos en los pasos fronterizos (BID, 2020[34]).

No hay suficiente cooperación entre los diferentes actores involucrados en el comercio internacional en El Salvador. El Salvador obtuvo solo una puntuación de 0.91/2 en la categoría "Cooperación entre agencias fronterizas externas" (que mide la cooperación con países vecinos y terceros) en los Indicadores de Facilitación del Comercio de la OCDE de 2019 y una puntuación de 1/2 en la categoría "Cooperación entre agencias fronterizas internas" (que mide el nivel de la delegación de control a las autoridades aduaneras y el nivel de cooperación entre los diferentes organismos fronterizos del país). Por ejemplo, comparado con las mejores prácticas, los requerimientos de información de las diferentes agencias fronterizas no están homogeneizados ni vinculados a través de sistemas interconectados. Además,

El Salvador obtuvo solo una puntuación de 1.25/2 en la categoría “Participación de la comunidad de comercio internacional”, un indicador que mide la existencia de estructuras para consultas y directrices para consultas, la publicación de borradores y la existencia de un marco de información y presentación de observaciones (OCDE, 2019[73]; OCDE, 2018[74]).

El Gobierno de El Salvador ha iniciado un procedimiento para identificar y suprimir las barreras al comercio internacional. El país cuenta con un Plan de Facilitación del Comercio que es actualizado anualmente por el Comité Nacional de Facilitación del Comercio (CNFC) de El Salvador. El Plan de Facilitación del Comercio pretende reducir las demoras en las fronteras internacionales y facilitar el comercio internacional. En el Plan de Facilitación del Comercio 2021 se incluyen medidas para simplificar los procesos de control e inspección de mercancías, como el cumplimiento con las normas sanitarias y fitosanitarias, la gestión del transporte de mercancías por vía aérea y marítima, y la simplificación de distintos trámites que forman parte de los procesos de inspección. También contempla medidas para mejorar la infraestructura portuaria, aeroportuaria y de carreteras, reformar y mejorar el marco jurídico que regula el comercio, incluidas las normas aduaneras y sanitarias, y seguir avanzando en materia de digitalización y uso de tecnologías modernas en procedimientos de aduanas y fronteras; por ejemplo, mejorando la interconexión de instituciones, bases de datos y sistemas informáticos. Asimismo, incluye medidas destinadas a reforzar las capacidades institucionales y mejorar la transparencia y la comunicación entre los sectores público y privado; ante todo, informando periódicamente al sector privado sobre políticas y proyectos estratégicos de comercio internacional. El Plan de Facilitación del Comercio 2021 también pretende elaborar una Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio Público-Privada 2020-2025 y reducir los obstáculos técnicos al comercio regional y con terceros países. El Plan de Facilitación de Comercio 2021 incluye plazos concretos para la ejecución de cada medida e instituciones responsables por la ejecución y el financiamiento de cada medida (CNFC, 2021[75]).

La implementación de las medidas del Plan de Facilitación del Comercio muestra buenos avances. A principios de 2021, se había logrado una ejecución del 70 % de las medidas del Plan de Facilitación del Comercio 2020. Diferentes normas y trámites sanitarios y fitosanitarios se mejoraron y se simplificaron y había buenos avances en la digitalización del sistema aduanero y de comercio exterior. Se realizaron inversiones en la rehabilitación de diferentes carreteras estratégicas y en la ampliación del patio de almacenamiento de contendores en el puerto de Acajutla, se finalizaron los trabajos previos para operar el ferri entre El Salvador y Costa Rica y se adjudicó el contrato de APP para la terminal de carga del aeropuerto internacional. Se realizaron capacitaciones para los sectores público y privado y se mejoró la transparencia a través de la publicación de informes en línea sobre avances en temas estratégicos de la unión aduanera centroamericana (CNFC, 2021[76]). Además, en julio de 2021, había buenos avances en la ejecución del Plan de Facilitación del Comercio 2021 en términos de mejoras en el procedimiento de muestras sin valor comercial, de la aplicación del Convenio sobre Apostilla, de la publicación de informaciones sobre negociaciones comerciales, de la ejecución del plan de contingencia de la carretera Los Chorros y del mantenimiento de carreteras fronterizas, de mejoras en la gestión aduanera, de mejoras en las normas, trámites y controles sanitarios y fitosanitarios y de la simplificación de controles de mercancías en la terminal de carga del aeropuerto internacional (CNFC, 2021[76]).

El Salvador debería establecer prioridades para la eliminación de obstáculos al comercio internacional. El Plan de Facilitación del Comercio incluye una lista larga de medidas que deberían tomarse para eliminar obstáculos al comercio internacional y que cada año es actualizada. Para lograr resultados en el corto plazo, es importante establecer prioridades para la aplicación de estas medidas. El Plan de Facilitación de Comercio 2021 ya incluye plazos concretos para la ejecución de cada medida, lo que no era el caso en versiones previas del plan y lo que es una evolución positiva.

El Salvador debe priorizar la simplificación y la automatización de los trámites y formalidades fronterizos. También debería ampliar la aceptación de copias de documentos necesarios para los trámites fronterizos, mejorar el alineamiento de los documentos comerciales con las convenciones y estándares internacionales y reducir la cantidad de documentos necesarios para poder importar y exportar. Además,

es importante automatizar progresivamente los trámites fronterizos y aduaneros para reducir las demoras en las fronteras internacionales. Asimismo, El Salvador debería favorecer el procesamiento de la documentación de importación previo a la llegada para reducir el tiempo en las aduanas, acelerar los controles para los productos perecederos y proporcionar un trato preferencial con respecto al despacho de aduanas a estos productos, ampliar el uso de auditorías posteriores al despacho de aduanas y simplificar aún más los trámites (OCDE, 2019[73]). El Plan de Facilitación de Comercio ya incluye medidas para la adopción de una Ley General de Aduanas, la digitalización de las aduanas, la implementación del Plan de Contingencia nacional y regional en la gestión aduanera y la implementación del plan de fortalecimiento para puestos fronterizos (CNFC, 2021[75]).

El Salvador también puede mejorar la cooperación y el diálogo de todas las partes interesadas en el comercio internacional. El Salvador debería mejorar la cooperación con las autoridades aduaneras y organismos fronterizos de los países vecinos, así como la cooperación y coordinación entre las diferentes agencias fronterizas y las partes interesadas en los controles fronterizos en El Salvador. Además, es importante mejorar la provisión de información adecuada y oportuna sobre cambios regulatorios al sector privado, dar al sector privado la oportunidad de comentar antes de la introducción o modificación de regulaciones relacionadas al comercio internacional y volver aún más inclusivas las consultas con el sector privado (OCDE, 2019[73]). El Plan de Facilitación de Comercio incluye medidas para mejorar la comunicación entre los sectores público y privado en materia de política comercial y El Salvador ya ha tomado varias medidas para mejorar la transparencia (CNFC, 2021[75]; CNFC, 2021[77]; CNFC, 2021[76]).

Recomendaciones para reducir las barreras al comercio

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas
Suprimir las barreras al comercio internacional	
Acelerar la aplicación del plan de acción del Comité Nacional de Facilitación del Comercio de El Salvador.	• Identificar las prioridades para la aplicación del plan de acción.
Simplificar y automatizar los trámites y formalidades fronterizos.	• Ampliar la aceptación de copias de documentos necesarios para los trámites fronterizos. • Mejorar el alineamiento de los documentos comerciales con las convenciones y estándares internacionales. • Reducir la cantidad de documentos necesarios para la importación y la exportación. • Automatizar progresivamente los trámites fronterizos y aduaneros para reducir las demoras en las fronteras internacionales. • Fomentar el procesamiento de la documentación de importación previo a la llegada para reducir el tiempo en las aduanas. • Acelerar los controles para los productos perecederos y la prestación de un trato preferencial con respecto al despacho de aduanas a estos productos. • Ampliar el uso de auditorías posteriores al despacho de aduanas. • Simplificar los trámites.
Mejorar la cooperación y el diálogo de todas las partes interesadas en el comercio internacional.	• Mejorar la cooperación con las autoridades aduaneras y organismos fronterizos de los países vecinos. • Mejorar la cooperación y coordinación entre las diferentes agencias fronterizas y las partes interesadas en los controles fronterizos en El Salvador. • Brindar información adecuada y oportuna sobre cambios regulatorios al sector privado. • Dar al sector privado un espacio para observaciones antes de la introducción o modificación de regulaciones relacionadas con el comercio internacional. • Volver aún más inclusivas las consultas con el sector privado.

Reducir la duración y los costos de los procedimientos administrativos

La reducción de los trámites burocráticos en El Salvador podría impulsar la productividad y la inversión privada. La calidad normativa y la carga administrativa repercuten significativamente en el clima de negocio e inversión, así como en la productividad de las empresas. Una carga administrativa o burocrática excesiva hace aumentar los costos para las empresas, puede impedir su acceso al mercado, reduce la presión competitiva y resta incentivos a la innovación. También genera incertidumbre, la cual puede trastocar la planificación empresarial y entorpecer una rápida reacción de las empresas a nuevas oportunidades en el mercado. En última instancia, esto desalienta las nuevas inversiones tanto internas como externas, y debilita la productividad de las empresas y los resultados económicos generales (OCDE, 2015[32]).

En El Salvador hay mucha burocracia. En la categoría de carga de la regulación estatal del Índice de Competitividad Global, El Salvador ocupaba el puesto 131 de 141 países (WEF, 2019[41]). Según la Encuesta de Competitividad Empresarial de 2019 de FUSADES, el 21 % de las empresas de El Salvador se refirieron a los trámites engorrosos y la burocracia como principal problema de las instituciones públicas (FUSADES, 2021[17]). El Salvador ocupaba la posición 168 de 190 países en la categoría de manejo de permisos de construcción del informe Doing Business del Banco Mundial de 2020. El proceso de obtención de un permiso de construcción es complicado y engorroso, e incluye varios trámites, como la obtención del permiso de conexión de la compañía pública de suministro de agua ANDA y de un permiso ambiental. Se requieren 210 días para solicitar y obtener el estudio de viabilidad de la conexión de un almacén a los servicios de agua potable y alcantarillado (Banco Mundial, 2020[59]). Asimismo, el proceso de creación de un negocio sigue siendo largo y engorroso (Secretaría de Comercio e Inversiones, 2020[7]). El Salvador ocupaba la posición 148 de 190 países en la categoría de apertura de un negocio del informe Doing Business del Banco Mundial de 2020 (Banco Mundial, 2020[59]).

Los trámites para obtener incentivos fiscales para proyectos turísticos son lentos y complejos, con falta de transparencia y, a menudo, la participación de múltiples instituciones. Los plazos para la concesión de incentivos fiscales al turismo y los requisitos normativos de los estudios de viabilidad de proyectos turísticos no están bien definidos según los actores del mercado (MINEC/PROESA, 2020[78]). Los inversores tienen dificultades para acceder a la información sobre procedimientos y requisitos para obtener incentivos fiscales al turismo (Asesores y consultores internacionales S.A. de C.V., 2017[79]). La participación de varias instituciones en la concesión de incentivos al turismo hace que el proceso sea lento y engorroso (MINEC/PROESA, 2020[78]). La concesión de incentivos fiscales debe ser aprobada por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República cuando la inversión supera los 50 000 USD, y por el MARN, la Secretaría de Cultura y el Ministerio de Turismo cuando esta es inferior a 50 000 USD (Asamblea Legislativa, 2005[80]). La falta de comunicación entre los distintos actores se hace patente, en especial entre el Ministerio de Turismo y el Ministerio de Hacienda (Asesores y consultores internacionales S.A. de C.V., 2017[79]). Los plazos para la aprobación por el Ministerio de Hacienda de los incentivos fiscales a energías renovables también son excesivos. Asimismo, los procedimientos para gestionar desperdicios (p. ej., equipo y maquinaria obsoletos) son muy complejos y difíciles para las empresas que se benefician de los incentivos fiscales previstos en la Ley de Zonas Francas (MINEC/PROESA, 2020[78]).

A la vista de estas dificultades, el Gobierno de El Salvador ha adoptado ya medidas para reducir la burocracia y los plazos de los procedimientos para las empresas. La implementación de la firma electrónica (MINEC, 2020[81]; MINEC/PROESA, 2020[78]) reducirá los costos de las empresas y los períodos de espera para hacer negocios en El Salvador. El Ministerio de Vivienda y la Secretaría de Comercio e Inversiones trabajan actualmente en una ventanilla única para los permisos de construcción, basada en el ejemplo mexicano, para simplificar los procedimientos y reducir el tiempo que se necesita para tramitar los permisos de construcción, incluida la conexión a la toma de agua. Desde 2013, El Salvador dispone de una ventanilla única para la creación y formalización de empresas

(miempresa.gob.sv). En agosto de 2022, el Gobierno inauguró una plataforma en línea (simple.sv) que pretende convertirse en la ventanilla única para una multiplicidad de trámites, algunos de los cuales pueden realizarse íntegramente en línea. Esta plataforma tiene como objetivo unir las múltiples ventanillas que estaban emergiendo en la administración (véase el Capítulo 8). Con esta finalidad, se ha creado un grupo de trabajo sobre la subcategoría de manejo de permisos de construcción de la clasificación Doing Business del Banco Mundial, integrado por el Ministerio de Economía (MINEC), el Ministerio de Vivienda, la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) y la compañía pública de suministro de agua (ANDA) (MINEC, 2020[81]). El tiempo necesario para poder beneficiarse de los incentivos fiscales en el marco de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización se ha reducido de 91 a 25 días. El Ministerio de Economía trabaja en la actualidad en la digitalización de los trámites de la Ley de Zonas Francas, la Ley de Servicios Internacionales y la Ley de Inversiones. El Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) adoptó el Plan de Simplificación de Trámites Institucional 2018-2019 con el objetivo de simplificar diez procedimientos administrativos (MINEC, 2020[81]).

El Gobierno de El Salvador ha adoptado nuevas medidas para reducir la carga regulatoria y mejorar la transparencia. La adopción de tres leyes fundamentales sienta los cimientos para una mejora de la calidad normativa en el futuro: la Ley de Procedimientos Administrativos, aprobada en 2017, regula todos los procedimientos administrativos y obliga a conformar los procedimientos existentes antes de 2020. La Ley de Mejora Regulatoria, aprobada en 2018, establece los principios de la Evaluación de Impacto Regulatorio y respalda el Organismo de Mejora Regulatoria, mientras que la Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas, también aprobada en 2018, establece un recurso administrativo *ex post* frente a procedimientos específicos o su implementación (véase el capítulo dedicado a la gobernanza pública). El Organismo de Mejora Regulatoria está elaborando el Registro Nacional de Trámites, que incluirá todos los procedimientos de instituciones públicas, con el fin de aumentar la transparencia. En un principio, la finalización y publicación del registro estaban previstas para mediados de 2021. El registro está operativo aunque su cobertura aún tiene que aumentar.

La digitalización también puede contribuir a reducir los costos de los trámites administrativos. La Agenda Digital El Salvador 2020-2030 tiene por objetivo, entre otras líneas de acción, la digitalización y simplificación de los servicios públicos y los trámites administrativos, así como la mejora de la transparencia a través de la digitalización y los servicios de datos abiertos (Secretaría de Innovación de la Presidencia, 2020[82]). Sin embargo, son frecuentes los problemas técnicos de los servicios públicos en línea para empresas, como la solicitud de permisos ambientales por Internet (MINEC/PROESA, 2020[78]).

El diálogo público-privado puede ayudar a acelerar las iniciativas de mejora regulatoria. Un ejemplo de esto es la reactivación del Comité Nacional de Facilitación del Comercio en 2019. El Comité, creado en el marco de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC (OMC, 2014[83]), está integrado por miembros del sector privado, organizados a través del Comité Intergremial para la Facilitación del Comercio (CIFACIL), y representantes de la administración. En 2019, el Comité adoptó un plan de 60 medidas concretas, muchas de ellas relacionadas con la reducción de la carga regulatoria en el comercio internacional. A pesar de tener un alcance bien definido, la experiencia del Comité de Facilitación del Comercio constituye un buen ejemplo de la función que el diálogo público-privado puede desempeñar en la mejora regulatoria, puesto que permite establecer prioridades entre los distintos puntos de la agenda. Otros países también han llevado a cabo con éxito experiencias similares. Marruecos, por ejemplo, creó en 2010 un comité del clima de negocios (Comité National de l'Environnement des Affaires, CNEA) con el objetivo de mejorar el clima empresarial y su posición en la clasificación Doing Business del Banco Mundial. Consiguió esto último, escalando desde el puesto 128 hasta el 53 entre 2010 y 2020. Más importante todavía, se convirtió en una auténtica plataforma para el diálogo público-privado, rebasando el alcance de su mandato inicial, y recientemente se ha hecho cargo de la formulación de una política nacional del clima empresarial.

En el futuro, El Salvador debe acelerar aún más la aplicación de las distintas iniciativas de política diseñadas para simplificar y aumentar la transparencia de los procedimientos para las empresas, así como

dar más peso a la mejora regulatoria. El Salvador debe garantizar la creación del Tribunal para la Eliminación de Barreras Burocráticas (TEBB). Asimismo, debe velar por que el proceso de adaptación regulatoria a la Ley de Procedimientos Administrativos y el desarrollo del Registro Nacional de Trámites reciban los recursos adecuados. Además, debe concederse más importancia a la aplicación del Plan de Simplificación de Trámites Institucional 2018-2019.

El Salvador debe seguir trabajando para aliviar la carga regulatoria mediante una mejor coordinación en la administración. Los avances en la digitalización y automatización de trámites de la ventanilla única para el comercio internacional (CIEX) son pasos en la dirección correcta. Es importante ultimar la ventanilla única para los permisos de construcción para acelerar el proceso de obtención de permisos, un importante obstáculo a la inversión privada. Con el fin de evitar la proliferación de las "ventanillas únicas", el proceso de coordinación debe analizarse desde la perspectiva del usuario, para asegurar que se le informa de las herramientas disponibles y puede llevar a cabo el máximo número de trámites posibles con la administración a través de una misma interfaz.

Además, deben simplificarse los trámites de solicitud de incentivos fiscales y debe aumentarse la transparencia. Lo más apremiante es reducir el número de instituciones que participan en el proceso de concesión de incentivos fiscales en el marco de la ley de turismo. No es necesario que ambos, tanto el Ministerio de Turismo como la Secretaría de Cultura de la Presidencia, participen en este proceso. Además, deben respetarse los plazos previstos por la ley para beneficiarse de los incentivos fiscales. La disponibilidad de información detallada sobre procedimientos y requisitos para poder optar a incentivos fiscales también debe mejorarse, por ejemplo, a través de la publicación en línea de los procedimientos y requisitos detallados.

Recomendaciones para reducir la duración y los costos de procedimientos administrativos

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas
Reducir la duración y los costos de los procedimientos administrativos	
Acelerar la ejecución de las iniciativas de política para reducir la burocracia, simplificar los procedimientos para las empresas y aumentar la transparencia.	• Poner en marcha la ventanilla única para los permisos de construcción y proseguir esfuerzos para consolidar e integrar las múltiples "ventanillas únicas" con un enfoque basado en el usuario. • Aplicar el Plan de Simplificación y Digitalización de Trámites. • Ultimar el Registro Nacional de Trámites. • Velar por que el proceso de mejora regulatoria y la creación del Registro Nacional de Trámites reciban los recursos adecuados. • Garantizar la creación del Tribunal para la Eliminación de Barreras Burocráticas (TEBB). • Acelerar la digitalización de los procedimientos administrativos.
Simplificar los procedimientos de obtención de incentivos fiscales y aumentar la transparencia.	• Reducir los plazos para su obtención y garantizar el respeto por los plazos estipulados por la ley. • Reducir el número de instituciones que participan en la concesión de dichos incentivos en el sector turístico. • Mejorar el acceso a información detallada sobre los trámites necesarios para optar a incentivos fiscales en línea, sobre todo: o Los requisitos detallados y estandarizados para beneficiarse de incentivos fiscales. o El procedimiento para obtener la certificación de emisiones reducidas (CER) para los proyectos que aplican a los incentivos fiscales de la Ley de Energías Renovables. o Un registro público de prestadores de servicios de Estudios de Factibilidad, sobre todo orientados a proyectos turísticos.

El acceso al financiamiento sigue siendo un obstáculo para las micro y pequeñas empresas en El Salvador

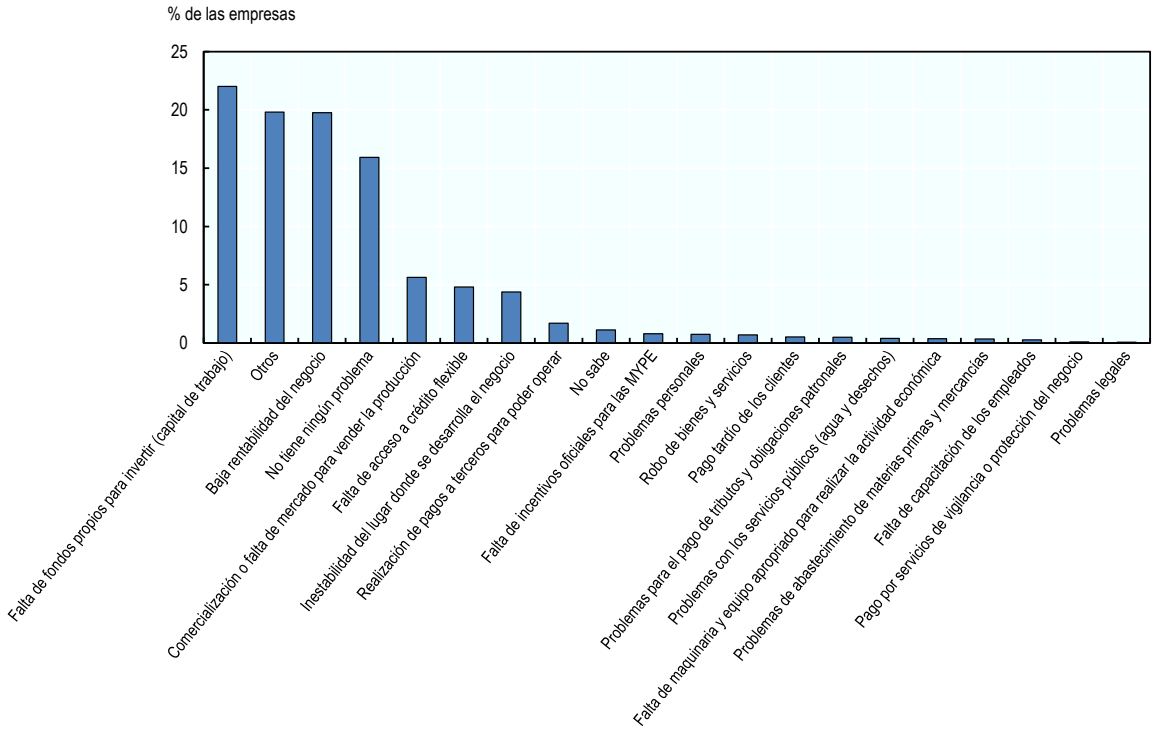
Mejorar el acceso al financiamiento de las micro y pequeñas empresas salvadoreñas podría elevar su productividad. El acceso al financiamiento permite a las empresas en crecimiento aprovechar prometedoras oportunidades de inversión, sobre todo a las empresas pequeñas e innovadoras que requieren financiamiento externo para expandirse y desarrollar su negocio. Al facilitar la entrada a los mercados de productos, el acceso al financiamiento puede fomentar la competencia e impulsar la eficiencia y la productividad, de forma tanto directa como indirecta, ayudando a las empresas que mejor se desempeñan en crecer y obligando a las que peor lo hacen a fusionarse con una empresa más fuerte, ser adquiridas por estas o cerrar (OCDE, 2015[32]).

El acceso al financiamiento supone principalmente un obstáculo para las micro y pequeñas empresas y las empresas informales de El Salvador. Representa un problema importante para el 23.3 % de las microempresas y el 15.9 % de las pequeñas empresas, pero solo para el 8.7 % de las medianas empresas y el 8.5 % de las grandes empresas (2016). La inversión en activos fijos financiada por bancos es considerablemente mayor para las empresas medianas y grandes (el 37.8 % y el 33.2 % de la inversión respectivamente) que para las micro y pequeñas empresas (el 23.9 % y el 27.5 % de la inversión respectivamente) (2016). Mientras que el 33.3 % de las empresas medianas y grandes recibieron un préstamo bancario para financiar inversiones, solo el 22.2 % de las microempresas y el 23 % de las pequeñas empresas recibieron un préstamo bancario para financiar inversiones (2016) (Banco Mundial, 2016[1]). Esto es evidencia de que las empresas más pequeñas se enfrentan a más restricciones de crédito. En una encuesta realizada a micro y pequeñas empresas por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) en 2017, el 22 % de las empresas encuestadas señalaba la falta de fondos propios para invertir como principal obstáculo al crecimiento empresarial (Gráfico 4.5). Además, para el 67.5 % de las micro y pequeñas empresas encuestadas, la principal fuente de financiamiento eran sus propios ahorros y recursos; solo el 22 % habían solicitado alguna vez un préstamo. El 80 % de los préstamos se destinaban al capital de trabajo. Las empresas dedicadas al comercio presentaban la mayor probabilidad de solicitar préstamos (53 %), seguidas de las de servicios (32 %). Solo el 14 % de las empresas industriales habían solicitado un préstamo (CONAMYPE, 2018[18]).

La gran mayoría de las empresas de El Salvador son micro y pequeñas empresas y la informalidad es generalizada. Casi el 99 % de las empresas de El Salvador son micro y pequeñas empresas (REDIBACEN, 2016[84]); este grupo representa el 31 % del empleo en el país (CONAMYPE, 2019[85]) y genera un 35 % del PIB de El Salvador (REDIBACEN, 2016[84]). Según la encuesta a micro y pequeñas empresas realizada por CONAMYPE en 2017, el 75 % de las micro y pequeñas empresas de El Salvador son informales (no cuentan con registro de IVA) (CONAMYPE, 2018[18]). Habida cuenta del peso que las micro y pequeñas empresas y el sector informal tienen en la economía de El Salvador, mejorar su competitividad y productividad es importante para la transformación productiva del país.

Gráfico 4.5. La falta de fondos para la inversión y el reducido nivel de rentabilidad son los principales obstáculos que enfrentan las micro y pequeñas empresas en El Salvador

Principales obstáculos que limitan el crecimiento empresarial, 2017



Fuente: CONAMYPE (2018[18]), *Encuesta nacional de la micro y pequeña empresa 2017*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/download/encuesta-nacional-de-la-mype-2017/#.

StatLink https://stat.link/dacxqm

Las mipymes formales no se ven tan afectadas por las limitaciones de crédito como el sector informal, pero también tienen dificultades para acceder al financiamiento. En una encuesta realizada por el Banco Central de Reserva de El Salvador a mipymes de zonas urbanas, un 81 % de las cuales eran formales (con registro de IVA), el 36 % de las empresas encuestadas manifestaron tener dificultades para acceder a créditos; el 73 % respondieron que su principal fuente de financiamiento eran los fondos propios. Por el lado positivo, el 59 % de las empresas encuestadas habían solicitado un préstamo a una institución financiera en alguna ocasión, y al 85 % de estas se les había concedido. Esto demuestra que las empresas formales tienen más facilidades que las informales para acceder al crédito. Únicamente el 7% de las empresas encuestadas había contratado en alguna ocasión un préstamo con un prestamista (BCR, 2019[86]).

Los niveles relativamente bajos de inclusión financiera en El Salvador explican en parte las dificultades de acceso al financiamiento. En 2021, tan solo el 36 % de la población de El Salvador de 15 años y más tenía una cuenta bancaria o con un proveedor de servicios de dinero móvil en comparación con el 74 % de la población de 15 años y más en promedio en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2022[87]). El desempeño de las mypes en materia de inclusión financiera es mejor que el desempeño de la población adulta salvadoreña en promedio. Según la encuesta realizada por la BCR a mipymes de zonas urbanas, principalmente formales, al menos el 82 % de las mipymes formales en El Salvador tienen una cuenta bancaria (BCR, 2019[86]).

Las elevadas tasas de interés y la falta de garantía plantean a las micro y pequeñas empresas dificultades importantes a la hora de acceder a préstamos. El 60 % de las micro y pequeñas empresas encuestadas en 2017 por la CONAMYPE pagaban una tasa de interés anual superior al 10 % por sus préstamos; el 14.2 % pagaban tasas de interés superiores al 16 % (CONAMYPE, 2018[18]) mientras que la tasa de interés promedio por préstamos a empresas era de 6.37 % (préstamos de un plazo hasta un año) a 8.67 % (por préstamos de un plazo superior a un año) en 2017 (BCR, 2020[88]). La falta de garantía o garante fue esgrimida como razón principal para la no concesión del préstamo solicitado por las micro y pequeñas empresas (53.6 %) (CONAMYPE, 2018[18]). En la encuesta a mipymes de zonas urbanas realizada por el Banco Central de El Salvador, se determinó que las elevadas tasas de interés de los préstamos y el importante volumen de activos de garantía exigidos eran los principales obstáculos para acceder al crédito, según un 27 % y un 17 % de las empresas, respectivamente. El 69 % de las empresas tuvieron que presentar garantías o avales al solicitar un préstamo, siendo los principales tipos de garantías utilizadas las hipotecarias prendarias (67 %), maquinaria, equipo o vehículos (12 %) o un fiador solidario (codeudor) (11 %) (BCR, 2019[86]). Todas las empresas que contrataron un préstamo en la *Enterprise Survey* del Banco Mundial de 2016 tenían que proporcionar algún tipo de garantía (Banco Mundial, 2016[1]).

Las dificultades para acceder al financiamiento, así como las limitaciones en cuanto a liquidez y recursos financieros propios, suponen trabas a la exportación para las micro y pequeñas empresas. Existe un gran desfase entre la producción de bienes por el exportador y el pago de los clientes, con lo cual solo las empresas que tienen acceso al crédito o disponen de recursos financieros suficientes pueden exportar. Por consiguiente, solo el 3 % de las micro y pequeñas empresas encuestadas por la CONAMYPE en 2017 eran exportadoras (CONAMYPE, 2018[18]) y las exportaciones de El Salvador se concentran en manos de unas pocas grandes empresas. En 2017, las grandes empresas fueron responsables del 93.9 % del volumen de exportaciones de El Salvador; las mipymes, solo del 6.1 %. En 2013, el 49.1 % de las exportaciones de El Salvador se concentraban en el 1 % de las empresas del país, una cifra inferior al promedio de los países de América Latina (73.5 %), pero que, no obstante, refleja un alto grado de concentración de las exportaciones, que con el tiempo ha ido aumentando (en 2018, el 53.7 % de las exportaciones se concentraron en el 1 % de las empresas) (BCR, 2019[89]). Mejorar el acceso al financiamiento podría ampliar el número de mipymes exportadoras en El Salvador y reducir la actual concentración de las exportaciones en manos de unas pocas grandes empresas. Asimismo, es importante intentar incluir más mipymes nacionales en las cadenas de valor de las empresas exportadoras.

La falta de liquidez y las dificultades para acceder al financiamiento se han visto exacerbadas aún más por la pandemia de COVID-19. Debido al confinamiento estricto y las restricciones impuestas sobre los desplazamientos y las empresas en el marco de la pandemia de marzo a julio de 2020, un gran número de micro y pequeñas empresas de El Salvador registraron déficits de liquidez durante este período. Las micro y pequeñas empresas informales están particularmente expuestas a los efectos de la pandemia. Por lo tanto, la necesidad de mejorar el acceso al crédito de las micro y pequeñas empresas es ahora todavía más apremiante. Prácticamente todas las 400 microempresas (98 %) que participaron en una encuesta realizada por el Ministerio de Desarrollo Local manifestaron haber quedado completamente paralizadas por la pandemia. Según una encuesta de CONAMYPE realizada a unas 2 700 micro y pequeñas empresas en junio de 2020 (57 % de las cuales eran informales, es decir, sin registro de IVA), el 50 % cesaron sus actividades a causa del confinamiento impuesto por el Gobierno de El Salvador entre marzo y junio de 2020, el 33 % las redujeron y el 4 % tuvieron que cerrar. Solo el 13 % de las empresas continuaron funcionando con normalidad (CONAMYPE, 2020[90]). El 71.3 % de las micro y pequeñas empresas encuestadas afirmaron necesitar préstamos para el capital de trabajo como consecuencia de la pandemia de COVID-19 (CONAMYPE, 2020[90]).

El Gobierno de El Salvador ya ha adoptado medidas para mejorar el acceso al financiamiento de las micro y pequeñas empresas. La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) tiene por objetivo respaldar este grupo de empresas en El Salvador y reforzar tanto su competitividad como su

capacidad productiva. Recientemente, con el fin de mejorar el acceso al financiamiento de las empresas informales, el Banco Hipotecario de El Salvador —un banco público cuya misión es respaldar el sector productivo del país y, en particular, las micro y pequeñas empresas— en colaboración con CONAMYPE, puso en marcha un programa para proporcionar microcréditos de hasta 100 USD a las micro y pequeñas empresas. El Fondo para el Emprendimiento y Capital de Trabajo gestionado por CONAMYPE permite financiar proyectos nuevos de micro y pequeñas empresas existentes en todos los sectores. Las micro y pequeñas empresas también pueden obtener garantías públicas de préstamo de intermediarios financieros a través del Programa de Garantía para la Micro y Pequeña Empresa (PROGRAMYPE) (CONAMYPE, 2014[91]). Además, a través del MINEC, las micro y pequeñas empresas también pueden obtener coinversiones públicas para proyectos de producción que aumenten su productividad en los mercados nacionales e internacionales (MINEC, 2020[81]).

El Salvador dispone de un registro de garantías, en el cual pueden registrarse bienes muebles como garantía, desde 2014. La falta de garantía es uno de los principales obstáculos que enfrentan las micro y pequeñas empresas de El Salvador para acceder al financiamiento. Crear registros de garantías que permitan consignar bienes muebles puede mejorar el acceso al crédito puesto que, en los países en desarrollo como El Salvador, los bienes muebles constituyen la clase principal de garantías que estas empresas pueden ofrecer para obtener créditos (Banco Mundial, 2018[92]). La Ley de Garantías Mobiliarias de El Salvador entró en vigor en abril de 2014 y tiene por objetivo mejorar el acceso al crédito de las micro y pequeñas empresas. En esta Ley se establece la creación del Registro de Garantías Mobiliarias y se define un amplio grupo de activos que pueden constituir garantía: por ejemplo, bienes corporales, incorporales y fungibles, derechos sobre bienes futuros, derechos de propiedad intelectual, cuentas bancarias, acciones o participaciones de sociedades privadas (Asamblea Legislativa, 2013[93]; Solano and Tulipano, 2019[94]). No obstante, a pesar de la creación del Registro de Garantías Mobiliarias en El Salvador en 2014, el acceso al financiamiento sigue siendo un obstáculo para las micro y pequeñas empresas (CONAMYPE, 2018[18]; Banco Mundial, 2016[1]) y la utilización del Registro de Garantías Mobiliarias por las empresas parece limitada: en 2019/2020 había tan solo 4 995 nuevas inscripciones de garantías en el Registro de Garantías Mobiliarias (CNR, 2020[95]) mientras que hay más que 300 000 micro y pequeñas empresas en El Salvador (CONAMYPE, 2018[18]).

La reforma de la Ley de Usura podría reducir las tasas de interés cobradas a las mipymes sin acceso a financiamiento por instituciones financieras formales. Una reforma de la Ley de Usura fue adoptada por la Asamblea Legislativa de El Salvador en febrero de 2022. La reforma tiene como objetivo reducir las tasas de interés pagadas por la población no bancarizada, incluidas las mipymes excluidas del sistema bancario, que acuden a usureros, casas de empeño y otras instituciones financieras no bancarias. La reforma tiene por objetivo establecer sanciones penales a los usureros que no cumplan con la ley, estudiar el cómputo de los intereses (actualmente el cómputo incluye el 100 % de los intereses, las comisiones cobradas por las instituciones financieras y el abono a capital) y reducir las tasas de interés máximas efectivas permitidas (Asamblea Legislativa, 2022[96]).

El Salvador ha tomado distintas medidas para mejorar la inclusión financiera de las mypes. Desde 2015, El Salvador cuenta con una ley para facilitar la inclusión financiera que regula a los proveedores de dinero electrónico y las cuentas de ahorro con requisitos simplificados (SSF, 2015[97]). El Salvador lanzó su Política Nacional de Inclusión Financiera en marzo 2021. Una de los cuatro áreas de política prioritarias de este documento estratégico es el financiamiento de las micro y pequeñas (BCR, 2021[98]). Sin embargo, es preciso desarrollar y aprobar el Plan de Acción previsto en la Política Nacional de Inclusión Financiera lo antes posible para garantizar la rápida implementación de la política.

El Gobierno de El Salvador adoptó también distintas medidas con el fin de mejorar el acceso al financiamiento de las micro y pequeñas empresas ante la pandemia de COVID-19 y ayudar a la supervivencia de estas empresas. Se puso en marcha un paquete de medidas de soporte vital para hogares y empresas afectados por la pandemia, que incluía subsidios para el sector informal y préstamos para micro y pequeñas empresas. En mayo de 2020, se constituyó un fondo fiduciario de

600 millones de USD para respaldar a las mipymes y a empresarios informales afectados por la pandemia (Fideicomiso para la recuperación económica de las empresas salvadoreñas [FIREMPRESA]), gestionado por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL). En julio de 2021, el Fideicomiso recibió una inyección de 100 millones de USD adicionales y actualmente, ya se han desembolsado 641.4 millones de USD del total de 700 millones de USD del Fideicomiso (29 de julio de 2022). En marzo de 2021, se reformó el Fideicomiso a través el Decreto Legislativo n.° 840. Se crearon nuevos programas de subsidios y de apoyo a sectores para el sector artístico, pescadores artesanales, el transporte escolar y los colegios privados, así como los comerciantes, afectados por el incendio de Santa Ana, el 10 de marzo de 2021 (Gobierno de El Salvador, 2022[99]).

En el contexto de la pandemia de COVID-19, también se reformó la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa en junio de 2021. La reforma de la ley tuvo por objetivo permitir a CONAMYPE utilizar más fácilmente 10 millones de USD que se le asignaron en el presupuesto general para beneficiar a los comerciantes y mypes que tienen dificultades para obtener un financiamiento en instituciones financieras privadas. Con este objetivo se crearon dos fideicomisos destinados al Programa de Garantía para Micro y Pequeña Empresa (PROGRAMYPE) y al Fondo de Inversión, Calidad y Productividad (FECAMYPE). Además, se decidió que un millón de dólares se destina a hacer un censo de las mypes, a nivel nacional, que permita tener un registro para que puedan formalizarse (Asamblea Legislativa, 2021[100]).

La reforma del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) abre nuevas vías para respaldar las micro y pequeñas empresas. El mandato del Banco de Desarrollo ha sido modificado a través de una reforma de su ley orgánica (Ley del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo (BANDESAL)) llevada a cabo durante la pandemia de COVID-19; ahora la institución puede otorgar préstamos directos a las empresas. Anteriormente, BANDESAL apoyaba el acceso a crédito del sector privado, en especial a micro y pequeñas empresas, solo a través de intermediarios financieros. La reforma de la ley orgánica de BANDESAL busca mejorar el acceso al financiamiento del sector productivo, ofreciéndole préstamos en condiciones más favorables; por ejemplo, tasas de interés más bajas, plazos más largos y ampliación de los períodos de gracia (Asamblea Legislativa, 2020[101]).

Es importante asegurar que los programas públicos de mejora del acceso al crédito de micro y pequeñas empresas en El Salvador tengan por objetivo el funcionamiento eficiente y sostenible de los mercados. El Gobierno debe focalizar su intervención en los casos de falla del mercado, por ejemplo, debido a la información asimétrica entre prestamistas y prestatarios.

Los programas públicos de mejora del acceso al financiamiento de micro y pequeñas empresas deben impedir una transferencia de riesgos excesiva del sector privado al sector público, así como respetar el principio de reparto de riesgos. Esto significa que las contribuciones públicas fomenten asociaciones con el sector privado. Esto implica, por ejemplo, que se debe dar prioridad a la canalización de fondos públicos a empresas que se enfrentan a restricciones de crédito a través de instituciones financieras privadas siempre que sea posible, en lugar de otorgar préstamos a empresas privadas directamente a través de instituciones públicas como BANDESAL (OCDE, 2015[102]). Los esquemas de garantía de préstamos tales como PROGRAMYPE deben privilegiarse por encima del préstamo directo de fondos públicos a las empresas. Las coinversiones como las de MINEC, en las que las inversiones se financian en parte a través de préstamos o subvenciones públicas y en parte a través de los fondos propios de las empresas o préstamos del sector privado, son otra opción para el reparto del riesgo. A corto plazo, y en particular en el contexto de la pandemia de COVID-19, pueden ser necesarias las intervenciones públicas más directas por instituciones financieras públicas tales como BANDESAL, como instrumento de política crediticia contracíclica, pero las condiciones claves para su éxito incluyen la regulación y supervisión de la misma manera que para los bancos privados y la garantía de que los préstamos públicos no desplazarán al crédito privado (Blancher et al., 2019[103]; IFC, 2011[104]).

Recuadro 4.2. La "Tarjeta BNDES" del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil

El Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, [BNDES]) en Brasil es una empresa pública federal asociada al Ministerio de Economía brasileño. Su objetivo es brindar financiamiento a largo plazo a empresas que contribuyan al desarrollo del país. BNDES es uno de los bancos de desarrollo más grandes del mundo, con activos del orden de 835 000 millones de reales brasileños (BRL).

BNDES financia inversiones para ampliar, modernizar y recuperar la capacidad productiva y la competitividad de las empresas nacionales, incluidas las mipymes. Ofrece diversos productos de financiamiento para atender las necesidades financieras de las mipymes (empresas con ingresos brutos anuales de hasta 300 millones de BRL). Las mipymes tienen acceso a líneas de crédito y financiamiento de BNDES a través del Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal y otros bancos controlados por el Estado, así como algunos bancos privados con gran alcance. En el primer semestre de 2018, el gasto en mipymes representó el 48.6 % del desembolso total de BNDES.

Entre las iniciativas de BNDES para facilitar el acceso al crédito de las mipymes es la Tarjeta BNDES. Fue lanzada en 2003 y es un tipo de tarjeta de crédito preaprobada, cuyo objetivo es financiar las inversiones de las mipymes. El límite de crédito de la Tarjeta BNDES lo establecen los emisores del producto (hasta 2 millones de BRL), que son instituciones financieras brasileñas autorizadas por BNDES a emitir la tarjeta. Estas instituciones financieras son encargadas de seleccionar a las empresas que la solicitan, por lo que también son responsables de analizar el riesgo crediticio. Las instituciones financieras que emiten Tarjetas BNDES incluyen bancos estatales y privados, así como cooperativas de crédito. Los financiamientos por la Tarjeta BNDES son hasta 48 meses con pagos a plazos fijos y las tasas de interés son preferenciales e inferiores a las del mercado.

Los dueños de negocios que poseen una Tarjeta BNDES solo pueden comprar productos de proveedores dispuestos a vender a los titulares de tarjetas de crédito BNDES. Todos los productos disponibles para dichos titulares de tarjetas son publicados en el sitio web del BNDES.

La Tarjeta BNDES se destaca por su fácil accesibilidad, asequibilidad y simplicidad operativa. Permite financiar las inversiones de las mipymes de manera simplificada y a un precio inferior al del mercado y reducir los costos fijos asociados a la concesión de crédito. Además de reducir los costos de transacción, la tarjeta destaca porque no requiere garantías y ofrece la posibilidad de financiar el 100 % de la inversión. Así, la tarjeta facilita un acceso al crédito más fácil y ágil y contribuye al crecimiento de las mipymes. En 2017, había más de 650 000 empresas con Tarjeta BNDES activa. Esta tarjeta ha tenido una creciente demanda desde su creación en 2003, lo que sugiere que es una política pública bien diseñada para las mipymes.

Fuente: OECD (2020[105]), Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/061fe03d-en.

Asimismo, un sistema de ayudas públicas eficiente debe garantizar la "adicionalidad" e incluir evaluaciones rigurosas. La "adicionalidad" significa que los recursos se asignan únicamente a empresas viables parcial o completamente excluidas de los mercados financieros. Esto implica que las empresas sin acceso a instituciones financieras privadas (p. ej., debido a la falta de garantías) o que enfrentan tasas de interés excesivamente altas deben beneficiarse de los esquemas de apoyo del gobierno y que la viabilidad y rentabilidad de las empresas que se benefician del apoyo público debe evaluarse rigurosamente. Los programas públicos de mejora del acceso al financiamiento de micro y pequeñas empresas deben asimismo evaluarse con rigor, para abandonar las políticas que se han vuelto ineficaces

o ya no son necesarias porque las actividades de mercado se han consolidado y pueden actuar con autonomía (OCDE, 2015[32]). En la actualidad, las evaluaciones de los programas públicos de mejora del acceso al financiamiento de las mipymes se efectúan a nivel institucional, pero las evaluaciones difieren entre las instituciones en términos de metodología y rigor y aun no se evalúan las políticas públicas para mipymes a nivel nacional. La evaluación aún no es una práctica consolidada y sistemática en todas las instituciones públicas con programas para mipymes y hace falta consolidarlas y hacerlas obligatorias.

Un ejemplo de un producto de financiamiento exitoso e innovador para las mipymes por parte de un banco de desarrollo nacional es la Tarjeta BNDES del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) brasileño, que facilita un acceso al crédito rápido, asequible y fácil para mipymes (Recuadro 4.2). La Tarjeta BNDES respeta los principios de reparto de riesgos y de "adicionalidad": no es el BNDES, sino las instituciones financieras las encargadas de analizar el riesgo crediticio y de seleccionar las empresas que la solicitan. Además, los dueños de negocios que poseen una Tarjeta BNDES solo pueden comprar productos de proveedores específicos, lo que disuade a las empresas con acceso a otros tipos de crédito a solicitar una Tarjeta BNDES (OCDE, 2020[105]). El número de empresas con Tarjeta BNDES ha aumentado rápidamente desde su introducción en 2003 (OCDE, 2020[105]) y hay evidencia de que la Tarjeta BNDES ha logrado aliviar las restricciones crediticias de estas empresas (BID, 2017[106]).

El acceso al crédito de las micro y pequeñas empresas está fuertemente ligado a la formalización. En El Salvador, las empresas informales enfrentan más dificultades que las formales en el acceso a préstamos. Solo un pequeño porcentaje de las micro y pequeñas empresas principalmente informales (75 % informales) incluidas en la encuesta de la CONAMYPE (22 % de las empresas) había solicitado un préstamo; el 10 % de las solicitudes habían sido denegadas por falta de formalización de la empresa (CONAMYPE, 2018[18]). A la inversa, no parece que el acceso a financiamiento sea una motivación suficiente para la formalización de las MYPYME. Según Banegas y Winkler (2020[107]), las características de formalización (registro y pago de seguro social) de empresas que solicitaron créditos y las que no lo hicieron son muy similares.

Medidas que estimulen la formalización de las mypes podrían facilitar el acceso al financiamiento y la inclusión financiera de las mypes. La simplificación de los trámites administrativos para la formalización de las mypes podría incitar más mypes a formalizarse (BCR, 2021[98]). Además, la introducción de un régimen de tributación simplificado para mypes en El Salvador, parecido a los regímenes que ya existen en otros países de América Latina tales como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, podría facilitar la formalización de más mypes. Por ejemplo, en el contexto del Régimen de Monotributo argentino, introducido en 1998 en Argentina, los pequeños contribuyentes (aquellos con hasta un monto máximo de ingresos brutos anuales) pueden cumplir con sus principales obligaciones tributarias y previsionales a través del pago de una determinada suma fija de dinero. El número de contribuyentes inscritos en el Monotributo ha mostrado un sostenido crecimiento desde su introducción en 1998 y más de la mitad de los monotributistas se ubican en la categoría más baja de ingresos (OIT, 2014[108]).

Un régimen especial de sociedades de responsabilidad limitada para las mypes también puede facilitar la formalización de estas empresas. En la mayoría de los países, se requiere un número mínimo de socios o empleados y una cantidad mínima de capital para abrir una sociedad de responsabilidad limitada. Sin embargo, muchos países han establecido regímenes especiales de sociedades de responsabilidad limitada para las mypes (como Panamá, ver Recuadro 4.3). La ventaja de las sociedades de responsabilidad limitada es la separación de los bienes personales y empresariales y, por lo tanto, la protección de los bienes personales de las deudas comerciales y los juicios contra la empresa y en caso de insolvencia de la empresa. Una desventaja de las sociedades de responsabilidad limitada pueden ser restricciones crediticias ya que los bienes personales no pueden servir de garantías. La normativa salvadoreña contempla la figura de la Empresa Individual de Responsabilidad Limitada (EdRL). El capital social mínimo requerido para las EdRL es de 2 000 USD y pueden tener entre dos y 25 socios (Asamblea Legislativa, 1970[109]). Sin embargo, el uso de esta forma jurídica por las mipymes no es común. Esta falta de uso puede atribuirse en parte a la falta de conocimiento. También existen limitaciones a la normativa

señaladas en estudios de derecho comparado (Díaz Martinez, 2017[110]). En primer lugar, la EdRL no otorga personalidad jurídica a la empresa sino una separación de patrimonio con una serie de excepciones, incluida la posibilidad de garantizar operaciones con patrimonio personal. Los beneficios en cuanto a acceso a crédito con limitación de riesgo se ven por lo tanto reducidos. En segundo lugar, la normativa limita el uso del derecho de sociedades a aquellas que tienen al menos dos socios, lo que implica la disolución de sociedades y un cambio de forma jurídica cuando una sociedad deviene unipersonal, contrariamente a la opción tomada, por ejemplo en Panamá.

Otras iniciativas en curso en El Salvador buscan facilitar la formalización de mypes a través de la simplificación de los requisitos contables e impositivos y la provisión de crédito en condiciones más favorables. El trabajo sobre el anteproyecto de Ley de Transición hacia la Integración a la Economía, elaborado por CONAMYPE y anunciado en 2020 tiene por objetivo facilitar la transición de las empresas de la informalidad a la formalidad. Incluye un régimen de contabilidad simplificado durante la transición de las empresas informales hacia la formalidad hasta llegar a un régimen de contabilidad normal (Gobierno de El Salvador, 2020[111]). Actualmente, solo el 15.6 % de las mypes llevan contabilidad formal (CONAMYPE, 2018[18]). La Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de la mype de 2014 ya contiene disposiciones para la introducción de principios contables simplificados para las mypes (CONAMYPE, 2014[91]), pero un régimen de contabilidad simplificada para las mypes aún no ha sido aprobado por el Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública y Auditoría de El Salvador.

El fortalecimiento de las capacidades en el ámbito de la alfabetización financiera y la asistencia técnica para micro y pequeñas empresas podrían mejorar el acceso de estas empresas al financiamiento. Las principales razones presentadas por las mipymes para contraer préstamos con prestamistas son la mayor rapidez de los trámites (88 % de los encuestados) y la menor burocracia (27 % de los encuestados) (BCR, 2019[86]). La asistencia para rellenar las solicitudes de préstamo de instituciones financieras formales y el fortalecimiento de las capacidades en forma de cursos sobre cómo solicitar préstamos formales, así como gestión financiera y desarrollo empresarial en general, podrían animar a un mayor número de micro y pequeñas empresas a solicitar préstamos a bancos y otras instituciones financieras formales, en vez de obtener créditos de prestamistas (OCDE, 2015[32]). Ya existen programas de educación financiera para micro y pequeñas empresas de CONAMYPE y la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y programas de formación de capacidades y asistencia técnica de CONAMYPE en El Salvador. No obstante, el número de micro y pequeñas empresas que se benefician de estos programas parece modesto (500 micro y pequeños empresarios participaron en las talleres de educación financiera de CONAMYPE y la SSF) (SSF, 2019[112]) (BCR, 2021[98]).

La experiencia de varios países demuestra que los regímenes de insolvencia adaptados a las necesidades de las micro y pequeñas empresas pueden mejorar el acceso al crédito y reducir las garantías exigidas a estas empresas. La mayoría de los regímenes de insolvencia tradicionales se basan en normas complejas y las empresas necesitan los conocimientos especializados de profesionales jurídicos con experiencia e invertir bastante tiempo y recursos financieros para abordar estos procedimientos de insolvencia. No obstante, las micro y pequeñas empresas carecen a menudo de los recursos y conocimientos necesarios para abordar estos complejos procedimientos de insolvencia; además, los acreedores no suelen tener interés en invertir recursos en la reestructuración de micro y pequeñas empresas. Un estudio de las PYME en dificultades en Alemania, Francia y el Reino Unido revela que las tasas de recuperación de los acreedores pueden variar mucho según el marco de insolvencia y que los bancos ajustan sus prácticas crediticias para reflejar la solidez del marco de insolvencia de una economía. Los bancos en Francia, donde la ley de insolvencia brinda protección limitada a los acreedores garantizados, requieren niveles más altos (y diferentes tipos) de garantías que los bancos en Alemania y el Reino Unido. Las reformas de insolvencia en Brasil e Italia redujeron el costo del crédito y ampliaron la disponibilidad de crédito (Banco Mundial, 2018[92]).

Recuadro 4.3. Las Sociedades de Emprendimiento de Responsabilidad Limitada en Panamá

Las Sociedades de Emprendimiento de Responsabilidad Limitada (SERL) se establecieron en Panamá en 2020 mediante la ley que regula las sociedades de emprendimiento en la República de Panamá como parte del plan del gobierno para reactivar la economía tras la crisis del COVID-19. Las SERL tienen como objetivo incentivar a los pequeños empresarios a formalizar sus negocios dándoles acceso a diversos beneficios.

Las SERL se diferencian de las sociedades de responsabilidad limitada (SRL) panameñas en que pueden ser creadas por una sola persona, mientras que las SRL deben tener al menos dos socios. Solo son elegibles las microempresas (con ingresos brutos o facturación anual hasta 150 000 balboas) y las pequeñas empresas (con ingresos brutos o facturación anual de 150 000.01 hasta 1 000 000 balboas). El capital social mínimo requerido es de 500 balboas.

Los beneficios clave que se ofrecen a las SERL son costos más bajos para abrir una SRL que para abrir otras formas de empresas, una exención de cuatro años del pago de la tasa única anual y del uso de impresoras fiscales, una exención de dos años del impuesto sobre la renta, rebajas de hasta un 50 % a los aranceles de importación de aquellos insumos y materias primas que se requieran para la creación de productos, servicios o procesos innovadores y un proceso digitalizado para la apertura de una SERL a través de una ventanilla única. Además, al incluir a sociedades de emprendimiento de responsabilidad limitada en propuestas de licitación públicas por mejor valor, el proponente, ya sea persona natural o jurídica, gozará de una puntuación adicional del 5 %. En cuanto a los pagos a las sociedades de emprendimiento de responsabilidad limitada, luego de contratadas por el Estado o por una empresa privada, estos se deben realizar en un término no mayor de treinta días calendario.

El régimen panameño de SERL tiene varias limitaciones. Las SERL no pueden ejercer todas las actividades económicas. Además, una misma persona natural no puede formar parte de más de una SERL y una SERL no puede estar constituida por más de cinco personas naturales.

Fuente: Asamblea Nacional (2020[113]), *Ley N° 186 que regula las sociedades de emprendimiento en la República de Panamá*, Gaceta Oficial de la República de Panamá, https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29167_B/GacetaNo_29167b_20201202.pdf; IPAL (2020[114]), *Sociedades de Emprendimiento de Responsabilidad Limitada*, Infante & Pérez Almillano (IPAL) Attorneys at Law, https://www.ipal.com.pa/post/sociedades-de-emprendimiento-de-responsabilidad-limitada; IFLR (2020[115]), *Panama: New regime for limited liability companies*, International Finance Law Review, 17 September, https://www.iflr.com/article/b1nf34fmm7b6v9/panama-new-regime-for-limited-liability-entrepreneurship-companies; Kraemer & Kraemer (2020[116]), *Entrepreneurship companies in Panama*, Kraemer & Kraemer, Panama City, https://kraemerlaw.com/en/articles/entrepreneurship-companies-in-panama/.

Los acuerdos extrajudiciales de reestructuración financiera, los procedimientos de preinsolvencia y los procedimientos de insolvencia especializados pueden agilizar las insolvencias de las micro y pequeñas empresas. Los acuerdos extrajudiciales de reestructuración financiera son procedimientos informales de reestructuración de la deuda basados en un acuerdo contractual multilateral voluntario (compromiso) entre el deudor y los acreedores para reestructurar los activos y pasivos del deudor sin intervención judicial. Las ventajas que ofrecen los procedimientos extrajudiciales de reestructuración son un plazo más corto y un costo inferior a los de los procedimientos de insolvencia formales, la confidencialidad y la protección de la reputación del deudor, la continuidad operativa y la capacidad de adaptarse a las necesidades específicas del deudor. Los acuerdos extrajudiciales fueron impulsados por primera vez en el Reino Unido por el Banco de Inglaterra en la década de 1970 con el fin de minimizar las pérdidas financieras de los bancos debido a quiebras de empresas a través de acuerdos coordinados y bien preparados y para evitar liquidaciones innecesarias de empresas viables mediante la reestructuración. Muchos otros países se inspiraron en la estrategia exitosa del Reino Unido e implementaron acuerdos extrajudiciales, incluidos Indonesia, Malasia, Corea y Tailandia. Los procedimientos de preinsolvencia tienen por objetivo

reestructurar las empresas antes de que se declaren formalmente insolventes y suelen ser menos largos y costosos que los procedimientos de insolvencia formales; además, aseguran la continuidad operativa. Una tercera opción son los procedimientos de insolvencia especializados para micro y pequeñas empresas, menos largos y costosos, ya sea a través de un régimen de insolvencia separado para esta clase de empresas o de excepciones previstas en el régimen de insolvencia (Banco Mundial, 2018[92]).

La Asamblea Legislativa de El Salvador está debatiendo un anteproyecto de Ley de Insolvencia en el que se establecerían los acuerdos extrajudiciales de reestructuración financiera para microempresas. El proyecto de ley prevé que personas físicas y jurídicas, incluidos los micro y pequeños comerciantes, puedan llegar a acuerdos extrajudiciales en relación con deudas de un máximo de 90 000 USD. El anteproyecto de ley pretende mejorar la gestión del creciente número de insolvencias generadas por la pandemia de COVID-19 a través de la reestructuración y consolidación de la deuda en condiciones favorables para los pequeños deudores. Otras ventajas que se recogen en el proyecto de ley son los períodos de gracia para pequeños deudores, la exoneración del pago de recargos, comisiones, multas contractuales y otros gastos administrativos, la ampliación de los plazos para el reembolso de la deuda, la aplicación de una tasa de interés del 6 % a los pasivos pendientes y las líneas de crédito especiales para pequeños deudores a través del Banco Estatal (Asamblea Legislativa, 2020[117]). El Salvador debería plantearse extender también algunas de las ventajas de este proyecto de ley a empresas un poco más grandes, puesto que no son solo los comerciantes y las microempresas, sino también las pequeñas empresas, quienes enfrentan dificultades a la hora de gestionar los complejos procedimientos de insolvencia tradicionales.

Recomendaciones para mejorar el acceso al financiamiento

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas	Actores principales
Mejorar el acceso al financiamiento de micro y pequeñas empresas		
Velar por que los programas públicos de mejora del acceso al financiamiento de micro y pequeñas empresas impidan una transferencia de riesgos excesiva del sector privado al sector público.	• Priorizar la canalización de fondos públicos a través de instituciones financieras privadas siempre que sea posible, en lugar de otorgar préstamos a empresas privadas directamente a través de instituciones públicas como BANDESAL. • Privilegiar los esquemas de garantía de préstamos tales que PROGRAMYPE por encima del préstamo directo de fondos públicos a las empresas. • Desarrollar coinversiones como las de MINEC, financiadas conjuntamente por préstamos o subvenciones públicas y por fondos propios de las empresas o préstamos del sector privado.	Ministerio de Hacienda, CONAMYPE, Ministerio de Economía, Bancos públicos (Banco Hipotecario, Banco de Fomento Agropecuario, BANDESAL), Gremiales de las mipymes, Cooperación multilateral.
Velar por que los recursos se dirijan a empresas viables parcial o completamente excluidas de los mercados financieros o que se enfrentan a restricciones de crédito (adicionalidad).	• Conceder apoyo público solo a las empresas sin acceso a instituciones financieras privadas (p. ej., debido a la falta de garantías) o que enfrentan tasas de interés excesivamente altas. • Evaluar rigurosamente la viabilidad y rentabilidad de las empresas que se benefician del apoyo. • Promover la evaluación de riesgos de proyectos y no solo de personas naturales o jurídicas en las instituciones financieras para acordar créditos a más personas y mypes con proyectos exitosos.	
Evaluar con rigor los programas públicos de mejora del acceso al financiamiento de micro y pequeñas empresas para abandonar las políticas que se han vuelto ineficaces o ya no son necesarias.	• Fortalecer las bases de datos de las instituciones públicas sobre las mipymes y la coordinación y el intercambio de datos entre instituciones para generar sinergias. • Fortalecer el monitoreo de la colocación de crédito. • Impulsar las evaluaciones de resultados, intermedias y de impacto con la supervisión de los entes que proveen los fondos.	CONAMYPE, Ministerio de Economía, Secretaría de Innovación, Secretaría de Comercio e Inversión, Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF), Cooperación multilateral
Fortalecer las capacidades técnicas de las micro y pequeñas empresas, y prestarles apoyo técnico para rellenar las solicitudes de préstamo de instituciones financieras formales.	• Fortalecer las capacidades institucionales especializadas para el apoyo técnico y la educación financiera de las mypes: o Crear el rubro de asesores financieros para la mype en CONAMPYPE. o Crear el consejo de asesoría financiera de la mype en CONAMPYPE. o Fortalecer la educación financiera en línea, articulando los esfuerzos de educación financiera entre los bancos públicos (banca estatal y la banca de fomento). • Modernizar los centros de atención a mype.	CONAMYPE, Bancos públicos, Banco Central de Reserva, Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CNIF), bancos comerciales
Facilitar procedimientos de insolvencia especializados (acuerdos extrajudiciales) para comerciantes y microempresas, y ampliar los acuerdos extrajudiciales a las pequeñas empresas.	• Modificar el anteproyecto de Ley de Insolvencia para ampliar los acuerdos extrajudiciales a las pequeñas empresas. • Una vez logre aprobarse, divulgar la ley con todos los actores involucrados para asegurar su implementación.	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Asamblea Legislativa, Gremiales empresariales, Gremiales de la contaduría pública
Fomentar la inclusión financiera de las mypes.	• Reformar el marco legal y las normativas del Banco Central de Reserva y de la Superintendencia del Sistema Financiero para las mype. • Desarrollar y aprobar el Plan de Acción previsto en la Política Nacional de Inclusión Financiera lo antes posible.	CONAMYPE, Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CHIF), Banco Central de Reserva, bancos públicos y comerciales
Fomentar la formalización de más mypes.	• Simplificar los trámites administrativos para la formalización de las mypes. • Considerar la introducción de un régimen de tributación simplificado para mypes en El Salvador. • Mejorar el marco jurídico de las EdRL para mejor adaptarlas a las necesidades de las mipymes o introducir un régimen especial de EdRL para mipymes. Un nuevo marco jurídico para las EdRL o un régimen especial de EdRL para mipymes debería especialmente: o Otorgar personalidad jurídica a las EdRL o o autorizar las EdRL unipersonales. • Introducir un régimen de contabilidad simplificada para las mypes.	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, CONAMYPE, Asamblea Legislativa, Gremiales de la contaduría pública, Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública y Auditoría de El Salvador, Instituto Salvadoreño de Seguro Social.

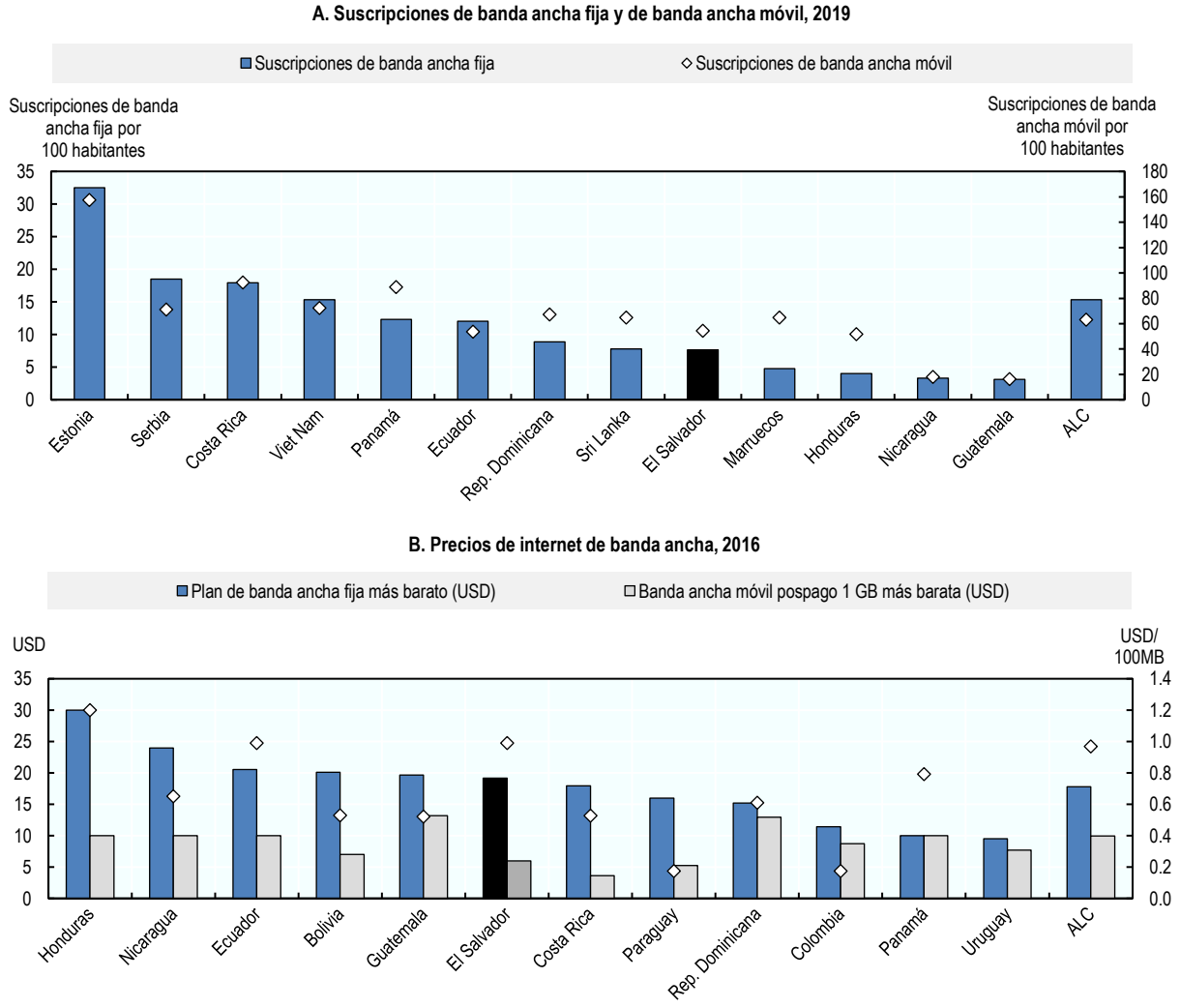
Acelerar la digitalización puede contribuir al crecimiento de la productividad y hacer que El Salvador resulte más atractivo de cara a la inversión privada

Acelerar la digitalización podría dar un impulso a la productividad en El Salvador y propiciar un importante incremento de la eficiencia. La digitalización puede estimular la innovación en modelos de negocio y sistemas de producción, la reorganización de los sectores económicos, nuevas dinámicas en el ámbito laboral, la oferta de bienes y servicios inteligentes, y nuevas condiciones de competitividad, así como aumentar la inclusión financiera. Las tecnologías digitales también promueven la integración en cadenas de producción, al facilitar la interacción en la oferta y distribución, y pueden reducir las asimetrías de información y los costos de transporte (OCDE et al., 2020[118]).

La magnitud de los efectos positivos de la digitalización sobre la productividad depende de factores complementarios. Un acceso adecuado a las tecnologías digitales y su correcta difusión, un clima de negocios favorable, la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en la transformación digital, una conectividad del transporte adecuada, las competencias disponibles y una situación de competencia suficiente en la economía digital son factores complementarios importantes. Asimismo, el uso eficiente de las tecnologías digitales depende de las capacidades, la sofisticación tecnológica, las competencias de gestión y la capacitación de los trabajadores de una empresa. Las empresas más productivas tienen una probabilidad mayor de adoptar nuevas tecnologías digitales, debido a las importantes complementariedades que existen entre las nuevas tecnologías y otras inversiones que generan un aumento de la productividad (OCDE et al., 2020[118]).

La digitalización es un factor de éxito importante para varios sectores prioritarios del Gobierno salvadoreño (definidos en la Política de Comercio e Inversiones de El Salvador 2020-2050 y la Agenda Digital El Salvador 2020-2030). La competitividad de las industrias de servicios internacionales, como los servicios de información y comunicaciones, los servicios a empresas y los servicios financieros, depende en gran medida de la disponibilidad de una infraestructura digital de calidad, sobre todo el acceso a Internet de alta velocidad a precios asequibles y una oferta suficiente de capital humano con competencias digitales.

Gráfico 4.6. La cantidad de suscripciones de banda ancha fija y móvil en El Salvador sigue siendo baja y los precios altos



Nota: Panel A: El Salvador 2018 en lugar de 2019 y Guatemala 2017 en lugar de 2019.
Fuente: Panel A: UIT (2021[119]), *ITU Statistics*, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Geneva, https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx. Panel B: DIRSI (n.d.[120]), *Indicators*, Regional Dialogue on the Information Society, http://dirsi.net/indicators/about.php.

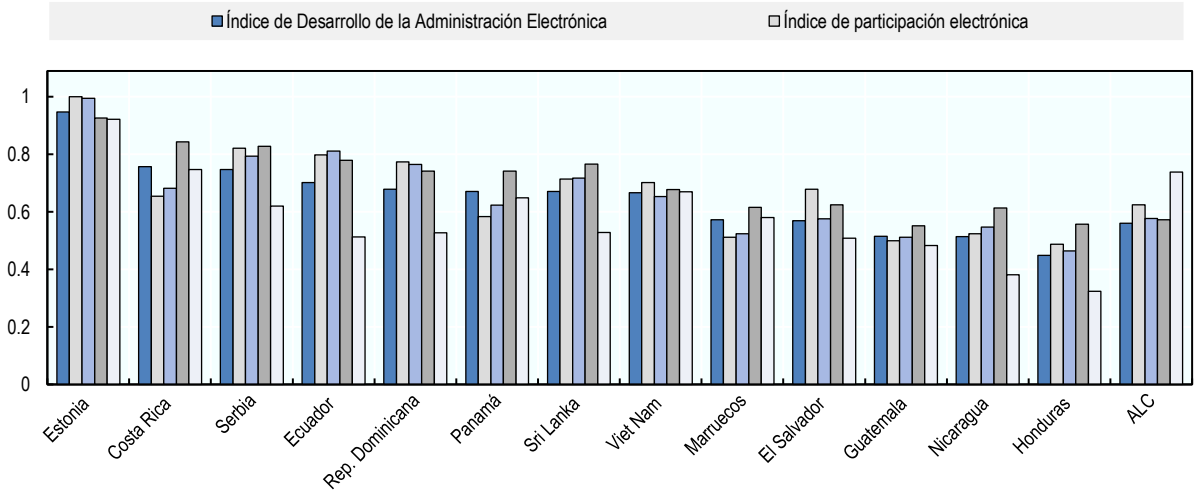
StatLink https://stat.link/t9xeiy

El nivel de digitalización y acceso a Internet de El Salvador es moderado. En 2017, solo el 33.8 % de la población de El Salvador utilizaba Internet, un aumento frente al 15.9% de 2010, pero mucho menos que el promedio de América Latina y el Caribe (65.9 %) (Banco Mundial, n.d.[11]). En 2018, El Salvador contaba con tan solo 7.7 suscripciones de Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes, y con 54.5 suscripciones de banda ancha móvil por cada 100 habitantes, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe se situaba en 17.9 por 100 habitantes en el caso de la banda ancha fija y en 97.4 por 100 habitantes en el caso de la banda ancha móvil (UIT, 2021[119]). En las zonas rurales, el acceso a Internet es aún más limitado: más del 90 % de los hogares rurales de El Salvador no disponen de conexión, principalmente debido a las dificultades para acceder a Internet en las zonas rurales y a la baja disponibilidad de Internet de banda ancha (IICA, 2020[121]). Asimismo, en 2019, solo el 16.7 % de los hogares de El Salvador tenían computadora, mientras que el promedio de América Latina era del 47 %

(UIT, 2021[119]). Además, la población de El Salvador carece de competencias digitales. El Salvador obtuvo una puntuación de 0.62/1 en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico en la categoría capital humano frente al promedio latinoamericano de 0.74/1 (ONU, n.d.[122]).

Gráfico 4.7. El Salvador presenta carencias en gobernanza electrónica en cuanto al capital humano, los servicios en línea y la infraestructura de telecomunicaciones

Índice de Desarrollo de la Administración Electrónica (EGDI), 2020



Nota: El EGDI es indicador compuesto de tres importantes dimensiones del gobierno electrónico, a saber: prestación de servicios en línea, conectividad de telecomunicaciones y capacidad humana.
Fuente: ONU (n.d.[122]), *E-Government Development Index (EGDI),* Organización de Naciones Unidas, Nueva York, https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index.

StatLink https://stat.link/mrsexd

La infraestructura digital de El Salvador es mejorable. En 2020, el país obtuvo una puntuación de 0.51/1 en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico en la categoría infraestructura de telecomunicaciones frente al promedio latinoamericano de 0.56/1 (ONU, n.d.[122]). Es el único país de la región de América Latina y el Caribe con acceso al océano que no dispone de cable submarino de fibra óptica propio. Además, carece de punto de intercambio de Internet (IPX) propio y en la región de América Central hay pocos (OCDE/BID, 2016[123]; SVNet/SOCIUM, 2020[124]; TeleGeography, 2021[125]). Ha habido intentos por establecer un punto de intercambio de Internet en El Salvador por parte de la ONG SVNet desde principios de la década de 2000, pero fracasaron debido a la reticencia de los proveedores de Internet a hacer contribuciones financieras al proyecto y a su falta de confianza para unirse a un proyecto con otras empresas que compiten por los mismos clientes. En diciembre de 2020, SVNet finalmente firmó un acuerdo formal con el centro de datos comercial DataGuard para alojar el equipo del punto de intercambio de Internet IXSal. Hasta ahora, hay cinco proveedores de Internet que quieren unirse al proyecto, la mayoría de ellos proveedores muy pequeños (Rosas, 2021[126]; Rosas, 2021[127]; DataGuard, 2021[128]). El espectro radioeléctrico asignado a la banda ancha móvil sigue siendo bajo en El Salvador: menos de 200 MHz en 2017 (menos del 10 % del espectro que la UIT recomienda asignar a las comunicaciones móviles para 2020). El apagón analógico incompleto de El Salvador —la transición de la televisión analógica a la digital— explica la baja cantidad de espectro disponible para la banda ancha móvil en El Salvador (BID, 2017[129]). La transición comenzó en 2018 pero avanza lentamente (Orellana, 2020[130]; Alemán, 2020[131]).

Debido al déficit de infraestructura digital de El Salvador, el acceso a Internet de alta velocidad y la velocidad de banda ancha son mejorables. Solo el 86 % de la población salvadoreña estaba cubierta por al menos una red 3G en 2018 frente al 94.6 % de la población en promedio en América Latina (OCDE et al., 2020[118]). Es preciso mejorar la conexión a Internet y la infraestructura digital, sobre todo la red de fibra óptica y la banda ancha móvil, en todo el país, pero especialmente en las zonas rurales. El déficit de infraestructura digital también se traduce en una baja velocidad de banda ancha: En 2016, el promedio de velocidad de Internet de banda ancha fija de El Salvador representaba solo el 23.6 % del promedio de América Latina,[9] y solo el 7.4 % de la velocidad en Trinidad y Tobago, el país con mejores resultados de la región. La velocidad máxima de banda ancha fija de El Salvador representaba solo el 12.9 % del promedio de América Latina[10] y solo el 2.5 % de la velocidad máxima de banda ancha fija en Perú, el país con mejores resultados en la región (DIRSI, n.d.[120]).

Aunque el Internet móvil es relativamente asequible en El Salvador, el Internet de banda ancha fija sigue siendo caro. En 2016, la banda ancha móvil pospago en El Salvador era una de las más baratas de América Latina (5.99 USD por GB, el equivalente al 1.3 % del PIB per cápita del país, mientras que el promedio de América Latina era de 9.94 USD, el equivalente al 2.4 % del PIB per cápita). El plan de Internet móvil prepago más económico (100 MB, un día) de El Salvador costaba 0.99 USD en 2016, en línea con el promedio de América Latina y el Caribe (0.97 USD), pero cinco veces más que en Paraguay (0.18 USD), el país con el plan de Internet móvil prepago más económico de la región. Sin embargo, el Internet de banda ancha fija es caro: en 2016, el precio del plan de banda ancha fija más económico de El Salvador era de 19.16 USD, el equivalente al 5.4 % del PIB per cápita. Superaba el promedio de América Latina, situado en 17.81 USD (el equivalente al 4.4 % del PIB per cápita) y duplicaba el precio de los países con los precios más bajos, como Panamá (9.99 USD, el equivalente al 0.9 % del PIB per cápita) (DIRSI, n.d.[120]). El déficit de infraestructura digital y la competencia limitada en el mercado de Internet de banda ancha fija generan precios elevados en El Salvador (BID, 2017[129]). Si bien hay cinco empresas que ofrecen Internet móvil en El Salvador (Claro, Tigo, Digicel, Movistar y RED), solo hay dos empresas que ofrecen Internet de banda ancha fija (Claro y Tigo) (GSMA, 2018[132]; TeleSemana, 2017[133]).

La gobernanza electrónica de El Salvador es mejorable. El país obtuvo una puntuación de 0.57/1 en el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico en 2020 frente al promedio de 0.62/1 en América Latina. Este índice mide la prestación de servicios en línea, la conectividad en telecomunicaciones y la capacidad humana (ONU, n.d.[122]). Además, El Salvador obtuvo solo una puntuación de 0.12/1 en el Índice de Ciberseguridad Global en 2018, un deterioro frente al 0.21/1 en 2016 y una puntuación muy por debajo del promedio de América Latina (0.43/1). La proporción de la población que evalúa el comercio electrónico como seguro en El Salvador (61.5 % en 2019) coincide con otros países de América Latina (promedio de 63.1 % en 2019) pero está disminuyendo (66.7 % en 2018). La confianza en la privacidad en línea está cayendo (39.2 % en 2018 frente al 44 % en 2016) y es menor que el promedio en América Latina (54.9 % en 2018) (OCDE et al., 2020[118]). El Salvador obtuvo una puntuación de 0.28/1 en el Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (*OURdata index*) de la OCDE en 2019 frente al 0.43/1 en promedio en América Latina. El Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables de la OCDE evalúa la apertura, utilidad y reutilización de los datos gubernamentales (OCDE, 2020[134]).

Los niveles de digitalización y el uso de nuevas tecnologías de la información en las mipymes de El Salvador siguen siendo especialmente bajos. Según la encuesta realizada en 2017 por CONAMYPE a micro y pequeñas empresas, el 76.1 % de las empresas de El Salvador no utilizan Internet, mientras que el 54.9 % no utilizan dispositivos electrónicos, ni siquiera un teléfono móvil básico (CONAMYPE, 2018[18]). El 96 % de las mipymes principalmente formales de zonas rurales encuestadas por el Banco Central de El Salvador aceptan únicamente pagos en efectivo (BCR, 2019[86]). Según la Encuesta de Competitividad Empresarial de 2019 de FUSADES, en 2019 el 88.3 % de las empresas de El Salvador tenían acceso a Internet, aunque el porcentaje era de solo el 56.7 % en el caso de las microempresas, y del 84.8 % en el de las pequeñas empresas. Además, el 58.9 % de las empresas de El Salvador tenían sitio web, pero el porcentaje entre las pequeñas empresas y las microempresas era del 39.2 % y el 11.9 %,

respectivamente. El pago en línea solo era posible en el 14.9 % de esos sitios web empresariales, mientras que solo el 24.9 % de los sitios web permitían realizar pedidos o reservas en línea (FUSADES, 2021[17]).

El desarrollo del comercio electrónico no es muy avanzado en El Salvador. En 2017, solo el 9 % de los salvadoreños realizaban compras en línea frente al 14.8 % de la población en promedio en América Latina (OCDE et al., 2020[118]). El Salvador ocupó el puesto 106/152 y obtuvo una puntuación de 37/100 en el Índice de Comercio Electrónico Empresa-Consumidor (*Business-to-Consumer E-Commerce Index*) de la UNCTAD en 2020 frente al promedio de 51.5/100 en América Latina (2019). Este índice mide el acceso a Internet, la inclusión financiera, los servidores de Internet seguros y la calidad de los servicios postales. Entre las barreras para el comercio electrónico en El Salvador, se pueden resaltar la baja proporción de personas con una cuenta en una institución financiera o con un proveedor de servicios de dinero móvil (30.4 % de la población mayor de 15 años en 2017 frente al 55.1 % en América Latina y el Caribe en promedio (Banco Mundial, n.d.[11])), la falta de servidores de Internet seguros (131.1 servidores de Internet seguros por cada millón de personas en 2020 frente al 1964.1 en promedio en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, n.d.[11])), y la baja calidad de los servicios postales (puntuación de 29/100 en el Índice de Comercio Electrónico Empresa-Consumidor en 2020) (UNCTAD, 2021[135]). Además, los elevados costos del transporte en El Salvador dificultan la expansión del comercio electrónico (OCDE et al., 2020[118]).

La pandemia de COVID-19 ha acelerado la digitalización en El Salvador. Las empresas salvadoreñas se han visto obligadas a acelerar la transformación digital, sobre todo en los ámbitos del teletrabajo, las ventas en línea, la digitalización de las cadenas de valor, la mejora de los sitios web empresariales y la presencia en redes sociales. Según una encuesta realizada por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL) en octubre de 2020, el 10 % de las empresas encuestadas habían desarrollado nuevas plataformas digitales de venta durante la pandemia de COVID-19, y el 14 % habían creado nuevas plataformas digitales de venta. Este porcentaje sigue siendo relativamente bajo porque, debido a la caída de las ventas y el cierre de negocios durante el estricto confinamiento aplicado en el país, muchas empresas no disponían del capital y la liquidez necesarios para invertir en medidas de transformación digital durante la pandemia (FUSADES, 2021[17]). No obstante, muchos de los cambios en el comportamiento de los consumidores previsiblemente se mantendrán una vez termine la pandemia de COVID-19 y, por lo tanto, seguirá siendo importante que las empresas privadas de El Salvador aceleren la digitalización en el futuro inmediato (OCDE et al., 2020[118]).

La digitalización, incluido el fomento de los servicios digitales, es una de las prioridades del Gobierno de El Salvador. En junio de 2019, creó la Secretaría de Innovación para definir y ejecutar las estrategias y políticas de modernización e innovación, en particular la transformación digital del país. Desde enero de 2020, se cuenta con una estrategia de digitalización, la Agenda Digital El Salvador 2020-2030, cuyos principales objetivos son la creación de una identidad digital única para todos los ciudadanos, la gobernanza digital, la modernización del Estado y el fomento de la innovación, la educación en nuevas tecnologías y la competitividad. Líneas de acción importantes de la Agenda Digital son la reducción de la brecha digital, ampliando la cobertura física y el acceso a los servicios de telecomunicación en El Salvador, la mejora de la inclusión digital en el país y la inclusión de las tecnologías modernas en los programas de enseñanza, y una mejor oferta de programas técnicos en los centros educativos. Está previsto conectar El Salvador a un cable submarino de fibra óptica, acelerar el despliegue de las tecnologías 4G y 5G en el territorio nacional, y reducir los costos de los servicios de telecomunicación (Secretaría de Innovación de la Presidencia, 2020[82]).

El Gobierno de El Salvador ha tomado varias iniciativas para mejorar la gobernanza electrónica y la infraestructura “blanda” para la digitalización. Actualmente, El Salvador está poniendo en funcionamiento la firma electrónica, lo cual podría acelerar la digitalización del país. La Ley de Firma Electrónica entró en vigor en abril de 2016 y actualmente se está llevando a cabo la puesta en marcha de la firma electrónica. El Ministerio de Economía ha creado la Unidad de Firma Electrónica, la construcción de la infraestructura física y los centros de datos para la firma electrónica está en marcha y las instituciones públicas reciben

asistencia técnica para la aplicación de la firma electrónica en los servicios públicos (MINEC, 2020[81]). La Unidad de Firma Electrónica se ha establecido como autoridad certificadora raíz y, desde mayo de 2021, los salvadoreños pueden obtener su firma electrónica (MINEC, 2021[136]). La firma electrónica podría contribuir a reducir los costos de las empresas y los períodos de espera para hacer negocios en El Salvador. Otras iniciativas complementarias que podrían acelerar la digitalización y mejorar la gobernanza electrónica son: la Ley de Regulación del Teletrabajo, aprobada en el marco de la pandemia de COVID-19, la Ley de Comercio Electrónico, ya aprobada y que entrará en vigor dentro de un año, y la Ley de Protección de Datos Personales, aprobada en abril 2021. Además, la Asamblea Legislativa de El Salvador está debatiendo un anteproyecto de Ley para la Inclusión Digital Universal (FUSADES, 2021[17]).

Para acelerar la digitalización, El Salvador debe mejorar su infraestructura digital. El país debe ampliar el acceso a los cables de fibra óptica y la banda ancha móvil así como otras infraestructuras digitales en zonas rurales e invertir en el desarrollo de un punto de intercambio de Internet propio y su conexión a un cable submarino de fibra óptica. Además, El Salvador debería acelerar la transición de la televisión analógica a la digital a fin de liberar más espectro radioeléctrico para la banda ancha móvil. Dotarse de una mejor infraestructura digital permitiría mejorar el acceso a Internet y su calidad, contribuyendo así a una reducción del precio de la banda ancha fija, que sigue siendo elevado en El Salvador.

El Salvador debería ampliar las capacidades digitales de sus ciudadanos y fomentar la digitalización de las mipymes, dos prioridades de la Agenda Digital 2020-2030. Dotar la población de El Salvador con mejores capacidades digitales mejoraría el uso de Internet y la disponibilidad de capital humano con una capacitación digital suficiente. Habida cuenta del reducido nivel de digitalización de las mipymes, es importante también invertir en el fortalecimiento de las capacidades digitales de estas y ampliar las políticas para fomentar la adopción de tecnologías digitales por parte de las mipymes. Una mayor digitalización de las mipymes puede impulsar el aumento de la productividad de estas empresas.

Reducir los costos de transporte y de energía y mejorar la infraestructura de transporte y energética podría acelerar la digitalización de El Salvador. Los costos de transporte son altos y para respaldar la expansión del comercio electrónico, es necesario reducirlos, así como mejorar la infraestructura de transporte y logística del país (OCDE et al., 2020[118]). La calidad del suministro eléctrico y un costo de la electricidad relativamente elevado también plantean retos para el sector privado. Un suministro eléctrico más estable y un costo de la electricidad más bajo podrían promover más inversiones digitales, por ejemplo, en centros de datos.

El Salvador debe seguir mejorando la gobernanza electrónica. El país debería finalizar la implementación de iniciativas existentes, en particular, la firma electrónica. Además, la Ley para la Inclusión Digital Universal debería aprobarse lo antes posible. También es importante mejorar la calidad de y el acceso en línea a los datos gubernamentales. Una mejor gobernanza electrónica y el acceso a la información y los datos gubernamentales en línea también pueden mejorar el impacto de iniciativas de transparencia como la Ley de Acceso a la Información Pública.

Deberán recaudarse recursos financieros suficientes para invertir en la infraestructura digital de El Salvador. Se requerirán recursos financieros considerables para modernizar y actualizar la infraestructura digital de El Salvador, incluida la ampliación de la red de fibra óptica y la conexión del país a su propio cable submarino de fibra óptica. Se estima que el costo mensual de proporcionar acceso a Internet a todos los hogares salvadoreños que no lo tienen es del 2 % del PIB mensual del país (CEPAL, 2020[137]).

Recomendaciones para acelerar la digitalización de El Salvador

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas
Acelerar la digitalización de El Salvador	
Mejorar la infraestructura digital de El Salvador.	• Mejorar el acceso a los cables de fibra óptica, la banda ancha móvil y otra infraestructura digital en las zonas rurales. • Dotar a El Salvador de un punto de intercambio de Internet propio. • Conectar El Salvador a su propio cable submarino de fibra óptica. • Acelerar la transición de la televisión analógica a la digital a fin de liberar más espectro radioeléctrico para la banda ancha móvil. • Movilizar recursos financieros públicos y privados suficientes para invertir en la infraestructura digital de El Salvador.
Fortalecer las capacidades digitales de la población y de las micro y pequeñas empresas.	• Ampliar las políticas para fomentar la adopción de tecnologías digitales por parte de las mipymes.
Seguir mejorando la gobernanza electrónica de El Salvador.	• Poner en pleno funcionamiento la firma electrónica. • Mejorar la calidad de y el acceso en línea a los datos gubernamentales.

Facilitar la transformación productiva a través de la innovación y la I+D

La innovación puede incrementar la productividad de los sectores y traer beneficios para la economía salvadoreña a través de la creación y difusión de nuevas tecnologías de producción emergentes. Por ejemplo, sistemas inteligentes pueden eliminar casi por completo los errores en los procesos de producción. Los robots pueden incrementar drásticamente la productividad en líneas de montaje ya que son más rápidos, más fuertes y tienen un desempeño más homogéneo que los trabajadores. Al imprimir mecanismos ya ensamblados, la impresión tridimensional puede eliminar ciertas etapas de ensamblaje en los procesos de producción. Las tecnologías emergentes de producción incluyen tecnologías digitales, nuevos materiales y nuevos procesos (OCDE, 2017[138]).

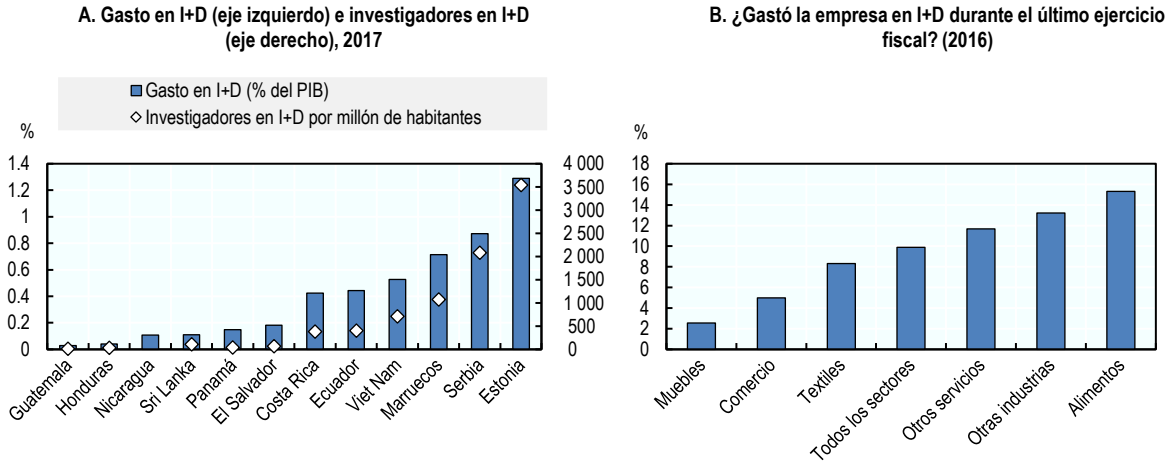
Para la mayoría de empresas en casi todos los países, y especialmente en aquellos en vías de desarrollo como El Salvador, deben focalizarse los esfuerzos en la difusión y adopción de tecnologías más que en la creación de nuevas tecnologías. La difusión de tecnologías supone por un lado el aumento de entradas de nuevas empresas y el crecimiento de empresas que pueden ser portadoras de nuevas tecnologías. Las empresas nuevas o jóvenes suelen tener un papel fundamental en la creación neta de empleo y la innovación de vanguardia. Por otro lado, la difusión de tecnologías puede darse cuando empresas arraigadas implementan tecnologías que aumentan su productividad. Las empresas pequeñas usan tecnologías novedosas menos frecuentemente que las grandes y pueden necesitar mayor apoyo estatal para la adopción de nuevas tecnologías (OCDE, 2017[138]).

Los niveles de innovación son moderados en El Salvador

La cantidad de innovación es de un nivel medio en El Salvador, y es muy baja entre micro y pequeñas empresas. En 2019 hubo una sola solicitud de patente por 100 000 habitantes por residentes en El Salvador (Banco Mundial, n.d.[11]). El Salvador recibió una puntuación de 27.9/100 en capacidades para la innovación en el Índice de Competitividad Global y quedó en el puesto 121 de 141 países. En la dimensión de cultura emprendedora, recibió una puntuación de 42.2/100 y quedó en el puesto 118 de 141 países. El Salvador está rezagado especialmente en el crecimiento de empresas innovadoras y empresas que adoptan ideas disruptivas y tiene un desempeño deficiente en indicadores de invenciones conjuntas internacionales y en colaboración multisectorial y desarrollo de clústeres (WEF, 2019[41]). En el Índice Global de Innovación de Cornell University, INSEAD y WIPO (2020[139]), El Salvador tiene peores resultados en términos de vinculación de conocimientos (puntuación de 10.8/100, puesto 125 de 141 países), creación de conocimientos (puntuación 1.1/100, puesto 131 de 141 países) e impacto de conocimientos (puntuación de 5/100, puesto 124 de 141 países). A nivel de empresas, los indicadores de

innovación más amplios muestran niveles de innovación mayores: 52 % de las empresas cubiertas por la Encuesta de Competitividad Empresarial de FUSADES indicaron que habían innovado durante 2019 (un descenso en relación al 62 % de empresas que lo habían hecho en 2011). Las principales razones para innovar fueron aumentar la calidad de bienes y servicios (69 % de las empresas innovadoras), posicionarse mejor en el mercado (67 %), aumentar la oferta de bienes y servicios (51 %), mejoras a la seguridad de la empresa (51 %) y reducir los costos de producción (46 %). Los tipos de innovación llevados a cabo fueron ofertar nuevos bienes y servicios (22 %), mejorar procesos (22 %), mejorar sustancialmente los bienes y servicios ofertados (20 %), desarrollar nuevos procesos (18 %), resguardar la seguridad de la empresa (17 %) y actividades de diseño (13 %) (FUSADES, 2021[17]). Sin embargo, los niveles de innovación son mucho más bajos para micro y pequeñas empresas en El Salvador: 92.7 % de mypes en El Salvador declararon no haber llevado a cabo ninguna innovación en 2017 (CONAMYPE, 2018[18]).

Gráfico 4.8. El gasto en investigación y desarrollo es bajo en El Salvador



Note: Panel A: Gasto en I+D: Ecuador 2014 en lugar de 2017, Marruecos 2010 en lugar de 2017, Nicaragua y Sri Lanka 2015 en lugar de 2017. Investigadores en I+D: Ecuador 2014 en lugar de 2017, Marruecos 2016 en lugar de 2017, Panamá 2013 en lugar de 2017, Sri Lanka 2015 en lugar de 2017.

Source: Panel A. Banco Mundial (n.d.[11]), *World Development Indicators (base de datos)*, Banco Mundial, Washington D.C.. https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators. Panel B. Banco Mundial (2016[1]), *Enterprise Surveys - El Salvador,* Banco Mundial, Washingtion D.C., https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2016/el-salvador.

StatLink https://stat.link/qr5u1y

Los bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo (I+D) y la falta de financiamiento ponen la innovación en jaque. El Salvador tenía tan solo 63.7 investigadores por millón de habitantes en 2017 y el gasto en I+D fue de 0.18 % del PIB (Gráfico 4.8, Panel A). El Salvador invierte más que otros países de la región, como Guatemala, Honduras o Nicaragua, pero menos que Costa Rica, Ecuador o países de Europa y Asia. El desempeño comparativo de El Salvador en el Índice de Competitividad Global en términos de I+D es deficiente, también en publicaciones científicas (WEF, 2019[41]). En 2016, menos de 10 % de las empresas encuestadas en la Encuesta de Empresas del Banco Mundial habían invertido en I+D. Por sectores, la inversión fue mayor en empresas de manufactura de alimentos, en comercio y en el sector de los textiles y de la confección (Gráfico 4.8, Panel B). El 92 % de los proyectos de innovación de compañías encuestadas por la Encuesta de Competitividad Empresarial de FUSADES se financiaron con fondos propios, 14 % tuvieron acceso a fondos externos privados y 6 % a otras fuentes de financiamiento (FUSADES, 2021[17]). Estos resultados muestran el potencial del financiamiento público para la innovación. La innovación es difícil para empresas sin recursos propios suficientes y que enfrentan restricciones de crédito, especialmente micro y pequeñas empresas (FUSADES, 2021[17]).

El Salvador dispone de varios instrumentos de política para fomentar la innovación en las empresas privadas. Muchos son implementados por el Ministerio de Economía a través de su Dirección General de Innovación y Competitividad. Los fondos de cofinanciamiento no reembolsable del Fondo para el Impulso a la Innovación y la Competitividad gestionados por la Dirección General de Innovación y Competitividad incluyen una línea para innovación, y programas de CONAMYPE dirigidos a micro y pequeñas empresas también financian inversiones de innovación. Entre otros instrumentos de financiamiento también hay concursos y convocatorias para estimular fases tempranas del ciclo de innovación. En el marco de la estrategia de innovación industrial y desarrollo tecnológico de El Salvador, en 2019-20, se diseñó el programa "Innvestiga" para respaldar las medianas y grandes empresas de sectores estratégicos en el ámbito de la investigación aplicada al desarrollo de nuevos productos, servicios, materiales y procesos industriales, así como para promover una cultura de I+D en estas empresas. Por otro lado, el Gobierno sigue trabajando en la creación de Centros de Innovación y Desarrollo Tecnológico y Empresarial (CIDTES) para sectores clave, con el objetivo de respaldar el desarrollo de nuevos productos, el acceso a nuevos mercados, la incorporación de nuevas tecnologías y materiales a los procesos de producción y el incremento de la sostenibilidad de los procesos de producción, aumentando así la competitividad internacional de estos sectores. A mediados de 2020, solo el CIDTE de calzado había comenzado a funcionar; todos los demás seguían en la fase de planificación y estudio de la viabilidad (MINEC, 2020[81]). La Ley de Servicios Internacionales permite también incentivos tributarios para actividades de I+D, pero a la fecha esta causal no ha sido utilizada. Otros ministerios y agencias tienen un papel importante en el apoyo a la innovación empresarial a nivel sectorial. De estos, se puede destacar el Parque Tecnológico Agroindustrial (PTA) establecido en 2013. El PTA es un esfuerzo conjunto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), de la principal agencia de investigación y extensión agrícola (Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria, CENTA), de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y del Ministerio de Educación, a través de su Viceministerio de Ciencia y Tecnología. El PTA ofrece servicios de investigación y desarrollo a empresas y ha sido clave en el desarrollo de resultados de investigación comercializables.

Es necesario crear las condiciones propicias para la innovación en El Salvador

Superar las barreras horizontales en competencias, acceso a crédito, infraestructura digital y suministro eléctrico, entre otros, permitiría aumentar la eficacia de las políticas de innovación en El Salvador. Generar las habilidades necesarias para el futuro y cerrar la brecha de competencias de El Salvador puede facilitar la difusión y la mejora tecnológicas. El país tiene un pobre desempeño en cuanto a diversidad de su mano de obra como uno de los componentes de la capacidad de innovación en el Índice de Competitividad Global 2019 (WEF, 2019[41]) y se enfrenta a brechas y escasez de competencias. Además de la capacitación de personal científico, las habilidades digitales y aquellas que complementan a las máquinas son también clave para facilitar el cambio tecnológico en el futuro. Fortalecer aptitudes generales (lectoescritura, aritmética y resolución de problemas) en el conjunto de la población también es esencial para facilitar las mejoras tecnológicas ya que facilitan la adquisición de habilidades específicas que cambian rápidamente. Un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida y de formación en el trabajo y la coordinación con las universidades y otros centros educativos son esenciales para actualizar competencias cuando sea necesario (OCDE, 2017[138]).

Mejorar el acceso al crédito y la digitalización de las micro y pequeñas empresas es fundamental para apoyar la modernización tecnológica en El Salvador. Sin embargo, estas empresas pueden necesitar apoyo para su modernización y para mejorar el acceso a financiamiento y la falta de digitalización. El acceso a financiamiento y la falta de digitalización son desafíos para las micro y pequeñas empresas en el país. Las políticas para acelerar la transformación digital de las micro y pequeñas empresas son también importantes para apoyar la difusión de la tecnología. Los servicios de extensión tecnológica, al proveer información y divulgación a mype, pueden tener un papel importante en este proceso (OCDE, 2017[138]).

Mejorar la infraestructura digital y el suministro eléctrico será clave para aprovechar las tecnologías emergentes de producción. Estas tecnologías necesitan generalmente una fuente de alimentación estable

y sin interrupciones y una red de telecomunicaciones de banda ancha fiable. Dar cobertura a áreas rurales y asegurar conectividad para facilitar el intercambio rápido de datos son factores de éxito (OCDE, 2017[138]).

Fortalecer y modernizar el marco institucional para la innovación de El Salvador

El marco institucional para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) en El Salvador se ha ido construyendo durante la pasada década, pero sigue fragmentado. La Ley de Desarrollo Científico y Tecnológico, adoptada en 2013, es la base legal del sistema de CTI. La ley establece un Viceministerio de Ciencia y Tecnología en el Ministerio de Educación como ente rector para ciencia y tecnología y establece un marco estratégico, con una Política de Innovación, Ciencia y Tecnología y un Plan Nacional de Ciencia y Tecnología. Sin embargo, en la práctica, la implementación de actividades de apoyo a la innovación empresarial y comercial en el marco de la Política de Innovación, Ciencia y Tecnología están bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía. Un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se reestableció en 2013 bajo el Viceministerio de Ciencia y Tecnología, pero tiene funciones relativamente acotadas, ligadas esencialmente a la formación de capital humano para la investigación y funciones de observatorio. En la práctica, la Política de ICT estableció un comité interministerial para ICT, así como un ente consultivo paralelo. Esta estructura de gobernanza es común en países OCDE, aunque existe gran diversidad en el papel que desempeñan los consejos que pueden ir desde ser meras plataformas de intercambio con actores no gubernamentales a participar en una planificación conjunta de la estrategia de innovación (OCDE, 2017[140]). Las instituciones establecidas por la Política de ICT, si mantienen su vigencia, pueden fungir como coordinadoras de la acción del sector público, pero son institucionalmente débiles en parte por tener su base legal en un documento de política y no en la normativa.

El Salvador debería considerar la institucionalización de las funciones de coordinación de las políticas de innovación, ciencia y tecnología. Un ente supraministerial encargado de implementar la política de innovación, ciencia y tecnología puede reunir a todos los ministerios y agencias relevantes en este campo. La Secretaría de Innovación en la Presidencia de la República juega un papel importante en la coordinación de la política de innovación. Sin embargo, sus competencias están focalizadas en objetivos clave de la presente administración, especialmente la Agenda Digital y la modernización de la administración. Debería considerarse una revisión del marco normativo y una ampliación de las funciones de la Secretaría de Innovación para que esta ocupe el rol de coordinadora de la acción pública en CTI que la Política de ICT atribuía a la Secretaría Técnica de la Presidencia. Más allá de identificar claramente el liderazgo en la implementación de la política de CTI en la Presidencia de la República, es necesario un ente coordinador que incluya los ministerios y agencias clave para la definición e implementación de la política de innovación y que disponga de recursos suficientes para su secretaría y seguimiento. La Agencia Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología, que actualmente está en proceso de creación, podría desempeñar este papel. Será creada por ley y tendrá la función de una agencia ejecutora de políticas.

Hay margen para fortalecer el marco legal y de política para la innovación de El Salvador

Las políticas de innovación y transformación productiva deberían converger. Además, es también importante alinear la política de innovación con las políticas de educación superior y agropecuaria. Como mínimo, los procesos de revisión de la política de transformación productiva y de la Política de Innovación, Ciencia y Tecnología, deberían asegurar su compatibilidad y complementariedad. Es relativamente habitual en los países de América Latina tratar estas dos políticas transversales como áreas separadas (incluso en países con sistemas de planificación bien establecidos, como el caso de Colombia) (OCDE/ONU/ONUDI, 2019[141]). Sin embargo, en la práctica, la existencia de dos documentos de política con sus propios procesos y estructuras de gobierno, puede hacer que la complementariedad sea demasiado engorrosa y se generen fallas de coordinación. Al contrario, un documento de política unificado

que dé una definición clara de la innovación en el contexto salvadoreño y la ponga en el centro de la transformación productiva habilitaría mayores sinergias alrededor de enfoques de clúster y basados en problemas. Sería importante incluir una visión clara de las políticas de innovación empresarial en este documento de política unificado. El Salvador podría inspirarse en el plan de innovación empresarial borrador de 2015 que nunca se adoptó.

Las políticas activas de difusión de tecnologías pueden fomentar el cambio y la mejora tecnológica. Las políticas de difusión tecnológica pueden ayudar a las empresas a ajustar sus enfoques de negocio y a adoptar nuevas tecnologías, productos y estrategias. En El Salvador, tanto el Ministerio de Economía como CONAMYPE implementan políticas y programas de difusión tecnológica, como también lo hacen ministerios sectoriales, especialmente el MAG. Las instancias de difusión tecnológica deben ser eficaces y capaces de adaptarse rápidamente al cambio. También es esencial asegurarse que las políticas e instituciones de difusión tecnológica disponen de recursos suficientes. La experimentación y la prueba de nuevos enfoques y políticas es también de suma importancia. Los instrumentos de difusión tecnológica pueden incluir la prestación de tutorías, proyectos colaborativos, servicios de referencia, capaces de apoyar empresas en la adopción y absorción de nuevas tecnologías y métodos. Políticas como créditos tributarios o bonos para I+D o innovación, el uso de regulaciones y estándares para fomentar la I+D y la adopción de nuevas tecnologías, y el desarrollo de estudios de factibilidad y becas para que empresarios puedan acceder a formaciones pueden también apoyar la difusión tecnológica. Es importante que no solo se focalicen las acciones en usuarios pioneros de tecnología como *start-ups* de alta tecnología o grandes empresas a través de programas como “Innvestiga”, sino también diseñar políticas adaptadas a las necesidades de las mipymes, especialmente en el caso salvadoreño habida cuenta del gran número de micro y pequeñas empresas (OCDE, 2017[138]).

La perspectiva de largo plazo es esencial en la formulación de políticas y estrategias para fomentar la innovación. Los hacedores de políticas y los políticos, los líderes empresariales, de la educación y sindicales también deberían establecer estrategias de largo plazo más allá de los ciclos electorales para crear condiciones apropiadas a la mejora tecnológica y la innovación. Es necesario reflexionar acerca de la gama de riesgos y desafíos que las tecnologías emergentes plantean (relativas a los sistemas de propiedad intelectual las políticas de comercio y competencia y los efectos distributivos) y las prioridades de política del futuro. Las políticas de innovación y difusión tecnológica deberían diseñarse para el largo plazo (OCDE, 2017[138]).

Hay margen para mejorar el sistema de protección de propiedad intelectual de El Salvador. El país cuenta con una Ley de Propiedad Intelectual de 1993 que ha sido reformada varias veces (Asamblea Legislativa, 1993[142]). Existe además una Política Nacional de Propiedad Intelectual de 2014 que establece un Consejo Nacional de Propiedad Intelectual compuesto por representantes del Ministerio de Educación, del Centro Nacional de Registros (CNR) y del Ministerio de Economía y un Comité Técnico compuesto por representantes de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Propiedad Intelectual (MINEC/CNR, 2014[143]). El Salvador también cuenta con un Registro de Propiedad Intelectual que es administrado por el Centro Nacional de Registros. Sin embargo, hace falta una institución destinada plenamente a la gestión de la propiedad intelectual, encargada del Registro de Propiedad Intelectual y de la implementación de políticas de propiedad intelectual en El Salvador. Muchos países de la OCDE tienen oficinas dedicadas a ello, por ejemplo, la Oficina de Propiedad Intelectual en el Reino Unido, el Instituto Federal Suizo de Propiedad Intelectual, la Oficina de Propiedad Intelectual de Corea o la Oficina Alemana de Patentes y Marcas (OMPI, 2021[144]). Una institución dedicada a la propiedad intelectual podría contribuir a mejorar y simplificar los registros y otros procesos relacionados con las patentes y facilitar el acceso al Registro de Propiedad Intelectual.

Recomendaciones para fomentar la innovación de las empresas salvadoreñas

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas	Actores principales
Fortalecer el marco institucional para la innovación		
Institucionalizar la coordinación de la implementación de la Política de Innovación, Ciencia y Tecnología, con un espacio de consulta y amplia representación del sector empresarial, de la sociedad civil y de la academia.	• Un ente supraministerial será encargado de coordinar la implementación de la Política de Innovación, Ciencia y Tecnología. • Atribuir el liderazgo dentro del ente supraministerial a la Secretaría de Innovación de la Presidencia, expandiendo sus funciones actuales. • Asegurar que el ente supraministerial esté dotado de suficientes recursos financieros y humanos. • Finalizar la creación de la Agencia Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología, operacionalizar esta agencia y dotarla de recursos financieros suficientes. Esta agencia podría ser la encargada de coordinar la implementación de la política de innovación y complementarse con un ente consultivo para la definición de la política de innovación, ciencia y tecnología. • Establecer un Observatorio Nacional de Innovación para dar seguimiento a los proyectos de innovación. Este Observatorio podría formar parte del ente supraministerial para la innovación.	**Instituciones públicas:** Ministerio de Educación, Ministerio de Economía, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), CONAMYPE, Ministerio de Hacienda, Secretaría de Innovación, Centro Nacional de Registros (CNR), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) **Instituciones de educación e investigación:** escuelas secundarias, instituciones de educación superior, MEGATEC, Escuela Nacional de Agricultura (ENA), Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), Instituto El Salvador, Escuela Especializada en Ingeniería ITCA-FEPADE **Sector privado:** gremiales empresariales, empresas privadas
Establecer el ecosistema de innovación, ciencia y tecnología: un mecanismo articulador de todos los esfuerzos y actores públicos, privados y de sociedad civil y un espacio de diálogo y coordinación interinstitucional y multisectorial para promover una cultura de innovación y hacer una priorización de temas relacionados con la innovación, ciencia y tecnología.	• Crear a corto plazo un comité para dar los primeros pasos de esta articulación y de este diálogo. • Crear la metodología de trabajo de ese comité.	
Fortalecer el marco legal y de política para la innovación, ciencia y tecnología		
Alinear la política de innovación y su marco temporal con la política de transformación productiva, la política nacional de educación superior y la política nacional agropecuaria.	• Considerar la fusión de las políticas de innovación y de transformación productiva en una política de desarrollo económico impulsada por la innovación. • Modernizar y actualizar la Ley de Desarrollo Científico y Tecnológico y la Ley de Fomento Productivo. • Actualizar la Política de Emprendimiento.	
Mejorar el Sistema de Protección de Propiedad Intelectual de El Salvador.	• Reformar la Ley de Propiedad Intelectual para crear el Instituto Nacional de Propiedad Intelectual. • Mejorar y simplificar los registros y otros procesos relacionados con las patentes.	
Incorporar la perspectiva de largo plazo en la formulación de políticas para fomentar la innovación a través de ejercicios de prospectiva específicos y consultas con todos los actores relevantes.	• Construir una visión de largo plazo de la política de innovación, ciencia y tecnología. • Incorporar la perspectiva de largo plazo en el ecosistema de innovación, ciencia y tecnología.	
Mejorar los instrumentos de política para fomentar la innovación		
Diseñar políticas activas de difusión de tecnologías, sobre todo políticas adaptadas a las necesidades de las mipymes y empresas más allá de los usuarios pioneros de tecnología (empresas de alta tecnología y *start-ups*).	• Diseñar servicios de extensión técnica, que brindan información y servicios de divulgación a micro y pequeñas empresas. • Impulsar el diseño y la implementación del centro de innovación tecnológica para el desarrollo de proyectos productivos empresariales (liderado actualmente por el Ministerio de Economía).	
Diseñar mecanismos de transferencia tecnológica directa, entre el sector privado, la investigación y el sector educativo.	• Crear un modelo único de centros de ciencia y tecnología para fomentar la innovación y facilitar la transferencia de tecnología y armonizar los centros de innovación existentes (CDMYPES, Centro de Extensión, CDARTE, CITDE, CATI, Oficina de Innovación Financiera). • Crear centros de innovación cofinanciados y liderados conjuntamente por el sector privado, recursos públicos y la academia, cuyo fin sea apoyar a las empresas en su transformación productiva.	

Notas

[1] A partir de una matriz de insumo-producto, se identifican ocho sectores clave con un gran número de encadenamientos regresivos y progresivos en la economía de El Salvador, usando datos de 2014: cría de ganado porcino, cría de aves de corral y producción de huevos, elaboración de aceites y grasas de origen animal y vegetal, elaboración de productos de molinería y almidones, madera y corcho, producción de papel y productos de papel y corcho, fabricación de coque y productos refinados de petróleo, fabricación de otros productos minerales no metálicos, fabricación de metales comunes y servicios de información y telecomunicaciones. Se identifican además los siguientes sectores clave para la creación de empleo: cultivo de café, cultivo de caña de azúcar, cultivo de cereales y vegetales, otros cultivos, cría de ganado bovino y producción de leche cruda, cría de otros animales y productos de origen animal, silvicultura, extracción de madera y otros productos forestales y caza, pesca y acuicultura, elaboración de productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón, producción de madera, productos de madera y corcho, comercio y reparación de vehículos, actividades de apoyo a la agricultura y otros servicios (Aquino Cardona, 2019[5]).

[2] Esta sección se elaboró en base a información disponible a inicios de 2022, que es anterior a la más reciente serie de acciones contra las pandillas y a la última caída en niveles de delincuencia. A la fecha de aprobación para publicación de este informe (octubre de 2022), no se dispone de encuestas empresariales que atestigüen del impacto de estas medidas en las empresas.

[3] Informaciones recibidas de los participantes de las jornadas de trabajo para acelerar la transformación productiva de El Salvador del 18-19 enero 2022.

[4] El costo de la electricidad para las empresas privadas asciende a 20.1 centavos de USD por kWh en Guatemala, 20.8 centavos de USD por kWh en Honduras y 20.1 centavos de USD por kWh en la República Dominicana (Banco Mundial, 2020[58]).

[5] Decreto Ejecutivo N°88 del 2 de julio de 2010.

[6] Informaciones recibidas de los participantes de las jornadas de trabajo para acelerar la transformación productiva de El Salvador del 18-19 enero 2022.

[7] Norma para Usuarios Finales Productores de Energía Eléctrica con Recursos Renovables del acuerdo n.º 367-E-2017 de la SIGET.

[8] Norma de Procesos de Libre Concurrencia para Contratos de Largo Plazo Respaldados con Generación Distribuida Renovable del acuerdo n.º 120-E-2013 de la SIGET

[9] Promedio basado en la siguiente muestra de países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

[10] Promedio basado en la siguiente muestra de países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Referencias

Alemán, U. (2020), “Siget se compromete iniciar con televisión digital este año”, *El Mundo*, 16 January, https://diario.elmundo.sv/siget-se-compromete-iniciar-con-television-digital-este-ano/. [131]

Alfaro, J. (2020), “Panama: New regime for limited liability companies”, *International Finance Law Review*, 17 September, https://www.iflr.com/article/b1nf34fmm7b6v9/panama-new-regime-for-limited-liability-entrepreneurship-companies. [115]

Alvarado, C. and P. Amaya (2015), *La Transformación Productiva: Oportunidades y Retos para la Economía Salvadoreña*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/documental/Inicio/descarga/378146793.pdf. [4]

Aquino Cardona, L. (2019), *Analysis Económico y Prospectivo de la Economía Salvadoreña a partir del Modelo Insumo Producto*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1162224237.PDF. [5]

Asamblea Legislativa (2022), “Reformas a la ley contra la usura”, *Decreto Legislativo No. 293*, 1 April 2022, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/dc/documents/487837/download. [96]

Asamblea Legislativa (2021), *Comisión de Economía dictamina a favor de reformar la ley que permitirá a CONAMYPE otorgar $10 millones en créditos*, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/node/11288. [100]

Asamblea Legislativa (2020), *Proponen que personas en situación de insolvencia pacten acuerdo siempre que la deuda no supere los 300 salarios mínimos*, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/node/10863 (accessed on 1 May 2022). [117]

Asamblea Legislativa (2020), *Refórmase la denominación y varios artículos de la Ley del Sistema Financiero para el Fomento al Desarrollo, Decreto Legislativo 653 de 2020*, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/2CCE3DFD-735F-4555-B2F9-683393D3CBF0.pdf. [101]

Asamblea Legislativa (2015), “Ley Especial contra el Delito de Extorsión”, *Decreto No. 953*, 23 March 2015, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://portaldetransparencia.fgr.gob.sv/documentos/Ley%20Especial%20contra%20el%20Delito%20de%20Extorsi%C3%B3n.pdf. [29]

Asamblea Legislativa (2013), “Ley de Garantías Mobiliarias”, *Decreto No. 488*, 14 October 2013, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/cnr/documents/84924/download. [93]

Asamblea Legislativa (2013), “Ley especial de asocios públicos privados”, *Decreto No. 379*, 5 June 2013, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.sc.gob.sv/wp-content/uploads/normativas/Ley%20de%20asocios%20pub-privados%20a%20sep18.pdf. [44]

Asamblea Legislativa (2010), “Ley de Acceso a la Información Pública”, *Decreto No. 534*, 2 December 2010, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/FA6EB5A8-D51F-4190-A90F-0FA65913525A.pdf. [52]

Asamblea Legislativa (2005), “Ley de Turismo”, *Decreto No. 899*, 15 December 2005, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/191/653/original/Ley_de_turismo.pdf?1500380031. [80]

Asamblea Legislativa (1993), “Ley de Propriedad Intelectual”, *Decreto No. 604*, 15 July 1993, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/sv/sv043es.pdf. [142]

Asamblea Legislativa (1970), “Código de Comercio”, *Decreto No. 671*, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072920482_archivo_documento_legislativo.pdf. [109]

Asamblea Nacional (2020), *Ley N° 186 que regula las sociedades de emprendimiento en la República de Panamá*, Gaceta Oficial de la República de Panamá, https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29167_B/GacetaNo_29167b_20201202.pdf. [113]

Asesores y consultores internacionales S.A. de C.V. (2017), *Consultoría para cuantificar la eficiencia de los incentivos fiscales en El Salvador*, https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2021/06/700-DPEF-IF-2018-10077.pdf. [79]

Asmann, P. and E. O’Reilly (2020), “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019”, *InSight Crime*, 28 January, https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-homicidios-2019/. [12]

Asunción Alas, C. and M. Pabón Chavez (2019), *Propuesta Metodológica para la Aceptación Social de Proyectos Geotérmicos de Usos Directos en Comunidades dentro de Zonas de Interés Geotérmico en El Salvador*, Facultad de Ingeniería y Arquitectura, Universidad de El Salvador, San Salvador, https://ri.ues.edu.sv/id/eprint/20756/. [71]

Banco Mundial (2022), *The Global Findex Database 2021 (base de datos)*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex/Data (accessed on 1 August 2022). [87]

Banco Mundial (2022), *World Integrated Trade Solution (WITS)*, Banco Mundial, Washington D.C., https://wits.worldbank.org/ (accessed on 1 August 2022). [36]

Banco Mundial (2020), *Doing Business 2004-2020*, Banco Mundial, Washington D.C., https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness. [58]

Banco Mundial (2020), “Economy Profile of El Salvador”, *Doing Business 2020*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/e/el-salvador/SLV.pdf. [59]

Banco Mundial (2018), *Improving access to finance for MSMEs Opportunities through - Credit Reporting, Secured Lending and Insolvency Practices*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Special-Reports/improving-access-to-finance-for-SMEs.pdf. [92]

Banco Mundial (2016), *Enterprise Surveys - El Salvador*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2016/el-salvador. [1]

Banco Mundial (2013), *Why is freight transport so expensive in Central America?*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/07/costos-del-transporte-en-centroamerica. [40]

Banco Mundial (2012), *Road Freight in Central America - Five Explanations to High Costs of Service Provision*, Banco Mundial, Washington D.C., http://documents1.worldbank.org/curated/en/558341468242387382/pdf/751000WP0Road000Box374299B00PUBLIC0.pdf. [39]

Banco Mundial (n.d.), *World Development Indicators (base de datos)*, Banco Mundial, Washington D.C., https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators# (accessed on 1 August 2022). [11]

Banegas, N. and H. Winkler (2020), "El Salvador: Diagnóstico del Trabajo. Comprendiendo los Desafíos para Lograr Más y Mejores Trabajos en El Salvador: Un Enfoque Integrado", *Jobs Series*, No. 24, Banco Mundial, Washington D.C., https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34699/Understanding-Challenges-for-More-and-Better-Jobs-in-El-Salvador-An-Integrated-Approach-SP.pdf. [107]

Barrios, J. and K. Ábrego (2021), *El costo del crimen en El Salvador para las micro y pequeñas empresas en El Salvador*, Latin American and Caribbean Economic Association, http://vox.lacea.org/?q=blog/costo_crimen_el_salvador. [14]

BCR (2021), *Política Nacional de Inclusión Financiera para El Salvador*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/387473516.pdf. [98]

BCR (2020), *Base de datos económica*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es (accessed on 1 August 2022). [88]

BCR (2019), "Caracterización del sector exportador e importador por tamaño de empresa", *Documentos de Economía y Finanzas*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1161943704.pdf. [89]

BCR (2019), *Resultados de la "Encuesta Nacional de Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)"*, Banco Central de Reserva, San Salvador, https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1100384661.pdf. [86]

BID (2020), *Plan Maestro de Infraestructura de El Salvador 2019 - 2030*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/es/plan-maestro-de-infraestructura-de-el-salvador-un-instrumento-de-planeacion-de-infraestructura. [34]

BID (2017), *Assessing Firm-Support Programs in Brazil*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/publications/english/document/Assessing-Firm-Support-Programs-in-Brazil.pdf. [106]

BID (2017), *Telecommunications Governance: Toward the Digital Economy*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/en/telecommunications-governance-toward-digital-economy. [129]

BID (2013), *Energy integration in Central America: Full steam ahead*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://www.iadb.org/en/news/energy-integration-central-america-full-steam-ahead. [56]

Blancher, N. et al. (2019), "Financial Inclusion of Small and Medium-Sized in the Middle East and Central Asia", *Departamental Papers*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/02/11/Financial-Inclusion-of-Small-and-Medium-Sized-Enterprises-in-the-Middle-East-and-Central-Asia-46335. [103]

Blindenbacher, R. and B. Nashat (2010), *The Black Box of Governmental Learning: The Learning Spiral - A Concept to Organize Learning in Governments*, Banco Mundial, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8453-4. [6]

Blyde, J., C. Martincus and D. Molina (2014), "Fábricas sincronizadas: América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor", *BID - Informe Especial sobre Integración y Comercio*, Banco Interamericano de Desarollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/F%C3%A1bricas-sincronizadas-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-en-la-era-de-las-Cadenas-Globales-de-Valor.pdf. [35]

Bukele, N. (2019), "Infraestructura", *Plan Cuscatlán*, https://www.plancuscatlan.com/documentos/plancuscatlan_infraestructura.pdf. [38]

CAMARASAL (2021), *Resultados de la encuesta "Reactivación económica II"*, Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, https://camarasal.com/wp-content/uploads/2021/09/Encuesta-de-Reactivacion-Economica-Fecamco-2021-II_AC.pdf. [3]

Center for the Study of Democracy (2017), *Countering extortion racketeering: the Italian Experience*, https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2017/07/ProjectCEREU-ProjectReader_eng.pdf (accessed on 5 May 2021). [30]

Centre for Public Impact (2016), *A Blueprint for Transparency: Integrity Pacts for Public Works*, https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/blueprint-transparency-integrity-pacts-public-works/. [48]

CEPAL (2020), *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*, Comisión Económica para América Latina y el Caraibe, Santiago, http://www.sela.org/media/3220489/universalizar-el-acceso-a-las-tecnolog%C3%ADas-digitales-contra-el-covid-19.pdf. [137]

CNE (2022), *Perspectiva Energética de El Salvador*, Consejo Nacional de Energía, San Salvador. [67]

CNE (2021), *Informe del Mercado Eléctrico (nacional y regional) a JD del CNE*, Consejo Nacional de Energía, San Salvador. [57]

CNE (n.d.), *Presentación: Política Energética Nacional 2020-2050*, Consejo Nacional de Energía, San Salvador. [68]

CNFC (2021), *Avances en la ejecución del plan de facilitación del comercio 2021*, Comité Nacional de Facilitación del Comercio, San Salvador. [77]

CNFC (2021), *Logros y próximos pasos en facilitación del comercio*, Comité Nacional de Facilitación del Comercio, San Salvador. [76]

CNFC (2021), *Plan de Facilitación del Comercio 2021*, Comité Nacional de Facilitación del Comercio, San Salvador, http://infotrade.minec.gob.sv/wp-content/uploads/PFACCOM-2021-_-CNFC-_-VF-GOES-28.04.21-M-7-pm-_-VF.pdf. [75]

CNR (2020), *Centro Nacional de Registros Memoria de Labores 2019 - 2020*, Centro Nacional de Registros, San Salvador, https://www.cnr.gob.sv/logros-y-memorias/. [95]

CONAMYPE (2020), *Informe official: segunda encuesta de seguimiento y recuperación de las MYPE por la pandemia del COVID-19*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/download/informe-oficial-segunda-encuesta-de-seguimiento-y-recuperacion-de-las-mype-por-la-pandemia-del-covid-19/. [90]

CONAMYPE (2019), *Plan Estratégico Institucional 2020 - 2024*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/consulta_ciudadana/web/consulta/descargar-adjunto?id=23. [85]

CONAMYPE (2018), *Encuesta nacional de la micro y pequeña empresa 2017*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/download/encuesta-nacional-de-la-mype-2017/#. [18]

CONAMYPE (2014), *Ley de fomento, protección y desarrollo para la micro y pequeña empresa*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/wp-content/uploads/2013/04/Ley-MYPE-web.pdf. [91]

Cornell University, INSEAD, and WIPO (2020), *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?*, Cornell University, INSEAD, and the World Intellectual Property Organisation, Ithaca, Fontainebleau, and Geneva, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf. [139]

CoST (2021), *Resumen del Cuarto Aseguramiento de Proyectos de Infraestructura Pública en El Salvador*, Construction Sector Transparency Initiative. [49]

CoST (2020), *Tercer Aseguramiento de Proyectos de Infraestructura Pública en El Salvador*, Construction Sector Transparency Initiative, https://infrastructuretransparency.org/wp-content/uploads/2019/11/El-Salvador-Third-Assurance-Report.pdf. [50]

CoST (2018), *Presentación del Sistema Único de Información sobre Infraestructura Pública, SUIP*, Construction Sector Transparency Initiative, https://costelsalvador.org.sv/2018/03/19/evento-19-de-marzo/. [51]

CoST (n.d.), *CoST El Salvador*, Construction Sector Transparency Initiative, https://infrastructuretransparency.org/where-we-work/cost-el-salvador/. [47]

Crisis Group (2017), *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America*, International Crisis Group, Brussels, https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/62-mafia-poor-gang-violence-and-extortion-central-america. [27]

DataGuard (2021), *Datacenter de DATAGUARD seleccionado para ser el IXP (NAP) de El Salvador por SVNET.*, DataGuard S.A. de C.V., https://dataguardgroup.com/2021/01/05/datacenter-de-dataguard-seleccionado-para-ser-el-ixp-nap-de-el-salvador-por-svnet/. [128]

Díaz Martinez, R. (2017), *La Empresa de Responsabilidad Limitada y la Sociedad Unipersonal en el Sistema Jurídico salvadoreño*, https://bufetediazmartinez.com/wp-content/uploads/2017/08/La-Empresa-de-Responsabilidad-Limitada-y-la-Sociedad-Unipersonal-en-el-Sistema-Jur%C3%ADdico-salvadore%C3%B1o.pdf. [110]

DIRSI (n.d.), *Indicators*, Regional Dialogue on the Information Society, http://dirsi.net/indicators/about.php. [120]

Dudley, S. and S. Avalos (2018), *MS13 in the Americas - How the World's Most Notorious Gang Defies Logic, Resists Destruction*, Center for Latin American and Latino Studies, https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/02/MS13-in-the-Americas-InSight-Crime-English-3.pdf. [28]

EIU (2019), "Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean", *The 2019 Infrascope*, The Economist Intelligence Unit, London, https://infrascope.eiu.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_2019-IDB-Infrascope-Report_FINAL-1.pdf. [45]

ESEN/FES (2019), *Una propuesta para el progreso de El Salvador: tareas pendientes para el desarrollo económico*, Escuela Superior de Economía y Negocios and Fundación para la Educación Superior, Santa Tecla, https://www.esen.edu.sv/wp-content/uploads/documentos/una_propuesta_para_el_progreso_de_el%20salvador.pdf. [72]

Forbes (2021), "Energía del Pacífico avanza con su planta de gas natural en El Salvador", *Forbes*, 26 February, https://forbescentroamerica.com/2021/02/26/energia-del-pacifico-avanza-con-su-planta-de-gas-natural-en-el-salvador/. [70]

Forbes (2019), "¿En qué consiste el plan de seguridad de Nayib Bukele?", *Forbes*, 19 July, https://forbescentroamerica.com/2019/07/19/en-que-consiste-el-plan-de-seguridad-de-nayib-bukele/. [21]

FUSADES (2021), *Encuesta de Competitividad Empresarial*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, https://fusades.org/publicaciones/DEC_ECE0121.pdf. [17]

Gallup (2022), *World Poll*, https://www.gallup.com/analytics/318875/global-research.aspx (accessed on 1 August 2022). [26]

Gobierno de El Salvador (2022), *Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas (FIREMPRESA)*, https://www.firempresa.gob.sv/ (accessed on 1 August 2022). [99]

Gobierno de El Salvador (2021), *Gobierno reduce tiempo y costo de transporte con bypass Camino a Surf City, en La Libertad*, https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-reduce-tiempo-y-costo-de-transporte-con-bypass-camino-a-surf-city-en-la-libertad/. [42]

Gobierno de El Salvador (2020), *Gobierno prepara propuesta para integrar al sector informal como contribuyentes*, https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-prepara-propuesta-para-integrar-al-sector-informal-como-contribuyentes/. [111]

GSMA (2018), *Assessing the impact of market structure on innovation and quality driving mobile broadband in Central America*, https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2018/05/Assessing_impact-market-structure.pdf. [132]

Hausmann, R. et al. (2011), *The Atlas of Economic Complexity - Mapping Paths to Prosperity*, Harvard Kennedy School Center for International Development and MIT Media Lab, https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/harvardmit_atlasofeconomiccomplexity.pdf. [8]

IFC (2016), *Changing the Energy Landscape in Central America*, Corporación Financiera Internacional, Washington D.C., https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news_ext_content/ifc_external_corporate_site/news+and+events/news/changing-the-energy-landscape-in-central-america. [54]

IFC (2011), *SME Finance Policy Guide*, Corporación Financiera Internacional, Washington D.C., https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/dd44ba10-4469-4054-ac68-5deec1a335ac/G20_Policy_Report.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jkWST-A. [104]

IICA (2020), *Conectividad rural en América Latina y el Caribe: un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, https://repositorio.iica.int/handle/11324/12896. [121]

International Crisis Group (2020), *Miracle or Mirage? Gangs and Plunging Violence in El Salvador*, https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/el-salvador/81-miracle-or-mirage-gangs-and-plunging-violence-el-salvador. [23]

IRENA (2022), *Data and Statistics*, Agencia Internacional de Energías Renovables, Abu Dhabi, https://www.irena.org/Statistics (accessed on 1 August 2022). [65]

IRENA (2020), *Renewable Readiness Assessment El Salvador*, Agencia Internacional de Energías Renovables, Abu Dhabi, http://energiasrenovables.cne.gob.sv/wp-content/uploads/2021/02/IRENA_RRA_El_Salvador_2020.pdf (accessed on 1 August 2022). [66]

Jaitman, L. et al. (2017), *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.18235/0000615. [15]

Kraemer & Kraemer (2020), *Entrepreneurship companies in Panama*, Kraemer & Kraemer, Panama City, https://kraemerlaw.com/en/articles/entrepreneurship-companies-in-panama/. [116]

MINEC (2021), *Memoria de Labores 2020-2021*, Ministerio de Economia, San Salvador, https://www.economia.gob.sv/logros-y-memorias/#. [136]

MINEC (2020), *Memoria de Labores Junio 2019 - Mayo 2020*, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.economia.gob.sv/logros-y-memorias/#. [81]

MINEC/CNR (2014), *Política Nacional de Propriedad Intelectual*, Ministerio de Economía y Centro Nacional de Registros de El Salvador, San Salvador, http://infotrade.minec.gob.sv/wp-content/uploads/Politica-Nacional-de-Propiedad-Intelectual.pdf. [143]

MINEC/PROESA (2020), *Matriz de obstáculos técnicos para el establecimiento y expansión de inversiones en El Salvador*, Ministerio de Economía de El Salvador y Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones, San Salvador. [78]

Ministerio de Hacienda (2019), *Propuesta de Financiamiento Plan de Controal Territorial*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-SEDE-PPX-2019-21299.pdf. [20]

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2021), *Repositorio de Homicidios Homologados*, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador, https://www.seguridad.gob.sv/dia/estadisticas-homologadas/repositorio-de-los-homicidios-desagregados-por-las-variables-homologadas/ (accessed on 1 August 2022). [10]

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (2020), *Memoria de Labores 2019-2020*, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, San Salvador, https://www.seguridad.gob.sv/download/memoria-de-labores-2019-2020/. [13]

OCDE (2021), *Clean Energy Finance and Investment Policy Review of Indonesia*, Green Finance and Investment, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0007dd9d-en. [64]

OCDE (2020), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/061fe03d-en. [105]

OCDE (2020), *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf. [134]

OCDE (2019), *Compare your country - Trade Facilitation Indicators - El Salvador*, OECD Publishing, Paris, https://www.compareyourcountry.org/api/secret/pdf?url=https%3A%2F%2Fwww.compareyourcountry.org%2Ftrade-facilitation%2Fen%2F1%2FSLV%2FSLV%2Fdefault&name=donor-profile&mtime=1621694802. [73]

OCDE (2018), *A Chain Reaction: Disruptive Innovation in the Electricity Sector*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/competition/A-chain-reaction-disruptive-innovation-in-the-electricity-sector.htm. [69]

OCDE (2018), *Trade Facilitation and the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264277571-en. [74]

OCDE (2017), *Energy Integration: The Central American experience in designing and implementing the Regional Electricity Market*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/aidfortrade/casestories/casestories-2017/CS-139-SIECA-Integraci%C3%B3n-Energ%C3%A9tica-La-experiencia-de-Centroam%C3%A9rica-en-el-dise%C3%B1o-e-implementaci%C3%B3n-del-Mercado-El%C3%A9ctrico-Regional-English-Translation.pdf. [55]

OCDE (2017), "Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador", *Proyecto OCDE-UE Inclusión juvenil*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/development/inclusivesocietiesanddevelopment/Estudio-de-bienestar-y-politicas-de-juventud-El-Salvador.pdf. [24]

OCDE (2017), "Examen du bien-être et des politiques de la jeunesse au Togo", *EU-OECD Youth Inclusion Project*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/Examen-du-bien-etre-et-des-politiques-de-la-jeunesse-au-Togo.pdf. [25]

OCDE (2017), *OECD Reviews of Innovation Policy: Costa Rica 2017*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264271654-en. [140]

OCDE (2017), *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264271036-en. [138]

OCDE (2016), *Integrity Framework for Public Infrastructure*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/corruption/ethics/Integrity-Framework-For-Public-Infrastructure-Brochure.pdf. [53]

OCDE (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208667-en. [32]

OCDE (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208667-en. [102]

OCDE/BID (2016), *Broadband Policies for Latin America and the Caribbean: A Digital Economy Toolkit*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264251823-en. [123]

OCDE/CAF/CEPAL (2013), *Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/leo-2014-en. [33]

OCDE et al. (2020), *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e6e864fb-en. [118]

OCDE/ONU/ONUDI (2019), *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264312289-en. [141]

OIT (2019), *Encuesta Empresarial de El Salvador 2019. Informe de Resultados*, Organización Internacional del Trabajo, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_739250.pdf. [2]

OIT (2014), *Monotributo en América Latina - Los casos de Argentina, Brazil y Uruguay*, Organización Internacional del Trabajo, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_357452.pdf. [108]

OMC (2014), *Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, WT/L/940, https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/L/940.pdf&Open=True. [83]

OMPI (2021), *Directory of Intellectual Property Offices*, Organización Mundial de la Propriedad Intelectual, Geneva, https://www.wipo.int/directory/en/urls.jsp (accessed on 1 August 2022). [144]

ONU (2022), *UN Comtrade Database*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, https://comtrade.un.org/ (accessed on 1 August 2022). [37]

ONU (n.d.), *E-Government Development Index (EGDI)*, Organización de Naciones Unidas, Nueva York, https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index (accessed on 1 August 2022). [122]

Orellana, J. (2020), "SIGET: Aún no hay datos para implementar la TV digital en El Salvador", *El Economista*, 7 February, https://www.eleconomista.net/actualidad/SIGET-Aun-no-hay-datos-para-implementar-la-TV-digital-en-El-Salvador--20200207-0003.html. [130]

Pérez Luque, I. (2020), *Sociedades de Emprendimiento de Responsabilidad Limitada*, Infante & Pérez Almillano (IPAL) Attorneys at Law, Panama, https://www.ipal.com.pa/post/sociedades-de-emprendimiento-de-responsabilidad-limitada. [114]

Plotnikov, D. (2020), “Crime and Output: Theory and Application to the Northern Triangle of Central America”, *IMF Working Papers WP/20/2*, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.,, https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2020/English/wpiea2020002-print-pdf.ashx. [16]

Ponce, C. et al. (2016), *Extorsiones a la pequeña y micro Empresa en El Salvador*, https://www.slideshare.net/FUSADESORG/presentacin-estudio-extorsiones-a-micro-y-pequea-empresa-de-el-salvador. [19]

Portal de Transparencia Fiscal (2021), *Estadísticas de Comercio Exterior*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Estadisticas_e_Informes/ (accessed on 1 August 2022). [43]

Presidencia de la Republica (2021), *Plan Control Territorial promueve la prevención de la violencia y la reconstrucción del tejido social de las comunidades más vulnerables*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.presidencia.gob.sv/plan-control-territorial-promueve-la-prevencion-de-la-violencia-y-la-reconstruccion-del-tejido-social-de-las-comunidades-mas-vulnerables/. [22]

PROESA (2021), *PROESA expone la propuesta de reformas a la Ley Especial de Asocios Público Privados*, Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador, San Salvador, https://proesa.gob.sv/servicios/proesa-expone-la-propuesta-de-reformas-a-la-ley-especial-de-asocios-publico-privados/. [46]

PROESA/CNE (2015), *Sector Eléctrico de El Salvador*, Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador y Consejo Nacional de Energía, San Salvador. [61]

REDIBACEN (2016), *Conferencia “Políticas Públicas para transformar a la micro y pequeña empresa”*, La Red de Investigadores del Banco Central, San Salvador, https://redibacen.bcr.gob.sv/conferencia.php?cod=400. [84]

Rosas, I. (2021), “After Two Decades, the Party Is Ready for the IXP in El Salvador”, *Internet Society*, 9 April, https://www.internetsociety.org/blog/2021/04/after-two-decades-the-party-is-ready-for-the-ixp-in-el-salvador/. [127]

Rosas, I. (2021), “Four New IXPs Take off in Central America and the Caribbean”, *Internet Society*, 3 June, https://www.internetsociety.org/blog/2021/06/four-new-ixps-take-off-in-central-america-and-the-caribbean/. [126]

Secretaría de Comercio e Inversiones (2020), *Política de Comercio e Inversiones de El Salvador 2020 - 2050*, Secretaría de Comercio e Inversiones, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/433788/download. [7]

Secretaría de Innovación de la Presidencia (2020), *Agenda Digital El Salvador 2020 - 2030: Plan de Desarrollo El Salvador Digital*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://innovacion.gob.sv/. [82]

SIGET (2020), *Mercado Electrico de El Salvador - Primer semestre de 2020*, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, San Salvador, https://www.siget.gob.sv/wp-content/uploads/2021/02/Mercado-Electrico-de-El-Salvador-Primer-Semestre-del-2020.pdf. [62]

SIGET (2019), *Boletín de Estadísticas Eléctricas No. 21*, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, San Salvador, https://www.siget.gob.sv/download/boletin-de-estadisticas-electricas-no-21-ano-2019/. [60]

Solano, A. and M. Tulipano (2019), “El Salvador: Law on Secured Transactions”, *International Finance Law Review*, 8 July, https://www.iflr.com/article/b1lmxb2jk80q0p/el-salvador-law-on-secured-transactions. [94]

SSF (2019), *SSF Y CONAMYPE inician talleres de educación financiera para las micro y pequeñas empresas*, Superintendencia del Sistema Financiero, San Salvador, https://edufinanciera.ssf.gob.sv/ssf-y-conamype-inician-talleres-de-educacion-financiera-para-las-micro-y-pequenas-empresas/. [112]

SSF (2015), *Ley para facilitar la Inclusión Financiera*, Superintendencia del Sistema Financiero, San Salvador, https://www.ssf.gob.sv/descargas/Leyes/Leyes%20Financieras/Ley%20para%20facilitar%20la%20Inclusi%C3%B3n%20Financiera.pdf. [97]

Superintendencia de Competencia (2016), *Estudio sobre la distribución y comercialización de energía eléctrica en El Salvador*, Superintendencia de Competencia, San Salvador, http://www.sc.gob.sv/uploads/est_24_inf.pdf (accessed on 10 May 2021). [63]

SVNet/SOCIUM (2020), *Punto de Intercambio de Tráfico Internet de El Salvador*, https://onthemove.lacnic.net/wp-content/uploads/2020/08/lotm-IXSal.pdf. [124]

TeleGeography (2021), *Internet Exchange Map*, https://www.internetexchangemap.com/ (accessed on 1 August 2022). [125]

TeleSemana (2017), *Panorama del mercado - El Salvador*, https://www.telesemana.com/panorama-de-mercado/el-salvador/. [133]

Transcrime (2008), *Study on Extortion Racketeering the Need for an Instrument to Combat Activities of Organised Crime*, Transcrime, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/study_on_extortion_racketeering_en.pdf. [31]

UIT (2021), *ITU Statistics*, Unión Internacional de Telecomunicaciones, Geneva, https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx (accessed on 1 August 2022). [119]

UNCTAD (2021), “The UNCTAD B2C E-commerce Index 2020 - Spotlight on Latin America and the Caribbean”, *UNCTAD Technical Notes on ICT for Development*, No. 7, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, https://unctad.org/system/files/official-document/tn_unctad_ict4d17_en.pdf. [135]

UNODC (2020), *Victims of intentional homicide, 1990-2018*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, https://dataunodc.un.org/fr/content/data/homicide/homicide-rate. [9]

WEF (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, Cologny, Switzerland, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. [41]

5 Políticas para acelerar la transformación productiva de El Salvador

Este capítulo presenta un análisis de las políticas de apoyo a sectores productivos en El Salvador y de su marco institucional y ofrece análisis y recomendaciones de políticas públicas para mejorar su eficacia. El capítulo examina el marco institucional y de políticas para la transformación productiva y analiza la caja de herramientas de las políticas de fomento de la transformación productiva, y los mecanismos de coordinación entre los sectores público y privado. Un marco estratégico más armonizado y un mayor énfasis en la implementación serían beneficiosos para las políticas de transformación productiva en El Salvador. Además, El Salvador necesita un marco de diálogo público-privado amplio, global e institucionalizado, y un ente encargado de la formulación y la coordinación de políticas de apoyo al desarrollo productivo. También es necesario encontrar un nuevo equilibrio entre instrumentos de apoyo a la transformación productiva, que permita focalizar los esfuerzos en las empresas y los sectores donde puedan tener mayor impacto.

Las políticas de apoyo a sectores pueden respaldar la transformación productiva en El Salvador. Con políticas bien diseñadas, puede contribuirse a la expansión de las industrias de manufactura y servicios estratégicos con un elevado valor añadido por trabajador. Además, las políticas pueden impulsar el fortalecimiento de las capacidades, la innovación y la adopción de nuevas tecnologías, así como elevar la productividad de los distintos sectores manufactureros y de servicios. La efectividad de las políticas está supeditada a la disponibilidad de recursos suficientes para su aplicación, un compromiso a largo plazo, las capacidades de implementación y el seguimiento y la evaluación para mejorar la ejecución y el diseño de las políticas, y redirigirlas cuando no se alcanzan los objetivos marcados. El diálogo con el sector privado y las capacidades de coordinación para alinear las medidas adoptadas por los distintos niveles de gobierno también son fundamentales para el éxito de las políticas de apoyo sectoriales. Empoderar las instituciones y crear incentivos basados en el desempeño puede ayudar a reducir los riesgos de captura. Las políticas de transformación productiva son más eficaces cuando se adaptan al país y sus circunstancias específicas (OCDE, 2013[1]).

El Gobierno de El Salvador se está dotando de instrumentos de política pública para lograr impulsar una pauta de crecimiento rápido e inclusivo. La adopción de una Política de Comercio e Inversiones con un horizonte a 2050 (Secretaría de Comercio e Inversiones, 2020[2]) da cuenta de la voluntad de coordinar e integrar esfuerzos para alcanzar una visión de futuro compartida. Las líneas de acción de la Política de Comercio e Inversiones se focalizan en el comercio exterior y la inversión extranjera directa (IED) como motores de la transformación productiva. Estas deberán completarse con estrategias y acciones de aumento de la productividad de la economía, algunas de las cuales están ya contempladas en documentos de política con horizontes más acotados, como el Plan de Desarrollo Empresarial (PLADE), y las políticas sectoriales recientemente adoptadas o en fase de formulación al cierre de este volumen.

En este capítulo se presenta un análisis de las políticas de apoyo sectorial y de su configuración institucional en El Salvador. Se analizan el marco institucional y de política para la transformación productiva, los instrumentos de política para la transformación productiva y la coordinación entre los sectores público y privado.

Las políticas de transformación productiva de El Salvador se beneficiarían de un marco estratégico mejor alineado y de un mayor énfasis en la implementación

El marco institucional para la transformación productiva

Las principales instituciones responsables de la formulación de políticas de transformación productiva en El Salvador son el Ministerio de Economía (MINEC), CONAMYPE, el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (PROESA) y la Secretaría de Comercio e Inversiones. La misión del Ministerio de Economía es crear un clima favorable al crecimiento y el desarrollo económicos y generar empleo. La Ley de Fomento a la Producción establece el rol del Ministerio de Economía como rector y coordinador del diseño de programas para la transformación productiva (Asamblea Legislativa, 2011[3]). En la actualidad, el Ministerio de Economía se encarga de coordinar la ejecución del Ecosistema para el Crecimiento Económico e Inclusivo, un conjunto de documentos estratégicos para la transformación productiva. Su cartera de políticas sectoriales consta básicamente de políticas de fomento de la innovación productiva, refuerzo de la competitividad de las empresas nacionales y mejora de la competitividad de los exportadores. Las políticas van dirigidas principalmente a empresas nacionales de distintos tamaños, en sectores estratégicos de manufactura y servicios. El Ministerio también implementa programas, especialmente a través del Fondo para el Impulso a la Innovación y la Competitividad, que está bajo gestión de una de las direcciones del Ministerio. La misión del Fondo para el Impulso a la Innovación y la Competitividad consiste en reforzar la competitividad de las mipymes de El Salvador mediante subvenciones de cofinanciamiento para proyectos estratégicos de producción o comercialización de bienes y servicios salvadoreños (MINEC, n.d.[4]). El Ministerio también implementa

proyectos de innovación productiva a través de la Dirección General de Innovación y Competitividad, que incluyen, entre otros, el apoyo específico al sector de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

El cometido de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) es fortalecer la competitividad y las capacidades productivas de las micro y pequeñas empresas de El Salvador. CONAMYPE es una entidad autónoma que opera bajo el Ministerio de Economía. La CONAMYPE desarrolla una serie de programas de asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades para micro y pequeñas empresas, con el objetivo de aumentar la producción y competitividad de estas, y mejorar su acceso al financiamiento (MINEC, 2020[5]).

La Secretaría de Comercio e Inversiones forma parte de la Presidencia de El Salvador y se encarga de definir las orientaciones y prioridades de las políticas de comercio e inversiones del país. La Secretaría tiene un rol de líder en la definición de política para relaciones económicas internacionales y la negociación de tratados internacionales de comercio e inversión. Como parte de sus funciones de apoyo a la promoción de inversiones, también tiene entre sus atribuciones la identificación de obstáculos al comercio y la inversión, y la propuesta de soluciones, así como la coordinación de relaciones con asociaciones de exportadores e importadores y la coordinación y promoción de Asocios Público Privados (APP). PROESA es el Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador. Su misión es la de fomentar la inversión, la exportación y las asociaciones público-privadas, así como promover la marca país El Salvador (PROESA, n.d.[6]). PROESA depende de la Presidencia. Como parte de sus actividades de promoción de inversiones, PROESA elabora propuestas de política en relación a los Asocios Público-privados (APP) y aprueba y supervisa la implementación de proyectos de APP.

La Secretaría de Innovación juega un importante papel en la transformación productiva a través de la agenda digital y de innovación. Lidera la implementación de la Agenda Digital El Salvador 2020-2030. Los principales objetivos de la agenda digital son la creación de identidades digitales para todos los ciudadanos, el gobierno electrónico, la modernización del Estado así como la promoción de la innovación, la educación en nuevas tecnologías y la competitividad. La Secretaría de Innovación también tiene un papel de liderazgo en la reforma del marco legal e institucional para la innovación (véase Capítulo 4).

El Ministerio de Turismo y la Corporación Salvadoreña de Turismo respaldan el desarrollo del sector turístico. El Ministerio de Turismo se encarga de gestionar el Programa de Desarrollo Turístico de la Franja Costero Marina, financiado por el BID. La Corporación Salvadoreña de Turismo promueve el turismo y la inversión turística a nivel nacional, regional e internacional.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal respaldan el desarrollo del sector agrícola de El Salvador. El MAG pone en práctica distintos programas diseñados para aumentar la productividad agropecuaria; por ejemplo, programas de desarrollo rural, programas de apoyo al desarrollo del sector pesquero y la acuicultura, y un programa de apoyo a la innovación en el sector agropecuario. El Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal promueve el desarrollo del sector agropecuario a través de asistencia técnica y transferencias de tecnología, con el objetivo de aumentar la productividad agropecuaria.

El Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) aspira a mejorar el acceso de las empresas privadas al financiamiento para proyectos de inversión acordes con la transformación productiva. El objetivo del BANDESAL es acompañar las políticas públicas sectoriales con recursos financieros, con el fin de promover la creación de mipymes, las exportaciones y la creación de empleo. El BANDESAL proporciona al sector privado, en especial a mipymes, financiamiento para proyectos de inversión productiva. El marco legislativo de BANDESAL fue reformado a mediados del 2020, permitiéndole otorgar préstamos directos, además de líneas de crédito a instituciones financieras. Asimismo, se encarga de administrar el Fondo de Desarrollo Económico y el Fondo Salvadoreño de Garantías, dos programas diseñados para mejorar el acceso al crédito de las mipymes salvadoreñas mediante préstamos y garantías de préstamo, respectivamente (BANDESAL, n.d.[7]).

Es necesario armonizar los documentos estratégicos de la transformación productiva, acelerar la aplicación de las políticas y someterlas a un seguimiento riguroso

El Salvador cuenta con una serie de documentos estratégicos para impulsar la transformación productiva, sobre todo la Política de Comercio e inversiones de El Salvador 2020-2050 y el Plan de Desarrollo Empresarial (PLADE). Otros documentos estratégicos que se encuentran en desarrollo o se adoptaron en 2020-2021 son el Plan de Facilitación de Comercio, el Plan de Facilitación de Inversiones, diferentes planes sectoriales y la Política Energética Nacional 2020-2050. El conjunto de estos documentos estratégicos —el Ecosistema para el Crecimiento Económico e Inclusivo— aspira a crear el entorno ideal para la generación de más y mejores empleos y a convertir a El Salvador en una economía próspera, que genera empleos de calidad y bienestar para todos los salvadoreños gracias a un crecimiento económico sostenido e inclusivo. El Ecosistema para el Crecimiento Económico e Inclusivo se caracteriza por una estructura de gobernanza por planes. Cada documento estratégico tiene su propia estructura de gobernanza. El marco estratégico hasta el 2020 estaba fundamentado en la Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PNFDTP) de 2014, basada en la Ley de Fomento de la Producción de 2011.

Sin embargo, las autoridades económicas deben centrar sus esfuerzos en la ejecución de las políticas, más que en el diseño de documentos estratégicos. La Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva se remonta a 2014, pero El Salvador sigue enfrentando dificultades similares a las de entonces. Aun así, la PNFDTP ha sido recientemente remplazada por un conjunto de otros documentos estratégicos, incluida una nueva selección de sectores prioritarios. Una evaluación sistemática de sus logros habría contribuido a motivar los cambios realizados en el nuevo marco estratégico. En el futuro, las autoridades económicas deben procurar una más rápida ejecución de las políticas e iniciativas descritas en los documentos estratégicos y evitar cambiar las prioridades políticas con demasiada frecuencia puesto que algunas políticas tardarán en dar fruto y requerirán un apoyo constante. La fijación de un horizonte a largo plazo en la Política de Comercio e Inversiones puede apoyar la consecución de objetivos transformadores siempre y cuando se acompañe de revisiones periódicas basadas en evidencia. Con el fin de alinear mejor las políticas y acelerar su aplicación, es necesario mejorar la coordinación entre las instituciones participantes en la definición de las estrategias, planes y políticas de transformación productiva.

La Política de Comercio e Inversiones de El Salvador 2020-2050 tiene por objetivo de aumentar las exportaciones y los niveles de inversión en el país y define las políticas para el período mencionado en estos ámbitos. La Secretaría de Comercio e Inversiones adoptó la Política de Comercio e Inversiones 2020-2050 en enero de 2021. La Política de Comercio e Inversiones pretende mejorar la integración de las empresas salvadoreñas en las cadenas de valor mundiales, llevar a cabo la transformación productiva y la diversificación de la economía de El Salvador, aumentar la IED en el país y dotarlo de la infraestructura fiscal, digital y jurídica necesaria para facilitar el comercio y la inversión. El objetivo del gobierno es elevar la proporción de exportaciones en el PIB hasta el 38 % de aquí a 2025, así como limitar la proporción de importaciones en el PIB al 45 % en el mismo horizonte temporal. Asimismo, la intención es llegar a un *stock* de IED del 60 % del PIB en 2050 y conseguir flujos de IED anuales equivalentes al 4 % del PIB de El Salvador. El Gobierno desea alcanzar estos objetivos a través de una economía más orientada a la exportación y una transformación productiva de la economía. En el documento se enumeran 13 sectores prioritarios[1] y se presenta un plan para la consecución de estos objetivos. La Secretaría de Comercio e Inversiones se encarga de coordinar la ejecución de la política, mientras que la política propone la formación de un Consejo de Productividad y Competitividad[2] —un comité formado por representantes de los sectores público y privado— que desempeñaría funciones de coordinación y asesoría en el marco de aplicación de la política. La estructura de gobierno incluye también a PROESA y se propone crear la Agencia de Desarrollo y Competitividad Empresarial, para desarrollar y aplicar iniciativas y programas de mejora de la productividad y la competitividad de las empresas nacionales (Secretaría de Comercio e Inversiones, 2020[2]).

A pesar de su perspectiva amplia y de largo plazo, la Política de Comercio e Inversiones 2020-2050 no incluye políticas sectoriales específicas. Aunque identifica una serie de sectores prioritarios, no plantea políticas específicas para su desarrollo, y tampoco incluye un marco detallado de seguimiento y evaluación para políticas sectoriales.

La Política de Comercio e Inversiones se implementa bajo la coordinación y monitoreo de la Secretaría de Comercio e Inversiones, aunque la política misma carece de un marco de evaluación y seguimiento exhaustivo. La Política de Comercio e Inversiones propone una serie de indicadores para su inclusión en un tablero de control que permita supervisar de cerca el progreso en la aplicación de la política. No obstante, el documento de política no detalla la frecuencia de las evaluaciones y el seguimiento, y no provee una descripción detallada de los procesos de evaluación y seguimiento, ni establece un marco institucional de evaluación y seguimiento. En la práctica la Secretaría de Comercio e Inversiones promueve la implementación de los objetivos de la política a través de planes de acción anuales que identifican proyectos prioritarios (p. ej., 45 proyectos en 2022,), así como las correspondientes instituciones implementadoras, y fija indicadores de monitoreo para el seguimiento de los avances.

El Plan de Desarrollo Empresarial 2020-2024 (PLADE) tiene como objetivo aumentar la productividad y competitividad de las empresas en El Salvador. El PLADE forma parte del Ecosistema para el Crecimiento Económico e Inclusivo y se finalizó en 2020. Los seis ejes del PLADE son la formalización de las empresas informales, la innovación industrial y el desarrollo tecnológico, el desarrollo de cadenas de valor y la especialización sectorial, la mejora de las capacidades productivas y la calidad, el desarrollo empresarial en todos los territorios, y el crecimiento y diversificación de las exportaciones (MINEC, 2020[5]).

Otros documentos estratégicos de promoción del comercio, la inversión y el emprendimiento en el país han sido adoptados recientemente o están en fase de preparación. El Plan Estratégico de Facilitación de Inversiones del Ministerio de Economía pretende contribuir a la mejora del clima de negocios en El Salvador facilitando el proceso de establecimiento, operación y expansión de inversiones privadas en el país. El objetivo de este plan es de informar a los inversores sobre los procesos y normas que rigen los negocios en El Salvador, realizar el acompañamiento de estos inversores, reducir las barreras técnicas a la inversión privada y promover el uso de nuevas tecnologías para impulsarla (MINEC, 2020[5]). En cooperación con la asociación de exportadores COEXPORT y con el apoyo de USAID, el Ministerio de Economía de El Salvador elaboró en 2022 una estrategia de exportación (MINEC, 2020[5]), de cuya implementación está encargada PROESA. Asimismo, en colaboración con la Secretaría de Comercio e Inversiones, PROESA cuenta desde octubre de 2020 con una Estrategia de Promoción de Inversiones de El Salvador (InvestSV). Los dos primeros pilares del Plan de Despegue Económico del Gobierno pretenden estimular la inversión y el comercio a través de una mejora del clima empresarial, y respaldar el sector productivo, sobre todo las mipymes y los sectores estratégicos[3] (Secretaría de Comercio e Inversiones, 2020[8]).

El objetivo de la anterior Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva (PNFDTP) era crear las condiciones necesarias para mejorar los resultados de crecimiento económico de el Salvador, generar empleo de calidad y transformar el país en una economía diversificada de elevado valor añadido. En ella se identifican 16 sectores estratégicos de manufactura y servicios[4] mediante un análisis del espacio producto y la identificación de los sectores de la estructura económica de El Salvador con un buen desempeño en términos de empleo y creación de valor añadido, exportaciones y vínculos productivos. La política identifica los principales obstáculos transversales y sectoriales, así como las políticas diseñadas para corregirlos, a través de un plan de acción detallado que incluye 151 medidas de política, organizadas alrededor de tres ejes principales: desarrollo productivo nacional, diversificación de las exportaciones y transformación productiva. El Ministerio de Economía se encargó de coordinar la ejecución del documento de política; el Comité del Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial desempeñó funciones consultivas, y ocho comisiones técnicas eran responsables de la ejecución. El Comité de Fomento de la Producción Empresarial está formado por representantes de 14 instituciones,[5] pertenecientes al sector público, asociaciones empresariales, asociaciones

cooperativas y el ámbito académico, y está presidido por el Ministro de Economía. La Ley de Fomento de la Producción de 2011 es la base jurídica de la política nacional y de su estructura de gobierno, que incluye el Comité del Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial (MINEC, 2014[9]).

La PNFDTP logró iniciar dinámicas que se han mantenido tras el cambio de gobierno en 2019. Una de las grandes innovaciones de la PNFDTP era la identificación de sectores prioritarios y, por lo tanto, el establecimiento de una política industrial "vertical", en el eje de transformación productiva, complementaria a las intervenciones "horizontales" incluidas en la propia política. Parte de este enfoque sectorial ha llevado al establecimiento de centros de extensión tecnológica en sectores prioritarios. La política de Comercio e Inversiones, por ejemplo, retoma el principio de la identificación de sectores prioritarios. Sin embargo, como se verá en la sección siguiente, es necesario también ampliar el abanico y modernizar los instrumentos de política verticales.

La anterior PNFDTP no estableció ni una priorización de las medidas de política, ni un marco de evaluación y control exhaustivo o una estructura de gobernanza que hubieran permitido alcanzar resultados rápidamente. Solo un breve fragmento del documento de política se refiere al seguimiento y la evaluación, y no se determina qué instituciones son responsables de esta tarea, como tampoco se proporciona información detallada sobre la frecuencia de las evaluaciones y el proceso de seguimiento y evaluación. Además, la PNFDTP incluye una larga lista de medidas de política (151), pero no establece prioridades al respecto, algo fundamental para poder aplicar de forma eficaz la gran cantidad de medidas estipuladas en el documento. La estructura de gobierno detallada en la PNFDTP no tuvo mucho éxito en la aplicación de las medidas, como demuestra que apenas se mencionen las actividades o la responsabilidad respecto al Comité del Sistema Integral en la organización interna del Ministerio de Economía o su memoria de labores (MINEC, 2020[10]; MINEC, 2020[5]). Los comités sectoriales definidos en la PNFDTP ya no están activos puesto que su base está fundamentada en el documento de política y que no están establecidas por la ley o su reglamento.

De cara al futuro, es importante alinear las distintas políticas de transformación productiva, comercio, inversión y desarrollo empresarial, y complementar los documentos estratégicos con una evaluación completa y un marco de seguimiento. Las políticas de transformación productiva, comercio, inversión y desarrollo empresarial expuestas en los distintos documentos estratégicos resultarán más eficaces si se armonizan y alinean unas con otras y si combinan una visión de largo plazo con acciones concretas a corto y mediano plazo. Actualmente, existe una falta de coherencia entre los diferentes documentos, y los nuevos documentos estratégicos no están alineados con los anteriores. Por ejemplo, los sectores estratégicos a los que se refieren la anterior Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva y la Política de Comercio e Inversiones 2020-2050 no son coincidentes. Además, ni la primera ni la segunda incluyen un marco general de seguimiento y evaluación. Los planes estratégicos de las instituciones claves para la transformación productiva también tienen que alinearse mejor con los documentos estratégicos tales como la Política de Comercio e Inversiones y el PLADE. Por ejemplo, ni el plan estratégico de MINEC (Plan Estratégico Institucional 2020-2024) ni el de CONAMYPE (Plan Estratégico Institucional 2020-2024) hacen referencia a los sectores estratégicos definidos en la Política de Comercio e Inversiones 2020-2050 y los objetivos y ejes estratégicos de estos planes estratégicos no están bien alineados con la Política de Comercio e Inversiones 2020-2050 y el PLADE, especialmente en el caso de CONAMYPE (CONAMYPE, 2019[11]; MINEC, 2019[12]). Los planes institucionales son un canal clave para la implementación de orientaciones estratégicas de políticas públicas, ya que se traducen a su vez en objetivos operativos para las unidades de cada ente. En este sentido, la falta de alineamiento es una oportunidad perdida para convertir objetivos transversales en acciones concretas coordinadas.

La institucionalidad de las políticas de transformación productiva sigue siendo un importante reto para El Salvador. Las instancias establecidas por el marco estratégico en uso en el periodo 2014-2020 están en desuso. El Comité del Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial no se ha convocado en varios años a pesar de estar establecido por ley, y la vigencia de los subcomités sectoriales se

considera vencida con el fin de la vigencia de la PNFDTP. El nuevo marco estratégico propone una institucionalidad dispar: por un lado, la Política de Comercio e Inversiones propone el establecimiento de un Consejo de Productividad y Competitividad y una Agencia de Desarrollo y Competitividad Empresarial, mientras que, por el otro, el PLADE propone una gobernanza por estrategia, con un Comité PLADE situado en el Ministerio de Economía y un liderazgo descentralizado a las instituciones ejecutoras. Estos dos enfoques responden en parte a los distintos horizontes del PLADE (2024) y de la PCI (2050). Sin embargo, pueden generar a mediano plazo duplicidad de funciones y falta de coherencia en la implementación.

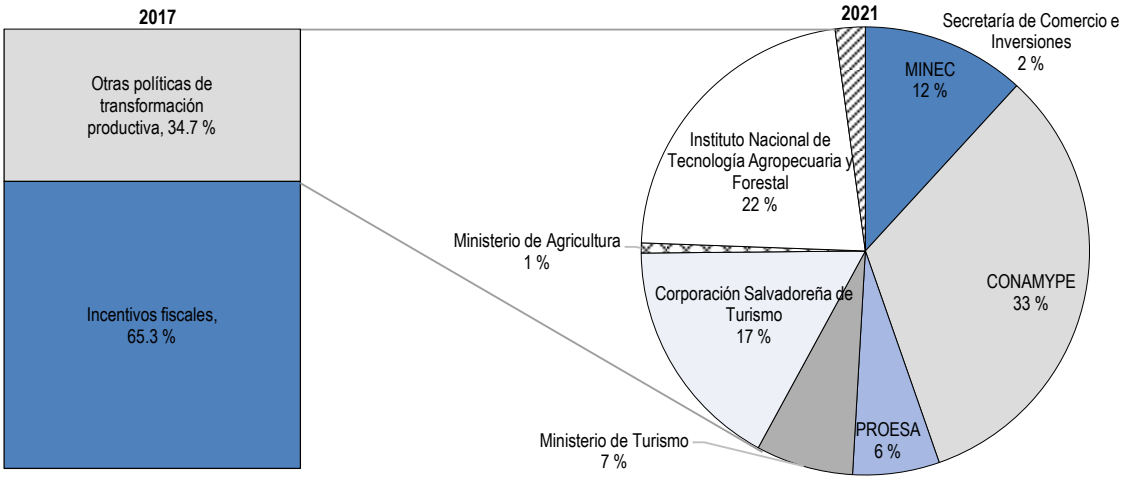
Reequilibrar la combinación de instrumentos para la transformación productiva para focalizarlo mejor en aquellas compañías y sectores donde son más eficaces

Los instrumentos programáticos para la transformación productiva están muy focalizados hacia las micro y pequeñas empresas

Gran parte del presupuesto de transformación productiva en El Salvador se destina a incentivos fiscales, a micro y pequeñas empresas, y a los sectores agropecuario y turístico. El 65.3% del presupuesto de transformación productiva de El Salvador se destina a incentivos fiscales y solo el 34.7% a otras políticas de transformación productiva (2017). La CONAMYPE, que se encarga de respaldar las micro y pequeñas empresas, recibe el 33 % del presupuesto para otras políticas de transformación productiva (2021) (Gráfico 5.1). El presupuesto de la CONAMYPE pasó de 6.5 millones de USD en 2020 a 16.6 millones de USD en 2021. Una proporción significativa de los recursos se destina también a políticas de apoyo al sector agropecuario gestionadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (11.6 millones de USD) y al apoyo al desarrollo del sector turístico, a través del Ministerio de Turismo y la Corporación Salvadoreña de Turismo (12.1 millones de USD). El presupuesto para promoción de la innovación, la competitividad y las exportaciones del Ministerio de Economía, que incluye muchas partidas dirigidas a empresas manufactureras y algunas a sociedades de servicios internacionales, es de tan solo 5.9 millones de USD.

Gráfico 5.1. El presupuesto para políticas de transformación productiva se concentra en incentivos fiscales y en las políticas dirigidas a micro y pequeñas empresas, el sector turístico y el sector agropecuario

Composición del presupuesto de transformación productiva de El Salvador



Notas: El presupuesto destinado a incentivos fiscales corresponde al gasto tributario por incentivos fiscales. El presupuesto de transformación productiva del MINEC incluye dotaciones de fondos para políticas de innovación productiva y competitividad empresarial, políticas de competitividad de los exportadores y el Programa Corredores Productivos. El presupuesto de transformación productiva del Ministerio de Turismo consta de las dotaciones de fondos para el Programa de Desarrollo Turístico de la Franja Costero Marina. El presupuesto de transformación productiva del Ministerio de Agricultura y Ganadería incluye las dotaciones de fondos para políticas de producción e innovación agropecuaria.

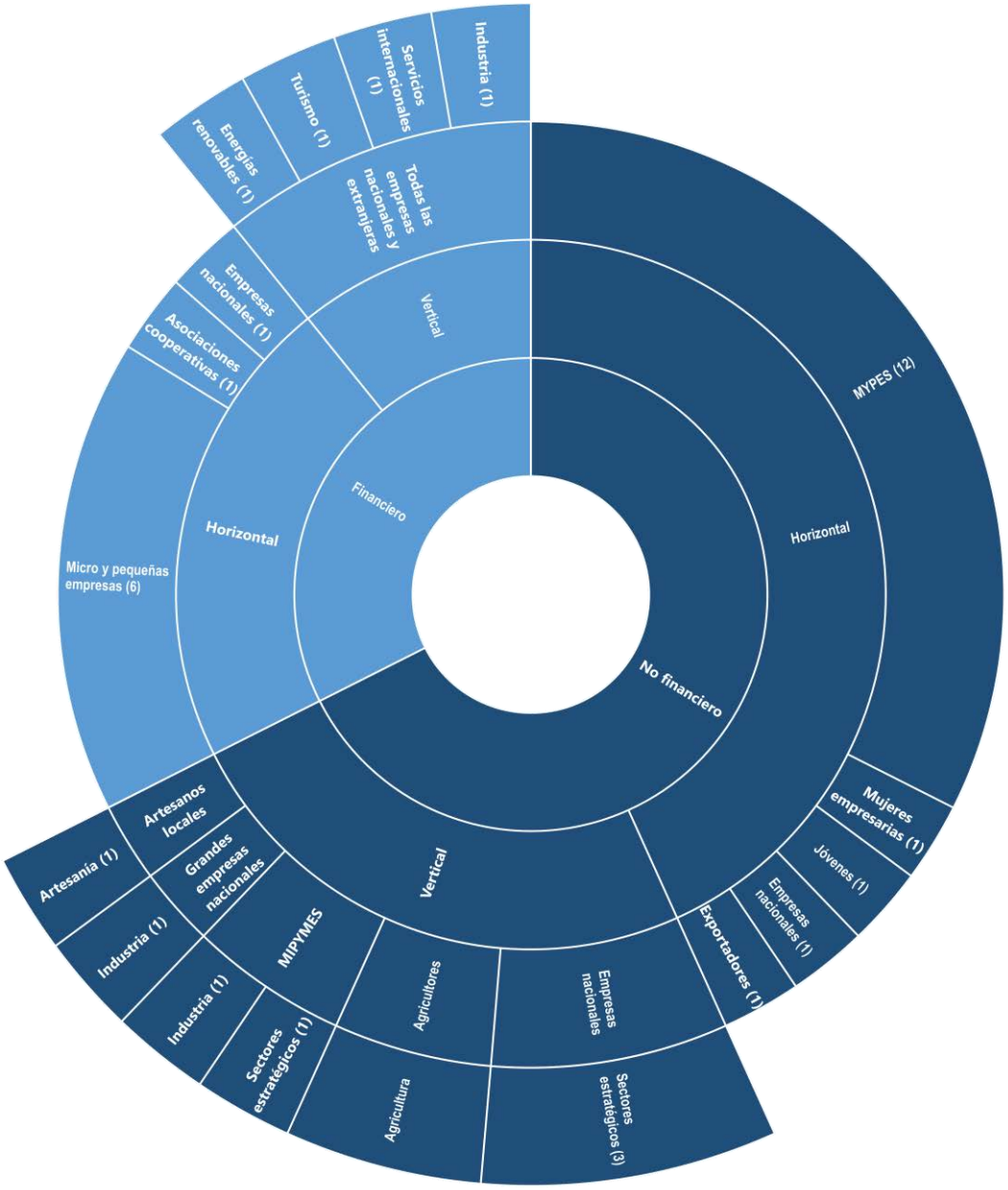
Fuente: Elaboración del autor basada en el Portal de Transparencia Fiscal (2021[13]), *Ley del Presupuesto*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Gastos.html#spy_PTFPG3 y en Ministerio de Hacienda (2018[14]), Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019 – 2029, Ministerio de Hacienda, San Salvador https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-IF-2019-21641.pdf.

StatLink https://stat.link/vaf3lp

Los instrumentos de política para respaldar las empresas privadas en El Salvador van dirigidos principalmente a micro y pequeñas empresas nacionales. Aproximadamente un tercio de los programas de ayudas a empresas privadas ofrecen incentivos financieros, mientras que los dos tercios restantes prestan apoyo no financiero e intelectual (Gráfico 5.2). La mitad de los instrumentos de política van dirigidos a micro y pequeñas empresas; el 90 % de los programas están pensados para empresas nacionales. También existen programas específicos para grandes empresas, exportadores, mujeres empresarias, campesinos, jóvenes y artesanos. Asimismo, El Salvador cuenta con cuatro leyes que ofrecen incentivos fiscales a la inversión privada en sectores específicos.

Gráfico 5.2. La mayoría de los instrumentos de política productiva de El Salvador están dirigidos a micro y pequeñas empresas

Combinación de políticas de transformación productiva por tipo, El Salvador (número de instrumentos)



Fuente: Elaboración del autor basada en Asamblea Legislativa (1998[15]), "Ley de zonas francas industriales y de comercialización", *Decreto No. 405*, 3 September 1998, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/5721963E-FA7D-447E-AD92-E11E848FF024.pdf; Asamblea Legislativa (2007[16]), "Ley de Servicios Internacionales", *Decreto No. 431*, 11 October 2007, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/EA2E067D-F3C5-4206-BFA7-F2ECF544FADD.pdf; Asamblea Legislativa (2013[17]),"Refórmase la ley de servicios internacionales", *Decreto No. 277*, 24 January 2013, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073316132_archivo_documento_legislativo.pdf; Asamblea Legislativa (2005[18]), "Ley de Turismo", *Decreto No. 899*, 10 December 2005, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F9AD0D04-096E-4342-8E7B-397B9D8BD12A.pdf; Asamblea Legislativa (2007[19]), "Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad", *Decreto No. 462*, 8 November 2007, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador,

https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072950093_archivo_documento_legislativo.pdf; Asamblea Legislativa (2015[20]), "Reformas a la ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad", *Decreto No. 148*, 15 October 2015, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073628316_archivo_documento_legislativo.pdf; Asamblea Legislativa (2014[21]), "Ley de fomento, protección y desarrollo para la micro y pequeña empresa", *Decreto No. 667*, 25 April 2014, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/B913BF6D-5023-4AE6-A028-B9C1789D2127.pdf; Asamblea Legislativa (1986[22]), "Ley general de asociaciones cooperativas", *Decreto No. 339,* 6 May 1986, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1ED7EC07-1729-436E-8D08-24E5ED21BAF5.pdf; Asamblea Legislativa (Asamblea Legislativa, 2016[23]), "Ley de fomento, protección y desarrollo del sector artesanal", Decreto No. 509, 12 October 2016, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073716549_archivo_documento_legislativo.pdf; MINEC (2020[5]), *Memoria de Labores Junio 2019 – Mayo 2020*, Ministerio de Economia, San Salvador, https://www.economia.gob.sv/logros-y-memorias/#; ; CONAMYPE (2020[24]), *Memoria de Labores 2019 – 2020*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador; https://www.conamype.gob.sv/download/memoria-de-labores-conamype-2019-2020/; CONAMYPE (2019[11]), *Plan Estratégico Institucional 2020 – 2024*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador; https://www.conamype.gob.sv/consulta_ciudadana/web/consulta/descargar-adjunto?id=23.

StatLink https://stat.link/xdjfet

En el futuro, El Salvador debe destinar más instrumentos de política y un porcentaje mayor del presupuesto para políticas de transformación productiva a empresas medianas más bien que a las micro y pequeñas empresas y a políticas que ayuden a crecer a las mipymes. El Salvador presenta brechas de productividad entre empresas de distinto tamaño: según datos del último censo económico de 2005, las medianas empresas de mayor tamaño (100-249 empleados) registraron una productividad 180 % superior a la de las pequeñas empresas (10-19 empleados), mientras que las medianas empresas de menor tamaño (20-99 empleados) registraron una productividad entre un 100 % y un 130 % superior a la de las pequeñas empresas. Además, en El Salvador, el producto marginal del trabajo y el capital de las medianas y grandes empresas suele ser mayor que el de las pequeñas empresas. Las medianas empresas de mayor tamaño (100-249 empleados) son las que registran el mayor producto marginal del trabajo y el capital (Agosin et al., 2010[25]). Por consiguiente, es importante asegurar que los instrumentos de política dirigidos a las mipymes respaldan el crecimiento de estas empresas y que las políticas no se focalizan solo en las micro y pequeñas empresas, pero más bien en las medianas empresas.

El Salvador podría ampliar el apoyo a las empresas medianas de diferentes formas. El marco legal ya permite a CONAMYPE seguir apoyando a empresas 2 años después de que hayan crecido más allá de la definición oficial de una pequeña empresa (50 trabajadores o 1.2 millones de USD en ventas brutas). Además, las empresas medianas tienen acceso a otros programas e instrumentos de financiamiento, como los que apoya el Ministerio de Economía a través del Fondo para el Impulso a la Innovación y la Competitividad. En el futuro, El Salvador podría modificar el mandato de la CONAMYPE para que, además de ayudar a las micro y pequeñas empresas, también pudiese respaldar mucho más a las medianas empresas. También podría ampliarse asegurando la continuidad del apoyo en una estructura institucional de implementación con un ámbito más amplio. Además, para apoyar el crecimiento de mipymes son necesarias políticas que se refuercen mutualmente y se implementen de manera coordinada. La importancia de cada obstáculo al crecimiento puede ser específica a cada sector. Por ello, varios gobiernos han lanzado iniciativas que consolidan la oferta de servicios para apoyar el crecimiento empresarial. Por ejemplo, Dinamarca inició en 2016 el programa "Scale up Denmark", que establece 12 centros (*hubs*) de expansión empresarial especializados en distintos sectores (OCDE, 2019[26]).

Con el fin de prestar un mayor apoyo a los sectores estratégicos en su transformación productiva, El Salvador podría crear más incentivos y programas de apoyo sectoriales, y equilibrar mejor la distribución de los recursos entre los distintos sectores estratégicos. Únicamente el 35 % de los instrumentos de política de apoyo a empresas privadas tienen carácter sectorial. Además de las cuatro leyes que ofrecen incentivos fiscales a sectores determinados (industria, servicios internacionales, turismo, energías renovables), se han creado instrumentos de política focalizados en la industria, la

agricultura y ganadería, las artesanías y los sectores estratégicos. Además, una gran proporción del presupuesto para transformación productiva se destina a agricultura, ganadería y turismo, pero se destinan pocos recursos a políticas de apoyo a otros sectores estratégicos.

En el futuro, El Salvador también podría encontrar maneras de vincular más instrumentos de política que apoyen a las mipymes con la formalización siempre y cuando se acompañen de medidas para reducir el costo de formalización, especialmente para mipymes. Se podría ampliar la asistencia técnica con el proceso de formalización a las mipymes informales y las políticas públicas y programas que apoyan a las empresas informales deberían incluir medidas de apoyo con el proceso de formalización. CONAMYPE ya cuenta con diferentes programas que ofrecen asistencia técnica a las mipymes en el proceso y los trámites de formalización. Simultáneamente, se podría condicionar la participación en ciertos programas de apoyo a las mipymes a su nivel de formalización (p. ej., a través de la exigencia del registro mercantil, del registro tributario y de la situación al día en el pago de impuestos o la exigencia del pago de cotizaciones a la seguridad social por los empleados), cuando resulte apropiado (p. ej., en el caso de ayudas monetarias o si la empresa contrata empleados), podría incitar más mipymes a formalizarse (Banco Mundial, 2007[27]; OCDE, 2007[28]). Es importante que toda condicionalidad se acompañe con reducciones del costo de formalización, que es especialmente alto en El Salvador. Algunos elementos clave, como una revisión de la normativa y la creación de un régimen tributario especial para micro y pequeñas empresas, están ya contemplados en el PLADE.

Con el fin de incrementar la eficacia de las políticas de apoyo sectorial y maximizar sus efectos, El Salvador debe reducir el número de instrumentos de política en apoyo a empresas privadas y concentrar los recursos financieros, humanos y materiales en las más eficientes, con arreglo a una rigurosa evaluación. Actualmente existen por lo menos 37 instrumentos de política de apoyo sectorial, 18 de los cuales van dirigidos a micro y pequeñas empresas (véase el Anexo electrónico de esta publicación). En su mayoría, estos instrumentos son de escala relativamente reducida y muchos de ellos se parecen: consisten en orientaciones y asistencia técnica, capacitación o ayudas financieras para empresas salvadoreñas, sobre todo mipymes. Estos instrumentos de política deben evaluarse con rigor para determinar cuáles son los más efectivos a la hora de respaldar la transformación productiva de El Salvador. Posteriormente, podrían ampliarse los instrumentos más eficaces y abandonarse progresivamente los demás.

Los incentivos fiscales tienen efectos positivos sobre la creación de empleo, pero son costosos y no promueven los vínculos entre empresas extranjeras y nacionales

En El Salvador existen generosos incentivos fiscales a las industrias manufactureras orientadas a la exportación —a través de las distintas zonas francas—, las empresas exportadoras de servicios internacionales a través de parques de servicios, el sector turístico y la generación de electricidad a partir de energías renovables (Cuadro 5.1). Desde 1998, El Salvador cuenta con la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización para promover las industrias manufactureras orientadas a la exportación (Asamblea Legislativa, 1998[15]) y, desde 2007, con la Ley de Servicios Internacionales para respaldar las empresas exportadoras de estos servicios (Asamblea Legislativa, 2013[17]). Actualmente existen en El Salvador 17 zonas francas (AZFA, 2017[29]). Las empresas establecidas en las zonas francas y los parques de servicios gozan de distintos servicios y generosos incentivos fiscales, como exenciones de impuestos municipales y del impuesto sobre la renta y la importación libre de impuestos para maquinaria, equipo y materias primas (Asamblea Legislativa, 1998[15]; Asamblea Legislativa, 2007[16]). En el marco de la Ley de Turismo de El Salvador, desde 2005, los proyectos de inversión turística superiores a 25 000 USD gozan de exenciones de impuestos (renta, municipales e inmobiliarios) y derechos de importación (Asamblea Legislativa, 2005[18]). La Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad de 2007 establece distintas exenciones fiscales para la generación de electricidad a partir de energías renovables con el fin de reducir la dependencia de El Salvador de la compra de combustibles fósiles y reducir las emisiones de gases invernadero (Asamblea Legislativa, 2007[19]).

Cuadro 5.1. Incentivos fiscales dirigidos a empresas extranjeras y nacionales en sectores específicos de El Salvador

Sector	Legislación	Paquete de incentivos	Condicionalidades
• Actividad industrial y manufacturas y actividades conexas • Pesca marítima para transformación industrial • Cultivo de flores en invernaderos y laboratorios • Cría de anfibios y reptiles	Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, 1998	Zonas Francas • Durante 10 a 20 años, exenciones del impuesto sobre la renta y los impuestos municipales; posteriormente, exenciones parciales del impuesto sobre la renta y los impuestos municipales, con periodos más largos fuera del Área Metropolitana de San Salvador. • Importación libre de impuestos de maquinaria, equipo, materias primas y otros bienes que los inversores necesitan para desarrollar sus actividades económicas. • Exención del impuesto sobre transferencia de bienes raíces utilizadas para actividades autorizadas. • Se ofrecen a los inversores en zonas francas servicios como oficinas de aduanas, servicios de seguridad, sistemas de protección antiincendios, tratamiento de aguas residuales e infraestructura de telecomunicaciones. Depósitos para Perfeccionamiento Activo (situados fuera de zonas francas): • Exención de 10 a 15 años de impuestos sobre la renta y municipales. • Exención o suspensión de impuestos para la importación de maquinaria, equipo e insumos.	Zonas Francas • Inversión inicial mínima de 500 000 USD (durante los dos primeros años de funcionamiento). • Creación de un mínimo de 50 puestos de trabajo fijos durante el primer año de funcionamiento. • La inversión debe realizarse en una de las zonas francas de El Salvador. • Si los bienes no se exportan, sino que se venden en el mercado local, deberán pagarse derechos de importación sobre todos los insumos importados. • Las condiciones son un poco distintas en el caso de las inversiones en laboratorios e invernaderos. Depósitos para Perfeccionamiento Activo: • Las inversiones fuera de las zonas francas pueden beneficiarse de exenciones fiscales similares durante un período de tiempo menor previa solicitud y aprobación por el MINEC. • Localizadas en zonas de vocación industrial. • Inversión inicial de al menos 800 000 USD. • Creación de 75 puestos de trabajo permanentes.
Servicios internacionales	Ley de Servicios Internacionales, 2007	• Exenciones fiscales en el impuesto sobre la renta y los impuestos municipales (por tiempo limitado para promotores y administradores de parques de servicios, ilimitada para usuarios). • Importación libre de impuestos de maquinaria, equipo, materias primas y otros bienes que los inversores necesitan para desarrollar sus actividades económicas. • Los inversores en parques de servicios tienen acceso a servicios como aduanas, correos, etc.	• Nueva inversión de por lo menos 150 000 USD durante el primer año de funcionamiento. • Creación de un mínimo de 10 puestos de trabajo fijos. • La inversión debe realizarse en uno de los parques de servicios de El Salvador. • Las inversiones fuera de los parques de servicios pueden beneficiarse de incentivos similares si el MINEC las incluye en la categoría de centros de servicios. • Es obligatorio exportar los servicios. Los servicios vendidos en el mercado nacional están sujetos al pago de impuestos. • Otros requisitos especiales en el caso de operadores de distribución y logística internacional, así como servicios médicos y de hospitales.
Turismo	Ley de Turismo, 2005	• Exención del impuesto sobre transferencia de bienes raíces. • Importación libre de impuestos de equipo y accesorios; incluye vehículos, aeronaves y buques. • Exención del impuesto sobre la renta durante 10 años. • Exención parcial de los impuestos municipales durante 5 años.	Los proyectos de inversión turística deberán ser superiores a 25 000 USD.

Energías renovables	Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad, 2007	• Exención del impuesto sobre la renta durante 5-10 años. • Importación libre de impuestos de maquinaria, equipo y materiales para la construcción de centrales eléctricas durante un período de 10 años. • Exención del pago de impuestos sobre ingresos derivados de la venta de certificados de reducción de emisiones en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio o de un régimen de comercio de derechos de emisión similar.	• Los incentivos solo se aplicarán a proyectos de hasta 20 MW. • Los proyectos de hasta 10 MW están exentos del impuesto sobre la renta durante 10 años. • Los proyectos de hasta 20 MW están exentos del impuesto sobre la renta durante 5 años. • Los proyectos de más de 20 MW pueden deducir sus gastos de investigación, exploración y elaboración del proyecto de los pagos del impuesto sobre la renta.

Fuente: Asamblea Legislativa (1998[15]), "Ley de zonas francas industriales y de comercialización", *Decreto No. 405*, 3 de septiembre de 1998, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/5721963E-FA7D-447E-AD92-E11E848FF024.pdf; Asamblea Legislativa (2007[16]), "Ley de Servicios Internacionales", *Decreto No. 431*, 11 de octubre de 2007, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/EA2E067D-F3C5-4206-BFA7-F2ECF544FADD.pdf; Asamblea Legislativa (2013[17]),"Refórmase la ley de servicios internacionales", *Decreto No. 277*, 24 de enero de 2013, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073316132_archivo_documento_legislativo.pdf; Asamblea Legislativa (2005[18]), "Ley de Turismo", *Decreto No. 899*, 10 de diciembre de 2005, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F9AD0D04-096E-4342-8E7B-397B9D8BD12A.pdf; Asamblea Legislativa (2007[19]), "Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad", *Decreto No. 462*, 8 de noviembre de 2007, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072950093_archivo_documento_legislativo.pdf; Asamblea Legislativa (2015[20]), "Reformas a la ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad", *Decreto No. 148*, 15 de octubre de 2015, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073628316_archivo_documento_legislativo.pdf.

Una evaluación de los incentivos fiscales aplicados en El Salvador a los distintos sectores, realizada en 2017, concluyó que estos habían tenido efectos positivos sobre la creación de empleo, pero que contribuían a un aumento de los niveles de gasto tributario. La evaluación reveló efectos positivos netos de la Ley de Zonas Francas, la Ley de Servicios Internacionales y la Ley de Turismo sobre la economía de El Salvador.[6] Se constató que la Ley de Zonas Francas había tenido una repercusión positiva neta de 547.2 millones de USD sobre la economía de El Salvador en 2016, que la Ley de Servicios Internacionales había tenido un efecto positivo neto de 24.9 millones de USD y que la Ley de Turismo había tenido un efecto positivo neto de 7.1 millones de USD. Asimismo, se concluyó que los incentivos fiscales de las zonas francas habían sido el factor que más positivamente había influido en el empleo (creación de 152 692 puestos de trabajo adicionales con respecto a la hipótesis de *statu quo* entre 2004 y 2016), mientras que los incentivos fiscales a servicios internacionales y turismo habían tenido repercusiones menores sobre la creación de empleo. No obstante, al mismo tiempo, se observó que los incentivos fiscales provocaban una disminución de la renta gravable y un aumento del gasto tributario. En 2016, el Gobierno tuvo que pagar 88 USD en concepto de ingresos fiscales perdidos por cada puesto de trabajo creado por la Ley de Zonas Francas y 49 USD por cada empleo creado a través de la Ley de Servicios Internacionales (Asesores y consultores internacionales S.A. de C.V., 2017[30]).

El gasto tributario por incentivos fiscales es moderado si se compara con el gasto tributario total, pero significativo en comparación con otros usos de los fondos públicos; además, va en aumento. En 2017, el gasto tributario por incentivos fiscales en el marco de las cuatro leyes sectoriales (zonas francas, servicios internacionales, turismo y energías renovables) ascendió a 132.5 millones de USD, lo cual representa únicamente el 15.5 % del gasto tributario total de El Salvador, pero el 0.53 % del PIB del país (Ministerio de Hacienda, 2018[14]). Es mucho más de lo que el Gobierno gastó en otras políticas de transformación productiva (50.4 millones de USD en 2021 y 70.3 millones de USD en 2017[7] (Portal de Transparencia Fiscal, 2021[13])) y más de lo que destinó a educación secundaria superior (0.4 % del PIB en 2018), educación superior (0.3 % del PIB en 2018) o educación preescolar (0.4 % del PIB en 2018) (Banco

Mundial, 2022[31]). El gasto tributario en IVA por incentivos fiscales sectoriales sigue siendo moderado, pero el gasto en impuesto sobre la renta es elevado, sobre todo debido a los incentivos a zonas francas. Las zonas francas y las empresas no establecidas dentro de las mismas pero que se beneficiaban de los incentivos a las zonas francas representaban el 74 % del gasto en impuesto sobre la renta en la categoría de incentivos fiscales (0.42 % del PIB). El gasto tributario en IVA atribuible a todos los incentivos fiscales (incentivos fiscales en el marco de las cuatro leyes sectoriales e incentivos fiscales a asociaciones cooperativas) ha aumentado del 0.19 % del PIB en 2014 al 0.22 % del PIB en 2017. El gasto en impuesto sobre la renta atribuible a todos los incentivos fiscales se ha incrementado, pasando del 0.48 % del PIB en 2014 al 0.57 % del PIB en 2017 (Ministerio de Hacienda, 2018[14]).

El Salvador debería reducir la importancia de los incentivos fiscales y, al mismo tiempo, focalizarlos mejor y destinar más recursos a otros bienes públicos. Los datos indican que un buen clima de inversión y la provisión de un nivel suficiente de bienes públicos, como infraestructura, educación y seguridad, son más importantes que los incentivos fiscales a la hora de atraer la inversión extranjera. Los incentivos fiscales pueden incluso repercutir negativa e indirectamente sobre la atracción de inversión extranjera, al reducir la base de ingresos de un país y limitar pues los recursos disponibles para su inversión en otros bienes públicos (OCDE, 2015[32]). Además, los datos indican que los incentivos fiscales solo resultan eficaces cuando la IED va en aumento en sectores en los que los inversores dudan entre distintas ubicaciones similares y la IED tiene fines de mejora de la eficiencia y no viene motivada por el acceso a mercados nacionales o recursos nacionales. Entre los sectores en los que la IED tiene básicamente fines de mejora de la eficiencia destacan: manufacturas de bienes sofisticados como tecnología de la información y electrónica, maquinaria y equipo, automóviles, aeronáutica y vehículos espaciales, biotecnología y productos farmacéuticos, así como servicios exportables, como son los servicios a las empresas. Por esta razón, el uso de incentivos fiscales debe responder a criterios estratégicos y centrarse en sectores con una proporción elevada de IED con fines de mejora de la eficiencia y con gran competencia de ubicación. Para reducir al mínimo el gasto tributario innecesario, deben evitarse los incentivos fiscales dirigidos a empresas que de todas formas hubiesen invertido (Banco Mundial, 2017[33]).

El Salvador debe evaluar de forma sistemática y periódica los costos y beneficios de los distintos regímenes de incentivos fiscales. Cuando el costo de los incentivos fiscales supere los beneficios, deberán reducirse o eliminarse dichos incentivos. En la evaluación de los beneficios económicos de los incentivos fiscales deben tomarse en consideración los efectos directos de dichos incentivos en cuanto a la inversión que generan, sus efectos indirectos e inducidos por transacciones intersectoriales y variaciones en el ingreso y el consumo; las externalidades positivas, como las transferencias tecnológicas y de conocimientos atribuibles a la IED generada por los incentivos, y los beneficios ambientales derivados de los incentivos fiscales a las energías renovables. Los costos que deben tenerse en cuenta en el análisis de rentabilidad de los incentivos fiscales son: los ingresos tributarios no percibidos a causa de los incentivos fiscales; la fuga de ingresos debido a oportunidades de planificación fiscal no previstas o no deseadas; los costos a los que deben hacer frente los contribuyentes para adaptarse a un régimen de incentivos fiscales específico, y los costos administrativos resultantes de la ejecución de los incentivos fiscales (OCDE, 2015[34]). A la hora de evaluar costos y beneficios de los incentivos fiscales es importante tomar en consideración únicamente aquellas inversiones motivadas por incentivos fiscales que, sin ellos, no se hubiesen llevado a cabo.

El Salvador debería evaluar reducir exenciones de tasas de importación para seguir favoreciendo los vínculos entre zonas francas y parques de servicios internacionales, y la economía local. El concepto actual de zonas francas y parques de servicios internacionales —con exenciones tributarias para insumos y equipo de importación— no anima a las empresas a adquirir insumos locales, lo cual genera transferencias de tecnología, innovación y una mayor competitividad de las empresas locales (OCDE, 2015[34]). Las exenciones de los derechos de importación siguen siendo un elemento importante del modelo de maquilas, supeditado a una importación y exportación libre de impuestos. No obstante, con el fin de atraer un mayor número de proyectos de inversión no dependientes del modelo de maquilas y establecer vínculos más

sólidos con la economía local, el gobierno debería plantearse la eliminación gradual de las exenciones de los derechos de importación o, por lo menos, quitarles peso en sectores distintos de las maquilas.

A la vez, El Salvador debería desarrollar políticas para fomentar encadenamientos entre inversiones internacionales y proveedores locales. Podrían crearse programas que permitan emparejar inversores internacionales con proveedores locales, y asistir a estos últimos en el fortalecimiento de las capacidades y competencias adecuadas, en la línea de los programas aplicados en Costa Rica y Malasia. Estos países no solo cuentan con programas para emparejar proveedores nacionales con empresas extranjeras y crear vínculos de IED con la economía interna, sino que también toman la iniciativa y se ponen en contacto con proveedores nacionales potenciales y ayudan a las empresas nacionales a fortalecer las capacidades que necesitan para poder ser proveedoras de las empresas extranjeras. Según OCDE (2020[35]) y Cornick y Trejos (2018[36]), Costa Rica, el proceso de vincular empresas extranjeras con proveedores nacionales ha podido mejorarse gracias a las reformas introducidas en las agencias de promoción de comercio exterior y de promoción de inversiones, que han aumentado significativamente el desempeño de estos organismos (Recuadro 5.1 y Recuadro 5.2). Un enfoque similar no solo ayudaría a El Salvador a crear nuevos vínculos entre empresas extranjeras y la economía local, sino que también ayudaría a cerrar la brecha de competencias, atraer IED de mayor calidad y elevar la productividad de las micro y pequeñas empresas locales.

Recuadro 5.1. Potenciar la IED para fortalecer las capacidades de las empresas en Costa Rica

PROCOMER y el desarrollo del sector de servicios exportables en Costa Rica

La evolución de la estrategia de promoción de inversiones en Costa Rica: de la cantidad a la calidad

Durante la década de 1980, Costa Rica abandonó su estrategia económica aislacionista por una de apertura, con el fin de corregir las consecuencias de una grave crisis de la deuda e impulsar el crecimiento. La máxima prioridad de Costa Rica era atraer IED que generase el mayor número de puestos de trabajo posible. Durante la mayor parte de las décadas de 1990 y 2000, se desarrollaron vínculos de bajo valor añadido entre empresas locales y sociedades multinacionales, de forma espontánea y al margen de las iniciativas de política. A día de hoy, las sociedades multinacionales siguen adquiriendo servicios no exportables locales, como servicios de limpieza, alimentación, seguridad y parte de la logística, así como los suministros necesarios para la prestación de dichos servicios.

Durante 20 años, no se desarrollaron de forma espontánea vínculos de calidad destacados en sectores como el de bienes y servicios exportables, sino que estos fueron convirtiéndose gradualmente en prioridad nacional, junto con las crecientes aspiraciones de desempeñar un papel más significativo en las cadenas de valor mundiales (CVM). Entre 2001 y 2010, PROCOMER —la agencia de promoción de comercio exterior del país— puso en marcha una serie de programas dirigidos a emparejar inversores extranjeros con proveedores locales de complejos insumos, piezas, productos y servicios acabados basados en el uso intensivo de conocimientos. Sin embargo, estos proveedores eran escasos, por lo que la agencia se centró en el volumen de vínculos, no en sus características ni en el valor de las transacciones resultantes. Además, no existía ni un marco para la promoción de la inversión ni objetivos relacionados con estos.

En 2010, la estrategia, los métodos y la organización de PROCOMER comenzaron a cambiar. El nuevo gobierno nombró al empresario del sector privado Jorge Sequeira gerente general de la promotora. A diferencia de sus predecesores, Sequeira no tenía experiencia en formulación de políticas, en política o en estudios políticos. Poco después de su nombramiento, PROCOMER publicó un primer plan estratégico para atraer inversiones públicas, cuya actualización estaba prevista cada dos años. Se llevó a cabo una reorganización de la entidad, con especial énfasis en el control y la rendición de cuentas, el desarrollo de indicadores clave del desempeño para cada departamento, programa y trabajador de la institución, y un uso generalizado de las tecnologías de la información para mejorar la

gestión, incluidos un nuevo sistema de gestión de relaciones con los clientes, la planificación de los recursos empresariales a efectos financieros y de gestión, y el desarrollo de herramientas de capacitación web para el personal de PROCOMER y sus clientes.

La misión de PROCOMER dejó de ser genérica para centrarse en la promoción de vínculos focalizados, abandonando los emparejamientos para pasar al desarrollo empresarial. Antes de 2010, el único indicador de resultados era el número de vínculos logrados por la agencia cada año. La nueva estrategia estaba explícitamente orientada a la demanda. Con anterioridad, PROCOMER se limitaba a identificar capacidades locales e intentar emparejarlas con las demandas de las multinacionales. Con arreglo a la nueva estrategia, PROCOMER se proponía identificar primero las necesidades de las multinacionales y sondear después las capacidades locales. Si tales capacidades no existían, pero era factible desarrollarlas, PROCOMER trabajaba con los proveedores potenciales y otras agencias públicas para lograrlo.

Condiciones para el éxito de PROCOMER

Tres condiciones fueron necesarias para facilitar la transición del emparejamiento al desarrollo empresarial en el caso de PROCOMER.

La primera de ellas era que la agencia gozase de independencia administrativa, política y financiera suficiente para emplear personal debidamente capacitado. En particular, se establecieron como requisitos el dominio del inglés y una capacitación formal en gestión de proyectos.

La segunda consistió en modificar el sistema de evaluación del desempeño laboral. Actualmente se utiliza un conjunto de nueve indicadores distintos para evaluar el éxito de un proyecto y el desempeño del personal participante. Entre estos indicadores destacan la satisfacción del cliente, el volumen de transacciones, el desarrollo de los proveedores y la recaudación de fondos para proyectos nuevos.

La tercera fue la mejora de la capacidad de cooperación con un amplio conjunto de instituciones públicas. Como las tareas que implica el desarrollo de proveedores van más allá de las capacidades de PROCOMER, se han movilizado universidades y escuelas técnicas para desarrollar determinadas habilidades técnicas para proveedores internos con arreglo a los requisitos impuestos por sus posibles clientes extranjeros. Igualmente, es esencial establecer contactos con otras agencias y partes interesadas, tanto públicas como privadas, para completar el desarrollo empresarial. Una medida importante para mejorar la coordinación interinstitucional fue la creación de una comisión de enlaces interministerial, formada por PROCOMER, el Ministerio de Comercio Exterior, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, la Cámara de Comercio y numerosos centros de educación superior y consejos científicos.

Resultados y limitaciones

PROCOMER sigue siendo pequeña, pero se integra en un sistema cuyo objetivo es atraer IED de mayor calidad y crear vínculos mejores. Según los informes, en 2017 PROCOMER gestionó 44 proyectos, que generaron vínculos por un valor aproximado de 17 millones de USD y en los cuales participaron 70 industrias exportadoras, 114 proveedores locales y 166 cadenas de suministro. Son cifras alentadoras, aunque más bien bajas todavía. No obstante, PROCOMER ha permitido elaborar un mapa de las necesidades de las multinacionales y las capacidades de los proveedores en Costa Rica. Además, la promotora forma parte de un sistema más amplio que depende de una eficiente red de agencias y universidades dedicadas a tratar tanto la demanda como la oferta de bienes y servicios locales exportables. Gracias a este sistema, el valor añadido de los servicios internos incorporados a la exportación de manufacturas registró un incremento significativo entre 2005 y 2015, superado solo por China.

Fuente: (OCDE, 2020[35]), *Multi-dimensional Review of Viet Nam: Towards an Integrated, Transparent and Sustainable Economy*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/367b585c-en based on Cornick et al. (2018[36]), *Costa Rica: Building on Successes to Address New Productive Development Policy Challenges*.

Recuadro 5.2. Potenciar la IED para fortalecer las capacidades de las empresas en Malasia

El Programa de Proveedores Mundiales y el desarrollo de las pymes en Malasia

Desde la década de 1980, Malasia viene elaborando políticas que respaldan el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (pymes) (p. ej., capacidades de los proveedores de empresas multinacionales y vínculos entre pymes y multinacionales). En el marco del Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) aplicado durante la década de 1980, las pymes de Malasia recibieron incentivos y ayudas para convertirse en proveedoras de componentes industriales, maquinaria y equipo. Sin embargo, el éxito del programa se vio limitado por debilidades de capacidad de las pymes locales seleccionadas.

Desde 1996, el Programa de Vínculos Industriales (PVI) se apoya en el PDP con el objetivo de crear mejores vínculos y mejorar la capacidad. El PVI involucra las empresas multinacionales en la selección de pymes adecuadas y ayuda a los proveedores locales a desarrollar las capacidades que las multinacionales necesitan. Las pymes y multinacionales seleccionadas se benefician de reducciones del impuesto de la renta y bonificaciones tributarias a la inversión. Asimismo, las pymes obtienen acceso a sistemas de financiamiento.

El Programa de Proveedores Mundiales (PPM) fue creado en el año 2000 y ofrece capacitación a empleados de proveedores nacionales en colaboración con las empresas multinacionales. Ellas son las encargadas de definir los criterios de selección de pymes y participan en la elaboración de los programas de formación de los distintos centros e institutos de capacitación regional, con el fin de evitar el desajuste de capacidades. Las pymes reciben subvenciones para sufragar los programas de capacitación.

Fuente: (OCDE, 2020[35]), *Multi-dimensional Review of Viet Nam: Towards an Integrated, Transparent and Sustainable Economy*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/367b585c-en based on OECD/UNIDO (2019[37]), *Integrating Southeast Asian SMEs in Global Value Chains: Enabling Linkages with Foreign Investors*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/investment/Integrating-Southeast-Asian-SMEs-in-global-value-chains.pdf.

Completando la caja de herramientas de la política de fomento productivo: clústeres y cadenas de valor

La llamada “nueva política industrial´ supone el uso de herramientas de política de fomento productivo o políticas industriales[8] distintas de las tradicionales. Los fundamentos de la renovación de la política industrial en los países de la OCDE suponen un reconocimiento de las fallas de mercado y las fallas de coordinación que la intervención del Estado puede ayudar a colmar. Suponen también una toma de consciencia de que las empresas no se mueven únicamente en el mercado sino que tejen relaciones múltiples con su entorno económico que incluyen economías de aglomeración (Warwick, 2013[38]; Criscuolo et al., 2022[39]). Este cambio de mentalidad ha supuesto, por un lado, una rehabilitación de las políticas industriales, incluyendo políticas selectivas (que atañen a empresas o sectores específicos), en los países desarrollados, pero también a una ampliación del ámbito de la política industrial (Warwick, 2013[38]). El marco propuesto por la OCDE (Criscuolo et al., 2022[39]) clasifica los instrumentos de política industrial en (i) instrumentos de oferta —que actúan sobre las decisiones de producción—, (ii) los instrumentos de demanda —que actúan sobre las decisiones de consumo—, y (iii) los instrumentos de gobernanza, que mejoran la coordinación entre actores públicos, privados, y académicos.

Las estrategias de desarrollo de clústeres son un elemento importante de la nueva política industrial. Se focalizan en el aprovechamiento de economías de aglomeración y la provisión de bienes públicos que

mejoran la productividad y competitividad de un conjunto de empresas en un sector de actividad o un área geográfica específica. Según Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014[40]), en esta clase de políticas puede distinguirse entre (i) políticas de articulación productiva y desarrollo de clústeres propiamente dichos, que suelen centrarse en ámbitos subnacionales definidos por territorio y (ii) políticas de encadenamiento productivo o cadenas de valor, que se centran en empresas relacionadas por vínculos horizontales y verticales, muchas veces marcadas por importantes asimetrías de gobernanza y de poder. Las estrategias de desarrollo de clústeres, basadas en el aprovechamiento de ventajas comparativas locales en sectores innovadores son una pieza clave de las políticas de desarrollo productivo en países como Canadá (Innovation Superclusters Initiative), Estados Unidos (Manufacturing USA), Alemania (Spitezencluster, Zukunftcluster) o Francia (Pôles de compétitivité) (Criscuolo et al., 2022[39]).

El Salvador podría expandir la caja de herramientas de la política industrial con intervenciones dirigidas específicamente a la creación y apoyo de clústeres productivos. La mayoría de los instrumentos de política de fomento productivo implementados en El Salvador tienen un enfoque centrado en la empresa productora (ver Anexo a este capítulo). Sin embargo las herramientas de gobernanza son un elemento central de la implementación de estrategias de articulación productiva exitosas (Criscuolo et al., 2022[39]). Estas incluyen intervenciones de apoyo a la formación, la organización y el funcionamiento de entes animadores de las agrupaciones de empresas. Por ejemplo, a través de fondos concursables no reembolsables dirigidos a agrupaciones de empresas, financiación a estudios de desarrollo o adaptación tecnológica, o a estudios preparatorios para inversión en bienes públicos locales (infraestructura, desarrollo de estructuras de formación profesional). También incluyen las estructuras de gobernanza de las propias estrategias de desarrollo de clústeres, que deben asegurar su inclusividad y su monitoreo y evaluación. Establecer desde su concepción mecanismos para la retirada de apoyos focalizados cuando estos son ineficientes o han cumplido su cometido es importante ya que puede suponer un desafío político.

El desarrollo de instrumentos de política pública focalizados en la gobernanza de articulaciones o encadenamientos productivos puede también ayudar a mejorar las políticas de desarrollo local o de apoyo a cadenas de valor. Las redes locales de empresas son una herramienta para desarrollar capacidades productivas y encadenamientos a nivel local. Cauwenberge, Bauwhede y Schoonjans (2013[41]) describen la iniciativa PLATO, que es un ejemplo de esas redes. Creada en la región belga de Flandes en 1988, agrupa a pymes y grandes empresas locales en un territorio definido para realizar actividades de acompañamiento en la gestión empresarial, intercambio de información y actividades de relacionamiento, con resultados positivos en la productividad de las empresas participantes. El acompañamiento de cadenas de valor en El Salvador dispone de una serie de experiencias bien documentadas, sobre todo en cadenas de valor basadas en productos primarios como camarón, tomate, chile o frutas deshidratadas (Padilla Pérez, 2017[42]; Padilla Pérez, 2014[43]).

El enfoque por clústeres también puede apoyar nuevos encadenamientos productivos a través de instrumentos digitales de vinculación de proveedores. El salto en la digitalización durante la pandemia de COVID-19 ha llevado a muchos países a generar plataformas de comercio digital. Un enfoque de clúster puede añadir valor a esas plataformas, por ejemplo calificando o categorizando proveedores en un sector determinado. La participación de agrupaciones articuladas del sector permite identificar la información relevante para generar vínculos de potenciales proveedores con cadenas de valor o empresas exportadoras en zonas francas.

El Salvador debería establecer un amplio diálogo público-privado y crear un organismo para coordinar las políticas de apoyo al desarrollo productivo

En El Salvador existen ya varios foros para el diálogo público-privado. El Ministerio de Economía del país ha organizado mesas redondas con inversores para identificar los principales obstáculos a la inversión privada en El Salvador y determinar cómo abordarlos (MINEC, 2020[5]). Asimismo, tanto el Comité del

Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial como el Gabinete de Productividad y Competitividad (propuesto por la Política de Comercio e Inversiones) cuentan con representantes del sector público y el sector privado. Sin embargo, el Comité del Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial no ha tenido mucho éxito en la toma de decisiones e implementación y no consta que mantenga reuniones regulares en la actualidad. Además, en 2019, el Ministerio de Economía reactivó el Comité Nacional de Facilitación del Comercio, un foro para el diálogo público-privado cuya finalidad es facilitar el comercio, y que había estado inactivo desde 2017. Este Comité aborda cuestiones relacionadas con el comercio, como las aduanas, la salud y la agricultura y ganadería. En 2020, el Comité aprobó el primer plan de acción público-privado para eliminar las barreras al comercio y mejorar el clima empresarial[9] y este plan se actualiza cada año. Uno de sus logros es la versión preliminar de la Estrategia Nacional de Facilitación del Comercio Público-Privada para los próximos cinco años. El Sistema de Innovación Productiva pretende crear una perspectiva común de innovación en El Salvador a través del diálogo entre el sector público, el sector privado, el mundo académico y la sociedad civil (MINEC, 2020[5]). La Política de Comercio e Inversiones prevé la creación del Gabinete de Productividad y Competitividad consultivo, que estará propuesto por entidades públicas y privadas para promover y coordinar la participación de estas entidades en el desarrollo sostenible de El Salvador (Secretaría de Comercio e Inversiones, 2020[2]). Este Gabinete de Productividad y Competitividad no estaba activo a fecha de 2022 (Secretaria de Comercio e Inversiones, 2022[44]).

La elaboración de la PNFDTP también fue basada en un amplio diálogo público-privado y en un proceso inclusivo. En 2013, en el proceso de elaboración de la PNFDTP, se organizaron mesas de coordinación para facilitar el diálogo entre los particulares y las entidades públicas para el diseño de la PNFDTP y una visión común para la implementación de esta política. Se establecieron un grupo de trabajo político de alto nivel y grupos de trabajo técnicos en seis sectores estratégicos: químico-farmacéutico, servicios empresariales remotos, aeronáutica, electrónica, textil y confección y plásticos. Estos grupos de trabajo incluyeron gerentes de las empresas representantes de cada sector y representantes del sector público de cada sector. En 2014, con el apoyo de la OIT, se iniciaron diálogos con los sindicatos de trabajadores de los seis sectores para informarles sobre el proceso de consulta y difusión, e identificar líneas de acción que pudieran contribuir a superar la situación de subempleo y desempleo en El Salvador. Además, se organizaron consultas con académicos y gremios empresariales y se incluyeron en las consultas los sectores de agroindustria, calzado, artesanías y papel y cartón. El plan de acción detallado que forma parte de la PNFDTP fue establecido en este proceso de diálogo con empresas, gremios empresariales, trabajadores, sindicatos y universidades (Cabrera Melgar, 2021[45]). No obstante, estas consultas con el sector privado y otros actores pertinentes en el proceso de elaboración de la PNFDTP no se han traducido en la durabilidad a largo plazo de la política, que ha recientemente sido remplazada por otros documentos estratégicos.

El Salvador requiere un diálogo público-privado más amplio, global e institucionalizado. El proceso de elaboración de documentos de política clave, como la Política de Comercio e Inversiones, se ha apoyado en consultas intensivas con organizaciones gremiales, pero El Salvador carece de un organismo institucionalizado que albergue esta clase de diálogo. Esto hace que las prioridades de ciertos sectores reciban más atención que otras y entorpece el ajuste o revisión futuros de las decisiones estratégicas. Es importante organizar un diálogo público-privado amplio en el cual no se aborden solo cuestiones aisladas, como el comercio y la innovación, sino una variedad de temas con cierta periodicidad, y establecer de forma clara los objetivos y los ámbitos de trabajo. También es fundamental asegurar que todas las recomendaciones surgidas de tal diálogo se tomen en consideración y se apliquen.

El Salvador necesita un mecanismo institucional para la formulación, la coordinación y la gobernanza de las políticas de desarrollo productivo, que debería incluir un diálogo público-privado institucionalizado. A corto plazo, la creación del Gabinete de Productividad y Competitividad propuesto por la Política de Comercio e Inversiones podría generar un espacio de diálogo importante. Sin embargo, el débil asiento legal y el hecho de que sus funciones estén definidas en relación con una política específica en vez de un

mandato definido por una misión podrían limitar el alcance de sus acciones. Una alternativa sería reformar y volver a instaurar el Comité del Sistema Integral de Desarrollo de la Producción Empresarial. A futuro, El Salvador debería considerar la creación de una institución administrada conjuntamente por los sectores público y privado para jugar este papel. Esta institución garantizaría la ejecución de las recomendaciones fruto del diálogo público-privado, y coordinaría y armonizaría las políticas de transformación productiva. El Salvador podría seguir el modelo de otros países de América Latina. Entre las instituciones de otros países de la región que podrían servir de ejemplo para El Salvador destacan el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) de Perú, el Centro Nacional de Competitividad (CNC) de Panamá, el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) de la República Dominicana y la Comisión Nacional de Productividad (CNP) de Chile (Recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. Otros países de América Latina han creado instituciones para coordinar las políticas de competitividad y productividad

Centro Nacional de Competitividad (CNC) de Panamá

El Centro Nacional de Competitividad (CNC) de Panamá es una organización sin fines de lucro que aglutina representantes de alto nivel del sector público y el sector privado con la finalidad de formular políticas que aumenten la productividad de las empresas panameñas. Además, el CNC lleva a cabo estudios y encuestas, distribuye información y realiza actividades y proyectos orientados a promover la competitividad internacional de Panamá.

Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) de Perú

El Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF) de Perú fue creado en 2002 y está adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. El CNCF une los esfuerzos del sector público, el sector privado y el mundo académico, y presta apoyo a los comités técnicos público-privados de Perú para la ejecución del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, diseñado para mejorar la competitividad internacional de Perú. La misión de los comités técnicos público-privados es implementar una o más medidas del Plan Nacional de Competitividad y Productividad, y están integrados por funcionarios públicos, representantes del sector privado, consultores internacionales y representantes del mundo académico.

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) de la República Dominicana

El Consejo Nacional de Competitividad (CNC) es la institución encargada de facilitar el diálogo público-privado en la República Dominicana. El CNC, encabezado por el presidente de la República, está integrado por ocho ministerios y ocho representantes del sector privado, y fue creado en 2001 para administrar el Fondo de Competitividad (FONDEC). El FONDEC, financiado por el BID, proporcionó recursos que requerían aportaciones de cofinanciación para la puesta en marcha de aglomeraciones industriales. Desde su creación y hasta 2012, cofinanció la creación de 45 aglomeraciones por un valor total de 13.5 millones de USD (16 aglomeraciones agroalimentarias, 15 de turismo y 14 de manufactura). El cofinanciamiento por el sector privado fue del 14 % de la inversión total, por debajo de lo esperado. En su evaluación, el BID subrayó que las aglomeraciones más eficientes (mangos, café orgánico) fueron las que se crearon en respuesta a la demanda del sector privado y recibieron el apoyo de la asistencia técnica internacional de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) de Estados Unidos.

Una vez agotada la misión de administrar el FONDEC, el CNC no se disolvió, sino que se convirtió en un organismo estratégico. En 2018, elaboró la agenda Dominicana Competitiva, señalando la necesidad de introducir reformas específicas para diversificar la producción interna e incrementar el valor añadido local. La agenda ha identificado cinco ámbitos y sectores prioritarios para el país e

incluye 37 medidas prioritarias, con un presupuesto estimado de 542 millones de USD (0.7 % del PIB), de los cuales el 65 % se destina a la ejecución de las medidas en el sector agroalimentario, mientras que el turismo y la manufactura reciben el 28 % y el 8 %, respectivamente.

Comisión Nacional de Productividad (CNP) de Chile

La Comisión Nacional de Productividad (CNP) de Chile se creó por decreto en 2015 y pretende facilitar la coordinación estratégica y priorizar mejor las medidas. La CNP es una institución consultiva para el desarrollo de la producción y las reformas favorables a la productividad. Está formada por representantes de la comunidad empresarial, el mundo académico, el gobierno y reconocidos expertos nacionales.

Fuentes: OCDE/ONU/ONUDI (2019[46]), *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity,* OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264312289-en; OCDE/UNCTAD/CEPAL (2020[47]), *Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic: Preserving Growth, Achieving Resilience*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/1201cfea-en; CNC (n.d.[48]), *CNC Panamá*, Centro Nacional de Competitividad, Panama City, https://cncpanama.org/cnc/; CNCF (n.d.[49]), *CNCF*, Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, Lima, https://www.cnc.gob.pe/.

La creación de una agencia de implementación de políticas de transformación productiva ayudaría a construir en base a las capacidades existentes y permitiría abrir nuevas posibilidades para las políticas de transformación productiva. El Salvador ya se ha planteado la creación de una agencia de implementación para políticas de transformación productiva, como parte de la Política de Comercio e Inversiones 2020-2050. El marco institucional en vigor sufre desequilibrios. Las políticas hacia micro y pequeñas empresas se implementan a través de CONAMYPE, una institución con una base jurídica sólida, pero sin fuentes propias de financiamiento, lo que implica a veces iniciativas dispersas y relativamente pequeñas. Por otro lado, las políticas de transformación productiva más amplias se implementan directamente dentro del Ministerio de Economía, que está también a cargo del diseño de esas políticas y de determinar su orientación estratégica, o dentro de ministerios y agencias sectoriales. El trabajo desarrollado por la Dirección General de Innovación y Competitividad a través de sus diferentes Gerencias en sus ámbitos respectivos, incluyendo la Gerencia de Operaciones del Fondo que cuenta con el Fondo para el impulso a la innovación y la competitividad, le otorga al Ministerio de Economía la capacidad de apoyar a empresas directamente. Sin embargo, a pesar de disponer de procesos efectivos, algunos observadores indican que los instrumentos del Fondo para el Impulso a la Innovación y la Competitividad apenas han evolucionado con el tiempo (De Groote, 2016[50]). Una agencia implementadora consolidada estaría en mejor disposición para el desarrollo de programas basados en territorio o en clústeres empresariales. También estaría mejor dotada para el diseño de instrumentos más sofisticados y específicos para las necesidades de los distintos sectores o a través del ciclo de vida empresarial. Estas son dos características de experiencias exitosas de agencias de transformación productiva en la región, como el caso de CORFO en Chile (Recuadro 5.4). La Agencia de Desarrollo y Competitividad Empresarial propuesta en la Política de Comercio e Inversiones 2020-2050 podría desempeñar este papel. No obstante, es importante garantizar la sostenibilidad a largo plazo de esta agencia, lo que supone dotarla de la autonomía operativa y financiera necesaria y de una estructura de gobierno estable, de preferencia fijada por ley.

Una agencia consolidada de implementación de políticas de transformación productiva también podría beneficiarse de presencia en territorio para el desarrollo de programas basados en un proceso de autodescubrimiento empresarial. Los ejercicios analíticos llevados a cabo en la preparación de documentos de política estratégicos como la anterior PNFDTP o la actual Política de Comercio e Inversiones son un buen punto de partida. Sin embargo, tienden a identificar ventajas comparativas o competitivas actuales, y por lo tanto a orientar los apoyos a sectores actuales con buen desempeño, en detrimento de oportunidades de diversificación. Facilitar un proceso de autodescubrimiento empresarial puede llevar a mayor diversificación y crecimiento (Rodrik, 2004[51]). Activar el desarrollo territorial a través

de la transformación productiva es un elemento clave de la estrategia de especialización inteligente de la Unión Europea, uno de los experimentos de políticas públicas más pertinentes para la diversificación y el desarrollo productivo. La estrategia de especialización inteligente de la Unión Europea tiene como objetivo permitir que cada región identifique y desarrolle sus propias ventajas competitivas a través de un proceso de autodescubrimiento empresarial (Comisión Europea, n.d.[52]) (Recuadro 5.5). Un factor clave para su implementación, que también es pertinente en países en desarrollo, es la importancia de reorientar el foco del desarrollo de documentos de política hacia la acción, a través de procesos de diálogo constructivo entre las autoridades locales, el sector privado, la academia y la sociedad civil a nivel subnacional (OCDE/ONU, 2018[53]).

Recuadro 5.4. CORFO: la agencia de fomento productivo de Chile

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la agencia de desarrollo económico de Chile, se pone a menudo como ejemplo del fomento de la innovación en países en desarrollo. La agencia ha transitado por múltiples cambios desde su creación en 1939, especialmente un cambio de rumbo hacia un enfoque del desarrollo más independiente y tecnocrático desde la década de los 90. Con el objetivo de promover la diversificación de la economía e incrementar el crecimiento de la productividad implementa un gran número de programas, entre ellos:

- Programas territoriales integrados (PTI): son programas regionales temporales (en general, de unos 5 años de duración), focalizados en una cadena productiva, que incorporan una serie de instrumentos de política, como apoyo a mipymes, apoyo a la innovación, atracción de inversiones y concursos públicos específicos al proyecto.
- Apoyo focalizado a la innovación: financiamiento para la innovación y la trasferencia de tecnología, concentrados en cinco sectores con impacto en el conjunto de la economía: biotecnologías, TIC, calidad, producción limpia, y prospectiva tecnológica.
- Apoyo a inversiones dinámicas: para fomentar la creación de emprendimientos de alto riesgo y crecimiento rápido, CORFO estableció una serie de instrumentos desde incubadoras de *start-ups*, capital semilla para compañías con patrocinadores técnicos, redes de inversores providenciales y cooperación internacional.
- Programa de atracción de inversiones de alta tecnología (InvestChile): con una agencia de promoción de inversiones independiente, Chile ha desarrollado una red de asocios estratégicos, conectándose con instituciones clave para atraer IED en sectores de mayor complejidad, a pesar de un presupuesto relativamente bajo.

Fuentes*:* Ministerio de la Economía, Fomento y Turismo, (2018[54]), *Agenda de productividad, innovación y crecimiento 2014-2018*, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Santiago de Chile, https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/02/Ministerio-de-Economia_DIGITAL-1.pdf; Rivas, G. (2012[55]), "La experiencia de CORFO y la transformación productiva de Chile. Evolución, aprendizaje y lecciones de desarrollo", *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, No. 3/2012, Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas, https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/373/caf_libro_corfo_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Nelson, R. (2007[56]), "Transnational strategic networks and policymaking in Chile: CORFO's high technology investment promotion program", *Latin American Politics and Society*, Vol. 49/2, pp.149-181, https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00410.x.

Recuadro 5.5. Especialización inteligente en la Unión Europea

La especialización inteligente es un método innovador que tiene como objetivo impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo en la Unión Europea (UE). Pretende permitir a cada región identificar y desarrollar sus propias ventajas competitivas a través de un proceso de autodescubrimiento empresarial. A través de su enfoque cooperativo de abajo hacia arriba, la especialización inteligente reúne a las autoridades locales, al mundo académico, al sector privado y a la sociedad civil.

Desde 2011, la Comisión Europea brinda un asesoramiento activo a las autoridades regionales y nacionales sobre el desarrollo y la implementación de sus estrategias de especialización inteligente a través de un mecanismo llamado "Plataforma de especialización inteligente". Esta plataforma facilita el aprendizaje mutuo, la recopilación de datos, el análisis y las oportunidades para establecer contactos para alrededor de 170 regiones de la UE y 18 gobiernos nacionales.

También se han creado plataformas temáticas de especialización inteligente. Las regiones unen fuerzas y recursos sobre la base de prioridades de especialización inteligente parecidas en sectores de alto valor agregado. Por ejemplo, se han desarrollado colaboraciones en los campos de la impresión 3D, tecnología médica, redes inteligentes, energía solar, edificios sostenibles, alta tecnología, agricultura, etc.

Aprovechar el potencial local (Centre-Val de Loire, Francia)

El enfoque de especialización inteligente en la región Centre-Val de Loire de Francia ayudó a identificar claramente los activos competitivos locales: almacenamiento de energía, biofármacos, cosméticos, ingeniería ambiental y turismo. Esto ha permitido orientar mejor el apoyo a proyectos de alto potencial, como el Programa LAVOISIER, especializado en el desarrollo y la industrialización de materiales y sistemas orientados a energías nuevas y renovables.

Aprovechar el potencial no explotado de las zonas rurales (Extremadura, España)

En Extremadura, la producción local del queso distintivo “La Torta del Casar”, con la participación activa de agricultores, pastores y otros actores locales, se ha convertido en un verdadero activo de especialización. Fruto de esta alianza, el Grupo de Acción Local de Desarrollo Rural de Tajo-Salor-Almonte ha logrado identificar debilidades en el sistema productivo y diseñar soluciones para superarlas. Estos intercambios también han resultado en la creación de la Escuela de Agricultores del XXI y la Escuela de Pastores. Estas escuelas tienen como objetivo convertirse en socios y fuentes de capacitación para agricultores y pastores en el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones, así como en otros avances tecnológicos en este ámbito.

Vinculando la educación y la industria (Podkarpackie, Polonia)

El Voivodato de Podkarpackie es famoso por su Valle de la Aviación, un clúster que reúne a la mayor parte de la industria de la aviación de Polonia. Para vincular mejor el sector académico con esta industria regional, el Centro de Formación Aeronáutica de la Universidad Tecnológica de Rzeszow se modernizó y amplió con la ayuda de fondos de la UE.

Fuente: Comisión Europea (n.d.[52]), *Smart specialisation - Strengthening innovation in Europe’s regions*.

Recomendaciones para optimizar las políticas de apoyo a la transformación productiva y mejorar su coordinación, alineamiento y evaluación

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas	Actores principales
1. Fortalecer el marco institucional para el fomento productivo		
Crear un mecanismo institucional público-privado que se encargue de la formulación y la coordinación de las políticas que respaldan la transformación productiva.	• Revisar las atribuciones de las principales instituciones y asignar las funciones de coordinación o crear una institucionalidad dedicada a la coordinación de las políticas de transformación productiva. • Reformar la Ley de Fomento a la Producción para reactivar el Comité del sistema integral de fomento a la producción como comité consultivo de fomento a la producción empresarial, en línea con las funciones atribuidas al Gabinete de Productividad y Competitividad en la Política de Comercio e Inversiones. • Atribuirle al ente coordinador el objetivo de establecer una visión de una política de transformación productiva moderna y de codiseñar la política industrial.	Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, CONAMYPE, ministerios sectoriales, gremiales empresariales y empresas privadas.
Establecer una agencia ejecutora de políticas de desarrollo productivo con base en la propuesta de la Política de Comercio e Inversiones para favorecer enfoques de clúster o basados en problemas bien identificados.	• Realizar un mapeo detallado de las políticas de transformación productiva ejecutadas por distintos entes. • Consolidar las capacidades de implementación alrededor de estrategias transversales de transformación productiva.	
2. Promover el diálogo público-privado alrededor de la transformación productiva		
Promover un diálogo público-privado amplio, global e institucionalizado de forma regular en El Salvador, con objetivos claros y ámbitos de trabajo bien definidos.	• Establecer el ámbito de acción y los participantes del proceso de diálogo (aprovechar procesos de diálogo en curso como el comité de facilitación de comercio). • Construir ámbitos de dialogo alrededor de una institucionalidad permanente.	Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, CONAMYPE, ministerios sectoriales, gremiales empresariales y empresas privadas.
3. Alinear las políticas que respaldan la transformación productiva y focalizar esfuerzos en la ejecución		
Mejorar la formulación, coordinación e implementación de las políticas de transformación productiva.	• Alinear unas con otras las distintas políticas que respaldan la transformación productiva (políticas de transformación productiva, inversión, comercio, desarrollo empresarial). • Alinear las políticas de transformación productiva con las políticas de innovación, ciencia y tecnología. Considerar fusionar las políticas de innovación y de transformación productiva en una política de desarrollo económico impulsada por la innovación. • Centrar los esfuerzos en la ejecución acelerada de las políticas, no en el diseño de nuevos documentos estratégicos. • Velar por que los documentos estratégicos vayan seguidos de planes de acción con hitos identificados, una priorización clara, plazos concretos para la ejecución de dichas acciones y acciones presupuestadas, asociadas al presupuesto según corresponda.	Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, CONAMYPE, ministerios sectoriales,
4. Revisar y ampliar la caja de herramientas de la política de fomento productivo		
Evaluar sistemáticamente los instrumentos de políticas de fomento productivo.	• Mejorar el seguimiento y la evaluación de la ejecución de las medidas de política previstas en los documentos estratégicos. • Realizar un inventario de las políticas de apoyo productivo e identificar las metas para su evaluación. • Evaluar sistemática y rigurosamente los instrumentos de políticas de fomento productivo para concentrar. recursos humanos, financieros y materiales en los más eficientes y reducir el número de instrumentos de política en apoyo a empresas.	Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, CONAMYPE, ministerios sectoriales, entes independientes (evaluadores)
Reforzar los instrumentos de políticas de fomento productivo.	• Destinar un porcentaje mayor del presupuesto para políticas de transformación productiva a instrumentos de política accesibles por	Secretaría de Comercio e

	empresas medianas y políticas que ayuden a crecer a las micro y pequeñas empresas. • Crear más incentivos y programas de apoyo sectoriales para respaldar los sectores estratégicos. • Añadir una óptica prospectiva a la identificación de sectores y productos prioritarios (análisis de valores de exportación, tendencias de crecimiento, demanda mundial, creación de empleo). • Transparentar los criterios de atribución de incentivos.	Inversiones, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda
Reequilibrar la importancia relativa de incentivos fiscales y programas de apoyo productivo.	• Evaluar de forma sistemática y periódica los costos y beneficios de los regímenes de incentivos fiscales, y reducir o eliminar dichos incentivos cuando su costo supere los beneficios. • Reducir la importancia de los incentivos fiscales y, al mismo tiempo, focalizarlos mejor y destinar más recursos a otros bienes públicos. • Considerar redirigir el gasto tributario hacia inversiones en I+D+I en vez de a sectores ampliamente definidos.	Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda
Diseñar instrumentos para apoyar los encadenamientos productivos en clústeres productivos y cadenas de valor.	• Apoyar la generación de clústeres productivos con programas de apoyo dirigidos a asociaciones de empresas por clúster productivo (fondos concursables para la organización de clústeres, asistencia técnica, inteligencia de mercado). • Apoyar redes locales de empresas para la formación de vínculos productivos, la capacitación de empresarios y la organización a nivel de territorio. • Apoyar la formulación de planes de fortalecimiento de cadenas de valor para sectores prioritarios. • Establecer un sistema de información de proveedores y compradores nacionales de insumos y bienes intermedios para facilitar la vinculación productiva. Movilizar la información para la vinculación con mercados internacionales. • Establecer un diálogo con cadenas de valor que exportan a la subregión para apoyarlas para exportar más allá.	Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, CONAMYPE, ministerios sectoriales, gremiales empresariales y empresas privadas.
Vincular más instrumentos de política que apoyan a las mipymes con la formalización.	• Ampliar la asistencia técnica con el proceso de formalización a las mipymes informales. • Incluir medidas de apoyo con el proceso de formalización en las políticas públicas y programas que apoyan a las empresas informales.	Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, CONAMYPE, organizaciones de mipymes, gremiales.
Favorecer los vínculos entre zonas francas y parques de servicios, y la economía local.	• Eliminar gradualmente las exenciones tributarias para insumos y equipo de importación, o quitarles peso en sectores distintos de las maquilas. • Crear programas que permitan emparejar inversores internacionales con proveedores locales, y asistir a estos últimos en el fortalecimiento de las habilidades y competencias adecuadas.	Secretaría de Comercio e Inversiones, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda.

Notas

[1] Confección y textil, productos químicos, caucho, plástico, productos metálicos, industria de la madera y del papel, maquinaria, industria del vidrio, sector de la energía, turismo, servicios de información y comunicaciones, servicios a empresas y servicios financieros.

[2] Integran el comité representantes de los ministerios de Economía, de Turismo, de Relaciones Exteriores, de Agricultura y Ganadería, de Hacienda, de Medio Ambiente y de Vivienda, el Comité Nacional de Facilitación del Comercio, el Organismo de Mejora Regulatoria, la CONAMYPE y tres representantes del sector privado (ANEP, ASI y Cámara de Comercio e Industria).

[3] Principalmente el turismo, la agricultura y ganadería, y las energías renovables (Secretaría de Comercio e Inversiones, 2020[8]).

[4] Agroindustria, alimentos y bebidas, confección y textil, productos químicos: productos farmacéuticos y cosmética natural, plásticos, electrónica, calzado, artesanía orientada a la exportación, papel y cartón, logística, sector de TI, servicios médicos, industrias creativas, aeronáutica y turismo.

[5] Los ministros de Economía, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Agricultura y Ganadería, de Turismo, el secretario técnico de la Presidencia, el presidente del BANDESAL, dos representantes del Banco Central de El Salvador, el director de Exportaciones de PROESA, el director de Inversiones de PROESA, dos representantes de la Asociación Salvadoreña de Industriales, dos representantes de la Corporación de Exportadores de El Salvador, dos representantes de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, un representante del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo y un representante de las universidades de El Salvador.

[6] La evaluación consistió en una estimación del empleo adicional generado gracias a los incentivos fiscales, multiplicando estos puestos de trabajo adicionales por el salario promedio del sector y restando el gasto tributario.

[7] Cálculo del autor basado en el financiamiento del MINEC para políticas de innovación productiva y competitividad empresarial, políticas de competitividad de las exportaciones y el Programa Corredores Productivos, el presupuesto del Ministerio de Turismo para el Programa de Desarrollo Turístico de la Franja Costero Marina, el presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería para políticas de producción e innovación agropecuaria y los presupuestos anuales de la CONAMYPE, PROESA, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal, la Corporación Salvadoreña de Turismo y la Secretaría de Comercio e Inversiones (Portal de Transparencia Fiscal, 2021[13]).

[8] El término de política industrial es usado en esta sección para referirse a políticas de fomento productivo. A pesar de que el uso de políticas industriales se haya centrado en algunos casos en apoyar sectores manufactureros a tenor del papel específico de la manufactura (Rodrik, 2013[67]), las políticas selectivas y de fomento productivo pueden tener otros ámbitos de acción.

[9] Incluye medidas para simplificar procedimientos, reducir demoras y costos, incrementar la transparencia, mejorar la infraestructura y reforzar las instituciones públicas y la planificación estratégica, así como reformas jurídicas (MINEC, 2020[5]).

Referencias

Agosin, M. et al. (2010), *La era de la productividad : cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/es/publicacion/la-era-de-la-productividad-como-transformar-las-economias-desde-sus-cimientos. [25]

Asamblea Legislativa (2016), *Ley de fomento, protección y desarrollo del sector artesanal*, 12 October 2016, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073716549_archivo_documento_legislativo.pdf. [23]

Asamblea Legislativa (2015), *Reformas a la ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad*, Decreto No. 148, 15 October 2015, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073628316_archivo_documento_legislativo.pdf. [20]

Asamblea Legislativa (2015), *Reformas a la ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad*, Decreto No. 148, 15 October 2015, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073628316_archivo_documento_legislativo.pdf. [61]

Asamblea Legislativa (2014), *Ley de fomento, protección y desarrollo para la micro y pequeña empresa*, 25 April 2014, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/B913BF6D-5023-4AE6-A028-B9C1789D2127.pdf. [21]

Asamblea Legislativa (2014), *Ley de fomento, protección y desarrollo para la micro y pequeña empresa*, 25 April 2014, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/B913BF6D-5023-4AE6-A028-B9C1789D2127.pdf. [62]

Asamblea Legislativa (2013), *Refórmase la ley de servicios internacionales*, Decreto No. 277, 24 January 2013, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073316132_archivo_documento_legislativo.pdf. [17]

Asamblea Legislativa (2011), *Ley de Fomento de la Producción*, 20 January 2011, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/insafocoop/documents/240650/download. [3]

Asamblea Legislativa (2007), *Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad*, 8 November 2007, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072950093_archivo_documento_legislativo.pdf. [19]

Asamblea Legislativa (2007), *Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad*, 8 November 2007, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072950093_archivo_documento_legislativo.pdf. [60]

Asamblea Legislativa (2007), *Ley de Servicios Internacionales*, Decreto No. 431, 11 October 2007, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/EA2E067D-F3C5-4206-BFA7-F2ECF544FADD.pdf. [16]

Asamblea Legislativa (2007), *Ley de Servicios Internacionales,*, Decreto No. 431, 11 October 2007, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/EA2E067D-F3C5-4206-BFA7-F2ECF544FADD.pdf. [58]

Asamblea Legislativa (2005), *Ley de Turismo*, Decreto No. 899, 10 December 2005, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F9AD0D04-096E-4342-8E7B-397B9D8BD12A.pdf. [18]

Asamblea Legislativa (2005), *Ley de Turismo*, Decreto No. 899, 10 December 2005, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F9AD0D04-096E-4342-8E7B-397B9D8BD12A.pdf. [59]

Asamblea Legislativa (1998), *Ley de zonas francas industriales y de comercialización*, Decreto No. 405, 3 September 1998, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/5721963E-FA7D-447E-AD92-E11E848FF024.pdf. [15]

Asamblea Legislativa (1998), *Ley de zonas francas industriales y de comercialización*, Decreto No. 405, 3 September 1998, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/5721963E-FA7D-447E-AD92-E11E848FF024.pdf. [57]

Asamblea Legislativa (1986), *Ley general de asociaciones cooperativas*, Decreto No. 339, 6 May 1986, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1ED7EC07-1729-436E-8D08-24E5ED21BAF5.pdf. [22]

Asamblea Legislativa (1986), *Ley general de asociaciones cooperativas*, Decreto No. 339, 6 May 1986, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1ED7EC07-1729-436E-8D08-24E5ED21BAF5.pdf. [63]

Asesores y consultores internacionales S.A. de C.V. (2017), *Consultoría para cuantificar la eficiencia de los incentivos fiscales en El Salvador*, https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2021/06/700-DPEF-IF-2018-10076.pdf. [30]

AZFA (2017), *Zonas Francas El Salvador - Reporte Annual Estadístico*, Asociación de Zonas Francas de las Américas, https://www.media.asociacionzonasfrancas.org/media/estadisticas-pais/El%20Salvador/2017/Estadisticas_Zonas_Francas_El_Salvador.pdf. [29]

Banco Mundial (2022), *World Development Indicators*, Banco Mundial, Washington D.C., https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators# (accessed on 1 August 2022). [31]

Banco Mundial (2017), *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*, Banco Mundial, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1175-3. [33]

Banco Mundial (2007), *A Framework for Thinking about Enterprise Formalization Policies in Developing Countries*, Banco Mundial, Washington D.C., https://documents1.worldbank.org/curated/en/901671468314722679/pdf/WPS04235.pdf. [27]

BANDESAL (n.d.), *Quiénes Somos*, Banco de Desarrollo de la República de El Salvador, San Salvador, http://www.bandesal.gob.sv/institucion/quienes-somos/ (accessed on 1 August 2022). [7]

Cabrera Melgar, O. (2021), *Productive transformation and sectoral policies during the COVID-19 crisis in El Salvador and Costa Rica*, International Labour Organisation, Geneva, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_838040.pdf. [45]

Cauwenberge, P., H. Bauwhede and B. Schoonjans (2013), "An evaluation of public spending: the eff ectiveness of a government-supported networking program in Flanders", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 31, https://doi.org/10.1068/c11329b. [41]

CEPAL (2014), "Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica", in *Libros de la CEPAL*, Comisión Económica para América Latina y El Caraibe, Santiago de Chile, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36743/4/S20131092_es.pdf. [43]

CNC (n.d.), *CNC Panamá*, Centro Nacional de Competitividad, Panama City, https://cncpanama.org/cnc/ (accessed on 1 August 2022). [48]

CNCF (n.d.), *CNCF*, Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, Lima, https://www.cnc.gob.pe/ (accessed on 1 August 2022). [49]

Comisión Europea (n.d.), *Smart specialisation - Strengthening innovation in Europe's regions*, Comisión Europea, Brussels. [52]

CONAMYPE (2020), *Memoria de Labores 2019 - 2020*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/download/memoria-de-labores-conamype-2019-2020/. [24]

CONAMYPE (2020), *Memoria de Labores 2019 - 2020*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/download/memoria-de-labores-conamype-2019-2020/. [65]

CONAMYPE (2019), *Plan Estratégico Institucional 2020 - 2024*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/consulta_ciudadana/web/consulta/descargar-adjunto?id=23. [11]

CONAMYPE (2019), *Plan Estratégico Institucional 2020 - 2024*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador, https://www.conamype.gob.sv/consulta_ciudadana/web/consulta/descargar-adjunto?id=23. [66]

Cornick, J. and A. Trejos (2018), "Costa Rica: Building on Successes to Address New Productive Development Policy Challenges", in *Building Capabilities for Productive Development*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://doi.org/10.18235/0001182. [36]

Crespi, G., E. Fernández-Arias and E. Stein (eds.) (2014), *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación productiva*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/es/publicacion/17525/como-repensar-el-desarrollo-productivo-politicas-e-instituciones-solidas-para-la. [40]

Criscuolo, C. et al. (2022), "An industrial policy framework for OECD countries: Old debates, new perspectives", *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 127, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0002217c-en. [39]

De Groote, R. (2016), "Extensionismo tecnológico en Centroamerica, Panamá y República Dominicana", *Documento Para Discusión*, No. IDB-DP-465, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/es/extensionismo-tecnologico-en-centroamerica-panama-y-republica-dominicana. [50]

MINEC (2020), *Memoria de Labores Junio 2019 - Mayo 2020*, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.economia.gob.sv/logros-y-memorias/#. [5]

MINEC (2020), *Memoria de Labores Junio 2019 - Mayo 2020*, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.economia.gob.sv/logros-y-memorias/#. [64]

MINEC (2020), *Reglamento interno del Ministerio de Economía*, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minec/documents/76797/download. [10]

MINEC (2019), *Plan Estratégico Institucional 2020-2024*, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.economia.gob.sv/planificacion-institucional/. [12]

MINEC (2014), *Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador*, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.sica.int/download/?102975. [9]

MINEC (n.d.), *FONDEPRO*, Ministerio de Economía, San Salvador, http://www.fondepro.gob.sv/. [4]

Ministerio de Hacienda (2018), *Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2019 - 2029*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DPEF-IF-2019-21641.pdf. [14]

Ministerio de la Economía, Fomento y Turismo (2018), *Agenda de productividad, innovación y crecimiento 2014-2018*, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Santiago de Chile, https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/02/Ministerio-de-Economia_DIGITAL-1.pdf. [54]

Nelson, R. (2007), "Transnational Strategic Networks and Policymaking in Chile: CORFO's High Technology Investment Promotion Program", *Latin American Politics and Society*, Vol. 49/2, pp. 149-181, https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2007.tb00410.x. [56]

OCDE (2020), *Multi-dimensional Review of Viet Nam: Towards an Integrated, Transparent and Sustainable Economy*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/367b585c-en. [35]

OCDE (2019), *Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth: OECD 2018 Ministerial Conference on SMEs*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c19b6f97-en. [26]

OCDE (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208667-en. [34]

OCDE (2015), *Tax and Development - Principles to enhance the transparency and governance of tax incentives for investment in developing countries*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/tax/tax-global/transparency-and-governance-principles.pdf. [32]

OCDE (2013), *Perspectives on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2013-en. [1]

OCDE (2007), *Promoting Pro-poor Growth Policy Guidance for Donors*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264024786-8-en.pdf?expires=1627660030&id=id&accname=ocid84004878&checksum=A8E5BFF80210975AB464DB8228C2F114. [28]

OCDE/ONU (2018), *Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of New Frontiers*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264288379-en. [53]

OCDE/ONU/ONUDI (2019), *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264312289-en. [46]

OCDE/ONUDI (2019), *Integrating Southeast Asian SMEs in Global Value Chains: Enabling Linkages with Foreign Investors*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/investment/Integrating-Southeast-Asian-SMEs-in-global-value-chains.pdf. [37]

OCDE/UNCTAD/CEPAL (2020), *Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic: Preserving Growth, Achieving Resilience*, https://doi.org/10.1787/1201cfea-en. [47]

Padilla Pérez, R. (ed.) (2017), "Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor", *Libros de la CEPAL*, N° 145 (LC/PUB.2017/11-P),Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41850/S1700275_es.pdf. [42]

Portal de Transparencia Fiscal (2021), *Ley del Presupuesto*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Gastos.html#spy_PTFPG3 (accessed on 1 August 2022). [13]

PROESA (n.d.), *Quiénes Somos*, Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones, San Salvador, https://www.proesa.gob.sv/institucion/marco-institucional/quienes-somos (accessed on 1 August 2022). [6]

Rivas, G. (2012), "La experiencia de CORFO y la transformación productiva de Chile", *Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva*, N° 3/2012, Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas, https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/373/caf_libro_corfo_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [55]

Rodrik, D. (2013), “Unconditional convergence in manufacturing”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 128/1, pp. 165-204, https://doi.org/10.1093/qje/qjs047. [67]

Rodrik, D. (2004), “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, *CPER Press Discussion Papers*, No. 4767, Center for Economic and Policy Research, Washington D.C., https://cepr.org/publications/dp4767. [51]

Secretaria de Comercio e Inversiones (2022), *Plan de Trabajo 2022. Política de Comercio e Inversiones de El Salvador*, Secretaría de Comercio e Inversiones, San Salvador. [44]

Secretaría de Comercio e Inversiones (2020), “Plan de Despegue Económico”, *Presentation*, March 2020, Secretaría de Comercio e Inversiones, San Salvador. [8]

Secretaría de Comercio e Inversiones (2020), *Política de Comercio e Inversiones de El Salvador 2020-2050*, Secretaría de Comercio e Inversiones, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/433788/download. [2]

Warwick, K. (2013), “Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends”*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 2, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5k4869clw0xp-en. [38]

Anexo 5.A. Principales programas y políticas para fomentar el desarrollo de empresas privadas en El Salvador, 2021

Sector	Marco legal o nombre del programa	Incentivos	Beneficiarios	Institución responsable	Requisitos
Incentivos fiscales dirigidos a sectores específicos					
• Bienes industriales • Pesca de especies marítimas para la transformación industrial. • Cultivo, procesamiento y comercialización de especies de flora producidas en invernaderos y laboratorios. • Crianza y comercialización de especies de anfibios y reptiles en cautiverio.	Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización	• Exención total de los impuestos municipales y sobre la renta de 15 a 20 años seguida por la exención parcial de los impuestos municipales y sobre la renta. • Exención total de los derechos e impuestos de importación de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y accesorios, utensilios y demás enseres necesarios para la producción. • Exención total del impuesto sobre la transferencia de bienes raíces utilizados en la actividad autorizada. • Se ofrecen a los inversionistas en zonas francas servicios como aduanas, servicios de seguridad, sistemas de protección contra incendios, tratamiento de aguas residuales, infraestructura de telecomunicaciones, etc.	Empresas extranjeras y nacionales	Comité Consultivo de Zonas Francas presidido por el Ministerio de Economía (MINEC)	• Inversión inicial en activo fijo por un monto igual o mayor a 500 000 USD alcanzable en los primeros dos años de operaciones. • Operar con un número igual o mayor a 50 puestos de trabajo permanentes, desde el primer año de operaciones. • Operar con un número igual o mayor a 5 puestos de trabajo permanentes, desde el primer año de operaciones en el caso de comercializadores. • La inversión debe realizarse en una de las zonas francas de El Salvador. • Las inversiones fuera de las zonas francas pueden beneficiar de exenciones fiscales similares por un período de tiempo más corto si su solicitud es aprobada por MINEC. • Si los bienes no se exportan y se venden en el mercado local, se deben pagar derechos de importación sobre todos los componentes importados. • Algunas condiciones difieren por los inversores en laboratorios e invernaderos.

Servicios internacionales	Ley de Servicios Internacionales	• Exención de los impuestos municipales y sobre la renta. • Exención total de los derechos e impuestos de importación de maquinaria, equipo, herramientas, repuestos y accesorios, utensilios y demás enseres necesarios para la producción. • Se ofrecen a los inversionistas en parques de servicios como aduanas, servicios de seguridad, sistemas de protección contra incendios, tratamiento de aguas residuales, infraestructura de telecomunicaciones, etc.	Empresas extranjeras y nacionales	MINEC	• Nueva inversión en activos por un monto no menor a USD 150 000 en el primer año de operaciones; correspondiente a capital de trabajo y activos fijos. • Operar con un número no menor a 10 puestos de trabajo permanentes. • La inversión debe realizarse en uno de los parques de servicio de El Salvador. • Las inversiones fuera de los parques de servicio pueden beneficiar de exenciones fiscales similares si los establecimientos han sido declarados centros de servicios por MINEC. • Los servicios deben exportarse. Los servicios vendidos en el mercado local están sujetos al pago de impuestos. • Otros requisitos especiales existen para operadores logísticos y de distribución internacional y servicios médicos y hospitalarios.
Turismo	Ley de Turismo	• Exención del impuesto sobre transferencia de bienes raíces que afecte la adquisición del inmueble o inmuebles que serán destinados al proyecto. • Exención de los derechos arancelarios a la importación de bienes, equipos y accesorios, maquinaria, vehículos, aeronaves o embarcaciones para cabotaje y los materiales de construcción para las edificaciones hasta la finalización del proyecto. • Exención del pago del impuesto sobre la renta por el periodo de 10 años a partir del inicio de operaciones. • Exención parcial del pago de impuestos municipales por 5 años.	Empresas extranjeras y nacionales	Secretaría de Estado, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República, Ministerio de Turismo	Los proyectos de inversión turística deben alcanzar un monto igual o mayor a USD 25 000
Energía renovable	Ley de incentivos fiscales para el fomento de las	• Exención del pago del impuesto sobre la renta por 5 a 10 años.	Empresas extranjeras y nacionales	Superintendencia General de Electricidad y	• La exención del pago de los derechos arancelarios a que se refiere el inciso anterior se aplicará a proyectos de

	energías renovables en la generación de electricidad	• Exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria, equipos, materiales e insumos destinados exclusivamente para labores de préinversión y de inversión en la construcción de las centrales para la generación de energía eléctrica durante 10 años. • Exención total del pago de todo tipo de impuestos sobre los ingresos provenientes directamente de la venta de las "Reducciones Certificadas de Emisiones" (RCE) en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) o mercados de carbono similares.		Telecomunicaciones (SIGET)	hasta 20 MW. • Exención del pago del impuesto sobre la renta por un período de 5 años en el caso de los proyectos entre 10 y 20 MW y de 10 años en el caso de los proyectos de menos de 10 MW. • Por los proyectos de más de 20 MW, podrán deducirse del impuesto sobre la renta, por un período máximo de 10 años, todos los gastos o costos indispensables para la investigación, exploración y preparación de proyectos generadores de energía eléctrica con base en fuentes renovables de energía, así como proyectos de reinyección total del recurso geotérmico.
Políticas verticales para fomentar la competitividad de las empresas nacionales					
Sectores textil y confección, plástico, químico, farmacéutico, energético, metalmecánica, transporte y electrónica y laboratorios de investigación.	Innvestiga	Proponer una agenda de investigación aplicada en El Salvador, con la generación de nuevos productos, servicios, materiales y procesos en el sector industrial para mejorar su competitividad y fomentar una cultura de investigación y desarrollo en ese sector.	Mediana y gran empresa	MINEC	
Alimentos y bebidas; sector plástico; textil y confección; industrias creativas; TIC; química, farmacéutica y cosmética; productos agrícolas y pesqueros	Centros de Innovación y Desarrollo Tecnológico y Empresarial (CIDTE) (en desarrollo, sólo el CIDTE de Calzado es operativo)	Mejorar la competitividad nacional de las empresas, a través de la provisión de servicios tecnológicos por medio de los CITDE y laboratorios especializados.	Empresas nacionales de sectores industriales específicos	MINEC	
Alimentos y bebidas y calzado	Oportunidades sectoriales con enfoque de mercado	• Identificación de oportunidades producto-mercado en sectores estratégicos para la diversificación productiva nacional e internacional, el impulso a las exportaciones y al aprovechamiento de los acuerdos comerciales.	Empresas nacionales	MINEC	

		• Asesoramiento de empresas de sectores estratégicos con inteligencia comercial y especificaciones regulatorias requeridas por los mercados destino.			
Química y farmacia, alimentos y bebidas, plásticos, industrias creativas, calzado y TIC	Apoyo al desarrollo de capacidades de innovación y calidad del tejido empresarial	Capacitaciones para el fortalecimiento del capital humano empresarial para que asimilen, de mejor manera, el proceso de reconversión.	Mipymes nacionales	MINEC	
Química y farmacia, alimentos y bebidas, plásticos, industrias creativas y TIC	Asistencia técnica en la elaboración o validación de diagnósticos de calidad y diagnósticos tecnológicos	Asistencia técnica en la elaboración o validación de diagnósticos de calidad y diagnósticos tecnológicos para el fomento y la promoción de la adopción de normas y/o reglamentos de calidad.	Empresas nacionales	MINEC	
Políticas horizontales para fomentar la competitividad de las empresas nacionales					
Sector exportador	Asesorías sobre acuerdos comerciales vigentes	• Apoyo a diferentes sectores productivos y usuarios, brindando información especializada sobre las disciplinas comerciales contenidas en los acuerdos comerciales. • Contribuir a que los operadores económicos puedan cumplir con lo establecido en los acuerdos comerciales y beneficiarse de los mismos.	Empresas exportadoras	MINEC	
Sector productivo	Asistencias técnicas, acompañamiento y apoyo a la mipymes y asociaciones cooperativas	• Orientación y acompañamiento técnico en el proceso de ejecución de la inversión de proyectos productivos en el territorio, desde la identificación de empresas hasta la ejecución técnica y financiera de los proyectos que obtienen fondos de cofinanciamiento no reembolsable. • Orientar a la pequeña y mediana empresa, así como asociaciones cooperativas sobre oportunidades de acceso a fondos de cofinanciamiento no reembolsable para la inversión y/o ejecución de proyectos productivos.	mipymes y asociaciones cooperativas	MINEC	

Sector productivo	Cofinanciamiento a iniciativas	• Se ortogan cofinanciamientos vía recursos financieros no reembolsables para el desarrollo de iniciativas productivas, tanto para el mercado local como internacional, que incluyen intervenciones empresariales (una o más) basadas en un diagnóstico, análisis de mercado u otro estudio, que esté en el marco de la estrategia de crecimiento de la empresa. • Apoyar el mejoramiento de la competitividad de la mipymes y asociaciones cooperativas.	Mipymes y asociaciones cooperativas	MINEC	
Asociaciones cooperativas	Ley General de Asociaciones Cooperativas	• Exención de impuestos fiscales y municipales. • Exención del impuesto sobre la renta, vialidad y territorial agropecuario. • Exención de impuestos de papel sellado y timbres fiscales, derechos de Registro de Inscripción de todo acto o contrato que celebren las Cooperativas a favor de terceras personas o éstas a favor de aquéllas cuando le corresponda por la ley pagarlo a la Cooperativa, así como en toda actuación judicial y administrativa en que intervenga la Cooperativa, como actora o demandada, ante los tribunales de la República.	Asociaciones cooperativas	MINEC, Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP)	Las exenciones son concedidos a petición de la Cooperativa interesada por el plazo de cinco años, a partir de la fecha de su solicitud y prorrogables a petición de la Cooperativa por períodos iguales.
Mype	Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa	Asesorías empresariales y formación, asistencia técnica y servicios de asesoramiento para mypes con el fin de: • Apoyar la creación de nuevas empresas y encadenamientos productivos y promover la innovación y la adopción de nuevas tecnologías. • Promover la oferta de micro y pequeñas empresas en los mercados internacionales y apoyar a las micro y pequeñas empresas con capacidad de exportación. • Apoyar a las micro y pequeñas empresas en el proceso y los trámites de formalización.	Mype, con énfasis en las mujeres emprendedoras y empresarias	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), MINEC	

		• Promover la asociatividad de las mypes y los encadenamientos productivos.			
Jóvenes		Programa de emprendimiento “Jóvenes con todo”: Fomento de la cultura emprendedora en jóvenes.	Jóvenes	CONAMYPE	
Mujeres emprendedoras		Programa de Empresarialidad Femenina: Promoción y apoyo a mujeres emprendedoras	Mypes	CONAMYPE	
Mypes		Programa de Crecimiento Empresarial: asesorías, asistencias técnicas, capacitaciones, vinculaciones financieras, apoyo y asesoramiento en Tecnologías de Información a través 17 Centros de Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas (CDMYPE).	Mypes	CONAMYPE	
Mypes		Programa de Proveedores: Fortalecimiento de la mype como proveedora del Estado, y como proveedora de la Mediana y Gran Empresa privada.	Mypes	CONAMYPE	
Industrias y productos nacionales		Programa “Un Pueblo Un Producto”: Impulsar la industria local distintiva de cada pueblo y de cada municipio.	Mypes	CONAMYPE	
Mypes		Programa de Fomento a la Formalización y Acceso a Financiamiento: • Impulsar acciones para que las mypes puedan incorporarse a las economías formales. • Promover acciones estratégicas para que las instituciones financieras públicas y privadas, desarrollen líneas de crédito para acceso a las mypes.	Mypes	CONAMYPE	
Mypes		Programa de Fomento de Medidas Medioambientales en las mypes: promover acciones medioambientales en las empresas, con el fin de que reduzcan el uso de equipo, materiales o insumos de alto impacto negativo.	Mypes	CONAMYPE	
Mypes		Programa de Comercialización • Promoción de los productos de las mypes en mercados locales, regionales y nacionales y de su prospección	Mypes	CONAMYPE	

		internacional. • Vinculaciones comerciales con distribuidores mayoristas y minoristas.			
Mypes		Programa de Fomento de las Exportaciones: • Fomentar la cultura de exportaciones en las mypes, con el objetivo de identificar potenciales mercados internacionales para sus productos y servicios. • Asesoramiento, capacitación, prospección de mercados y en ferias internacionales.	Mypes	CONAMYPE	
Mypes		Programa de Fomento de la Industrialización, productividad y calidad: impulsar una cultura de productividad y calidad en las mypes, desarrollando herramientas prácticas y adecuadas al perfil de las empresas.	Mypes	CONAMYPE, *Japan International Cooperation Agency* (JICA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) (Argentina)	
Mypes		• Promoción de la creación y del fortalecimiento de programas de garantía y de otros mecanismos que permitan a las mypes acceder a financiamiento. • Oferta de servicios financieros, no financieros y de desarrollo de mercado de capitales, que respondan a las necesidades de las mypes.	Mypes, con enfoque de género	Banca Estatal	
Mypes		Líneas para el financiamiento a la micro y pequeña empresa a través convenios o contratos de operación con los intermediarios financieros.	Mypes, con enfoque a las empresas propiedad de mujeres emprendedoras y empresarias.	BANDESAL	
Mypes		Garantías de préstamos por mypes a través de intermediarios financieros privados (monto total disponible: USD 10 millones)	Mypes, con enfoque a las empresas propiedad de mujeres emprendedoras y empresarias	Programa de Garantía para la Micro y Pequeña Empresa, (PROGRAMYPE)	
Mypes		Fondo para el Emprendimiento y Capital de Trabajo: Financiamiento de nuevos proyectos o micros y pequeñas empresas ya existentes (monto total disponible: USD 5 millones)	Mypes de todos los sectores productivos, con énfasis en aquellos cuyo contenido incorpore componentes tecnológicos y	CONAMYPE	Las empresas y emprendedores que fueren favorecidos con préstamos de este fondo, deberán tener este crédito al día, previo a distribuir dividendos o utilidades

			medioambientales, y en el fomento a la empresarialidad de las mujeres y en la promoción de la igualdad de género en el sector mype.		
Mypes		Co-inversiones publicas	Mypes con importantes encadenamientos productivos o alto potencial de crecimiento y creación de empleo, con un enfoque de género	CONAMYPE, MINEC PROESA	
Turismo, servicios digitales, industrias creativas, pesca y acuicultura, agroindustria y otros sectores estratégicos	Ventanilla de Despegue Económico	• Aumentar el acceso a liquidez y potenciar el ingreso de productos y servicios a mercados de exportación, proveer servicios de asistencia técnica y formación especializada a pequeños, medianos y grandes empresarios para el desarrollo de la competitividad empresarial, así como para impulsar el emprendimiento y la innovación. • Los servicios de asistencia técnica comprenden servicios de desarrollo de negocios, posicionamiento de marca, adopción de sistemas de calidad e inocuidad, fortalecimiento de la gestión empresarial, asesoría en el proceso de vinculación comercial entre proveedores y compradores y gestión de trámites diversos para el cumplimiento de normativas.	Empresas nacionales	MINEC	
Sector artesanal	Ley de fomento, protección y desarrollo del sector artesanal	• Promoción de actividades artísticas y artesanales, incluido el acceso a materias primas para obras de arte. • Implantación de talleres comunitarios para personas artesanas. • Asistencia técnica y capacitación para personas artesanas. • Organización de formaciones y programas educativos por personas artesanas. • Promoción internacional del sector artesanal de El Salvador. • Desarrollo de programas de promoción y	Personas artesanas en El Salvador	CONAMYPE (ente ejecutor), MINEC (ente rector), Ministerio de Educación (MINED)	

		difusión del sector artesanal a nivel nacional e internacional. • Creación de una marca país artesana.			

Fuentes: Asamblea Legislativa (1998[57]), "Ley de zonas francas industriales y de comercialización", *Decreto No. 405*, 3 September 1998, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/5721963E-FA7D-447E-AD92-E11E848FF024.pdf; Asamblea Legislativa (2007[58]), "Ley de Servicios Internacionales", *Decreto No. 431*, 11 October 2007, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/EA2E067D-F3C5-4206-BFA7-F2ECF544FADD.pdf; Asamblea Legislativa (2013[17]),"Refórmase la ley de servicios internacionales", *Decreto No. 277*, 24 January 2013, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073316132_archivo_documento_legislativo.pdf; Asamblea Legislativa (2005[59]), "Ley de Turismo", *Decreto No. 899*, 10 December 2005, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F9AD0D04-096E-4342-8E7B-397B9D8BD12A.pdf; Asamblea Legislativa (2007[60]), "Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad", *Decreto No. 462*, 8 November 2007, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072950093_archivo_documento_legislativo.pdf; Asamblea Legislativa (2015[61]), "Reformas a la ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad", *Decreto No. 148*, 15 October 2015, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, . https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073628316_archivo_documento_legislativo.pdf; Asamblea Legislativa (2014[62]), "Ley de fomento, protección y desarrollo para la micro y pequeña empresa", *Decreto No. 667*, 25 April 2014, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/B913BF6D-5023-4AE6-A028-B9C1789D2127.pdf; Asamblea Legislativa (1986[63]), "Ley general de asociaciones cooperativas", *Decreto No. 339,* 6 May 1986, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1ED7EC07-1729-436E-8D08-24E5ED21BAF5.pdf; Asamblea Legislativa (Asamblea Legislativa, 2016[23]), "Ley de fomento, protección y desarrollo del sector artesanal", Decreto No. 509, 12 October 2016, Asamblea Legislativa of El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073716549_archivo_documento_legislativo.pdf; MINEC (2020[64]), *Memoria de Labores Junio 2019 – Mayo 2020*, Ministerio de Economia, San Salvador, https://www.economia.gob.sv/logros-y-memorias/#; ; CONAMYPE (2020[65]), *Memoria de Labores 2019 – 2020*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador; https://www.conamype.gob.sv/download/memoria-de-labores-conamype-2019-2020/; CONAMYPE (2019[66]), *Plan Estratégico Institucional 2020 – 2024*, Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, San Salvador; https://www.conamype.gob.sv/consulta_ciudadana/web/consulta/descargar-adjunto?id=23.

6 Gestión del agua y servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para todos en El Salvador

Este capítulo evalúa el desempeño de El Salvador en la gestión integrada de los recursos hídricos y en la provisión de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. El capítulo evalúa el estado de la cantidad y calidad del agua, las presiones sobre los recursos hídricos y las respuestas políticas. Revisa las políticas de abastecimiento de agua y saneamiento. Proporciona un marco y propone instrumentos de política para mejorar el desempeño y la rentabilidad de la gestión de riesgos relacionados con el agua.

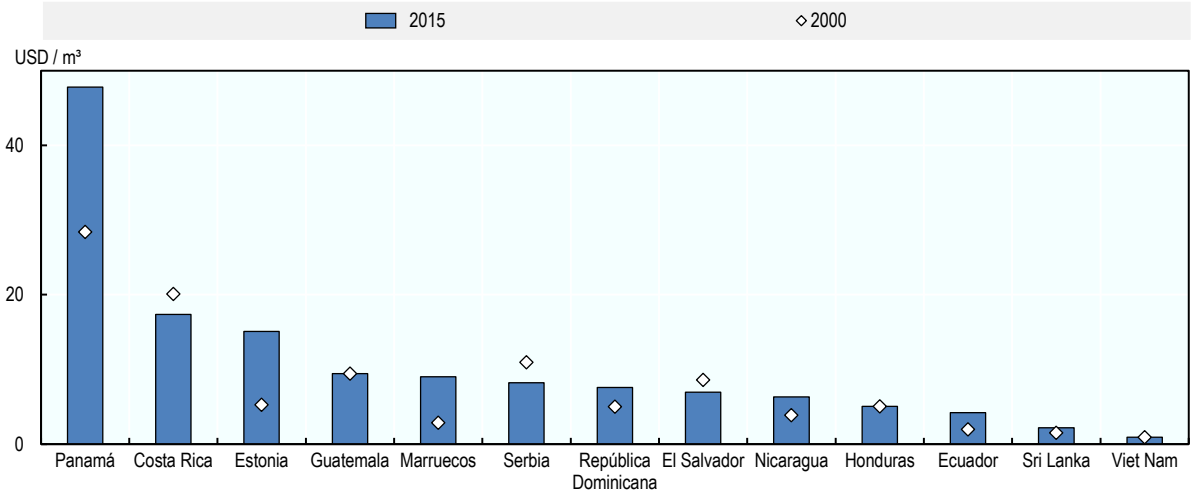
Introducción

Aunque El Salvador no ha estimado el costo social de la inseguridad hídrica, un análisis conjunto de los gobiernos de El Salvador y Estados Unidos encontró que la mala calidad o el déficit en el suministro de agua potable y el tratamiento de aguas residuales estaban entre los principales obstáculos al crecimiento económico de El Salvador (MCC, 2011[1]). La demora en obtener conexión al servicio de agua está entre los factores que más penaliza el desarrollo empresarial en El Salvador (Banco Mundial, 2020[2]). La mala calidad del agua también tiene un costo, no solo porque tratar el agua para hacerla potable se vuelve más costoso, sino por el costo en la salud pública relacionado con la falta de agua potable. Por ejemplo, el consumo insuficiente de agua es un factor de riesgo importante para la enfermedad renal crónica, una enfermedad que afecta alrededor del 13 % de la población salvadoreña y es la segunda causa de muerte en hombres (MINSAL/INS, 2017[3]; Orantes-Navarro et al., 2019[4]).

La productividad del agua, el ingreso nacional generado por unidad de agua dulce extraída, no ha cambiado en El Salvador desde 2000. Está dentro de la media de los países de referencia (Gráfico 6.1) pero es muy baja comparada con los países de la OCDE.[1] Los aumentos de la productividad del agua en los países de la OCDE se derivan principalmente de la mejora de la infraestructura (p. ej., menos fugas, inversión en tecnologías uso eficiente del agua como el riego por goteo, reutilización de agua residual tratada), de un precio del agua reflejando cada vez más el costo del recurso, lo que se traslada hacia usos del agua de mayor valor, y cambios estructurales en la economía (hacia industrias que requieran menos agua) (OCDE, 2017[5]).

Gráfico 6.1. La productividad del agua en El Salvador está en el rango medio de los países de referencia

PIB por unidad de agua dulce extraída



Fuente: FAO (n.d.[6]) *Aquastat* para extracción de agua http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html; FMI (2022[7]) para datos del PIB https://www.imf.org/en/Countries/SLV#countrydata.

StatLink https://stat.link/s1agwc

El Salvador avanzó hacia la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) con la publicación del Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (PNGIRH) en 2017, un logro importante. El plan examina las reservas de agua disponibles y su calidad y evalúa los riesgos de sequía e inundación. Evalúa la demanda de agua de diferentes sectores y el impacto del cambio climático sobre recursos hídricos, con

base en los escenarios del plan nacional de cambio climático (2015). El PNGIRH establece objetivos ambientales para la cantidad y calidad del agua y pide un nuevo sistema de gobernanza para lograrlos. En particular, el plan proponía establecer un marco legal general que regulase y promoviese la GIRH y un órgano de gobierno que supervisase la gestión integrada de los recursos hídricos alineándose a las necesidades de reforma legal del sector ya que El Salvador no contaba con una ley general de aguas.

La aprobación de la Ley General de Recursos Hídricos (Asamblea Legislativa, 2022[8])es un hito en la gestión del recurso hídrico en El Salvador. En años anteriores (2006 y 2012) se habían llegado a elaborar propuestas de ley que no fueron aprobadas por falta de consenso. La ley fue adoptada en diciembre de 2021, promulgada en enero de 2022 y entró en vigor en junio de 2022 (Asamblea Legislativa, 2022). Entre 2006 y 2018, cinco proyectos de ley anteriores fueron desechados al no poder obtener las mayorías necesarias. La ley tiene como objetivo regular la gestión integrada de las aguas, su sostenibilidad, garantizar el derecho del agua, seguridad hídrica para una mejor calidad de vida para todos los habitantes del país, y promover el desarrollo económico y social mediante la utilización sostenible de los recursos. La ley consolida en gran medida el marco legal, que antes de la aprobación estaba muy fragmentado. La ley también crea la Autoridad Salvadoreña del Agua (ASA) como instancia rectora en materia de política de recursos hídricos, un paso necesario para consolidar lo que era anteriormente un marco institucional muy fragmentado. La implementación de la Ley será clave en los futuros avances en materia de gestión de recursos hídricos en El Salvador, para consolidar el conocimiento sobre recursos hídricos y difundirlo a la población, supervisar el régimen de atribución del recurso hídrico y gestionar los riesgos y decisiones en relación con la gestión del agua[2].

Otro gran desafío es asegurar el acceso universal a agua potable y saneamiento seguros: esto es parte de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas con los que El Salvador está comprometido. Según el Índice de Desempeño WASH de la Universidad de Carolina del Norte, El Salvador es el país del mundo con mejor desempeño en los esfuerzos para cerrar la brecha en el acceso a agua potable y saneamiento en sus comunidades (Cronk et al., 2015[9]). Sin embargo, en El Salvador, como en otros países de América Latina, aún existen brechas importantes en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento, especialmente en áreas rurales. Solo 8 % del agua residual se trata antes de su descarga al medioambiente. El Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento de El Salvador 2018 (PLANAPS) estima la inversión necesaria para cerrar estas brechas en miles de millones de dólares.

Las tarifas de agua doméstica no incluyen el costo del tratamiento de aguas residuales y solo cubren de forma parcial el costo del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento (se subsidia el costo del agua a más del 70 % de la población usuaria de ANDA). Los precios del agua de riego son extremadamente bajos. Existen muchas explotaciones de agua para diferentes usos que generalmente no pagan ningún canon. Todos los servicios no facturados a los usuarios corren a cargo del presupuesto público (presupuesto de ANDA), lo que no favorece las inversiones ni tampoco la rehabilitación de las infraestructuras hidráulicas existentes, limitando el aumento de la cobertura de agua potable y saneamiento en las zonas urbanas y rurales. Las pérdidas no contabilizadas de agua potable en las redes de suministro siguen aumentando y ahora se acercan al 60 %.

Es necesario desarrollar una cultura del agua en El Salvador. El público en general a menudo desconoce la necesidad de utilizar el agua de manera eficiente, como un recurso escaso que debe gestionarse con cuidado. Los incentivos económicos y los mecanismos de gobernanza tienen un papel importante que desempeñar en este sentido. La aplicación del principio de quien contamina paga a través de impuestos y cargos puede ser una fuente importante de ingresos para la política del agua. Los pagos por servicios ecosistémicos pueden revelar la voluntad de pagar por el agua.

Recuadro 6.1. *Del análisis a la acción*: Un taller de políticas públicas sobre agua en El Salvador

La fase 3 del Estudio Multidimensional (*Del análisis a la acción)* se implementó principalmente a través de una serie de talleres de políticas públicas. Estos talleres se llevaron a cabo siguiendo una versión de la metodología de aprendizaje gubernamental de Blindenbacher y Nashat (2010[10]) adaptada especialmente para los Estudios Multidimensionales. La metodología aplica una serie de técnicas de facilitación para favorecer el intercambio de conocimiento y la voluntad de introducir y apoyar reformas en contextos complejos. A tenor del contexto de pandemia, varios de los talleres se llevaron a cabo de manera virtual.

El taller *Del análisis a la acción*: *Hacia la gestión integrada del recurso hídrico y el abastecimiento de agua potable y saneamiento para todos* se llevó a cabo de manera virtual los días 27 y 28 de julio de 2021. Reunió a 36 participantes de entidades públicas (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados [ANDA], Casa Presidencial, Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador [COAMSS], Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local [FISDL], Fondo Ambiental de El Salvador [FONAES], Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales [MARN], Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Turismo, Ministerio de Salud, Ministerio de Relaciones Exteriores), sociedad civil, academia y cooperación internacional.

Los participantes llevaron a cabo un ejercicio de priorización entre los distintos temas tratados en este capítulo, y desarrollaron planes de acción áreas prioritarias identificadas conjuntamente por la OCDE y el MARN: Gobernanza por cuenca y financiamiento, gestión de riesgos de escasez, inundaciones y contaminación, planificación financiera estratégica para servicios de agua y saneamiento, y tarificación de servicios de agua y saneamiento.

El plan de acción indicado al final de este capítulo está construido con base en las contribuciones de los participantes. El taller tuvo lugar durante la discusión inicial del proyecto de Ley General de Recursos Hídricos y se socializó para alimentar el diálogo.

Fuentes: Blindenbacher, R. y B. Nashat (2010[10]), The Black Box of Governmental Learning: The Learning Spiral – A Concept to Organize Learning in Governments, The World Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8453-4.

Hacia una gestión integrada del recurso hídrico en El Salvador

Antes de evaluar la política de GIRH de El Salvador, según se define en el PNGIRH, las siguientes secciones revisan los diferentes riesgos del agua (escasez, contaminación, inundaciones) y el marco legal e institucional para la gestión de los recursos hídricos en El Salvador.

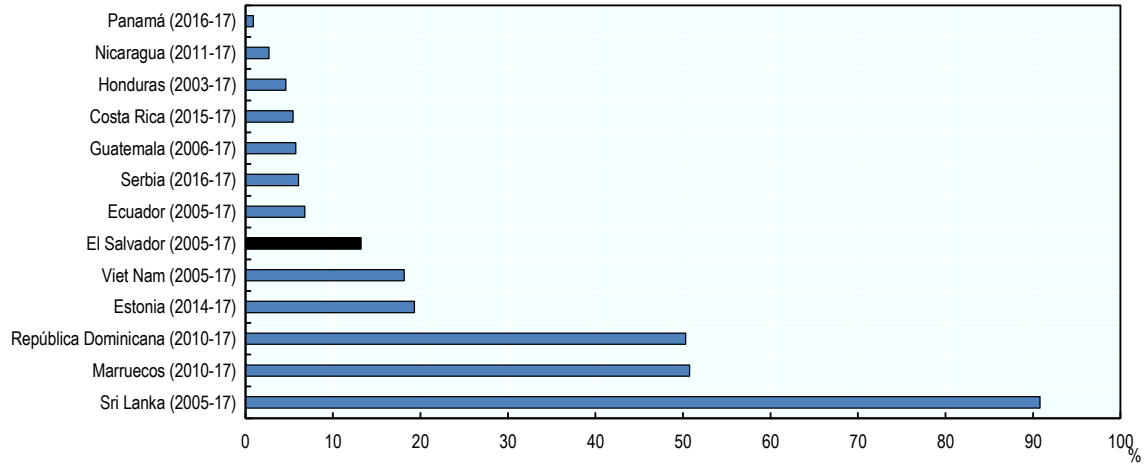
Riesgo de escasez de agua

El Salvador está bien provisto de recursos hídricos. Cuenta con 590 ríos y riachuelos repartidos por el territorio. El río Lempa, uno de los sistemas fluviales más grandes de Centroamérica con desembocadura en el océano Pacífico, representa el 60 % de los recursos hídricos del país. Se utiliza también para generación de energía hidroeléctrica a través de embalses artificiales que regulan el caudal del río. Con el 13 % de los recursos hídricos disponibles después de deducir los requisitos de caudal ecológico (esencial para mantener la salud y la resiliencia del ecosistema), el estrés hídrico en El Salvador es supuestamente bajo (Gráfico 6.2).[3] Sin embargo, muchos ríos no son permanentes o tienden a reducir su caudal rápidamente cuando deja de llover. Los acuíferos han reducido su almacenamiento de agua y cada vez hay que perforar más profundo para encontrar agua. La artificialización de la tierra ha reducido

considerablemente la capacidad de infiltración y retención del agua en el suelo y, por tanto, la regulación natural del caudal de los ríos y la recarga de los acuíferos. Aunque El Salvador tiene un promedio de precipitaciones de 1 800 mm al año, estas lluvias ocurren a través de tormentas de alta intensidad y corta duración, lo que, aunado al cambio de uso de suelo, provoca crecidas muy rápidas en los ríos, inundaciones y disminución de la recarga acuífera. La variabilidad climática hace que las sequías superen los 30 días al año.

Gráfico 6.2. El Salvador tiene un bajo nivel de estrés hídrico

Nivel de estrés hídrico: extracción de agua dulce como proporción de recursos disponibles (%)



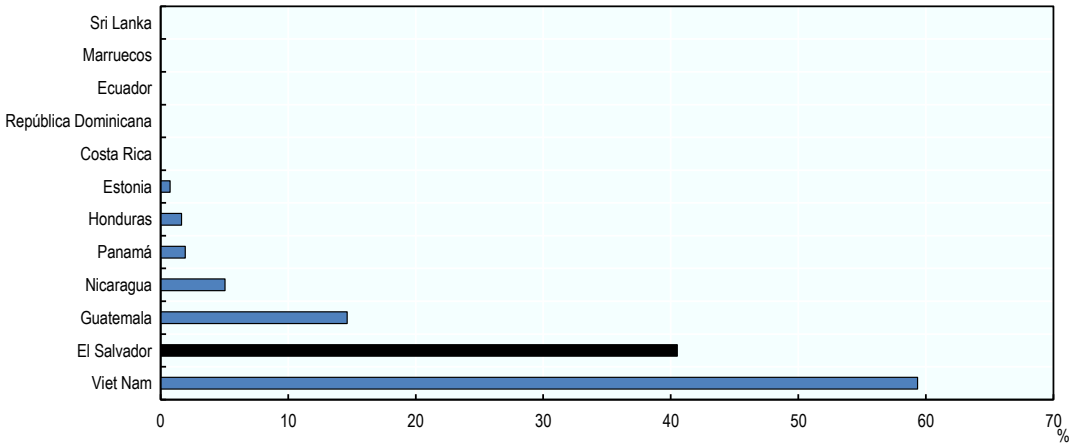
Nota: Extracción de agua dulce por parte de todos los sectores en relación con los "recursos de agua dulce disponibles", definidos como la precipitación más el agua entrante de los ríos transfronterizos menos la evapotranspiración (es decir, agua dulce renovable) menos los requisitos de caudal ecológico.
Fuente: ONU-Agua (2020[11]), Indicador 6.4.2 "Nivel del estrés hídrico: extracción de agua dulce como proporción de los recursos de agua dulce disponibles", https://www.unwater.org/the-2020-data-drive-joining-forces-to-report-on-progress-towards-sustainable-development-goal-sdg-6/.

StatLink https://stat.link/ous18e

Las presiones sobre los recursos hídricos varían dentro del país; la extracción ronda el 20 % de los recursos renovables en dos de las diez regiones hidrográficas (RH) y supera el 60 % en la RH Río Grande de Sonsonate-Banderas, en el suroeste del país (MARN, 2017[12]). Más del 40 % de los recursos hídricos renovables de El Salvador se originan fuera del país (30 % de Honduras y 10 % de Guatemala), una alta tasa de dependencia en comparación con los países de referencia (Gráfico 6.3). Tal dependencia del agua de los países vecinos subraya la importancia de una gobernanza compartida de las cuencas transfronterizas.

Gráfico 6.3. El Salvador tiene un alto índice de dependencia del agua

Porcentaje de recursos hídricos que se originan fuera del país, datos de 2017



Fuente: FAO (n.d.[6]) Base de datos *AQUASTAT*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html (consultado el 27 de diciembre de 2020).

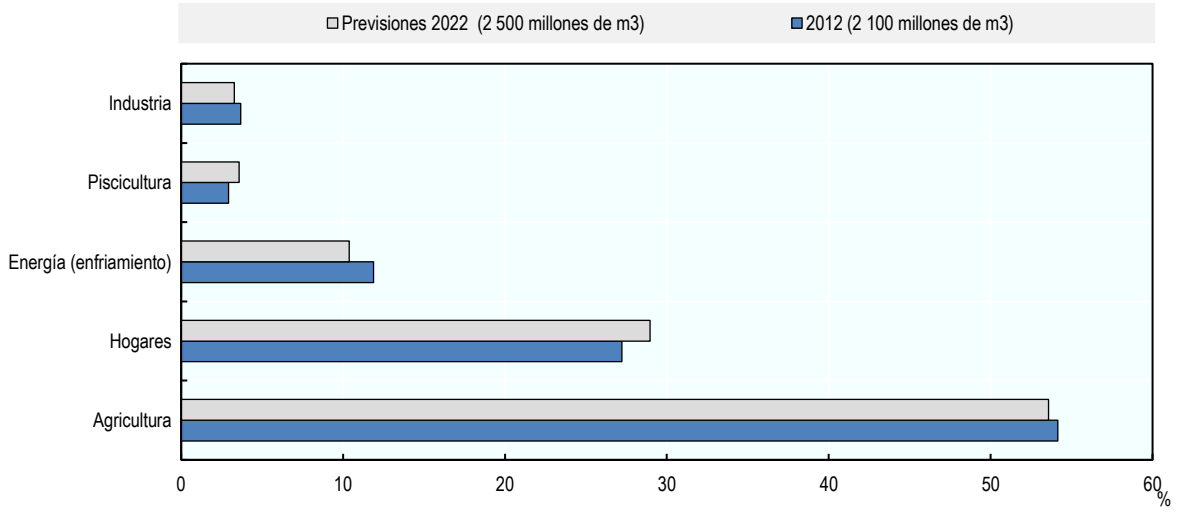
StatLink https://stat.link/obi3nw

La eficiencia del uso del agua en los sectores agrícola y de abastecimiento público de agua sigue siendo muy baja. La agricultura representa más de la mitad de la demanda de agua, el suministro público de agua casi el 30 %, la energía, la piscicultura y la industria el resto (Gráfico 6.4). El riego por goteo solo representa el 3 % de los sistemas de riego; el riego por gravedad y por aspersión componen el resto (MARN, 2017[12]). Casi el 60 % del agua potable no se contabiliza, debido a fugas en la red de tuberías y conexiones fraudulentas antes de llegar a los hogares y a una medición ineficiente (ver la sección sobre suministro de agua y saneamiento). Esta ineficiencia en el uso del agua está exacerbando los conflictos locales por el agua entre riego y consumo humano y entre regantes (MARN, 2013[13]). La fuente principal de agua para riego es el agua superficial de los principales ríos, aunque algunos cultivos (como la caña de azúcar) consumen mucha agua subterránea. De igual forma, la industria está utilizando mucho el agua subterránea. Esta sigue siendo la fuente principal de suministro de agua potable, ya que su calidad tiende a ser mejor que la del agua superficial, lo que reduce los costos de tratamiento. Sin embargo, al extraer aguas más profundas, estas tienden a tener minerales en concentraciones no aptas para el consumo humano, por lo que se deben instalar plantas especiales para su potabilización.

Se han tomado medidas para limitar la demanda energética de agua. En El Salvador, los embalses y presas fueron diseñados casi exclusivamente para la generación de energía, y debido a sus impactos negativos, reales y percibidos, la construcción de nuevas estructuras enfrenta una fuerte oposición pública, independientemente de su tamaño (MARN, 2013[13]). Lanzado a principios de la década de 2000, el proyecto hidroeléctrico El Cimarrón fue suspendido en 2010 “debido a sus negativas implicaciones sociales y ambientales”.

Existe riesgo de una sobreexplotación de acuíferos, como el de la parte oriental de San Salvador, que también sufre una disminución en su recarga debido al crecimiento urbano. Más allá de San Salvador, otros acuíferos cercanos a los centros urbanos están bajo gran presión, como los de Santa Ana, Opico-Quezaltepeque, Guluchapa, San Miguel y Zapotitan (MARN, 2013[13]). La expansión del riego también ha ocurrido a expensas de la lenta recarga de los acuíferos. Esto ha provocado el secado de manantiales y humedales directamente vinculados a acuíferos sobreexplotados o a la intrusión salina en los acuíferos costeros (provocando indirectamente la salinización de los suelos agrícolas) (MARN, 2013[13]).

Gráfico 6.4. La agricultura se lleva la mayor parte de la demanda de agua de El Salvador



Fuente: (MARN, 2017[12]), *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador, con énfasis en zonas prioritarias*.

StatLink https://stat.link/hcvuif

Un ejemplo es el área del volcán San Salvador donde la industria de bebidas tiende a concentrarse debido a la presencia de un acuífero importante y la proximidad a la capital; esto puede generar gradualmente tensiones entre los diferentes usos presentes en este territorio (MARN, 2013[13]). Podría implementarse un enfoque basado en el riesgo para prevenir conflictos en el uso del agua del acuífero (ver más adelante).

Riesgo de mala calidad del agua

Ríos

Una contaminación bacteriológica importante afecta a la mayoría de las aguas superficiales debido a las descargas de aguas residuales urbanas e industriales sin un tratamiento adecuado y, más a menudo, sin ningún tratamiento (MARN, 2017[12]). MARN (2019[14]) confirma la fuerte contaminación bacteriológica del agua destinada a consumo humano (coliformes fecales), lo que resalta la urgencia de modernizar la infraestructura de saneamiento de El Salvador (ver la sección sobre suministro de agua y saneamiento). Además de la contaminación del agua destinada al consumo humano, la actividad bacteriana de la materia orgánica en descomposición (excrementos, compuestos orgánicos industriales, desechos vegetales) disminuye la cantidad de oxígeno disuelto en el agua, a veces al punto de amenazar la vida acuática (MARN, 2017[12]).

Asimismo, existen altas concentraciones de fenoles en la mayoría de las cuencas (MARN, 2017[12]). Esquivel Orellana (2007[15]) reporta contaminación por compuestos fenólicos en todas las RH, con una concentración promedio en ríos de 1 800 µg/l, muy por encima del estándar de calidad de 10 µg/l (o 0.01 mg/l). MARN (2019[14]) confirma la superación del estándar de fenol en aguas salvadoreñas destinadas al consumo humano. Este compuesto, altamente tóxico para las especies acuáticas, no puede degradarse biológicamente. La industria del café es uno de los principales emisores. El agua de pulpa del procesamiento del café (la que se usa para quitar la pulpa del grano) contiene fenoles. Desde 1996, El Salvador ha prescrito límites de emisión para compuestos fenólicos sintéticos (0.5 mg/l)[4], pero la regulación especial de aguas residuales de 2000 (Decreto 39)[5] no incluye el procesamiento del café en la lista de actividades para las cuales el análisis de fenoles en aguas residuales es obligatorio. Desde el 2000, todas las plantas de tratamiento de café (“beneficios”) salvadoreños comenzaron a tratar sus aguas

residuales, pero sin probar la calidad de las aguas residuales tratadas debido al alto costo de los análisis de laboratorio (Molina y Villatoro (2006[16])).

Las altas concentraciones de fosfatos, a menudo muy por encima de los límites recomendados por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (USEPA, por sus siglas en inglés), contribuyen a la eutrofización en ríos y lagos. Los fertilizantes agrícolas probablemente sean la principal fuente (MARN, 2017[12]). Los informes del MARN muestran que el agua de varios ríos salvadoreños también está contaminada con metales pesados. Esta situación llevó al gobierno a prohibir cualquier nueva inversión en la industria minera en 2017. En algunos ríos se han detectado pesticidas organoclorados, organofosforados, carbamatos y glifosato por debajo de los estándares de la USEPA para la vida de los peces y los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el consumo humano, pero algunos pesticidas encontrados no están sujetos a ningún estándar de calidad.

En general, en 2019 ningún sitio de muestreo tuvo una calidad de agua excelente y la proporción de sitios con calidad de agua promedio, mala o muy mala se mantuvo muy alta (86 %), lo que limita o hace imposible la vida acuática (Cuadro 6.1). En 2019 ninguno de los 121 sitios de muestreo repartidos en 55 ríos cumplió con los estándares de calidad del agua destinada al consumo humano (después de un tratamiento), en comparación con el 17 % en 2011 (MARN, 2019[14]; MARN, 2013[13]). Esto refleja un exceso de coliformes fecales, fenoles y fosfatos, pero también metales pesados (en particular arsénico y boro). En 2019, solo 3 sitios alcanzaron la calidad del agua para riego (sin tratamiento) frente a 32 en 2011. Esto también refleja niveles excesivamente altos de coliformes fecales y metales pesados. En 2019, solo seis de 121 sitios tenían la calidad de agua requerida para actividades recreativas, debido a niveles excesivos de coliformes fecales, aceite y grasa, y turbidez.

Cuadro 6.1. La mala calidad del agua en los ríos salvadoreños sigue afectando la vida acuática

Categoría[1]	Porcentaje de sitios de muestreo			Vida acuática
	2006	2011	2019	
Excelente	0	0	0	Normal
Buena	17	12	14	Normal
Regular	50	50	62	Limitada
Mala	20	31	20	Limitada
Muy mala	13	7	4	Imposible

Nota: Medido por el Índice de Calidad del Agua (ICA), que incluye nueve parámetros: coliformes fecales, oxígeno disuelto, demanda bioquímica de oxígeno después de cinco días, pH, turbidez, nitratos, fosfatos, sólidos disueltos totales y cambio en la temperatura del agua.
Fuente: (MARN, 2019[14]), *Informe de la calidad del agua de los ríos de El Salvador 2019*.

Lagos

Resultados preliminares del levantamiento batimétrico del MARN en nueve lagos y lagunas del país muestran lagos con reducciones importantes de calado, lagunas con afectación crítica por azolvamiento y otras que aún presentan estragos del último fenómeno de El Niño.[6] El lago Coatepeque, un *hotspot* turístico ubicado a 50 km del AMSS, es un buen ejemplo de la vulnerabilidad de los recursos hídricos al cambio climático. El lago solo se alimenta de aguas subterráneas (no hay ríos de entrada ni de salida) y su recarga demora 4 o 5 años. Por lo tanto, su nivel ha disminuido drásticamente después de años consecutivos de sequía y solo puede recuperarse si hay buenas temporadas de lluvias en los próximos años. El lago Coatepeque se caracteriza por un color turquesa muy atractivo. El cambio de color es posiblemente consecuencia de la proliferación de algas, incluidas microalgas que producen el cambio de color, pero también cianobacterias tóxicas. Esto se debe al exceso de nutrientes de fuentes domésticas (20 000 personas residen en la cuenca sin tratamiento de aguas residuales) y agrícolas.

La descarga de aguas residuales del AMSS (vía río Acelhuate), los distritos de riego de Zapotitán y Atiocoyo y las subcuencas agrícolas de la zona norte provocan la sedimentación y eutrofización del embalse Cerrón Grande (sitio Ramsar[7]), lo que resulta en la proliferación de especies invasoras como el Jacinto de agua. Los niveles excesivos de nutrientes en el embalse provocan la proliferación de algas durante la estación seca, lo que genera mortalidad en peces. Las lagunas El Jocotal y Olomega (sitios Ramsar) se ven afectadas de forma similar. La información sobre la calidad de las aguas costeras es muy limitada (MARN, 2017[12]).

Los niveles de coliformes fecales son críticos en lagos cercanos a importantes asentamientos humanos y ríos confluentes, como en el área de influencia del Río Grande de San Miguel en la laguna El Jocotal. La presencia de boro y arsénico aumenta considerablemente el costo de depuración del agua del lago Ilopango para que sea apta para el consumo humano.

Acuíferos

Los 72 acuíferos repartidos en el equivalente al 46 % de El Salvador se han agrupado en 21 masas de agua subterránea (incluyendo uno o más acuíferos); la calidad del agua aún no se monitorea en 10 de estas masas de agua subterránea, ya que solamente se analizan parámetros físico-químicos (MARN, 2017[12]). Todos los puntos de muestreo contienen coliformes fecales, a veces en cantidades muy elevadas, de origen doméstico, animal y agroindustrial (ganadería y productos pecuarios). Por tanto, todas las aguas subterráneas destinadas al consumo humano deben pasar por un proceso de desinfección. Algunos puntos de muestreo también contienen metales pesados de la minería informal y de la industria, además de un origen volcánico natural. En particular, el hierro y el manganeso se encuentran en las descargas de aguas residuales por encima de los límites máximos permitidos (Reglamento Técnico Salvadoreño). Algunos pozos están contaminados con nitratos (distrito de riego de Zapotitán, ciudad de San Miguel). En la zona costera, los acuíferos son poco profundos y muy vulnerables a la contaminación agrícola (nutrientes y pesticidas), además de ser propensos a la intrusión salina.

Riesgo de inundaciones

Aproximadamente el 10 % del territorio salvadoreño está expuesto a inundaciones, es decir, un área de 2 000 km^2; de este total el 80 % se encuentra en la zona costera de menos de 10 metros sobre el nivel del mar, afectando a casi medio millón de habitantes. Estas áreas se ven afectadas por tormentas tropicales. Algunas áreas del AMSS también son propensas a inundaciones, una situación que se ha visto agravada por los cambios de uso de la tierra. Los impactos de los cambios en el uso de la tierra son particularmente dramáticos en el AMSS, donde la urbanización ha impermeabilizado progresivamente el suelo, lo que resulta en un mayor volumen y flujo de escorrentía después de las lluvias. Por ejemplo, la urbanización continúa en detrimento de los cafetales y los bosques siempreverdes en la parte alta de la subcuenca del Arenal Montserrat, produciendo serios problemas de inundaciones en la Colonia La Málaga en la ciudad de San Salvador. Similar situación ocurre en las ciudades de Santa Ana y San Miguel.

Como parte del desarrollo del PNGIRH, El Salvador elaboró un mapa de riesgo de inundaciones para la población y la infraestructura crítica, distinguiendo entre niveles de riesgo moderado, alto y muy alto. Muestra que 180 000 personas viven en áreas con un riesgo muy alto de inundaciones (MARN, 2017[12]). La ocupación progresiva de áreas adyacentes a los cauces de los ríos ha expuesto a más y más personas a las inundaciones. Hay comunidades en las que el cauce y las márgenes de los ríos han sido invadidos por viviendas precarias, las cuales se encuentran en riesgo de inundaciones permanente. La inclusión de las zonas de máxima crecida ordinaria de ríos en el dominio público hidráulico (DPH) en la Ley General de Recursos Hídricos puede contribuir a resolver este problema al requerir un permiso o concesión al aprovechamiento de esas zonas (obras, extracción de arena y grava). A este tipo de actividad se aplican regulaciones ambientales directas a las riberas de los ríos para prevenir la degradación de los ecosistemas acuáticos y proteger el régimen de caudal del río. Las áreas de propiedad privada adyacentes a las riberas del río también están sujetas a limitaciones y servidumbres.

Marco legal e institucional para la gestión de los recursos hídricos

Marco legal

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, El Salvador ha intentado regular los diferentes usos del agua a través de la legislación. La Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) de 1948, cuyo objetivo es desarrollar la electrificación de El Salvador, encomienda a CEL la construcción y operación de centrales hidroeléctricas (así como de otras fuentes de energía). La ley de 1996 que establece la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) encomienda a la SIGET otorgar concesiones de agua para energía hidroeléctrica y registrar a los operadores del sector. El sector hidroeléctrico, sin embargo, tiene condiciones especiales: las concesiones deben ser otorgadas por la Asamblea Legislativa y no pueden ser permanentes.

La fragmentación e incoherencia del marco legal ha sido históricamente un obstáculo para el avance de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). Hasta 2022, un conjunto de leyes asignaba a distintos entes públicos potestad para la gestión del recurso hídrico, en ocasiones de manera contradictoria. Hasta 1998, la ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (Ley GIRH, 1981) proveía un marco común para regular los diferentes usos del agua (agua potable, riego, industria, energía hidroeléctrica, acuicultura, recreación). La Ley GIRH fue tácitamente derogada por la Ley de Medio Ambiente (LMA), promulgada en 1998. La LMA regula la protección de los recursos hídricos y promueve la gestión integrada de las cuencas hidrográficas. Estipula que las modalidades de dicha gestión integrada de los recursos hídricos deben ser especificadas por una ley general de aguas. El reglamento de ejecución de la LMA no establece objetivos cuantitativos para el mantenimiento de los ecosistemas de la cuenca como los caudales ecológicos de los ríos, que permanecen sin regular. Otras leyes establecían principios relacionados a la gestión del recurso hídrico. Por ejemplo, la Ley de Riego y Avenimiento (LRA) de 1970 estipulaba que los recursos hídricos son bienes nacionales, incluidas las aguas superficiales y subterráneas y atribuía al Poder Ejecutivo la asignación de prioridades en el uso de los recursos hídricos. Las autorizaciones y límites de vertidos estaban reguladas por el Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección (Decreto 50 de 1987), ahora derogada.

Con la aprobación de la Ley General de Recursos Hídricos (LGRH) de 2022, El Salvador dispone de un marco legal mucho más consolidado. La ley cubre el régimen de uso del recurso hídrico, y de vertidos ambientales. Establece también los principales instrumentos de la política de gestión del recurso hídrico y los elementos de gestión administrativa y de información, y el régimen de protección y conservación de recursos hídricos, lo que incluye la determinación de caudales ambientales y la prevención y control de contaminación. Por último, establece un marco institucional con la creación de una Agencia Salvadoreña del Agua (ASA).

La LGRH aúna y construye sobre los principios contenidos en legislación anterior. Entre los principios enunciados por la ley cabe resaltar:

- El principio “el que contamina paga”
- El enfoque de cuenca como unidad primaria en la gestión del recurso hídrico
- La gestión de riesgos

La LGRH establece el agua como bien nacional, incluidas las aguas superficiales y subterráneas, con la excepción de aguas lluvias directamente recolectadas y almacenadas por particulares. La Ley establece como dominio público hidráulico las aguas superficiales y subterráneas, a las que añade los cauces y riberas y tierras cubiertas por caudales máximos (crecidas máximas ordinaras para un periodo de retorno de 25 años).

La LGRH también establece un orden preferencial en el uso del recurso hídrico en caso de demandas concurrentes, llenando así un vacío reglamentario clave. Estipula además la prioridad del uso para consumo humano y doméstico, que solo puede ser limitado por el régimen de caudales ambientales:

1. Agua para consumo humano y uso doméstico
2. Uso para sostenibilidad de ecosistemas
3. Uso agropecuario
4. Uso para generación de energía eléctrica
5. Uso industrial y comercial
6. Uso recreativo
7. Otros usos

La LGRH también introduce el pago de cánones por uso de agua y por vertido. Excluye del pago de cánones al uso doméstico, pero incluye a proveedores de servicio de agua potable, incluida la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). La ley establece que ambos cánones se calculen por volumen, aunque el reglamento debe determinar los parámetros aplicables. Según la reglamentación en vigor desde diciembre de 2022, los cargos por extracción serán de entre 0 USD y 0.35 USD por m^3. El cargo para entidades de suministro de agua y para uso doméstico será inicialmente de cero (Gobierno de El Salvador, 2022[17]).

Más allá de la LGRH, el marco legislativo también incluye otras leyes que siguen vigentes tras la aprobación de la LGRH en 2022.

La Ley de Riego y Avenimiento (LRA) de 1970 atribuye al Poder Ejecutivo la regulación del uso de agua para fines agrícolas y especifica el régimen de concesiones para riego. Este régimen no se corresponde con los regímenes especificados en la LGRH y debería considerarse tácitamente derogado por la LGRH.

La Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) de 1961, cuyo objetivo es mejorar la infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento, establece que la ANDA tiene prioridad en el uso u operación de cualquier cuerpo de agua nacional o privada que se considere necesario para el suministro público de agua o la descarga de aguas residuales (artículo 70). La extracción de agua para consumo humano no está regulada formalmente por la Ley de ANDA en las zonas rurales (MARN, 2017[12]). La LGRH ha llenado este vacío reglamentario y, asimismo, distingue entre el uso doméstico y el servicio de agua. El uso doméstico corresponde a extracciones de agua sin fines comerciales por hogares sin acceso a sistemas de distribución. El uso doméstico está protegido por la ley al ser parte del uso prioritario y no estar sometido a pagos, aunque la extracción por pozo artesanal sí está sometida a registro. Sin embargo, el servicio de agua por parte de sistemas independientes, como las Juntas de Agua está en principio sometido a autorización y al pago de un canon por volumen. A expensas de lo que disponga el desarrollo reglamentario de la ley, esta disposición podría poner en peligro aquellos sistemas locales de distribución de agua con finanzas más frágiles.

Además de regular la calidad del agua potable, el Código de Salud de 1988 establece que ninguna infraestructura pública o privada de agua destinada al consumo humano puede ser construida o modificada sin la autorización previa del Ministerio de Salud y que el Ministerio puede ordenar a cualquiera que corrija las deficiencias en la infraestructura de saneamiento.

Desde 2017, con la aprobación de la Ley de Prohibición de la Minería Metálica, El Salvador se ha convertido en el primer país del mundo en prohibir la minería metálica. Hasta 2017, la minería requería un permiso ambiental que cubría la prevención de la contaminación del agua, de acuerdo con la Ley de Minería de 1995, que establecía que el Ministerio de Economía (MINEC) podía declarar áreas incompatibles con las actividades mineras o canteras para proteger las aguas (subterráneas o superficiales) destinadas al abastecimiento de agua potable. Se han derogado todas aquellas disposiciones referidas a la minería metálica que se encontraban en la Ley de Minería, incluidas las

actividades de exploración, extracción, explotación y procesamiento, ya sea a cielo abierto o subterráneo. También, se prohíbe el uso de químicos tóxicos, como cianuro, mercurio y otros, en cualquier proceso de minería metálica.

La Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura de 2001 encomienda al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a través del Centro de Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura, el otorgamiento de concesiones acuícolas. De acuerdo con la Ley de Áreas Naturales Protegidas de 2005, su otorgamiento está sujeto a un estudio de impacto ambiental y a la emisión de un permiso ambiental por parte del MARN si las concesiones se ubican en ecosistemas frágiles, como tierras albinas en bosques salados. La LGRH mantiene el rol del MAG en la gestión del subsector acuícola pero otorga a la ASA la potestad de otorgar autorizaciones y permisos para el uso de aguas marinas. El desarrollo reglamentario de la LGRH deberá resolver los potenciales conflictos de responsabilidad.

Marco institucional

La LGRH establece una Autoridad Salvadoreña del Agua encargada de elaborar e implementar la Política Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y de aplicar el conjunto de la LGRH, incluida el otorgamiento de asignaciones y autorizaciones de uso y aprovechamiento del recurso hídrico, cobro de los cánones respectivos, auditoría y sanción por incumplimiento de condiciones de uso y permiso de vertidos. La ASA está también encargada de solucionar los conflictos por uso y aprovechamiento de agua y vertidos.

Antes de la creación de la Autoridad Salvadoreña del Agua, no existía una autoridad del agua, ni a nivel nacional ni a nivel de cuenca, que coordinase la gestión del agua entre sectores y gestionase los riesgos y las compensaciones para satisfacer las necesidades de agua. En cambio, la gestión de los recursos hídricos estaba compartimentada por sector.

La LGRH mantiene las atribuciones a otros entes en cuanto a distintos usos del recurso hídrico contenidas en otras leyes. Sin embargo, identifica a las otras entidades públicas como competentes para la gestión de subsectores sometidos a la asignación de recursos hídricos y la planificación de la ASA. Estos incluyen el sector de agua potable y saneamiento (gestionado con el Ministerio de Salud y el MARN respectivamente), el de uso agropecuario (por el MAG), y el de agua con fines hidroeléctricos (gestionado en parte por la CEL). Los usos para fines industriales y turísticos quedan bajo la gestión de la ASA.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) es responsable de proteger los recursos hídricos, tanto en cantidad como en calidad. Esto implica asegurar (LMA, artículo 49):

- la disponibilidad, cantidad y calidad del agua destinada al consumo humano y otros usos, a través de los estudios y directrices necesarios y con la participación de los usuarios
- que los habitantes utilicen prácticas correctas en el uso y vertido de los recursos hídricos
- que la calidad del agua se mantenga dentro de los límites de los estándares de calidad ambiental
- que toda descarga de sustancias contaminantes sea tratada previamente por la parte causante
- que todas las actividades de reutilización de aguas residuales tengan un permiso ambiental.

Desde 2014, de conformidad con una carta de entendimiento con el MARN, el Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES) ha recaudado fondos de compensación ambiental destinados a financiar acciones de compensación por impactos ambientales considerados inevitables durante el proceso de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de los proyectos y obras que realiza el MARN. Se trata de acciones en todos los ámbitos del medioambiente, incluido el agua. FONAES fue creado en 1994 y también está financiado con ayuda internacional. Los cánones por uso y aprovechamiento de agua sustituyen en el nuevo ordenamiento a la compensación ambiental por impermeabilidad. La ley prevé la disolución del FONAES y la asunción de sus atribuciones por la nueva Agencia Salvadoreña del Agua (Asamblea Legislativa, 2022[18]).

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) es responsable de asegurar el uso eficiente del agua para riego, creando y manteniendo un registro de permisos de riego para todos los regantes. MAG supervisa cuatro distritos de riego que cubren 7 000 hectáreas (arroz, maíz, frijoles, etc.); además, 700 regantes (individuales y colectivos) registrados oficialmente riegan 23 000 hectáreas (principalmente pastos y caña de azúcar).

El Ministerio de Obras Públicas y de Transporte (MOPT) está a cargo del diseño y construcción de las infraestructuras de regulación del caudal de los ríos para el control de inundaciones. El MOPT también es responsable de la gestión de emergencias relacionadas con el agua, como taponamiento y drenaje de tierras donde se han formado barrancos después de fuertes lluvias.

El Ministerio de Salud (MINSAL) establece y monitorea el cumplimiento de los estándares de calidad en todas las fuentes de agua para consumo humano. El MINSAL también es responsable de monitorear los tanques sépticos.

ANDA es responsable de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, junto con los municipios, las juntas de agua y otras instituciones (ver la sección sobre suministro de agua y saneamiento). El Ministerio de Economía (MINEC) autoriza las tarifas de agua que aplica ANDA, que serán elaboradas por la ASA, y el Ministerio de Hacienda gestiona las transferencias presupuestarias para equilibrar las cuentas de ANDA.

CEL es el único operador mayorista de energía hidroeléctrica, que posee y opera el 97 % de la capacidad hidroeléctrica del país a través de cuatro centrales (la energía hidroeléctrica suministra el 36 % de la electricidad producida en El Salvador).

El Ministerio de Desarrollo Local (MINDEL) apoya la creación y el mejoramiento de infraestructura básica, como el agua, en los municipios más pobres a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), creado en 1990 y dotado con 77 millones de USD en fondos públicos en 2020. Alrededor del 10 % del FISDL se dedica a la infraestructura básica; la mayor parte apunta a proporcionar apoyo financiero directo a los más pobres. El Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET) subsidia la tarifa de electricidad para el bombeo de aguas subterráneas. Fundado en 1998, el FINET apunta a facilitar el acceso de los sectores rurales y las personas de bajos ingresos a los servicios de electricidad y telefonía (el FINET es administrado por FIDSL).

La ley GIRH había encomendado al entonces Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN) la tarea de desarrollar políticas de agua para todos los usos; MIPLAN creó una Oficina Especializada del Agua (OEDA) en 1981 con este propósito. Desde entonces, la OEDA ha sido transferida a ANDA, bajo el nombre de Unidad Especializada del Agua (UEDA), para brindar asistencia técnica al Comité Ejecutivo de Protección de los Recursos Hídricos (CEPRHI), creado en 1987 y compuesto por MAG, MINSAL, MOP, el Ministerio del Interior y ANDA. Hasta 1998, el CEPRHI emitió resoluciones para prevenir los impactos negativos en el agua por la actividad económica. Por ejemplo, CEPRHI condicionó la construcción y operación de una fábrica de bebidas en Nejapa a la protección de un área de recarga del acuífero, a la supervisión de ANDA de la extracción de agua por parte de la planta y a la prohibición del vertido de las aguas residuales de la planta al río San Antonio. CEPRHI se eliminó gradualmente con la promulgación de la LMA en 1998, y el desarrollo económico desde entonces requirió un permiso ambiental del MARN. Desde 2010, el Comité Técnico Ejecutivo Interinstitucional (CTEI) —primero bajo la autoridad de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) y luego bajo la autoridad del comisionado presidencial del agua (de octubre de 2020 a junio de 2021)— facilita la coordinación institucional en la elaboración de políticas y legislación en materia de gestión de recursos hídricos.

La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de 2011 no considera el nivel de la cuenca. Sin embargo, algunos municipios y comunidades se han unido espontáneamente en estructuras a nivel de microcuenca o subcuenca para mejorar la gestión de los recursos hídricos a nivel local. Estas estructuras son un primer paso importante en el desarrollo de la gestión de las cuencas hidrográficas.

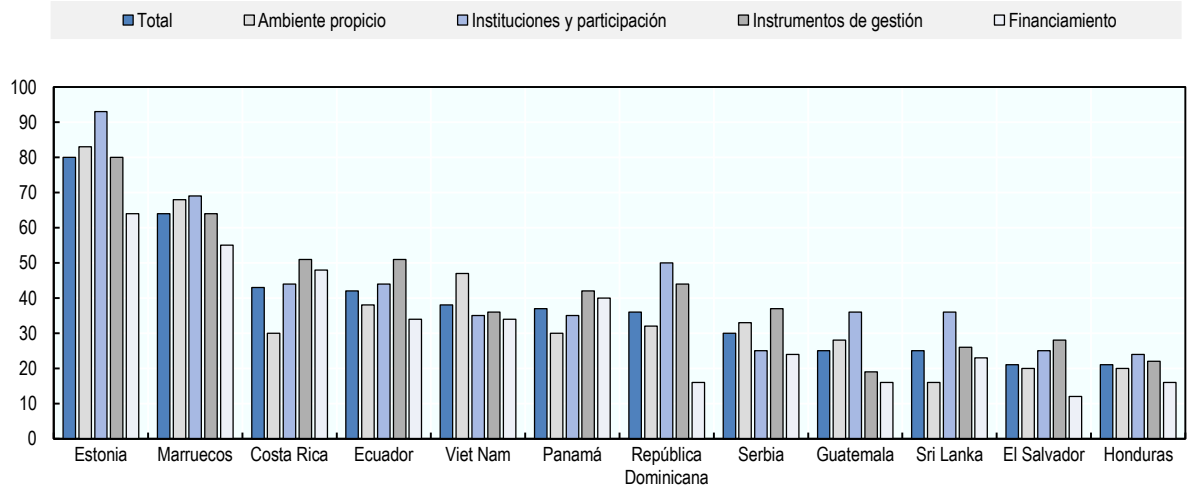
La LGRH crea tres “organismos de cuenca” para tres zonas hidrográficas para la gestión de los recursos hídricos: la cuenca del río Lempa, la zona hidrográfica Paz-Jaltepeque y la zona hidrográfica Jiquilisco-Goascorán. Los organismos zonales de cuenca están descritos en la LGRH como entes administrativos de gestión, aunque el nivel de diferenciación en gestión (p. ej., en el cobro de cánones diferenciados por cuenca) se determina por la reglamentación de la ley. La ley permite que se apliquen cargos diferenciados dependiendo de factores medioambientales, aunque se espera que estos cargos se determinen de manera centralizada. Aunque la ley define las subcuencas y microcuencas hidrográficas, no estipula ningún rol para organismos a ese nivel para la gestión del recurso hídrico. Tampoco identifica explícitamente a las cuencas integradas en las zonas hidrográficas más amplias para la gestión del recurso a nivel local.

Política de gestión integrada de los recursos hídricos de El Salvador

Con el apoyo de Global Water Partnership (GWP), el MARN llevó a cabo una evaluación del indicador 6.5.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas “Grado de implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos” para informar el progreso de la GIRH en El Salvador. Involucró un taller con más de 80 participantes de diferentes instituciones y organizaciones de la sociedad civil e implicó asignar una puntuación en una escala de 0 a 100 a unas 30 preguntas que cubren las cuatro dimensiones de la GIRH. El resultado muestra que El Salvador no había avanzado mucho hacia la GIRH de acuerdo con los estándares de ONU-Agua (Gráfico 6.5). Es especialmente preocupante el bajo nivel de financiación en comparación con los países de referencia.

Gráfico 6.5. El Salvador está rezagado en la consecución del objetivo de gestión integrada de los recursos hídricos

Nivel de implementación de 0 (muy bajo) a 100 (muy alto), 2017



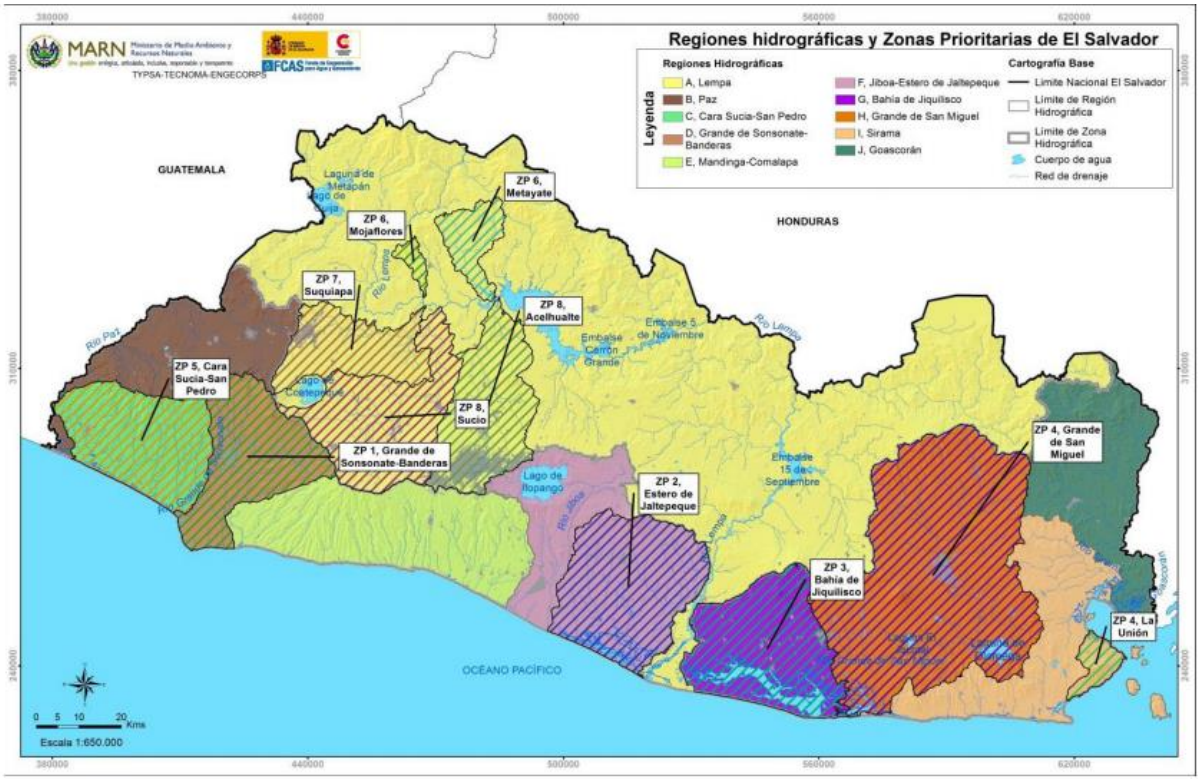
Notas: Grado de implementación de la gestión integrada de los recursos hídricos (0 a 100)
- Entorno propicio: políticas, leyes y planes para respaldar la implementación de la GIRH
- Instituciones y participación: el abanico de funciones de las instituciones políticas, sociales, económicas y administrativas y de otros grupos de interesados que contribuyen a la implementación
- Instrumentos de gestión: los recursos y actividades que permiten que los encargados de la toma de decisiones y los usuarios escojan una línea de actuación de forma racional y con conocimiento de causa
- Financiación: presupuestación y financiación que se habilita y se emplea para el desarrollo y la gestión de recursos hídricos (al margen del suministro de agua potable y el saneamiento) de diversas fuentes.

Fuente: Agua ONU, (2020[11]), The 2020 Data Drive: Joining Forces to Report on Progress towards Sustainable Development Goal (SDG) 6.

StatLink https://stat.link/f5ikry

El Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PNGIRH) de 2017 y la Estrategia Nacional de Recursos Hídricos de 2013 sientan las bases de la política de GIRH de El Salvador. Algunas medidas del PNGIRH son de alcance nacional, otras se relacionan con zonas de acción prioritaria. El Salvador delimitó (en la década de 1970) diez regiones hidrográficas (RH): una cuenca trinacional (RH Lempa, de la cual El Salvador comparte 57 %, Honduras 29 % y Guatemala 14 %), dos cuencas binacionales (RH Paz, de la cual 59 % está en Guatemala y RH Goascorán, 56 % de la cual está en Honduras) y siete cuencas nacionales más pequeñas (Gráfico 6.6). El PNGIRH ha identificado ocho zonas prioritarias (ZP) para la gestión integrada de los recursos hídricos en estas diez cuencas: tres dentro de la cuenca del Lempa y cinco como todo o parte de seis cuencas nacionales (Gráfico 6.6). Los asuntos clave en estas ZP se relacionan con los conflictos sobre el uso del agua, la contaminación de los ríos por vertidos de aguas residuales sin tratar, las inundaciones, la intrusión de agua salada en los acuíferos, la erosión del suelo y la falta de agua para el desarrollo económico (turismo, riego) (Cuadro 6.2).

Gráfico 6.6. El Salvador se subdivide en diez regiones hidrográficas



Fuente: (MARN, 2017[12]), *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador, con énfasis en zonas prioritarias*.

El plan de acción del PNGIRH de 2017 estima el costo de las medidas para avanzar en la implementación de la GIRH en USD 2.5 mil millones para 2022 (Cuadro 6.3). Más de la mitad (53 %) se relaciona con la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas y el 44 % con infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento (AAS) (14 % y 30 % respectivamente). Las medidas de AAS están cubiertas por el Plan Nacional de Agua y Saneamiento (PLANAPS) (ver la sección sobre suministro de agua y saneamiento).

En 2000, como parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, El Salvador se comprometió a tratar de proveer acceso a servicios *mejorados* de agua potable al 87 % de su población y al 88 % para el saneamiento, para 2015. El PNGIRH establece el objetivo de asegurar la cobertura de agua potable *segura* en áreas urbanas y rurales para el 95 % y 79 % de la población, respectivamente, para 2022. En 2019, El Salvador ya había superado la meta en áreas urbanas (cobertura

del 96 % contando distribución por red y toma de agua pública[8]), pero está rezagado en las áreas rurales con solo un 51 % de cobertura, incluido el 28 % con toma de agua pública (ver la sección sobre suministro de agua y saneamiento y el Anexo 6.A). El plan de acción del PNGIRH también prevé más infraestructura de saneamiento. De hecho, la fuerte contaminación microbiológica y orgánica detectada en la mayor parte de las vías fluviales de El Salvador se debe, en gran medida, a la escasa cobertura de la red de alcantarillado y al tratamiento insuficiente o incluso inexistente de las aguas residuales urbanas e industriales antes de su vertido en el medioambiente. La descarga directa de aguas residuales industriales sin tratar al medioambiente es un problema importante en El Salvador.

Cuadro 6.2. El Salvador ha demarcado ocho zonas prioritarias para la gestión integrada de los recursos hídricos

Región hidrográfica	Zona prioritaria[1]	Caracterización general (asuntos clave).
Grande de Sonsonate - Banderas	ZP 1	Conflicto por el uso del agua entre la energía hidroeléctrica (número considerable de microcentrales), el riego y el suministro de agua potable. El río Grande de Sonsonate sirve como sistema de alcantarillado para la ciudad de Sonsonate y todos los pueblos más pequeños de la cuenca. La cuenca del río Banderas es más agrícola (cereales, caña de azúcar, pastos) estando escasamente poblada.
Estero de Jaltepeque y Bahía de Jiquilisco	ZP 2 y 3	Las llanuras costeras de la Bahía de Jiquilisco y Estero Jaltepeque están afectados por problemas de inundaciones, saneamiento ambiental y falta de agua potable; la Bahía de Jiquilisco y el parte del estero de Jaltepeque se utilizan para la agricultura intensiva siendo sitios Ramsar con alto potencial de desarrollo turístico.
Grande de San Miguel y Sirama	ZP 4	Las aguas superficiales del río Grande de San Miguel están contaminadas por el vertido de aguas residuales urbanas sin tratar; una demanda potencial de agua para riego amenaza las aguas subterráneas en la cuenca media y baja de la zona, dado el alto potencial de desarrollo agrícola. El río Sirama y muchos pequeños arroyos desembocan en el Golfo de Fonseca (La Unión) con agua contaminada por vertidos no tratados de la ciudad de La Unión y hay vertidos directos al Golfo; la ya alta presión sobre los escasos recursos hídricos en la zona aumentará en el futuro (demanda de agua potable).
Cara Sucia - San Pedro	ZP 5	Zona afectada por inundaciones en la llanura costera occidental, por la intrusión de agua salada en los acuíferos (sobreexplotados por el cultivo de la caña de azúcar), por graves problemas de saneamiento y mala cobertura del suministro de agua potable. La economía es impulsada por la agricultura, con café en la parte alta de las cuencas y granos básicos y caña de azúcar en la parte baja; la escasez de agua limita el potencial de riego.
Lempa	ZP 6	En la parte norte de la zona, el cultivo de cereales (maíz y sorgo) en tierras destinadas a la forestación (fuertes pendientes) provoca graves problemas de erosión del suelo en las cuencas de los ríos Mojaflores y Metayate; problemas de inundaciones cerca del río Lempa; leve contaminación de aguas superficiales por vertidos de aguas residuales de la ciudad de Nueva Concepción; ganadería en la parte sur de la zona, que tiene potencial de riego
	ZP 7 y 8	Cuencas ubicadas en meseta central del país; el problema crítico es la contaminación de las aguas superficiales por vertidos de aguas residuales de la ciudad de Santa Ana (cuenca Suquiapa) y el área metropolitana de San Salvador (AMSS) (cuencas Sucio y Acelhuate). La presión sobre los recursos hídricos es crítica debido a la demanda de agua potable en AMSS y Santa Ana. El río Sucio está contaminado por descargas industriales y agrícolas (distrito de riego de Zapotitán) antes de desembocar en el embalse Cerrón Grande, que es un sitio Ramsar.

Nota: 1. Según el PNGIRH 2017.
Fuente: (MARN, 2017[12]), *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador, con énfasis en zonas prioritarias*.

Cuadro 6.3. El Salvador estima las necesidades para la gestión integrada de los recursos hídricos en 2 500 millones de dólares en el corto plazo

Medidas del plan de acción del PNGIRH	Alcance[1]	Presupuesto	
		millones de dólares	% prioridad medio y alta
Recursos hídricos		**1 680**	
Finalizar dos proyectos de centrales hidroeléctricas en espera (Chaparral y Cimarrón, ambas en la cuenca del río Lempa).	N	1 345	100 (máxima prioridad)[2]
El trasvase de agua del río Lempa al río Mojaflores al futuro embalse El Cimarrón a la planta de tratamiento de agua potable (PTAP) en Las Pavas (AMSS)[3] y del Lago Ilopango, el lago más grande de El Salvador, al PTAP en Guluchapa (Soyapango, segunda ciudad de El Salvador).	N	263	100 (máxima prioridad)[3]
Ampliar la infraestructura de suministro público de agua.	ZP	38	98
Limpieza de desechos y Jacinto de agua en aguas superficiales.	N	8	100 (máxima prioridad)
Plan nacional de control de erosión de suelos; plan nacional para la restauración de los lechos naturales de los ríos ("cauce") y fajas marginales y su inclusión en el Dominio Público Hídrico (DPH).	N	8	100
Revestimiento de canales de riego en Distritos de riego existentes.	ZP	6	18
Ampliar área de riego (obras de infraestructura).	N	4	100 (máxima prioridad)[3]
Estudio para identificar la ubicación de nuevos pozos perforados.	ZP	4	98
Nuevos pozos perforados para ampliar el riego.	ZP	2	86 (máxima prioridad)[3]
Estudio del caudal ambiental en diferentes ríos del país para lograr un mayor conocimiento sobre los caudales ambientales y establecer una metodología de cálculo del caudal propia del país.	N	2	93
Calidad del agua.		**712**	
Ampliar la infraestructura de alcantarillado y planta de tratamiento de aguas residuales.	ZP	712	92
Gestión del riesgo de inundaciones y sequías.		**20**	
Evaluación de control de inundaciones.	ZP	13	81
Medidas para mejorar el almacenamiento de agua o la reutilización de aguas residuales en cultivos de secano.	N	6	100
Gobernanza.		**21**	
a. Realización de un programa de gobernanza y planificación para la gestión, seguimiento y control de los recursos hídricos del PNGIRH. b. Estudio de viabilidad de una red de estaciones climatológicas y de pluviometría.	N	21	99 ([a] es máxima prioridad)
Otro.		**97**	
Ampliar y rehabilitar las redes de abastecimiento de agua y saneamiento.	N	97	100 (máxima prioridad)[3]
Total		**2 529**	

1. N = nacional; ZP = zona prioritaria.
2. Medidas ya previstas o en proceso ante el PNGIRH.
3. La planta potabilizadora de las Pavas PTAP suministra el 42 % del agua potable al Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y sus alrededores (1.6 millones de habitantes) con agua que proviene del río Lempa.
Fuente: (MARN, 2017[12]), *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador, con énfasis en zonas prioritarias*.

Luego de deducir los costos de gobernanza, solo el 2 % de las necesidades financieras estimadas por el plan de acción del PNGIRH se relacionan con la gestión de los recursos hídricos *per se* (riesgo de escasez

de agua, riesgo de contaminación del agua, riesgo de inundación). Y la mayor parte se refiere a medidas de mitigación de riesgos —como infraestructura de control de inundaciones, aumento del suministro de agua en la agricultura, limpieza de Jacinto de agua en cuerpos de agua— en lugar de medidas de prevención de riesgos (como restaurar llanuras aluviales, reducir la demanda de agua, gestionar el uso de nutrientes en la agricultura). Las medidas clave de la GIRH como la conservación de los suelos de montaña (para mejorar la infiltración del agua de lluvia y prevenir deslizamientos de tierra), la restauración de ríos y el establecimiento de caudales ecológicos (para regular los caudales de agua, prevenir inundaciones, preservar la vida acuática) están en su mayor parte solo previstas en la etapa de planificación (no se puede imponer caudal ecológico en ausencia de disposición legal en la LMA). Una excepción notable es la decisión de incluir bandas marginales a lo largo de los ríos en el dominio público hidráulico, que se implementa a través de la LGRH; es un paso muy importante e innovador (ningún país de la OCDE lo hace) hacia la restauración de los ríos.

En general, el plan de acción hace especial hincapié en la construcción de nuevos embalses multipropósito (energía hidroeléctrica combinada con abastecimiento público de agua) a pesar de las preocupaciones sobre la aceptación pública de estos grandes proyectos de infraestructura. Con respecto a los usos consuntivos del agua (usos que retiran el agua del medioambiente), el plan de acción se enfoca en medidas del lado de la oferta, incluida la infraestructura de abastecimiento público de agua y riego y la excavación de nuevos pozos. Hay muy poca gestión de la demanda, como medir el consumo de agua en las áreas rurales (ANDA lo hace en las áreas urbanas), establecer límites de extracción de agua e introducir incentivos económicos como el impuesto a la extracción. Este capítulo propone un enfoque de gobernanza basado en el riesgo para abordar las preocupaciones de aceptación pública con respecto a (i) grandes proyectos de inversión con un impacto en el agua (según el trabajo de la OCDE) y (ii) la extracción de agua subterránea frente a la demanda competitiva (según la experiencia australiana).

Aparte del saneamiento del sector doméstico, el plan de acción no presta suficiente atención a mejorar la calidad del agua frente a las presiones de contaminación de otros sectores (industria, agricultura, acuicultura e hidroeléctrica), los cuales se regulan mediante permisos ambientales. Esto implicaría aplicar el principio de “quien contamina paga”, como gravar el vertido de aguas residuales no tratadas al medio natural por la industria, pesticidas y exceso de nutrientes en la agricultura y la acuicultura, obstáculos a la migración de peces y transporte de sedimentos en los ríos para el sector hidroeléctrico. La sección de este capítulo sobre instrumentos económicos muestra cómo los instrumentos económicos pueden crear incentivos para prevenir la escasez de agua y la contaminación del agua mientras generan ingresos para financiar la GIRH (basado en la experiencia francesa).

Las premisas de gestión ambiental de la GIRH del plan de acción son pasos en la buena dirección que deben ser seguidos rápidamente por acciones concretas. Esto se refiere en particular a la implementación de caudales ecológicos (a través de regulación directa), promoviendo la conservación del agua y el suelo por los bosques en la cuenca alta y mediante la agricultura río abajo (a través de pagos por servicios ecosistémicos) y la restauración del espacio para los ríos (combinación de regulación directa y apoyo financiero público). Este capítulo ilustra cómo los instrumentos económicos pueden ayudar a rehabilitar ríos (según la experiencia suiza) y conservar el agua y el suelo en las cuencas hidrográficas (según la experiencia de Perú).

En términos de gobernanza, el plan de acción propone “analizar el tejido normativo e institucional actual y las herramientas de que disponen las distintas organizaciones para llevar a cabo la GIRH”. Asimismo, propone “establecer un órgano de gobierno que regule, controle y supervise la GIRH y garantice el cumplimiento de la legislación sobre aguas y el PNGIRH a la vez que se asegura: (i) que las instituciones sectoriales garanticen el cumplimiento de la legislación sectorial en armonía con la legislación sobre aguas y (ii) el buen funcionamiento de los mecanismos multisectoriales de coordinación y consulta para la toma de decisiones y el monitoreo de la GIRH”.

Sin embargo, el plan de acción no aborda la cuestión de la gobernanza del agua por cuenca hidrográfica. El Salvador ha demarcado diez regiones hidrográficas (RH) en el mapa, pero no ha creado agencias de cuencas para implementar la GIRH a la escala de estas cuencas en ausencia de un marco legal. Responder a presiones en zonas prioritarias no es lo mismo que gestionar riesgos y compensaciones a escala de cuenca, como recomienda la OCDE (2015[19]), siendo la cuenca la unidad hidrológica natural. Con la creación de la ASA y los "Organismos zonales de cuenca" como servicios delegados de la autoridad del agua (sistema similar al del Perú), el tema clave es el financiamiento de la GIRH en cada cuenca. Un posible enfoque para encomendar a las agencias de agua el financiamiento de las medidas de GIRH, y así hacer valer su autoridad, es aplicar el principio de que "el agua paga por el agua". La introducción de cargos por uso de agua y vertidos de aguas residuales al cuerpo receptor permiten dirigir sus ingresos a la restauración de ecosistemas acuáticos, control de la contaminación y protección de los recursos hídricos, como contempla la Ley General de Recursos Hídricos.

Para las cuencas transfronterizas, la gobernanza de la GIRH debería ser idealmente a escala de toda la cuenca, por ejemplo, en el marco de una comisión internacional que reúne a las partes como es el caso de muchos ríos internacionales (Rin, Danubio, etc.). Esto no impide la gobernanza propia de las cuencas salvadoreñas, las cuales serán coordinadas con las demás cuencas en el marco de la Comisión Internacional. El Salvador ya ha tomado medidas encomiables para fortalecer la cooperación relacionada con el agua con sus vecinos. Por ejemplo, desde 2001 el Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa apunta a mejorar la calidad de vida y el medioambiente en esta región denominada Trifinio (en referencia a la confluencia de tres fronteras de El Salvador, Honduras y Guatemala). El objetivo es romper el ciclo de pobreza y degradación de los recursos naturales (con especial énfasis en la conservación del bosque nuboso alrededor del macizo de Montecristo). La cuenca alta del río Lempa se ha dividido en zonas teniendo en cuenta el potencial agrícola y las preocupaciones ambientales; se han priorizado 23 subcuencas con base en potencial y riesgo hídrico, vocación agrícola y forestal, vulnerabilidad a la erosión, sobreexplotación de suelos. Se construyeron y mejoraron pequeños sistemas de abastecimiento de agua, letrinas, sumideros, minisistemas de riego, se capacitó a los bomberos forestales y se estableció la Asociación de Alcaldes de la Cuenca Alta del Río Lempa para reducir la contaminación del río Lempa. El programa está cofinanciado por ayuda internacional y fuentes nacionales de los tres países.

El Salvador también comparte tres acuíferos transfronterizos al oeste del país, uno con Honduras y Guatemala y los otros dos con Guatemala. Su uso para consumo humano, riego e industria se ha incrementado gradualmente sin ningún control sobre los volúmenes explotados a ambos lados de la frontera (MARN, 2013[13]). Como en el caso de las cuencas hidrográficas, se debe buscar la cooperación a escala de la cuenca de recarga del acuífero. El Salvador está trabajando en una hoja de ruta para establecer un organismo binacional para la gestión del acuífero Ocotepeque-Citalá con enfoque de cuenca a través del proyecto Gobernanza de Recursos de Agua Subterránea en Acuíferos Transfronterizos (GGRETA, por sus siglas en Inglés).

El plan de acción del PNGIRH tiene como objetivo promover una "cultura del agua" a través de medidas generales como la integración del concepto de GIRH en el currículo educativo (a nivel primario y secundario) y la creación de una "política pública de participación ciudadana". También se debe desarrollar una cultura del agua en el campo, confrontando a las partes interesadas con los problemas del agua específicos del sitio. El desarrollo de un enfoque del diálogo social basado en el riesgo, como se propone en la sección 6.4, puede ayudar.

El desarrollo de la Ley General de Recursos Hídricos es un paso fundamental para desarrollar la GIRH en El Salvador, que ha estado en marcha desde 2006. La ausencia de esta ley de aguas ha impedido la implementación del principio de "el agua paga por el agua", lo que permitiría establecer una gobernanza de los recursos hídricos a nivel de cuenca, es decir, que permitiría a los actores de la cuenca financiar la gestión a nivel de cuenca a través de un sistema de cargos, cuyos ingresos se asignarían a la agencia/autoridad de la cuenca. La ley también podría permitir abordar de manera integral y coherente

(de manera integrada) la delimitación y gestión de áreas de riesgo, incluyendo áreas de escasez de agua, áreas de protección de puntos de extracción de agua potable, áreas vulnerables a nitratos, zonas con riesgo de inundación, zonas con riesgo de sequía, masas de agua sensibles a la contaminación, etc. La mayoría de los países han aprobado una ley de aguas, incluidos los países vecinos (Costa Rica en 1942, Panamá en 1966, Honduras en 2009, Nicaragua en 2010), aunque solo Francia aplica plenamente el principio de que el agua paga por el agua, lo que lo convierte en un país modelo para la gobernanza del agua por cuenca.[9] Un Código de Aguas destinado a popularizar los elementos clave de la nueva ley general de aguas podría contribuir de manera útil al desarrollo de una cultura del agua en el país.

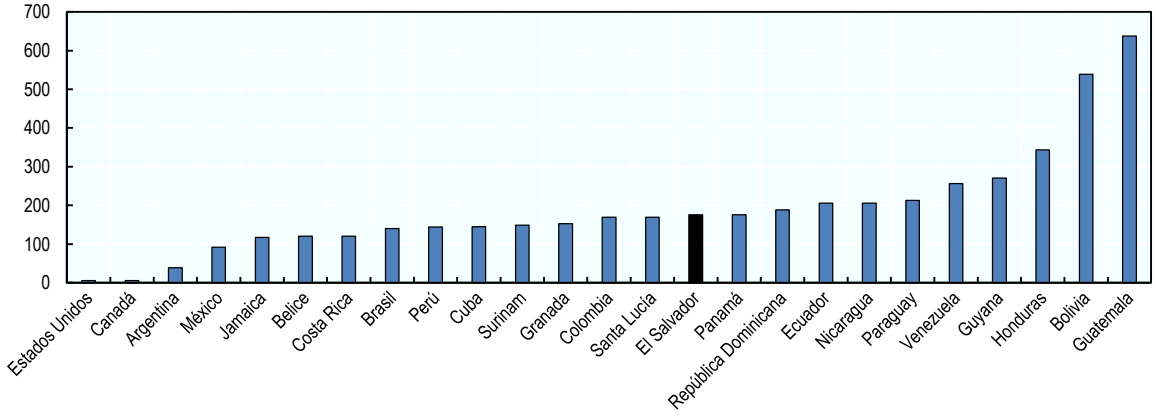
Hacia el abastecimiento de agua y el saneamiento para todos

Los 193 Estados Miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas acordaron por unanimidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015. La Agenda 2030 estableció 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el período 2015-30, incluido el ODS 6 “Garantizar la disponibilidad y gestión sostenible de agua y saneamiento para todos”.[10] Por lo tanto, El Salvador se compromete a lograr el acceso universal a agua y saneamiento *seguros* para 2030.

Los beneficios para la salud del suministro de agua y saneamiento seguros son importantes. La carga de enfermedad atribuible al agua, saneamiento e higiene (WASH, por sus siglas en inglés) de mala calidad en El Salvador está en el rango medio de los países de ingresos bajos y medianos de América Latina, pero mucho más alta que en países de ingresos altos como Canadá y Estados Unidos (Gráfico 6.7).

Gráfico 6.7. El agua, el saneamiento y la higiene no seguros son una gran carga de enfermedad

Tasa AVAD (años de vida ajustados por discapacidad) por 100 000 habitantes (2016)



Nota: Carga de enfermedad por mortalidad y morbilidad medida por el indicador de Año de Vida Ajustado por Discapacidad (AVAD); selección de países de ingresos bajos y medianos en América Latina más Canadá y Estados Unidos.
Fuente: OMS, (2019[20]), “Safer Water, Better Health. 2019 Update”, Organización Mundial de la Salud, Ginebra.

StatLink https://stat.link/nq290a

Marco institucional

El sector de abastecimiento de agua y saneamiento (AAS) en El Salvador se centralizó en 1961 con la creación de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) como entidad autónoma. ANDA brinda servicios de abastecimiento de agua potable a alrededor del 95.7 % de la población urbana, correspondiente a 168 municipios (de 262) y atiende a 76 de los 85 municipios que cuentan con sistema

de alcantarillado (los otros 9 son atendidos por operadores descentralizados). En 2004, se inició un proceso de reforma del sector de AAS con el objetivo de brindar a los municipios la posibilidad de administrar ellos mismos los servicios de AAS e introducir operadores privados. ANDA comenzó a subcontratar la gestión del servicio a los municipios mediante contratos renovables de 5 años, mientras conservaba la propiedad de la infraestructura. Nacidos de la reforma de 2004, los sistemas de agua descentralizados siguen siendo modestos en cobertura; solo abastecen de agua al 3.7 % de la población del país (230 000 personas). Existen tres tipos de sistemas de agua descentralizados: mixto público-privado, municipal con participación comunitaria y entidad sin fines de lucro. Un obstáculo para su desarrollo es la falta de incentivos para invertir en nueva infraestructura de AAS, y ANDA conserva la propiedad.

Además de la ANDA y los operadores descentralizados, los otros operadores de AAS son:

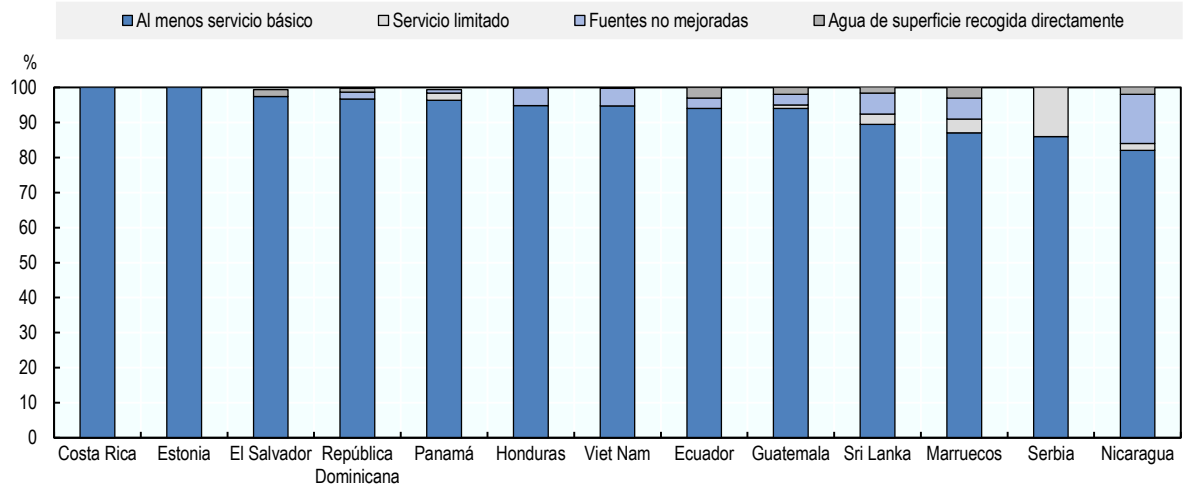
- Unas 800 juntas de agua y asociaciones comunitarias[11] abastecen de agua a alrededor del 30 % de la población rural (700 000 personas). Las tarifas a los usuarios son generalmente mucho más altas que las que cobra la ANDA, excepto en los municipios más pobres donde el Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (FINET) subsidia la tarifa de electricidad para el bombeo de aguas subterráneas. Fundado en 1998, el FINET apunta a facilitar el acceso de los sectores rurales y las personas de bajos ingresos a los servicios de electricidad y telefonía (el FINET es administrado por FIDSL).
- 95 municipios poseen y operan su sistema de AAS, que cubren el 0.6 % de la población total (40 000 personas).
- Los proyectos de zonas residenciales e industriales han creado sus propios sistemas de AAS para llenar la brecha de infraestructura de ANDA; esto cubre el 1.6 % de la población del país (equivalente a 100 000 personas).

Necesidades de inversión

El Salvador ha avanzado en la prestación de servicios de AAS. Según ONU-Agua, la gran mayoría de la población salvadoreña (97 % en 2017) utiliza un servicio de agua potable administrado de manera segura, una proporción alta en comparación con los países de referencia (Gráfico 6.8). Aun así, según ONU-Agua, la mayoría de la población salvadoreña (87 % en 2017) utiliza un servicio de saneamiento administrado de manera segura, un resultado promedio en comparación con los países de referencia, pero mejor desempeño que los países vecinos (Gráfico 6.9).

Gráfico 6.8. El Salvador tiene una alta cobertura de abastecimiento público de agua

Servicio de agua como porcentaje de la población, 2017

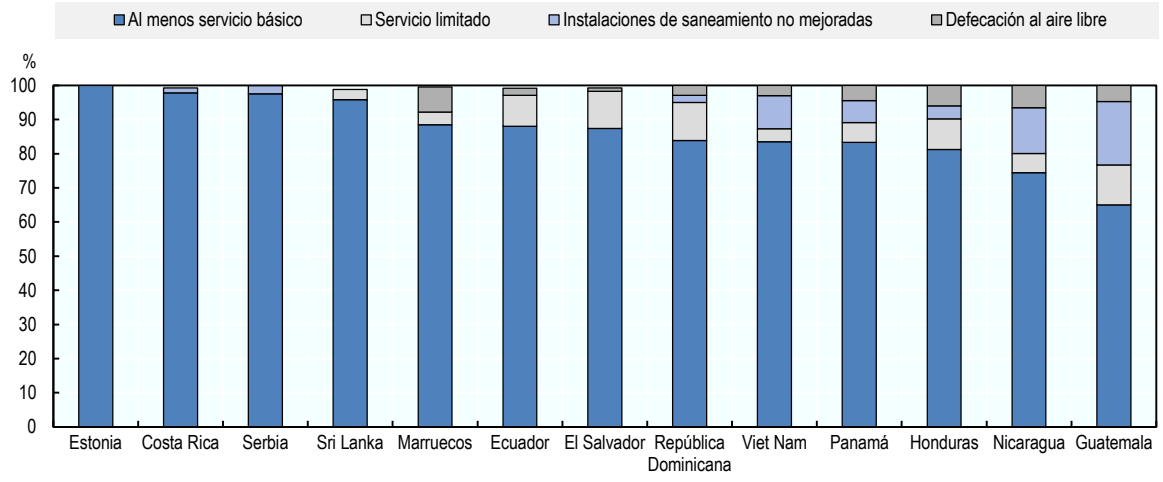


Fuente: Agua ONU, (2020[11]), *The 2020 Data Drive: Joining Forces to Report on Progress towards Sustainable Development Goal (SDG) 6*, https://sdg6data.org/indicator/6.1.1.

StatLink https://stat.link/e67krp

Gráfico 6.9. El Salvador tiene una cobertura de saneamiento relativamente buena

Servicio de saneamiento como porcentaje de la población, 2017



Fuente: Agua ONU, (2020[11]), *The 2020 Data Drive: Joining Forces to Report on Progress towards Sustainable Development Goal (SDG) 6*, https://sdg6data.org/indicator/6.2.1a.

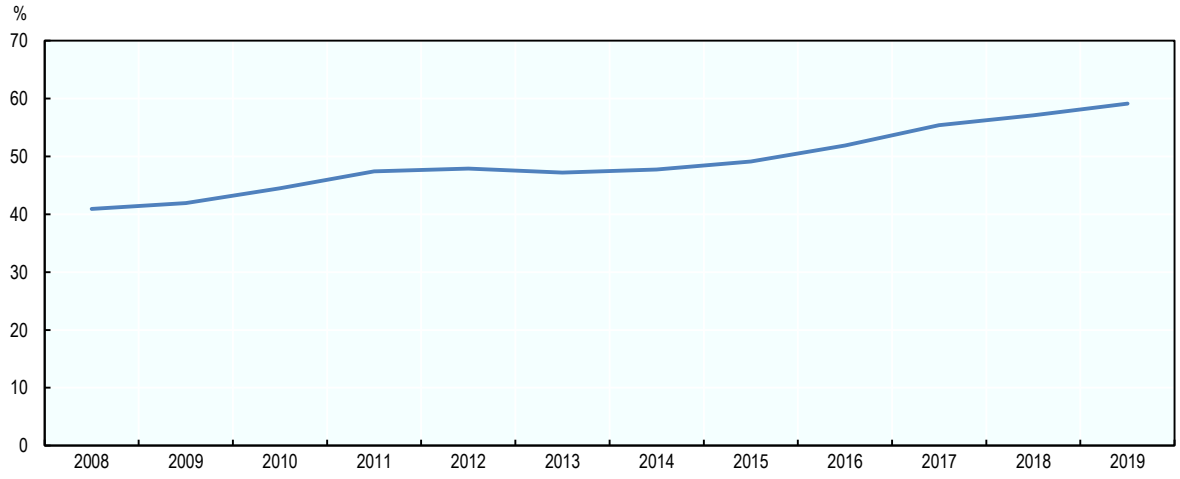
StatLink https://stat.link/c5yqk0

Sin embargo, las estadísticas nacionales difieren sustancialmente. Según el último boletín estadístico de ANDA, en 2019 el 96 % de la población urbana se benefició de un suministro de agua potable mejorado, incluida agua de red y toma de agua pública, pero solo el 41 % de la población rural. Aun así, según ANDA, en 2019 el 89 % de la población urbana se benefició de un saneamiento mejorado, que incluye

alcantarillados, tanques sépticos y letrinas, pero solo el 54 % de la población rural. Los datos del MINEC, extraídos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2019, también muestran una cobertura del suministro de agua potable mejorado del 96 % en las áreas urbanas, pero una cobertura mucho menor (78 %) en las áreas rurales. Los datos del MINEC para la cobertura de saneamiento mejorado son mucho más altos que los de ANDA (98 % y 91 % para áreas urbanas y rurales, respectivamente). El siguiente análisis se basa en datos de ANDA.

En 2019, más del 4 % de la población urbana (180 000 personas) todavía se abastecía de fuentes de agua potable no mejoradas, incluidos camiones cisterna, y casi el 60 % (1.45 millones de personas) en las zonas rurales (Anexo 6.A). Los hogares que compran agua por camión cisterna pagan hasta 25 veces más que los clientes de ANDA por el agua en tuberías (MARN, 2013[13]). ANDA y los operadores descentralizados reportan pérdidas de agua potable debido a conexiones ilegales, robo de agua de hidrantes, agua no facturada y pérdidas en las redes de distribución (muchas datan de la década de 1960) (ANDA, 2020[21]). La tasa de pérdidas en tuberías aumentó del 41 % en 2008 al 59 % en 2019 (Gráfico 6.10).

Gráfico 6.10. Las pérdidas de la red canalizada de suministro de agua continúan aumentando



Fuente: Boletines estadísticos anuales de ANDA.

StatLink https://stat.link/ep5b6g

En la mayoría de las zonas atendidas por ANDA, el servicio de agua potable es irregular, oscilando entre 16 horas diarias en algunas zonas y menos de 4 horas diarias e incluso una vez cada cuatro días en otras, como lo muestra la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL) realizada en 2002 (Carpio, Flores y Hernández, (2010[22])). En 2017, la ONG Unidad Ecológica Salvadoreña estimó que el consumo de agua de los hogares conectados a la red pública variaba entre 81 litros por habitante por día (lhd) y 531 lhd y que el 7 % de los hogares urbanos (8 % en áreas rurales) tenían que depender de los camiones cisterna (UNES, 2017[23]). En comparación, los países de la OCDE con alto consumo doméstico de agua están entre 200 y 450 lhd (este es el caso de Australia, Canadá, Japón, México y Estados Unidos) mientras que los "países de rango medio" están entre 130 y 180 lhd.

En 2019, el saneamiento no mejorado afectó al 11 % de la población urbana (470 000 personas) y al 46 % de la población rural (1.13 millones de personas) (Anexo 6.A). Estos datos excluyen el tratamiento de aguas residuales. Según ANDA, en 2020, solo el 8 % de las aguas residuales domésticas del país fueron tratadas antes del vertido al medioambiente. En comparación, la proporción de aguas residuales tratadas de forma segura en 2015 fue del 92 % en Estonia, del 43 % en Ecuador y Marruecos y del 25 % en Serbia (ONU-Agua, 2020[11]). Todos los países de la OCDE tienen al menos el 60 % de su población conectada

a una planta de tratamiento de aguas residuales con tratamiento secundario o terciario; el tratamiento primario sigue estando muy extendido en algunos países de la OCDE, y algunos todavía están rezagados, ya que el 20 % de su población no está conectada al tratamiento de aguas residuales (OCDE, 2020[24]).

Se prevé la construcción de dos plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) para tratar el 60 % de las aguas residuales de San Salvador en los próximos años (costo estimado de 360 millones de USD). Sin embargo, la falta de acceso a financiamiento privado es un obstáculo importante para el desarrollo de las PTAR. Para fomentar la inversión privada en PTAR, la Ley de la administración nacional de acueductos y alcantarillados de 1961 (artículo 3) debería modificarse para mencionar explícitamente que su construcción y operación también están sujetas a tarificación para cubrir los costos (ver más adelante). Los municipios y las comunidades se han organizado para construir y operar PTAR, y las empresas privadas brindan servicios de tratamiento de aguas residuales en áreas residenciales. Sin embargo, estas PTAR operan a niveles de eficiencia muy bajos debido a la muy baja recuperación de costos (MARN, 2013[25]). El sistema de tarificación del agua de El Salvador no incluye los costos del tratamiento de aguas residuales (ver más adelante).

El apoyo financiero público a los sistemas rurales de AAS ha disminuido. De 1962 a 1995, el MINSAL apoyó proyectos comunitarios de saneamiento a través del Plan Nacional de Saneamiento Básico Rural (PLANSABAR). Esto permitió que operadores descentralizados y otros llenaran el vacío dejado por ANDA en las áreas rurales, pero la cobertura del servicio siguió siendo insuficiente porque muchos hogares rurales no podían alcanzar la factura de agua (problema de asequibilidad). En 1996, el saneamiento rural fue confiado a ANDA, pero sin asignar recursos presupuestarios adicionales. Por lo tanto, ANDA tiende a priorizar el desarrollo del saneamiento en áreas urbanas y a vincular su participación en áreas rurales a la obtención de apoyo financiero específico (p. ej., de cooperación internacional o FIDSL) (MARN, 2013[25]). El MINSAL continúa apoyando proyectos comunitarios de saneamiento a través de su red de 2 912 “promotores de salud” (asistencia técnica) y un cuerpo de 628 inspectores de saneamiento. Al igual que en las áreas urbanas desatendidas, un apoyo financiero público de transición podría combinarse con un precio *aceptable* por los servicios de AAS (según lo defina un regulador del agua que se creará) para llenar el vacío de financiamiento en las áreas rurales. Esto debería ser parte de una política de recuperación total de costos a más largo plazo (ver más adelante).

El Plan Nacional del Agua 2019-20 de ANDA tiene como objetivo mejorar el suministro de agua potable en áreas que por décadas han tenido un servicio irregular mediante la construcción de nuevos pozos de agua subterránea o mejorando los pozos existentes (ANDA, 2020[26]). El Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PLANAPS) prevé necesidades de inversión para suministro de agua y saneamiento de aproximadamente 14 000 millones de USD en un período de 20 años (2019-39), incluido el 39 % para el abastecimiento de agua potable y el 61 % para el saneamiento (ANDA, 2018[27]). No está claro cómo estas estimaciones de 2018 coinciden con las necesidades de inversión definidas un año antes en el PNGIRH para la gestión de recursos hídricos. Sin embargo, la gestión de los recursos hídricos y la gestión de los servicios AAS están estrechamente vinculadas (estamos hablando del gran ciclo del agua y el pequeño ciclo del agua). La gestión integrada de los recursos hídricos debe considerarse un requisito previo para la gestión rentable de los servicios AAS. Por ejemplo, los consumidores de agua en las ciudades río abajo podrían contribuir a la protección de los ecosistemas río arriba, como es el caso en Perú (ver más adelante).

Las estimaciones de PLANAPS parecen ser altas; el Anexo 6.A proporciona una estimación aproximada casi tres veces menor para lograr la cobertura universal de agua y saneamiento para los hogares (urbanos y rurales) para 2050 (Cuadro 6.4). El Salvador debe desarrollar un modelo para ayudar en la formulación de políticas sobre inversión de capital en agua y saneamiento, con datos que puedan ajustarse a medida que surja nueva información.

Cuadro 6.4. Se necesita una inversión de miles de millones para el acceso universal de los hogares al suministro de agua potable y saneamiento seguros en El Salvador para 2050

Inversión (miles de millones de dólares)	Abastecimiento público de agua		Saneamiento		Total	
	completo	básico	completo	básico	completo	básico
Urbano[1]	1.3	1.1	3.3	2.4	4.6	3.5
Rural[2]	0.3	0.2	0.2	0.2	0.5	0.4
Total	*1.6*	*1.3*	*3.5*	*2.6*	*5.1*	*3.9*

Nota: No incluye los costos de operación y mantenimiento (OyM). Ver el Anexo 6.A para más detalles.
1) Escenario de cobertura "completa": todas las personas que viven en áreas urbanas conectadas a red canalizada de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (nivel secundario) y una red de drenaje pluvial por separado. Escenario de cobertura "básica": similar excepto que la mitad de las personas que viven en asentamientos urbanos precarios (AUP) tienen acceso al agua a través de toma de agua pública y al saneamiento a través de tanques sépticos o letrinas (la otra mitad tiene cobertura completa).
2) Escenario de cobertura "completa": todas las personas que viven en áreas rurales conectadas a red canalizada de agua, una cuarta parte a alcantarillado y tres cuartas partes tienen acceso al saneamiento a través de tanques sépticos o letrinas. Escenario de cobertura "básica": la mitad de la población rural está conectada a red canalizada de agua y la otra mitad tiene acceso al agua a través de toma de agua pública; acceso al saneamiento similar al escenario de cobertura completa.
Fuente: Secretaría de la OCDE.

Los modelos para pronosticar las inversiones en agua no deben estar sesgados hacia la gestión del suministro. El alcance de la gestión del lado de la demanda debe desarrollarse por completo. El modelo propuesto en el Anexo 6.A prevé la rehabilitación de la infraestructura existente (para reducir las pérdidas en tuberías, para aumentar la eficiencia del tratamiento) y la medición del agua. Se podría agregar la recuperación de aguas residuales tratadas, así como la medición inteligente. Por ejemplo, en 2018 Chile introdujo nueva regulación de aguas grises (aguas servidas domésticas residuales provenientes de las tinas de baño, duchas, lavaderos, lavatorios y otros) para reutilización en actividades de irrigación, industriales u otros usos de tipo ambientales. Los sistemas de medición de agua inteligentes consisten de medidores, terminales, un sistema de recolección de datos y gestión del sistema. Los medidores de agua miden el flujo de agua las 24 horas del día, los 7 días de la semana. Las terminales adjuntas recopilan los datos de flujo que se transmiten al sistema de recopilación de datos a intervalos de rutina. Así las empresas de AAS pueden controlar su red y diagnosticar áreas de pérdida de presión y fugas para tratar problemas con prontitud y facturar a los clientes de forma más precisa. Los clientes pueden ver su consumo en cualquier momento y recibir alertas en caso de sobreconsumo, lo que ayuda a reducir la factura. Países como Brasil y México ya han comenzado una actualización a gran escala de los sistemas de AAS mediante la implementación de medidores de agua inteligentes. Dar prioridad a la gestión de la demanda es sin duda una forma más rentable de invertir en agua que considerar la construcción de más embalses y presas, a menos que sean multifuncionales (energía hidroeléctrica combinada con suministro de agua).

Además de los hogares, el alcance de las estimaciones de costos debe abarcar el riego, el almacenamiento de agua y el agua industrial para obtener una imagen completa del gasto de agua en el que se incurrirá. La disponibilidad de datos y la investigación están muy sesgadas a favor de los servicios municipales de AAS en lugar de la provisión de agua industrial y agrícola. Esto también refleja el mayor énfasis en la provisión de servicios municipales de AAS a clientes domésticos, comerciales e industriales por parte de las empresas de servicios públicos en lugar de la provisión interna, como puede ser el caso del agua industrial y agrícola.

Financiamiento y tarificación del agua

Desde 2009 y el Foro Mundial del Agua en Estambul, la OCDE ha fomentado la combinación de tarifas de agua, transferencias presupuestarias y transferencias de ayuda oficial al desarrollo (AOD), conocida

como “3 Ts”, para ayudar a colmar el déficit de financiación del agua; en otras palabras, el presupuesto público y la AOD pueden utilizarse para complementar los ingresos por tarifas hasta que se alcance un nivel aceptable de infraestructura y se mejore el acceso de los hogares. La idea es que los ingresos sostenibles de las tres fuentes faciliten la obtención de ayudas reembolsables en forma de préstamos, bonos y acciones. Sin embargo, este enfoque de “recuperación de costos sostenible” debe verse como uno de transición, como un paso intermedio hacia el objetivo final de la “recuperación total de costos” (Cox y Borkey (2015[28])). Al final, las tarifas por si solas deberían ser suficientes para recuperar los costos de construcción y mantenimiento de la infraestructura de AAS.

La factura mensual de ANDA para el suministro de agua de los hogares incluye un cargo mínimo (2.29 USD) por los primeros 10 m^3 consumidos (tarifa implícita de 0.229 USD/m^3) y un cargo por bloque. El cargo mínimo apunta a proteger las finanzas de la empresa en cierta medida: los clientes deben pagar 10 m^3 por el servicio cada mes, se haya consumido o no esta cantidad. Más allá de los 10 m^3, se asignan diferentes tasas volumétricas a diferentes bloques de consumo; las tasas aumentan constantemente a medida que se consume más agua (un sistema llamado tarifa de bloque creciente o IBT, por sus siglas en inglés) (Cuadro 6.5). De hecho, se aplica una tasa de cargo por bloque inferior a la tasa implícita del cargo mínimo (0.210 USD/m^3) entre 10 y 20 m^3. Estas bajas tasas por los primeros 20 m^3 apuntan a cubrir necesidades de agua de hasta 183 lhd para un hogar promedio de 3.6 personas, siguiendo la encuesta de hogares multipropósito de 2019 (DIGESTYC, 2020[29]), un nivel de consumo en el rango medio-alto de las ciudades de la OCDE. Las tarifas subsidiadas (es decir, tarifas inferiores al costo de producción de agua)[12] se aplican hasta 40 m^3 por mes, o 365 lhd, un nivel de consumo que se encuentra en los países de la OCDE de América del Norte.

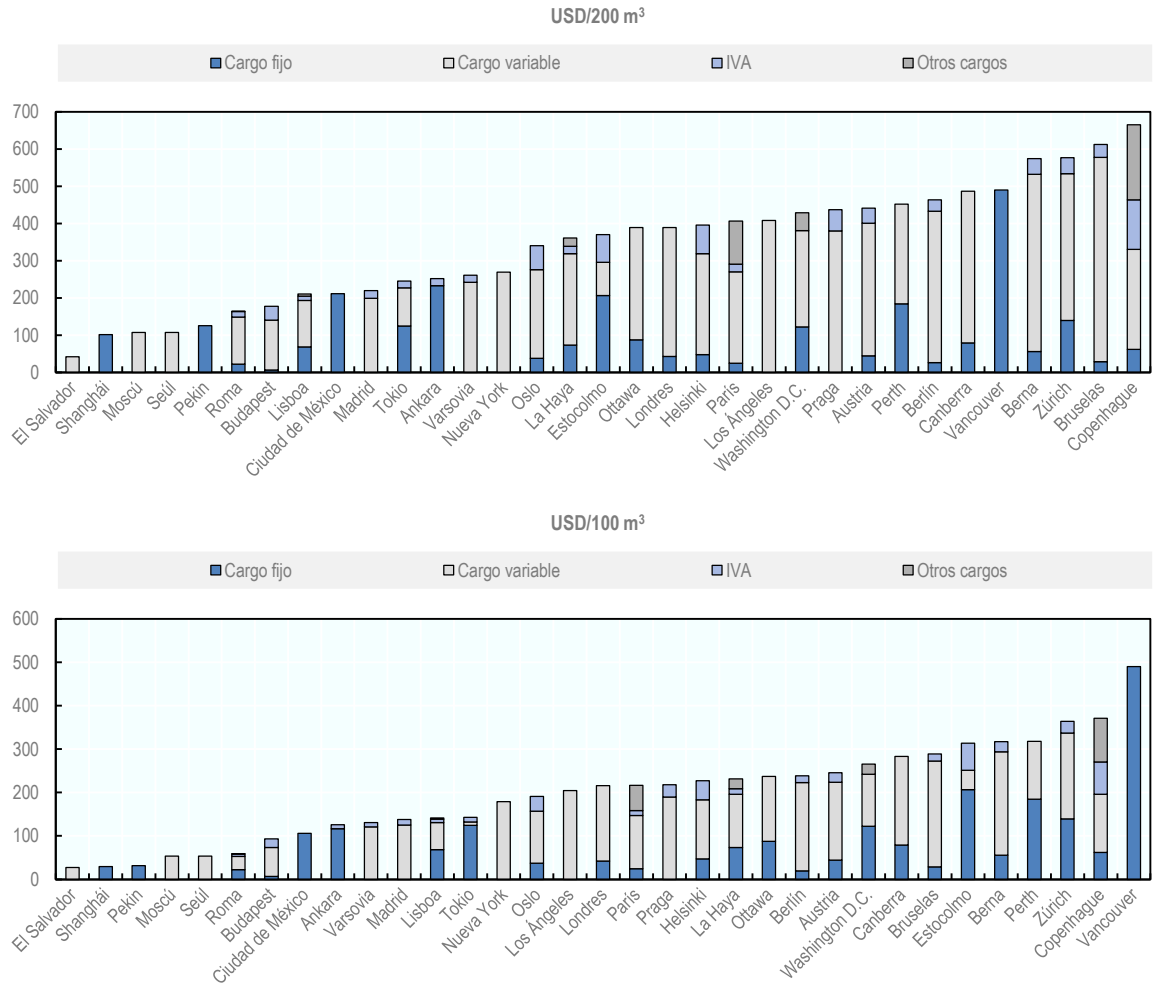
Cuadro 6.5. El Salvador implementa una estructura tarifaria progresiva de agua

Bloque (m^3)	Hogares		Bloque (m^3)	Industria	
	Suministro de agua (USD/m^3)	Alcantarillado (USD/mes)		Suministro de agua (USD/m^3)	Alcantarillado (USD/mes)
0-10	USD 2.29[1]	0.10	0-5	USD 3.76[1]	0.100
11-20	0.210		6-20	0.900	5.00
21	0.250	1.80	21-30	1.200	
222	0.280		31-50	1.500	7.50
23	0.310		51-60	1.875	
24	0.340		61-90	2.344	
25-30	0.370		91-100	2.930	
31	0.420	3.00	101-500	3.662	10.00
32	0.480		Más de 500	4.578	20.00
33	0.540				
34	0.640				
35-40	0.760				
41	0.900	4.00			
42	1.050				
43	1.200				
44	1.400				
45-50	1.650				
51-60	1.900	7.50			
61-70	2.200				
71-90	2.500				
91-100	2.900				
101-500	3.400	10.00			
Más de 500	3.900	20.00			

Nota: 1) Cargo mínimo.
Fuente: (MINEC, 2015[30]), *Acuerdo Número 1279 del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía*.

Si bien el tamaño de estos bloques parece sensato, alentando a los hogares a reducir su consumo de los estándares norteamericanos al promedio de los países de la OCDE, las tasas aplicadas son muy bajas en comparación con los países de la OCDE (Gráfico 6.11). Como resultado, se recupera menos de la mitad del costo de producción de agua porque la gran mayoría del consumo se realiza en bloques subsidiados (el 93 % de los hogares consume menos de 30 m^3) (Cuadro 6.6). Las transferencias presupuestarias no cubren el déficit de ANDA que tiene que recurrir al endeudamiento para cubrirlo. ANDA se beneficia de una tarifa preferencial de CEL por su consumo eléctrico.

Gráfico 6.11. Los precios del agua potable de El Salvador son bajos en comparación con las ciudades de la OCDE



Nota: Datos de 2017. Basado en un consumo mensual de 8 m^3 y 17 m^3 durante un año (es decir, 100 m^3 y 200 m^3 anual, respectivamente).
Fuente: Asociación Internacional del Agua (2018[31]) Estadísticas Internacionales para los Servicios Hídricos, 2018 http://waterstatistics.iwa-network.org/, (MINEC, 2015[30]), Acuerdo Número 1279 del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía, Ministerio de Economía, El Salvador.

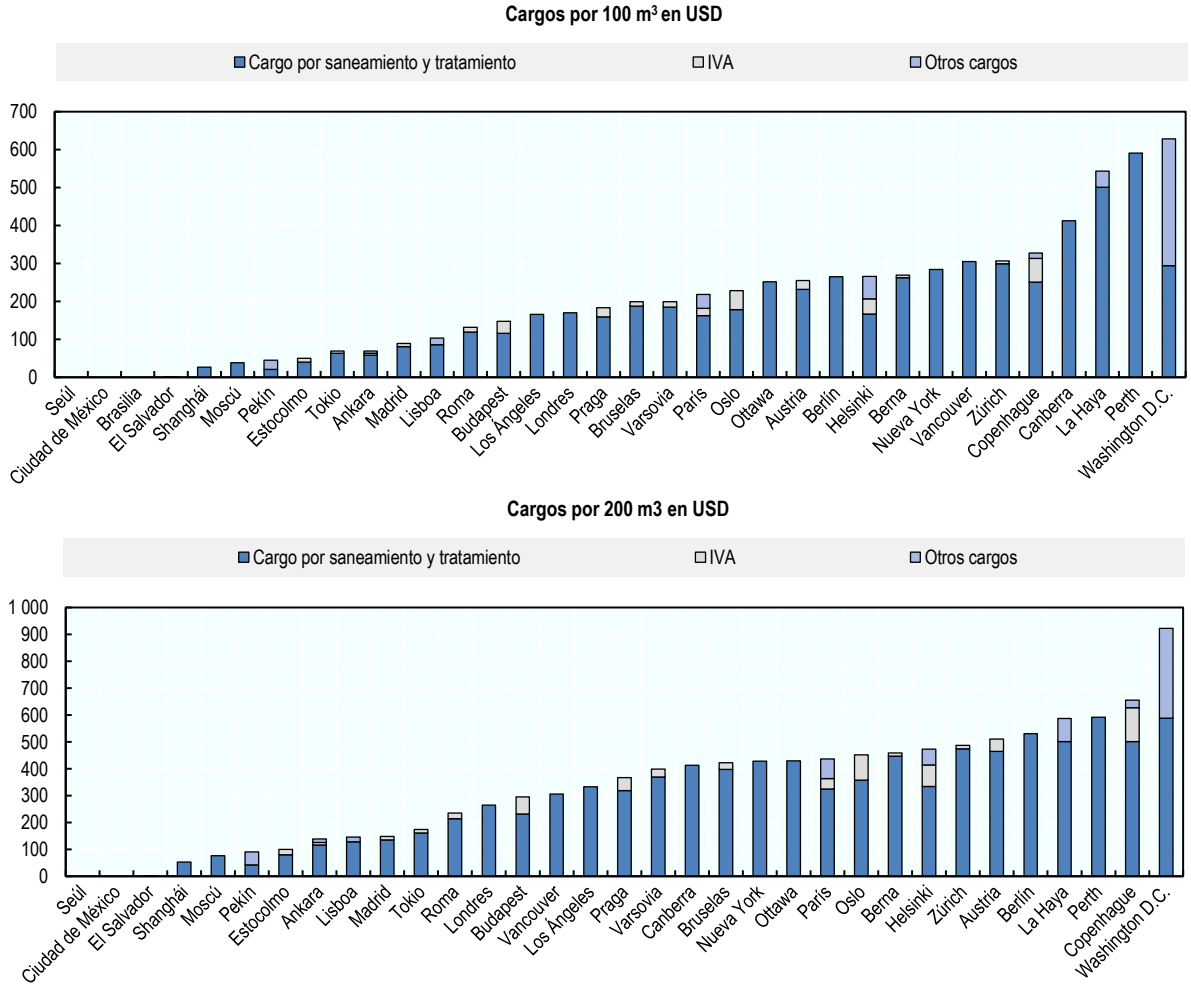
StatLink https://stat.link/4cag81

Cuadro 6.6. Solo la mitad del costo de suministro de agua potable se recupera con la factura del agua

Nivel de consumo	Consumo mensual promedio (m^3/hogar)	Consumo anual ('000 m^3)	Tasa del bloque (USD/m^3)	Cantidad facturada ('000 USD)	Costo de producción ('000 USD)[1]	Recuperación de costos (%)
Bajo	10	38 093	0.229	8 723		
Medio	30	23 328	0.37	8 631		
Alto	100	4 745	2.9	13 761		
Total	Total	66 166		31 116	64 181	48

Nota: Datos de 2018.
1) Costo unitario estimado en 0.97 USD/m^3 por ANDA.
Fuente: Secretaría de la OCDE; (ANDA, 2019[32]).

Gráfico 6.12. El Salvador cobra muy poco por los servicios de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en comparación con las ciudades de la OCDE



Nota: Datos de 2017. Basado en el consumo mensual de 8 m^3 y 17 m^3 durante un año (es decir, 100 m^3 y 200 m^3 anualmente, respectivamente).
Fuente: Asociación Internacional del Agua (2018[31]) Estadísticas Internacionales para los Servicios Hídricos, 2018 http://waterstatistics.iwa-network.org/, (MINEC, 2015[30]), Acuerdo Número 1279 del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía, Ministerio de Economía, El Salvador.

StatLink https://stat.link/phy6s9

La brecha de recuperación de costos es significativamente mayor para los servicios de saneamiento, que se facturan sobre una base de tarifa plana por bloques (y no por volumen de agua consumida como es generalmente el caso en los países de la OCDE) a niveles muy bajos en comparación con los países de la OCDE (0.10 USD por consumo de hasta 20 m3, 1.80 USD hasta 30 m^3, subiendo hasta 5 USD por más de 500 m^3) (Gráfico 6.12). Los servicios de tratamiento de aguas residuales no tienen precio, lo que explica el retraso de El Salvador en la construcción y rehabilitación de las PTAR.

Esta estructura de precios progresiva tiene como propósito conciliar los objetivos de conservación (cuanto más consumo, más caro) y los objetivos sociales (cubrir las necesidades básicas a precios asequibles). La última revisión tarifaria de 2015 reforzó la señal de conservación al aumentar las tasas desde 20 m^3, e incluso más por encima de 40 m^3. Sin embargo, las familias pobres no son necesariamente las que menos consumen y, por tanto, no son las que más se benefician de las tarifas subsidiadas.

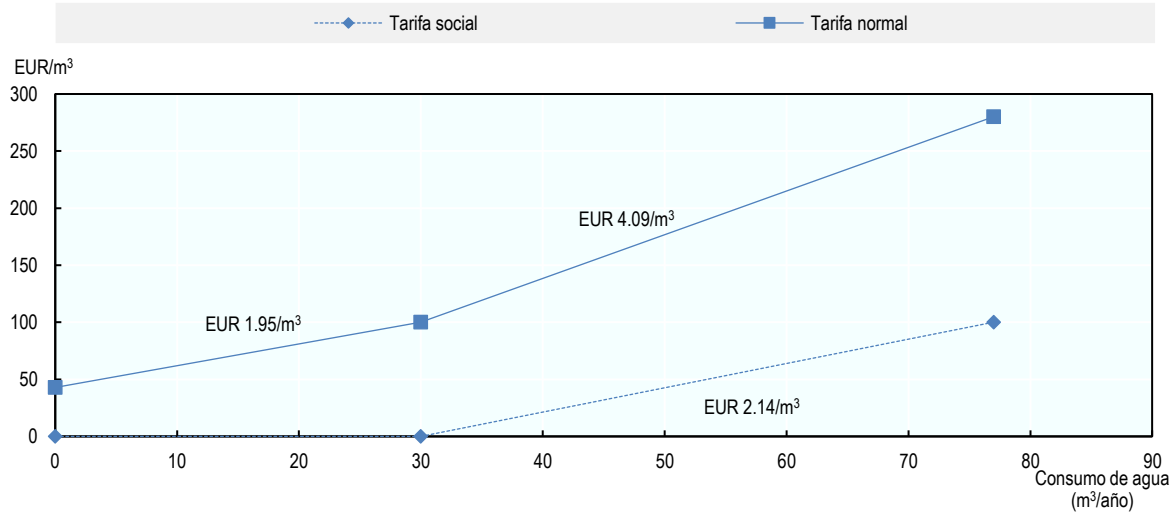
El camino a seguir

Los países de la OCDE abordan la cuestión de la asequibilidad para los grupos de bajos ingresos de dos maneras, ya sea a través de las tarifas mismas o dirigiéndose a los hogares pobres mediante descuentos en las tarifas o ayuda a los ingresos (OCDE, 1999[33]). En ambos casos, los subsidios cruzados entre los consumidores de agua (de la industria a los hogares, de los ricos a los pobres) compensan el déficit de las empresas de agua debido a las tarifas reducidas. La seguridad social generalmente proporciona apoyo a los ingresos, cuando corresponde. Los dos enfoques no son mutuamente excluyentes. Se puede reservar una tarifa para clientes de bajos recursos (los que reciben prestaciones de la seguridad social o según el valor o tipo de propiedad).

La Región Flamenca de Bélgica aplica un sistema de tarifas progresivas con subvenciones cruzadas y prestaciones gratuitas para los pobres (todas las personas que reciben prestaciones sociales, es decir, el 7 % de la población). Los primeros 30 m^3 por año (equivalente a 41 lhd para un hogar de 2 personas) se proporcionan gratuitamente a cada hogar pobre (la asignación inicial fue de 15 m^3 en 1997). Se aplica una tarifa social (tarifa reducida a la mitad) más allá de los 30 m^3 (Gráfico 6.13). Un subsidio cruzado entre ricos y pobres cubre el déficit de un 4 % menos de ventas de agua. El sistema de precios sería más justo si la asignación gratuita se basara en el número de personas en el hogar, pero esta información es difícil de obtener. Este tipo de enfoque, aparentemente único en el mundo, es rentable y políticamente aceptable si la asignación gratuita (i) cubre las necesidades básicas del hogar y (ii) es lo suficientemente pequeña como para garantizar que muy pocos hogares paguen un precio cero por el agua.

Gráfico 6.13. Flandes (Bélgica) es un buen ejemplo de tarificación social y progresiva combinada del agua

Factura de agua y saneamiento en EUR por m^3



Fuente: (Smets, 2011[34]), *La tarification progressive de l'eau potable - Les solutions en France et dans le monde*.

StatLink https://stat.link/v9pm3j

Otra opción es aplicar precios volumétricos puramente (lineales) con tarifas establecidas para recuperar los costos totales del AAS, como es el caso de Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos, Suecia y Suiza. El objetivo social se lograría entonces mediante transferencias sociales. Cincuenta municipios de Francia están experimentando actualmente con esta política de precios. Por ejemplo, Eau du Bassin Rennais (una agencia de agua) concede un "cheque de agua" de 15 EUR/año/hogar a los beneficiarios de la cobertura sanitaria universal complementaria, más, en la ciudad de Rennes, 15 EUR para gastos de saneamiento. Las familias numerosas reciben un vale de agua adicional de 30 EUR/año/niño a partir del tercer hijo.

Una tercera opción es crear un fondo de solidaridad financiado por un suplemento tarifario que se aplica a todos los clientes para pagar la factura del agua de los pobres. La ciudad de Bruselas toma 0.03 EUR/m^3 de las facturas de agua, pero los fondos solo permiten pagar la factura del agua del 0.2 % de la población.

Se podría agregar un cargo fijo separado a la estructura tarifaria para recuperar costos que no están directamente relacionados con los volúmenes de agua utilizados (como mantenimiento y lectura de medidores, facturación). También ayudaría a financiar el control de conexiones ilegales ("agua no contabilizada") y el cobro de facturas impagas, lo que a su vez ayudaría a mejorar la calidad y continuidad del servicio. Los continuos desequilibrios entre los costos reales de producción y los cargos por servicios son un impedimento no solo para la inversión sino también para la operación y mantenimiento de las infraestructuras de ANDA. Esto tiene un costo para la economía salvadoreña, no solo al sobrecargar el presupuesto estatal sino también al impactar la salud y la productividad laboral de la población.

El Salvador debe consagrar criterios claros y precisos para la fijación de precios del agua en la ley de ANDA para cumplir con el ODS 6 de la ONU —garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos— de la manera más rentable. Un buen ejemplo viene de Suiza. La Ley Federal Suiza de Protección del Agua (WPA, por sus siglas en inglés) de 1991 establece que las tarifas del agua deben cubrir los costos de construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de AAS, incluida la PTAR, así como las inversiones planificadas para adaptar la infraestructura a los requisitos reglamentarios y para la optimización operativa. La depreciación (para preservar el valor de la

infraestructura de AAS) y las tasas de interés del mercado deben tenerse en cuenta al establecer las tarifas y acumular las reservas financieras necesarias. Las tarifas deben incluir un cargo fijo y un precio volumétrico que idealmente reflejen los costos fijos y variables de la empresa de servicios públicos. Los principios para el cálculo de tarifas deben hacerse públicos.

El Salvador no parte de cero. La Ley de ANDA (artículo 3) establece que las tarifas de los servicios de AAS serán suficientes para cubrir (i) la operación, mantenimiento, administración, mejoras, desarrollo y ampliación de las infraestructuras, y (ii) pago de capital, intereses y otros cargos para honrar deudas. Las tarifas se fijarán según criterios de autofinanciamiento empresarial y servicio público social, y aportarán un margen de seguridad. Asimismo, la Ley CEL (artículo 5) establece que las tarifas de suministro de energía eléctrica y agua de riego ("cánones") serán suficientes para cubrir (i) el mantenimiento, mejoramiento, desarrollo y ampliación de la infraestructura, y (ii) pago de capital, intereses y otros cargos para honrar deudas. El MINEC debe aprobar las tarifas propuestas por ANDA y CEL.

La LRA (artículos 49 a 51) no prevé la recuperación total de los costos de los servicios de suministro de agua de riego, pero, a diferencia de las leyes de ANDA y CEL, prevé una tarifa de extracción (para la extracción directa de agua). El Estado asumirá al menos el 40 % del costo de sus inversiones en infraestructura de riego, incluido el valor de la tierra y los intereses de los préstamos, ya sea en los Distritos de Riego (DR) o fuera, compartiendo la cuota de depreciación restante entre los regantes sobre la base de la superficie regada. Los cargos por uso del agua de riego ("tarifas por servicios") en los DR cubrirán la operación y el mantenimiento y se basarán en el volumen de agua suministrada, el área regada o una combinación de ambos. Para los DR transferidos a Asociaciones de Regantes (AR), los ingresos por cargos por uso se acumularán en un fondo AR. Los titulares de permisos fuera de DR deberán pagar un cargo de extracción ("tarifa por el permiso de riego") por el uso del agua. La Asamblea Legislativa debe aprobar los cargos por uso, cargos de extracción y cuotas de depreciación propuestos por MAG y MINEC, tanto para DR como fuera.

Sin embargo, los cargos de extracción son por hectárea y no por volumen extraído, que sería preferible, y no reflejan el riesgo de escasez de agua en el área de extracción. Las tasas son demasiado bajas para fomentar un uso cuidadoso del recurso y no han cambiado desde 2004 (Cuadro 6.7). Además, la tarifa de electricidad para bombear agua subterránea está subsidiada en los DR, lo que va en contra del incentivo (ya débil) creado por los cargos de extracción para preservar el agua. Los ingresos por permisos de extracción de agua de riego (pagados al MAG) aumentaron de 29 000 USD para la temporada de riego 2014-15 a 38 000 USD en 2018-19, lo que refleja un aumento en el área irrigada (de 21 000 a 23 000 ha)[13]. En cuanto a los cargos por uso, MARN (2017[12]) se refiere a 5.71 USD/ha en los DR ("canon" pagado al MAG) y de 57 a 70 USD/ha fuera ("tarifa por servicio" pagada a las AR), lo que parece indicar que los costos de operación y mantenimiento no están cubiertos en DR.

Cuadro 6.7. El Salvador cobra cargos de extracción de agua de riego, pero a tasas muy bajas

Superficie regada (hectárea)	Tasa de cargos pagados anualmente al MAG por permisos de uso de agua (USD)
1 – 3.5	14.86
3.5 – 7	29.72
7 – 10.5	44.58
10.5 – 17.5	74.30
Más de 17.5	113.00

Nota: La primera hectárea regada está exenta de cargo de extracción.
Fuente MAG y Ministerio de Hacienda (Acuerdo n.° 444 del 11 de junio 2004), https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mag/documents/147471/download.

Se podría crear un regulador del agua independiente para ayudar a desarrollar criterios para la fijación de precios del agua y aplicarlos. El establecimiento de reguladores del agua es una tendencia constante entre los países miembros y no miembros de la OCDE (OCDE, 2015[35]). Algunos países de América Latina tienen uno (p. ej., Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay). Un regulador del agua generalmente se establece para proteger el interés público como parte de reformas más amplias para hacer que los proveedores de servicios sean más responsables, para establecer un proceso de fijación de precios independiente y para llevar la experiencia regulatoria al sector público. El alcance de la supervisión (el número de empresas de agua supervisadas) debe coincidir con los medios humanos y financieros. El regulador a menudo se financia mediante un impuesto sobre la factura del agua. Por ejemplo, establecida en 1992, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) del Perú está a cargo de regular, supervisar y monitorear la provisión de servicios de AAS, incluido la definición del área geográfica para la prestación de servicios de AAS. SUNASS tiene poderes (i) regulatorio (puede dictar regulaciones, guías y estándares), (ii) de fijación de tarifas de los servicios de AAS, (iii) de vigilancia (puede verificar el cumplimiento de obligaciones legales, contractuales o técnicas); (iv) sancionador (puede imponer sanciones y medidas correctivas por el incumplimiento de la normativa legal o técnica). También puede resolver los conflictos que surjan entre los operadores del servicio de agua y los usuarios (solución de reclamos) y entre empresas (solución de controversias) (OCDE, 2021[36]).

Hacer un mayor uso de los instrumentos económicos para gestionar los riesgos relacionados con el agua

Esta sección proporciona ejemplos de la experiencia internacional que El Salvador podría considerar para financiar la GIRH, la conservación del suelo y el agua en las cuencas hidrográficas y la rehabilitación de ríos. También se proporciona un ejemplo de buena gobernanza del uso de las aguas subterráneas.

Financiamiento de la GIRH aplicando el principio de "el agua paga por el agua".

Este es el caso de Francia, donde las agencias de agua (creadas en 1964) recaudan los cargos por extracción de agua y vertido de aguas residuales, junto con otros cargos e impuestos (Cuadro 6.8). Las agencias redistribuyen los ingresos de los cargos e impuestos en forma de ayuda financiera a las comunidades locales, la industria y los agricultores de acuerdo con el "plan maestro para el desarrollo y la gestión del agua" para cada cuenca. La idea de que el agua debería pagar por el agua está bien aceptada socialmente, aunque se traduce en un aumento de las facturas de agua (en un 16 % en 2018).[14] Los consumidores de agua saben por qué están pagando y los beneficios para la calidad del servicio, su salud y la protección del medioambiente. La aceptabilidad pública aumenta en comparación con depender del dinero de los contribuyentes para financiar la GIRH.

La ANDA aplica, desde el año 2015, un cargo ("tarifa") de 0.10 USD/m^3 a la captación directa de agua para consumo humano —en las zonas rurales quedan exentas las entidades declaradas de interés social[15]— y de 0.30 USD/m^3 a la captación directa de agua para otros fines (industriales).[16] Según sentencia de la Corte Suprema de Justicia en 2016, la justificación del cargo de extracción de ANDA es el control y supervisión de la perforación y explotación de agua en pozos privados.[17] Más allá de recaudar ingresos para financiar la GIRH, la tributación de las extracciones debe tener como objetivo, sobre todo, reducir el riesgo de escasez de agua. Por lo tanto, es imperativo eliminar primero los desincentivos creados por los subsidios a la electricidad (para la ANDA y los agricultores de DR) antes de cualquier aumento en las tasas de impuestos de extracción de agua.

Cuadro 6.8. La agencia de agua Sena-Normandía (Francia) recauda numerosos cargos e impuestos en 2019-24

Cargo/impuesto	Tasa	Base
Extracción		
Agua potable	0.038-0.082 EUR/m^3 (según la escasez de agua en el área)	m^3 extraídos
Industria (enfriamiento y otros)	0.0028-0.042 EUR/m^3 (según el uso y escasez del agua en el área)	m^3 extraídos
Riego	0.0014-0.035 EUR/m^3 (según la técnica de riego y escasez del agua en el área)	m^3 extraídos
Medioambiente (ecosistemas acuáticos)	0.00002-0.00035 EUR/m^3 (según la escasez de agua en el área)	m^3 extraídos
Energía hidroeléctrica	0.5 EUR/Mm^3 y por m de cascada	m^3 agua pasando por las turbinas
Vida acuática	1-28.8 EUR/cápita (según las especies de peces)	Licencia para pescar
Obstáculos en los ríos	150 EUR/m	Altura de la cascada en metros
Almacenamiento de agua en período seco	0.01 EUR/m^3/año	m^3 almacenados en período seco
Contaminación		
Hogares	0.22-0.42 EUR/m^3 (según la calidad del agua en el área)	m^3 de agua consumida
Modernización de alcantarillado para hogares.	0.185 EUR/m^3	m^3 de agua distribuida
Industria	Contaminante específico (según la calidad del agua en el área)	Cantidad de contaminante en descarga de aguas residuales
Modernización de alcantarillado para industria	0.24 EUR/m^3	m^3 de aguas residuales recogidas
Ganado	3 EUR/UG/año	Número de unidades de ganado (UG)
Pesticidas	0.9-5.1 EUR/kg de ingrediente activo (según la toxicidad)	Cantidad de pesticidas adquiridos

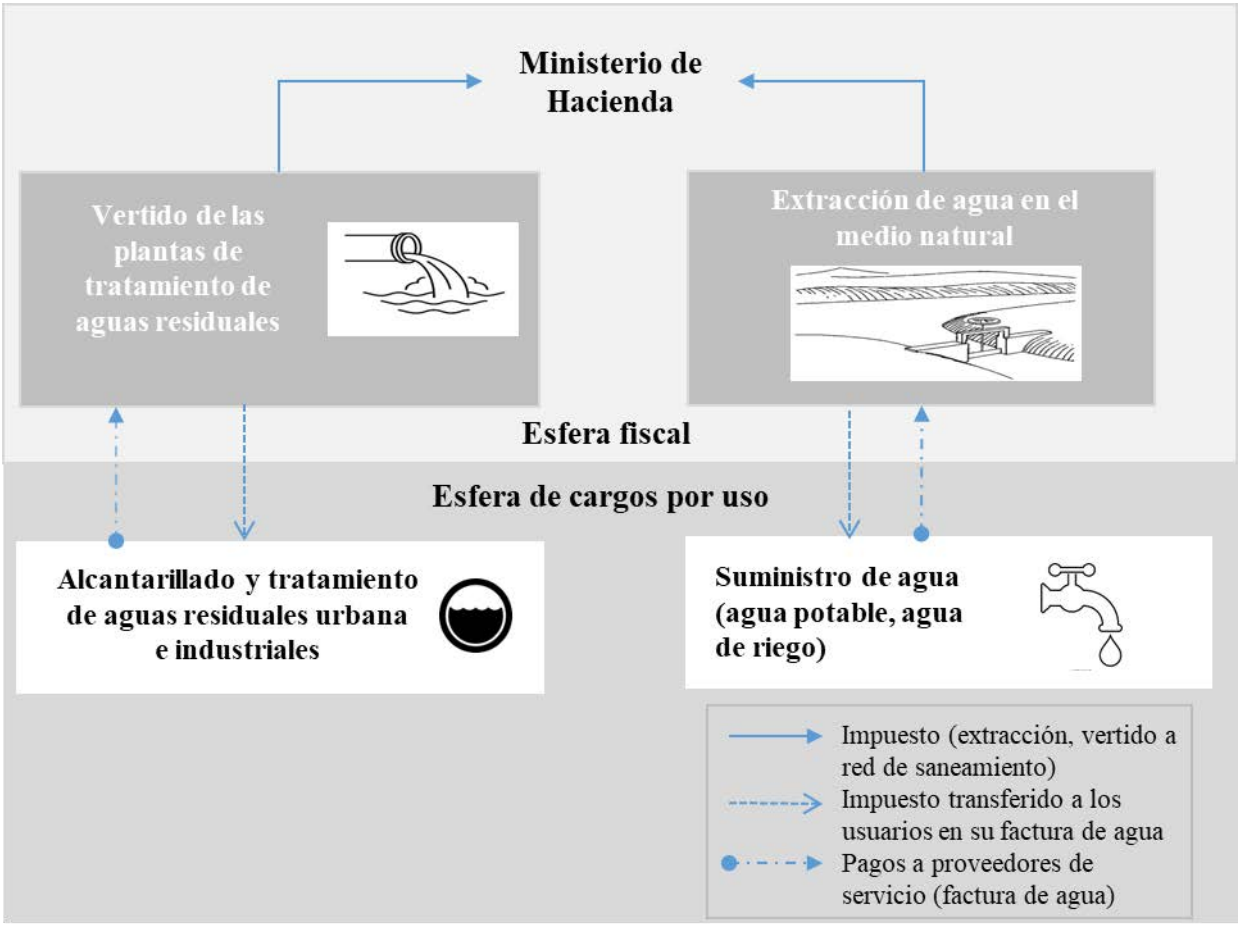
Fuente: Agencia de agua Sena-Normandía, (2019[37]), *Les redevances de l'Agence de l'eau Seine-Normandie*.

Los operadores privados de extracción de agua que utilizan el alcantarillado de ANDA pagan un adicional de 0.15 USD/m^3 de agua extraída. El precio del servicio de alcantarillado de ANDA se diferencia así entre clientes de ANDA y otros, en beneficio de los primeros, lo que es difícil de justificar. Tal cargo sobre los vertidos de aguas residuales debería aplicarse también a las descargas en el medioambiente natural (ríos, lagos, aguas costeras), ya sea de una PTAR o de otra fuente (industria), con el fin de alentar a la PTAR o la industria en cuestión a tratar sus aguas residuales a un nivel económicamente óptimo (dependiendo del nivel del impuesto) antes de descargarlas en el cuerpo de agua. De forma similar, el cargo sobre extracciones directas debería alentar a los operadores, incluida ANDA, a reducir sus extracciones de agua para preservar de manera sostenible el recurso (para evitar situaciones de escasez de agua). Los cargos son pagos correspondidos que hacen los consumidores a los proveedores de servicios de AAS (en que difieren de los impuestos que son pagos no correspondidos al gobierno general).

Estos dos instrumentos (cargo de extracción de agua y cargo de vertido de aguas residuales) apuntan a las externalidades ambientales negativas. Económicamente, deben verse como impuestos, no cargos. Los primeros se definen como “pagos obligatorios y no correspondidos a las administraciones públicas”, mientras que los segundos son “pagos correspondidos que hacen los consumidores a los proveedores de

servicios a cambio de la prestación de servicios". El impuesto a la extracción/vertido se puede traspasar a los usuarios a través del cargo por uso (Gráfico 6.14).

Gráfico 6.14. Los impuestos se pueden combinar con los cargos por uso en el precio del agua



Fuente: Secretaría de la OCDE.

La mayoría de los países de la OCDE aplican un impuesto (o cargo) a la extracción y muchos cobran un impuesto (o cargo) por vertido (en lo sucesivo, impuesto/cargo por contaminación). La tasa del impuesto (o cargo) no debe variar según la categoría de los usuarios/contaminadores, como suele ser el caso en los países de la OCDE, donde los agricultores y, a veces la industria, disfrutan de tasas preferenciales. Además, la tasa no debería ser menor para las aguas superficiales que para las subterráneas, asumiendo que estas últimas son más vulnerables. Para ser rentable, la tasa debe reflejar el riesgo de escasez/contaminación de un cuerpo de agua determinado, ya sea un acuífero, un río o un lago. Por ejemplo, la directiva de la Unión Europea sobre aguas residuales urbanas proporciona criterios para identificar los cuerpos de agua sensibles a la eutrofización.[18]

Aplicar el principio de que el agua paga por el agua puede hacer una contribución sustancial y duradera al financiamiento de la GIRH. En Francia, los ingresos de los cargos e impuestos ascienden a más de 2 000 millones de EUR al año para las 6 agencias de agua (Cuadro 6.9).

Cuadro 6.9. Las agencias francesas del agua recaudan más de 2 000 millones de euros al año en 2019-24

Recaudación de cargos/impuestos (millones EUR/año)		Gasto planificado (millones EUR/año)	
Total	*2182*	*Total*	*2329*
Cargos/impuestos por contaminación	*1759*	*Recurso hídrico y gestión de biodiversidad*	*848*
Hogares conectados a plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR)[1]	1046	Restauración/gestión de hábitats y ecosistemas	269
Modernización de alcantarillado (en hogares)[1]	499	Reducción en la contaminación (agrícola)[7]	201
Contaminación difusa (agrícola)[2]	136	Gestión de drenaje pluvial	131
Ganado[3]	4	Gestión de cantidad de agua	110
Industria[4]	55	Reducción de la contaminación (industria)	102
Modernización de alcantarillado (industria)[1]	18	Protección del recurso hídrico	35
Cargos/impuestos de extracción	*363*	*Abastecimiento de agua y saneamiento*	*825*
Abastecimiento público de agua	246	Alcantarillado	275
Energía hidroeléctrica	25	Tratamiento de aguas residuales	223
Riego	23	Abastecimiento público de agua	159
Enfriamiento (industria)	13	Bonificación por eficiencia de la PTAR	151
Otros	61	Asistencia técnica	16
Otros cargos/impuestos	*60*	*Otros gastos*	*656*
Caza[5]	50	Gastos presupuestarios	*322*
Protección del ambiente acuático[6]	9	Información y planificación	168
Almacenamiento de agua durante períodos de poca agua	0.7	Presupuesto operativo	166
Obstáculos en los ríos	0.2		

Notas:
1) Cargos recaudados por las empresas de agua en las facturas de agua.
2) Impuesto de ventas minoristas de pesticidas.
3) Impuesto al nitrógeno y fósforo pagado por grandes ganaderos.
4) Cargo sobre vertidos de efluentes directamente al medio natural.
5) Cargo por licencia de caza.
6) Cargo por licencia de pesca.
7) Incentivos para los agricultores para convertirse a la agricultura orgánica/reducir el uso de pesticidas.
Fuente: (MEFR, 2020[38]), *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 – Agences de l'eau*.

Sin embargo, hay algunas deficiencias en el enfoque que deben tenerse en cuenta. En Francia, la mayor parte de los ingresos provienen de los hogares, mientras que el sector agrícola recibe más de lo que contribuye, lo que genera subsidios cruzados (Cuadro 6.9).[19] Por lo tanto, el principio de que el agua paga por el agua responde de manera muy imperfecta al principio de "quien contamina paga" porque infla las facturas de agua de los hogares para abordar los efectos negativos en la agricultura. En el sur de Francia, el impuesto al riego representa una pequeña fracción de los impuestos a la extracción, mientras que el riego es la fuente de mayor extracción de agua superficial. La contaminación agrícola (nitrógeno, pesticidas) en las áreas de captación de las empresas de agua genera costos adicionales de suministro público de agua que se transfieren a las facturas de agua de los hogares. Para corregir este desequilibrio, el gobierno francés está considerando gravar el nitrógeno de los cultivos (además de las grandes explotaciones ganaderas) y reducir el apoyo al riego, sin dejar de gravar los pesticidas.

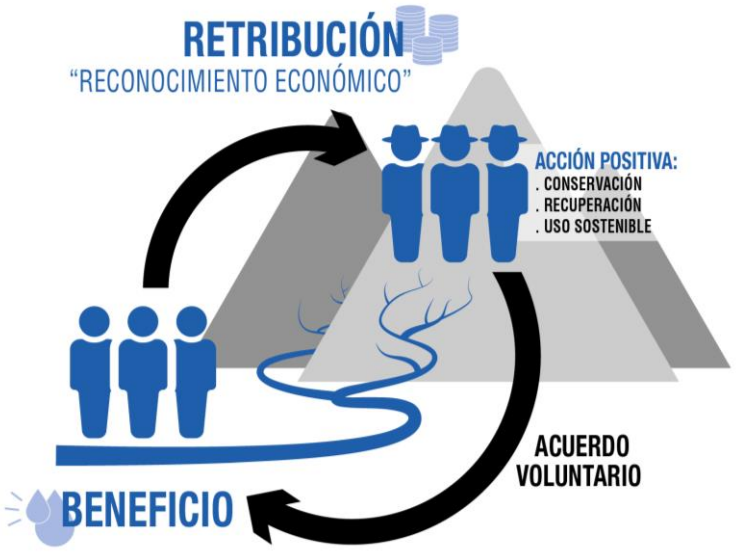
En otros países de la OCDE, el producto de los impuestos a la extracción y la contaminación destina al presupuesto general. La OCDE recomienda que la asignación de ingresos públicos a fines particulares se mantenga al mínimo (OCDE, 2015[39]). La asignación limita la flexibilidad en el uso de fondos públicos.

Financiamiento de la conservación del suelo y el agua en las cuencas hidrográficas

Los cambios en el uso de la tierra en zonas rurales, como la deforestación en el norte de El Salvador, afectan gravemente el régimen hídrico río abajo, incluso reduce el caudal de los ríos durante los períodos de sequía y aumenta las inundaciones y los deslizamientos de tierra durante la temporada de lluvias.[20] El PNGIRH apunta a restaurar la capacidad de infiltración de los suelos de las laderas mediante la difusión de prácticas agroforestales para cereales básicos.[21] El Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), como parte de la estrategia nacional de biodiversidad de 2013, ayudará a lograr este objetivo. El PREP ya ha entrado en su fase de puesta en marcha en algunos sitios piloto del país (MARN, 2017[12]). El Salvador podría explorar otras fuentes de financiamiento para mejorar la conservación del suelo y el agua de las laderas, en particular los pagos por servicios ecosistémicos (PSE). El Salvador ya tiene experiencia con PSE, en particular la Mancomunidad La Montañona (Chalatenango) y la Microcuenca La Poza (Ozatlán) (Ramos, 2010[40]).

En 2015, Perú (Ministerio del Ambiente - MINAM) introdujo un mecanismo innovador de PSE. Las empresas de agua han creado fondos específicos financiados con la factura de agua y que representan alrededor del 1 % de su facturación. Los fondos tienen como objetivo compensar a las comunidades que se comprometen a brindar servicios hidrológicos, como proteger las cuencas de los lagos de alta montaña mediante la reforestación (se recaudaron 43 millones de USD en todo el país hasta 2019) (Gráfico 6.15). Este mecanismo de recaudación de fondos podría extenderse útilmente a otros beneficiarios de la protección de los ecosistemas de montaña, a saber, los agricultores y la industria.

Gráfico 6.15. Las ciudades peruanas compensan a las comunidades rurales río arriba por la protección de los ecosistemas



Fuente: Ministerio del Ambiente de Perú http://www.minam.gob.pe/economia-y-financiamiento-ambiental/mecanismos-de-retribucion-por-servicios-ecosistemicos-mrse/.

Sin embargo, las empresas de agua recaudaron fondos antes de identificar los servicios de los ecosistemas. Esto se explica por el deseo de ir rápido (mantener el impulso luego de la adopción de la ley sobre el mecanismo de PSE en 2014)[22] y por la sabiduría del regulador del agua que entendió la importancia de unir fuerzas entre las empresas de agua y las comunidades de las montañas. En un mundo ideal, sería mejor: primero, identificar los riesgos del agua en la cuenca donde está ubicada la empresa

de agua; segundo, identificar los servicios ecosistémicos relacionados; y tercero, establecer la tasa y la base del PSE. La proporción de facturación de las empresas dedicada a los PSE debería depender de la rentabilidad del PSE en comparación con el gasto de inversión en la infraestructura gris tradicional.

Además, desde 2013, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Perú (MIDAGRI) ha utilizado parte del presupuesto del Fondo Sierra Azul (conocido inicialmente como Fondo Mi Riego) para mejorar las prácticas de cultivo en las zonas montañosas. El objetivo es interceptar y retener el agua de lluvia en el suelo, los acuíferos y los cuerpos de agua superficiales para aumentar el agua de riego aguas abajo, una técnica antigua de "siembra y cosecha de agua". Este apoyo financiero público puede calificarse como PSE. Los tres niveles de gobierno pueden presentar proyectos cuya ejecución estará a cargo del MIDAGRI. Desde su inicio, el gasto anual del Fondo Sierra Azul ha oscilado entre 55 millones de USD y 128 millones de USD, incluidos proyectos para mejorar la eficiencia de la infraestructura de riego y modernizar el riego a nivel de parcela (tecnificación del riego parcelario).

Financiamiento de la rehabilitación de los ríos

Como parte del desarrollo del PNGIRH, se seleccionaron 13 tramos de 12 ríos en El Salvador para implementar caudales ambientales. Este trabajo aún está en curso y se ha iniciado el establecimiento de caudales ambientales en algunos ríos prioritarios. Estas secciones piloto se seleccionaron teniendo en cuenta su grado de conservación, las presiones humanas y la presencia de áreas naturales protegidas. La elección de las secciones del río en las que se deben implementar primero los caudales mínimos, sobre la base de un análisis de costo-beneficio, es un paso en la buena dirección. Brinda una buena base para la elección de los tramos de río a restaurar. La geomorfología y el régimen hidrológico natural de los ríos salvadoreños se han visto alterados por la ocupación de áreas adyacentes a los cauces de los ríos, la destrucción de los bosques ribereños, la sobreexplotación de grava y arena de los cauces de los ríos y la mala canalización de tramos de río (MARN, 2017[12]).

En 2011, Suiza se embarcó en un esfuerzo a largo plazo para restaurar sus ríos a su funcionamiento natural. La política suiza de rehabilitación de ríos fue impulsada por una iniciativa popular, "Aguas Vivas", de la Federación Suiza de Pesca para fortalecer las funciones biológicas de los cursos de agua mediante la creación de hábitats y la gestión de zonas ribereñas. Alrededor del 40 % de los ríos suizos (50 % a una altura inferior a 600 m) carecen de espacio para su funcionamiento natural y aproximadamente una cuarta parte tiene un alto grado de fragmentación debido a estructuras artificiales. Se estableció una meta nacional para rehabilitar un 25 % de las aguas con un estado morfológico deficiente en los próximos 80 años, es decir, unos 4 000 km de longitud fluvial para aproximadamente el 2090.

El apoyo financiero público se proporciona a través de la política de biodiversidad y la política agrícola, mientras que los consumidores de electricidad (mediante un impuesto a las facturas de electricidad) apoyan la mejora ecológica de las centrales hidroeléctricas (Cuadro 6.10). La política de biodiversidad financia proyectos de rehabilitación, mientras que los pagos agroambientales recompensan a los agricultores que gestionan las tierras ribereñas como "áreas de promoción de la biodiversidad". Estas dos políticas, combinadas con regulaciones directas sobre caudales mínimos, tienen como objetivo brindar espacio para el agua y preservar la vida acuática al tiempo que previenen las inundaciones (al preservar las llanuras aluviales).

Cuadro 6.10. Suiza tiene tres palancas de financiación para la rehabilitación de sus ríos

Política	Objetivo	Apoyo financiero	
		Fuentes	Millones de dólares al año
Medioambiente (biodiversidad)	Proyectos de rehabilitación	2/3 del presupuesto central; 1/3 del presupuesto local/regional	67
Agrícola (agro-ambiente)	Agricultura respetuosa con la biodiversidad en tierras ribereñas	Presupuesto central	22
Energía (hidroeléctrica)	Mejora ecológica en centrales hidroeléctricas	Impuestos en facturas de electricidad	56
Financiamiento total			145

Fuente: (OCDE, 2017[41]), *OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017*, OECD Environmental Performance Reviews.

Desde 2011 y para 2030 para las instalaciones antiguas, las centrales hidroeléctricas suizas deben cumplir tres requisitos: (i) reducir los obstáculos a la migración de peces, (ii) reducir los cambios en el transporte de sedimentos, y (iii) prevenir el *hidropeaking*, es decir, variaciones abruptas en caudales en la salida de la presa. Los dos últimos también ayudan a mitigar el riesgo de inundaciones. De acuerdo con el principio de "quien contamina paga", los operadores de centrales hidroeléctricas deben cubrir el costo de modernizar las plantas para cumplir con dichos estándares ambientales. En Suiza, sin embargo, un impuesto sobre las facturas de electricidad financia los costos de la mejora ambiental de las centrales eléctricas existentes, sobre la base del principio de garantía de derechos adquiridos. El apoyo financiero debe "compensar" cualquier limitación en el uso de la energía hidroeléctrica (compensación en virtud de los derechos adquiridos tras el otorgamiento de una concesión para el uso de energía hidroeléctrica). La base impositiva es grande (cada consumidor de electricidad debe pagar el impuesto). Pedir a los operadores de centrales hidroeléctricas que asuman el costo de la ecologización y se lo pasen a los distribuidores (o consumidores, si son ellos mismos distribuidores) penalizaría la energía hidroeléctrica en comparación con otras formas de energía; este principio de "la electricidad paga por la electricidad" puede estar justificado por la voluntad política de promover las energías limpias.

Gobernanza del uso de aguas subterráneas basada en riesgos

La urbanización en las áreas de recarga de acuíferos es una preocupación en El Salvador, donde las principales ciudades están ubicadas en unidades acuíferas de alta producción (MARN, 2013[13]). En cada una de las 21 masas de agua subterráneas (MASub) de El Salvador,[23] se ha establecido una reserva ambiental del 35 % del agua entrante (en m^3/año), con base en el balance hídrico, para mantener los acuíferos en buen estado cuantitativo durante el período de aguas bajas (MARN, 2017[12]). Para evitar la sobreexplotación de los acuíferos, el PNGIRH recomienda, para cada MASub, no tomar más del 80 % del agua entrante neta de la reserva ambiental. Es un paso en la buena dirección. Un enfoque más rentable, más específico del sitio y no necesariamente complejo de configurar, sería estimar un límite de extracción aceptable para todas las partes interesadas en función de los riesgos involucrados. También sería una buena forma de evitar conflictos de uso y desarrollar la "cultura del agua".

En 2011, para las áreas donde el conocimiento sobre las aguas subterráneas es limitado y la demanda actual del recurso es baja, el gobierno de Australia Occidental ha desarrollado un enfoque basado en el riesgo para establecer límites de asignación de agua. El primer paso es identificar y definir el recurso de agua subterránea, incluida la recarga del acuífero. En segundo lugar, se deben evaluar los riesgos para los valores ambientales, culturales y sociales que dependen de las aguas subterráneas ("valores *in situ*"), así como el costo de oportunidad de no extraer las aguas subterráneas para el desarrollo económico ("riesgo de desarrollo") (Cuadro 6.11). La sofisticación de esta evaluación depende del nivel de riesgos involucrados (valor de las inversiones planificadas, número de población dependiente de estos recursos

hídricos, presencia de áreas naturales protegidas en el área). En tercer lugar, el nivel aceptable de extracción de agua subterránea (y, por lo tanto, los permisos emitidos) se establece sopesando los riesgos *in situ* con los riesgos del desarrollo (Cuadro 6.12). Esta "matriz de riesgo" ayuda a gestionar las compensaciones entre los usos del agua subterránea y, al mismo tiempo, protege la integridad del acuífero.

Cuadro 6.11. Preservar la integridad de los acuíferos significa evaluar los riesgos de escasez de agua para los usuarios

Valores	Probabilidad/sensibilidad	Consecuencia	Calificación de riesgo[1]	Riesgo general
Propiedades de los acuíferos	¿Qué tan sensible es la integridad del acuífero a la abstracción de agua?	Si se impactara la integridad del acuífero, ¿qué importancia tendría?	Alto, Medio, Bajo.	Riesgo *in situ*[1]
Ecosistemas dependientes de agua subterránea (GDE)	¿Qué tan dependientes son los GDE del agua subterránea? ¿Cuál es la probabilidad de que los GDE se vean afectados si se extrae agua, es decir, qué tan sensibles son a la extracción?	¿Qué importancia tienen los GDE en términos de valor ambiental?	Alto, Medio, Bajo.	
Cultural y social	¿Cuán dependientes son los valores culturales y sociales de las aguas subterráneas? ¿Cuál es la probabilidad de que estos valores se vean afectados si se extrae agua, es decir, ¿qué tan sensibles son a la extracción?	¿Qué importancia tienen los GDE en términos de valor cultural y/o social?	Alto, Medio, Bajo	
Uso actual y futuro del agua	¿Qué importancia tiene el recurso para satisfacer las necesidades de desarrollo actuales y futuras? ¿Existen fuentes de agua alternativas o enfoques de producción alternativos que permitan prescindir del agua subterránea?	¿Qué importancia tiene el uso productivo/desarrollo actual y futura para la comunidad?	Alto, Medio, Bajo	Riesgos de desarrollo[1]

Nota: 1. Calificación de riesgo más alta.
Fuente: (Government of Western Australia, 2011[42]), *Groundwater Risk-based Allocation Planning Process*.

Cuadro 6.12. El uso sostenible de acuíferos significa gestionar riesgos y arbitrajes entre usos

	Proporción de recarga		
Riesgo alto *in situ*	5%	25%	50%
Riesgo medio *in situ*	25%	50%	60%
Riesgo bajo *in situ*	50%	60%	70%
	Riesgo bajo de desarrollo	Riesgo medio de desarrollo	Riesgo alto de desarrollo

Nota: Matriz de riesgo para determinar la proporción de recarga para asignación.
Fuente: (Government of Western Australia, 2011[42]), *Groundwater Risk-based Allocation Planning Process*.

Recomendaciones

Hacia una gestión integrada del recurso hídrico (GIRH)

Gobernanza de la GIRH

La nuevamente creada Autoridad Salvadoreña del Agua debe supervisar *y financiar* la GIRH. La Autoridad podría descentralizarse en cada una de las diez cuencas hidrográficas y podría establecerse una gobernanza específica para cada cuenca (p. ej., Agencia del Agua Lempa, Agencia del Agua Grande de San Miguel, etc.). La cuenca es de hecho la mejor escala de gobernanza para la GIRH porque es la unidad hidrológica básica. El agua subterránea podría estar sujeta a una gobernanza específica a nivel de cuencas de agua subterránea. El Salvador podría trabajar en la creación de comisiones internacionales que supervisen el manejo de cuencas de los ríos transfronterizos Lempa, Paz y Goascorán.

Financiamiento de la GIRH

El principio de "quien contamina paga" debe aplicarse para financiar la GIRH. Esto significa recaudar impuestos/cargos por la extracción directa de agua y el vertido de aguas residuales al medio natural, como prevé la Ley General de Recursos Hídricos. Esto también implica la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales para la GIRH, tal como los subsidios a la electricidad utilizada para bombear agua y los subsidios a los fertilizantes. Los ingresos por impuestos/cargos podrían asignarse a las agencias de cuencas para financiar sus actividades de acuerdo con un plan de GIRH de cuencas hidrográficas (el principio de "el agua paga por el agua"). El Salvador podría desarrollar pagos por servicios de conservación de agua y suelo proporcionados por comunidades de montaña, de acuerdo con el principio de "el beneficiario paga".

Enfoques de políticas basados en riesgos

El Salvador podría definir áreas de riesgo dentro de cada cuenca (diferentes de las zonas prioritarias existentes que podrían ser abandonadas) en función de los impactos actuales sobre el agua (escasez, contaminación, inundaciones) y para anticipar impactos en áreas vulnerables. Esto puede implicar la identificación y definición de:

- Cuerpos de agua sensibles a la contaminación (agua estancada).
- Tramos de ríos a restaurar (para que encuentren su curso natural).
- Partes de cuencas hidrográficas donde se debe dar prioridad a la protección del suelo y el agua (para regular el régimen hídrico y prevenir inundaciones y deslizamientos de tierra río abajo).
- Acuíferos vulnerables (y su zona de recarga).
- Áreas vulnerables a los nitratos (para impedir la proliferación de algas y Jacinto de agua).

Políticas del lado de la demanda

El Salvador podría reforzar los incentivos para ahorrar agua de riego (impuesto/cargo por extracción) y fomentar la difusión de tecnología de riego moderna (p. ej., apoyo de la política agrícola para el riego por goteo).

Hacia el abastecimiento de agua y el saneamiento (AAS) para todos

Planificación financiera estratégica

El Salvador podría evaluar la brecha de financiamiento entre las necesidades de infraestructura y los ingresos por tarifas en el escenario de "business as usual" y desarrollar escenarios para reducir la brecha.

Financiamiento de AAS

El Salvador podría definir perspectivas para la recuperación total del costo de los servicios de AAS (es decir, un calendario para un aumento gradual de los ingresos por tarifas); El Salvador podría crear un entorno propicio para la movilización de financiamiento privado (p. ej., garantías estatales, ayuda oficial al desarrollo más enfocada en AAS).

Tarificación de AAS

El Salvador podría aplicar la misma tarificación a todos, dejando que la política social apoye los ingresos de los pobres o reducir la base tarifaria subsidiada para el agua potable al enfocarla mejor en los pobres, mejorar la tasa de recaudación de facturas, involucrar a los promotores inmobiliarios en la reparación de la red canalizada (para reducir la tasa de pérdidas), cobrar por la conexión a alcantarillado por volumen (en lugar de tarifa plana), facturar el tratamiento de aguas residuales.

Políticas del lado de la demanda

El Salvador podría ampliar la cobertura de los medidores e introducir medidores inteligentes.

Aunque no se ha estimado, el costo económico y social de la inseguridad hídrica es sin duda muy alto en El Salvador. Los desequilibrios permanentes entre los costos reales de abastecimiento de agua y saneamiento y su recuperación por la factura del agua son un obstáculo no solo para la inversión en el sector del agua, sino también para la operación y mantenimiento de la infraestructura existente. Esto tiene un costo para la economía salvadoreña, no solo al obstaculizar la inversión en el país, sino también al afectar la salud y la productividad laboral. La falta de agua es un factor en la prevalencia de la enfermedad renal crónica, la segunda causa principal de muerte en los hombres salvadoreños. Mejorar la infraestructura del agua, fijar precios del agua que habiliten estas mejoras y establecer la gestión de los recursos hídricos con base en riesgos mejorarían significativamente la productividad del agua en El Salvador, haciendo del agua un motor en lugar de un impedimento para el crecimiento económico.

El Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PNGIRH) de 2017 pide un nuevo marco legal y de gobernanza para mejorar la gestión de los recursos hídricos. La aprobación e implementación de la LGRH es un paso importante en este sentido. Otro desafío clave para El Salvador es garantizar el acceso universal al agua potable y el saneamiento a su población, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. El Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento de 2018 (PLANAPS) estima que las inversiones para cerrar las brechas en la infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento (AAS) suman miles de millones.

Hacia la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH)

Se propone una gobernanza a nivel de cuencas combinada con un enfoque basado en riesgos para lograr una gestión integrada y rentable (*cost-effective*) de los recursos hídricos. La gobernanza a nivel de la cuenca permite una gestión integrada de los recursos hídricos basada en la ciencia (lógica hidrológica). Un enfoque basado en riesgos del agua (riesgos de escasez, contaminación, inundaciones) promueve la

rentabilidad al priorizar *dónde* intervenir primero en la cuenca (mapeo de riesgos), *en qué medida* (niveles de riesgo aceptables) y *cómo* (cuáles son los instrumentos de política más rentables).

Riesgo por escasez de agua

El Salvador está bien dotado de recursos hídricos, pero la ineficiencia en su uso está exacerbando los conflictos locales por el agua. El PNGRIH propone incrementar la infraestructura hídrica.

El agua subterránea es la principal fuente de agua potable. El agua de los acuíferos se ve amenazada por la creciente demanda de las ciudades y la industria y una menor recarga natural, por la impermeabilidad del suelo debido a la urbanización. Además del riesgo por escasez de agua para los usuarios, existe el riesgo de que los ecosistemas dependientes de las aguas subterráneas se pierdan y el riesgo de que los mismos acuíferos se agoten o sufran intrusión salina. El PNGIRH propone la excavación de nuevos pozos.

La principal fuente de agua de riego es el agua superficial. El riego por goteo solo representa el 3 % de los sistemas de riego, mientras que la agricultura representa más de la mitad de la demanda de agua. El PNGIRH propone ampliar la infraestructura de riego.

Los embalses y presas fueron diseñados exclusivamente para la generación de energía y debido a sus impactos negativos, reales y percibidos, la construcción de nuevas estructuras enfrenta una fuerte oposición pública. A pesar de los problemas de aceptación pública, PNGIRH propone construir nuevos embalses que combinen la producción de energía hidroeléctrica y el suministro público de agua.

Como podemos ver, PNGIRH se enfoca poco en reducir la demanda de agua. La medición del consumo de agua potable se usa de manera generalizada en áreas urbanas (atendidas por ANDA) pero no en áreas rurales. La extracción y el uso de agua de riego están sujetos a cargos, pero sus niveles bajos y su diseño hacen poco para alentar a los agricultores a ahorrar agua. Para incentivar la adopción de tecnologías de riego con uso eficiente del agua, los cargos a los usuarios del agua de riego deben basarse en el volumen de agua suministrada y no en el área regada, ya que el agua consumida depende en gran medida de la tecnología de riego (p. ej., riego por aspersión versus riego por goteo). Las Asociaciones de Regantes (AR) deben asumir todos los costos de operación y mantenimiento de la infraestructura de riego transferida por el Estado. En contraste, los titulares de permisos de extracción en los distritos de riego (DR) soportan solo una pequeña fracción de los costos de operación y mantenimiento. De acuerdo con la Ley de Riego y Drenaje, el Estado debe cubrir al menos el 40 % de las inversiones en infraestructura de riego, y los cobros a los usuarios cubrirán el resto. Al igual que con los servicios de AAS para áreas urbanas, el objetivo final debería ser la recuperación total de los costos. Los titulares de permisos fuera de los DR deben pagar un cargo por la extracción de agua. Sin embargo, el cargo es por hectárea y no con base en el volumen extraído (como sería preferible que fuese), no refleja el riesgo de escasez de agua en el área de extracción y las tasas son demasiado bajas para fomentar un uso cuidadoso del recurso. Los cargos por extracción no se aplican en los DR, donde, además, la tarifa eléctrica por bombeo de aguas subterráneas está subsidiada.

Recomendaciones para gestionar el riesgo de escasez de agua

Para gestionar el riesgo de escasez de agua, El Salvador podría adoptar un enfoque de riesgo al:

- Identificar y mapear los cuerpos de agua (ríos, lagos, acuíferos) en riesgo de escasez de agua y su área de recarga (subcuenca, área de recarga de aguas subterráneas). Este primer paso tiene como objetivo "conocer el riesgo". MARN podría supervisar las evaluaciones científicas de riesgos.
- Establecer niveles *aceptables* de extracción en cada área de riesgo (subcuenca, área de recarga del acuífero) para optimizar la extracción de agua frente a las demandas en competencia y prevenir conflictos en el uso del agua. Este segundo paso tiene como objetivo "apuntar (*target*) al riesgo". La CTEI podría supervisar (i) las "evaluaciones de nivel de preocupación" (*concern assessment*) de las partes interesadas para corregir las percepciones erróneas de riesgos y (ii) los análisis de costo-beneficio para definir los niveles aceptables de riesgo.
- Seleccionar instrumentos de política para lograr de manera rentable los objetivos de extracción de agua acordados. Este tercer y último paso tiene como objetivo "gestionar el riesgo". El MARN podría supervisar los análisis de costo-efectividad *ex ante*.

Los instrumentos de política podrían incluir:

- Límites de extracción para masas de agua amenazadas de escasez (ver Sección de gobernanza del uso de aguas)
- Cargos por extracción de aguas subterráneas y superficiales, con una tasa basada en el riesgo de escasez de agua y una base que cubre todos los sectores de la economía
- Apoyo financiero público para ayudar a los hogares rurales a instalar medidores de agua donde la fuente de agua potable provenga de una zona en riesgo de escasez
- Otros instrumentos que abordan varios riesgos del agua simultáneamente (ver Sección de gobernanza a continuación).

Riesgo de una calidad de agua inadecuada

Aguas superficiales

El exceso de coliformes fecales, fenoles, nutrientes y metales pesados (p. ej., arsénico, boro) limitan o imposibilitan la vida acuática en el 86 % de los sitios muestreados. La contaminación bacteriológica generalizada (coliformes fecales) a raíz de las descargas de aguas residuales urbanas no tratadas subraya la urgente necesidad de mejorar la infraestructura de saneamiento de El Salvador.

El exceso de fenoles amenaza la vida acuática y exige un mejor control de las aguas residuales de las instalaciones de procesamiento de café ("beneficios"). El exceso de fosfatos y nitratos causa eutrofización y se han detectado diferentes tipos de plaguicidas; esto requiere una mejor gestión de los insumos agrícolas. La contaminación por metales pesados llevó al Gobierno a tomar la drástica decisión, en 2017, de prohibir nueva inversión en la industria minera metálica.

Agua subterránea

La calidad del agua subterránea tiende a ser mejor que la de las aguas superficiales. Sin embargo, todas las aguas subterráneas destinadas al consumo humano deben ser desinfectadas. Esto se debe a que

todos los puntos de muestreo contienen coliformes fecales de origen doméstico o ganadero y metales pesados de la minería informal y la industria, lo que exige un mejor saneamiento. Algunos pozos están contaminados con nitratos y pesticidas, especialmente en los acuíferos poco profundos de la zona costera, lo que exige una mejor gestión de los insumos agrícolas.

Recomendaciones para gestionar el riesgo de contaminación del agua

El riesgo de contaminación del agua está muy extendido. Para una mejora muy necesaria en la calidad de las aguas superficiales y subterráneas en todo el país, El Salvador podría considerar:

- Expansión de los servicios de saneamiento urbano en todo el país. ANDA podría evaluar las necesidades de inversión (ver Sección AAS a continuación).
- Incentivar a la industria para reducir las descargas de contaminantes al medioambiente. El MARN podría supervisar tanto el establecimiento de límites de emisión como la evaluación de la vulnerabilidad de las masas de agua.
- Incentivar a los agricultores para que limiten el exceso de nutrientes y el uso de pesticidas. El MAG podría supervisar el establecimiento de excedentes de nutrientes *aceptables* a nivel de finca. MINSAL y MARN podrían determinar el nivel de toxicidad de los plaguicidas para la salud y el medioambiente.

Los instrumentos de política podrían incluir:

- Cargos a los usuarios, apoyo financiero público e inversión extranjera directa/ayuda oficial para el desarrollo (AOD) para expandir la infraestructura de saneamiento (alcantarillado, tratamiento de aguas residuales) en todo el país (ver el principio de las “3 T” en Sección ASS a continuación).
- Para fuentes puntuales (plantas de tratamiento de aguas residuales, industria), límites de emisión basados en la toxicidad de los contaminantes para la salud y el medioambiente y cargos por contaminación con tasas acordes a la vulnerabilidad del medio receptor.
- Obligación de monitoreo del balance de fertilizantes en la finca.
- Impuestos sobre plaguicidas con tasas según toxicidad para la salud y el medioambiente.
- Otros instrumentos que abordan varios riesgos del agua simultáneamente (ver Sección de gobernanza a continuación).

Riesgo de inundaciones

Aproximadamente el 10 % del territorio salvadoreño está expuesto a inundaciones. Gran parte se encuentra en zonas costeras azotadas por tormentas tropicales. El Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) también es propensa a inundaciones después de fuertes lluvias, un riesgo incrementado por el sellado del suelo que resulta de la urbanización.

El mapa de riesgo de inundaciones de El Salvador muestra que 180 000 personas viven en áreas con un riesgo muy alto de inundaciones. La inclusión de las zonas de máxima inundación ordinaria de los ríos en el dominio público hidráulico (DPH) puede evitar una mayor ocupación de las riberas de los ríos y la extracción ilegal de arena y grava y así proteger el régimen de caudal de los ríos. Las áreas de propiedad privada adyacentes a las riberas de los ríos están sujetas a servidumbres.

Recomendaciones para gestionar el riesgo de inundaciones

Al mapear los riesgos de inundación, El Salvador ha dado el primer paso del enfoque de riesgo para lidiar con los riesgos de inundación ("conozca el riesgo"). Los pasos siguientes serían:

- Establecer el nivel *aceptable* de riesgo de inundación para cada área de riesgo ("apunte al riesgo"). Organismos de cuenca (por crear) podrían evaluar el nivel aceptable de inundaciones en áreas de riesgo, en estrecha consulta con las partes interesadas, para su aprobación por la CTEI.
- Identificar y poner en práctica los instrumentos más rentables para mantener el riesgo de inundaciones en un nivel aceptable ("gestionar el riesgo"). El MARN podría evaluar la rentabilidad económica, efectividad y viabilidad de los diferentes instrumentos de política, para lo cual se debería crear una unidad de análisis económico dentro del ministerio.

Los instrumentos de política podrían incluir:

- Prima de seguro contra daños por inundación según el riesgo de inundación
- Otros instrumentos que abordan varios riesgos del agua simultáneamente (ver Sección de gobernanza a continuación).

Gobernanza del agua

La lógica hidrográfica aboga por la gobernanza por cuenca. El Salvador ha definido diez cuencas hidrográficas (denominadas "regiones hidrográficas") pero el PNGIRH no aborda el tema de la gobernanza por cuenca hidrográfica. Algunas medidas de PNGIRH son de alcance nacional, otras se refieren a zonas de acción prioritaria (ZP). Sin embargo, las ZP se han delimitado sin distinguir entre los riesgos de escasez, contaminación o inundaciones (cada uno tiene su propia geografía), lo que no favorece un enfoque basado en riesgos. El enfoque basado en el riesgo recomendaría priorizar la acción en áreas de riesgo. La gobernanza por cuenca y la gobernanza según los riesgos hídricos no se excluyen mutuamente, sino que deben complementarse. Algunas comunas y comunidades se han agrupado espontáneamente en estructuras a nivel de microcuenca o subcuenca para mejorar la gestión del agua a nivel local. El Salvador podría confiar en estas entidades para desarrollar una cultura del enfoque basado en riesgos en la gestión del agua.

Casi todas las necesidades financieras estimadas de PNGIRH para la GIRH se refieren a la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas e infraestructura de agua y saneamiento (esta última ya cubierta por PLANAPS). Solo el 2 % se refiere a la gestión de los riesgos del agua, pero favorece el control de riesgos en lugar de la prevención (p. ej., infraestructura de control de inundaciones, infraestructura de riego, limpieza de masas de agua eutróficas). Las medidas preventivas clave como la conservación del suelo (para mejorar la infiltración del agua de lluvia y prevenir deslizamientos de tierra e inundaciones río abajo), la restauración de ríos y los caudales ambientales (para regular los caudales de agua, prevenir inundaciones, preservar la vida acuática) están solo en la etapa de planificación. La Ley General de Recursos Hídricos incluye las bandas marginales a lo largo de los ríos como bienes del dominio público hidráulico, un paso muy importante e innovador hacia la restauración de los ríos (que no se da en ningún país de la OCDE). Aparte del saneamiento doméstico, el PNIGRH presta poca atención a mejorar la calidad del agua frente a presiones de otros sectores (industria, agricultura).

Más del 40 % de los recursos hídricos renovables provienen de fuera del país (30 % de Honduras y 10 % de Guatemala), de ahí la importancia de la gobernanza compartida de las aguas transfronterizas. El Salvador ha desarrollado la cooperación con sus vecinos para aliviar la pobreza, proteger los ecosistemas y gestionar los riesgos del agua en la cuenca alta del río Lempa. La cooperación está menos

avanzada en el caso de los acuíferos transfronterizos en el occidente del país, a pesar de la creciente presión de los usuarios y la falta de control sobre los volúmenes explotados a ambos lados de la frontera.

Recomendaciones para mejorar la gobernanza del agua

Para mejorar la gobernanza del agua en El Salvador, se recomienda:

- Crear agencias de cuenca para implementar la gestión integrada de los recursos hídricos (es decir, coordinar la gestión de los riesgos del agua) a nivel de cuenca en una lógica hidrográfica.
- Establecer un mecanismo de financiación para las medidas de apoyo financiero público a nivel de cuenca (p. ej., transferencias presupuestarias del gobierno central o aplicando el principio "el agua paga por el agua", es decir, asignando el producto de los cargos por extracción y contaminación a las agencias de cuenca) (ver Sección sobre financiamiento de la GIRH).
- Poner en funcionamiento la Autoridad Salvadoreña del Agua como entidad rectora del recurso que reorganice el sector y tenga funciones de planeación estratégica y fiscalizadora y promover el intercambio de buenas prácticas entre agencias de cuencas.
- Encomendar al MARN el desarrollo y aplicación de la legislación sobre (i) caudales ambientales de ríos; (ii) límites de emisión de contaminantes de fuentes puntuales y clasificación de las masas de agua según su vulnerabilidad a la contaminación; (iii) cargos por extracción de agua y cargos por contaminación del agua; y, en conjunto con el MINSAL, (iv) impuestos sobre plaguicidas.
- Encomendar al MAG el desarrollo y aplicación de la legislación sobre monitoreo de nutrientes agrícolas a nivel de finca.
- Para las cuencas y acuíferos transfronterizos, establecer un mecanismo de cooperación internacional responsable de coordinar la gobernanza del agua de las subcuencas y áreas de recarga del acuífero de cada país.

Los instrumentos de política para abordar simultáneamente los riesgos de escasez, contaminación del agua e inundaciones podrían incluir:

- Apoyo financiero público para la restauración de ecosistemas ribereños y llanuras aluviales con el fin de restaurar el espacio a los cursos de agua (combinado con la obligación de los caudales ambientales y el registro de los cauces de los ríos en el dominio público hidráulico) (ver Sección sobre financiamiento de la rehabilitación de ríos).
- Pagos por servicios ecosistémicos para proteger los ecosistemas río arriba de las cuencas hidrográficas para preservar el flujo natural y la calidad del agua de los cursos de agua río abajo y mejorar la recarga de los acuíferos.
- Normas ambientales para presas y embalses para prevenir la operación en puntas de caudal (*hydropeaking*) y permitir la migración de peces y el transporte de sedimentos.

Hacia el abastecimiento de agua y el saneamiento (AAS) para todos

La brecha de suministro de agua potable mejorado y tratamiento de aguas residuales en El Salvador, mucho más alta que en los países de la OCDE, ocasiona una gran carga de enfermedad, especialmente en el contexto del COVID-19, que requiere lavarse las manos con frecuencia. Las tarifas de AAS no incluyen los

costos de tratamiento de aguas residuales y solo cubren aproximadamente la mitad del costo del servicio de abastecimiento de agua potable, lo que no favorece las inversiones en infraestructura de agua.

La combinación del apoyo financiero público con las tarifas del agua se propone como un paso transicional hacia el objetivo último de la recuperación total de los costos de los servicios de agua y saneamiento. Esto implica prever por adelantado la brecha de financiamiento entre las necesidades de infraestructura y los ingresos por tarifas esperados ("planificación financiera estratégica").

Necesidades de inversión

Casi el 60 % de la población rural y el 4 % de la población urbana dependen de fuentes de agua potable no mejoradas, incluidos camiones cisterna, lo que puede resultar en un precio del agua mucho más alto en comparación con la población con acceso a fuentes mejoradas (agua de tuberías o tomas de agua). Cuando está disponible, el servicio de agua potable puede ser irregular, algunas horas al día o incluso algunos días a la semana en algunas áreas. ANDA planea construir y mejorar pozos para mejorar el servicio en estas áreas. Las tuberías de agua potable deben modernizarse (muchas son de la década de 1960). Combinado con conexiones ilegales, robo de agua y agua no facturada, las pérdidas en las redes de distribución rondan el 60 % y continúan aumentando.

Casi la mitad (46 %) de la población rural y el 11 % de la población urbana no tienen acceso a saneamiento mejorado (alcantarillado, fosas sépticas o letrinas) y solo el 8 % de las aguas residuales urbanas se tratan antes del vertido al medioambiente. Los pocos municipios que se han organizado para construir y operar plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) no están recuperando sus costos, lo que resulta en niveles de eficiencia de esas plantas muy bajos. Algunas empresas privadas brindan servicios de tratamiento de aguas residuales en áreas residenciales, pero la falta de acceso a financiamiento privado es un obstáculo importante para la difusión de las PTAR. La situación no es mejor en las zonas rurales donde el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FIDSL) dedica unos pocos millones de dólares al año al saneamiento, dirigido a las poblaciones más pobres, el resto de las inversiones públicas dependen de la ayuda internacional.

El Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento (PLANAPS) prevé miles de millones de inversiones para el acceso universal de los hogares al suministro de agua potable y al saneamiento. Si bien una política de gestión de la oferta está plenamente justificada para ponerse al día con el retraso en la infraestructura del agua, sería más rentable priorizar la gestión de la demanda mediante una mejor fijación de precios del agua.

Recomendaciones para planificar las necesidades de inversión

Para ayudar a la toma de decisión en materia de gasto de inversión en servicios de agua potable y saneamiento a largo plazo (para 2050), se recomienda:

- Desarrollar una plantilla con datos sobre necesidades y costos de infraestructura que se puedan ajustar a medida que surja nueva información (p. ej., nuevos requisitos legales) (ver Anexos).
- Tener en cuenta la rehabilitación de la infraestructura existente.
- Considerar la gestión de AAS en el lado de la demanda (p. ej., ampliación de la medición de agua, reutilización de aguas residuales tratadas)
- Además de la provisión de servicios domésticos, estimar las necesidades y costos de suministro de agua para la industria y la agricultura, y para el almacenamiento de agua, para obtener una imagen completa del gasto de agua que se debe incurrir

Financiamiento del agua

De acuerdo con la Ley de ANDA, las tarifas de AAS deben cumplir con los criterios de autofinanciamiento empresarial y servicio público social, e incluir un margen de seguridad. Deben cubrir los costos de operación, mantenimiento, administración, mejoramiento, desarrollo y ampliación de la infraestructura; incluido el reembolso de préstamos. Sin embargo, ANDA recupera menos de la mitad del costo de producción de agua canalizada, lo que obliga a recurrir a préstamos para cubrir el déficit, lo que obviamente no favorece la inversión para renovar o ampliar la infraestructura. La brecha de recuperación de costos es aún mayor para los servicios de alcantarillado, que se facturan a niveles extremadamente bajos sobre una base de tarifa plana por bloques (y no por volumen de agua consumida, como suele ser el caso en los países de la OCDE). El precio de los servicios de tratamiento de aguas residuales simplemente no está regulado (solo el suministro de agua potable y el alcantarillado lo están), lo que explica la demora de El Salvador en la construcción de PTAR.

Como es el caso de los paquetes de estímulo pos-COVID en las grandes economías, se podría dedicar un apoyo financiero público masivo a la modernización de la infraestructura del AAS como motor de empleo y crecimiento. La combinación del apoyo financiero público con ingresos por tarifas para cubrir el déficit de financiación de la infraestructura del agua también podría facilitar el acceso a la ayuda reembolsable (préstamos, bonos, acciones). Sin embargo, este enfoque de “3 T” —la combinación de tarifas de agua, transferencias presupuestarias y transferencias de ayuda oficial para el desarrollo (AOD)— debe verse como un paso transicional hacia el objetivo último de la “recuperación total de costos”. En última instancia, las tarifas por sí solas deberían ser suficientes para recuperar los costos de construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de AAS, incluida la PTAR, así como la constitución de reservas financieras para inversiones requeridas por ley.

Recomendaciones para financiar las necesidades de inversion

Para impulsar las inversiones en el sector del agua para lograr los tres objetivos de acceso universal al agua potable y saneamiento, desarrollo económico y protección del medioambiente, se recomienda:

- En el corto plazo, combinar el apoyo financiero público con los ingresos por tarifas para cubrir la brecha de financiamiento de la infraestructura del agua, incluso como parte de los planes de recuperación pos-COVID y aumentando la ayuda oficial para el desarrollo dedicada al agua.
- Al mismo tiempo, facilitar el uso de ayudas reembolsables (préstamos, bonos, acciones) e inversión extranjera directa.
- Planear con anticipación el aumento de tarifas a largo plazo (2050) con el objetivo de recuperar gradualmente todos los costos de los servicios de AAS (operación y mantenimiento de infraestructuras y constitución de reservas financieras para inversiones.

Tarificación del agua

Si bien las tarifas crecientes en bloque proporcionan un incentivo para reducir el consumo de agua, las tarifas aplicadas en El Salvador son demasiado bajas y los bloques son demasiado generosos para enviar una señal de conservación a los consumidores de agua. Tarifas muy bajas para los primeros 20 m^3 tienen como objetivo cubrir las necesidades de agua hasta 183 litros por persona y por día (considerando un hogar promedio de 3.6 personas) y los primeros 40 m^3 (365 lpd) se facturan a una tarifa subsidiada (menor que el costo de producir agua). De hecho, la gran mayoría de la facturación se relaciona con un consumo de hasta 40 m^3 por mes, un nivel de consumo muy alto para los estándares de la OCDE.

Si bien una estructura de precios progresiva (tarifas por m^3 crecientes con el consumo) puede enviar una fuerte señal de conservación, dependiendo de las tarifas y los bloques, no necesariamente cumple con los objetivos sociales. Las familias pobres no son necesariamente las que menos consumen y, por tanto,

no son las que más se benefician de las tarifas subvencionadas. El verdadero precio social de los servicios de agua consistiría en fijar tarifas más bajas para los beneficiarios de los beneficios sociales (como es el caso en parte de Bélgica), pero esto implicaría un subsidio cruzado de los ricos a los pobres para cubrir el déficit de proveedores de servicios. y reduciría la señal de conservación de agua para los pobres.

Tratar los objetivos sociales y de gestión de AAS por separado sería más rentable, dejando las tarifas para recuperar los costos de servicio e inversión AAS y la política social para sustentar los ingresos (permitiendo así que los más necesitados puedan pagar la factura del agua).

Se podría agregar un cargo fijo separado a la estructura de tarifas para recuperar costos que no están directamente relacionados con los volúmenes de agua utilizados (como mantenimiento de medidores, facturación). También ayudaría a financiar el control de conexiones ilegales ("agua no contabilizada") y la recuperación de facturas impagas, lo que a su vez ayudaría a mejorar la calidad y continuidad del servicio.

Al igual que en un número creciente de países, incluida América Latina, se podría crear un regulador de agua independiente para ayudar a desarrollar y hacer cumplir los criterios de fijación de precios del agua que, a largo plazo, deben apuntar a la recuperación total de costos.

En aplicación del principio de "quien contamina paga", la ANDA aplica un cargo a las extracciones directas de agua con tasas más altas para las extracciones destinadas a fines industriales que para las destinadas al consumo humano. En las zonas rurales, los operadores de AAS declarados de interés social están exentos. Al igual que con la agricultura, el diseño de los cargos de extracción para las empresas prestadores de servicios de AAS y la industria debe apuntar principalmente a gestionar el riesgo de escasez de agua. Asimismo, debería aplicarse un cargo al vertido de aguas residuales urbanas e industriales en el entorno natural para gestionar el riesgo de contaminación.

Recomendaciones para la tarificación de los servicios de AAS

Para lograr la recuperación total de costos a largo plazo, se recomienda:

- Mejorar la rentabilidad de la prestación de servicios de AAS aplicando la misma tasa volumétrica para todos los usuarios, dejando que la política social respalde los ingresos de los pobres.
- Planificar con anticipación un aumento gradual en la tasa de tarifas con miras a lograr la recuperación total de costos para 2050.
- Agregar un cargo fijo específico a la estructura tarifaria para recuperar costos fijos como manejo de medidores, control de conexiones ilegales y cobro de facturas impagas.
- Establecer un regulador de agua independiente para ayudar a desarrollar y hacer cumplir los criterios de precios del agua destinados recuperar gradualmente todos los costos.
- Para los prestadores de servicios de AAS y la industria, rediseñar los cargos por extracción e introducir cargos por el vertido de aguas residuales al medio receptor para abordar, respectivamente, los riesgos de escasez de agua y contaminación del agua; para los prestadores de servicios de AAS, los cargos podrían transferirse a sus clientes vía la factura del agua

Plan de acción para la gestión integrada de los recursos hídricos, el abastecimiento de agua y el saneamiento para todos

Prioridades	Acciones para la implementación
1. Gobernanza por cuenca y su financiamiento	
1.1. Establecer a través de la Autoridad Salvadoreña del Agua la gobernanza por cuenca.	• Encomendar a las agencias de cuenca la recolección de cargos (extracción, vertido, contaminación) y su redistribución para financiar las medidas de GIRH de acuerdo con las prioridades establecidas en el plan de manejo por cada cuenca.
1.2. Implementar un enfoque basado en riesgos en cada cuenca.	• Involucrar todas las partes interesadas en la GIRH (cada uno buscando minimizar su riesgo). • Encomendar a las agencias de cuenca la conclusión de acuerdos con las partes interesadas.
1.3. Desarrollar una “cultura del agua”.	• Involucrar a las partes interesadas en la gestión de riesgos (para abordar el problema de la baja aceptabilidad pública de la tarificación del agua en El Salvador).
2. Gestión por riesgos: escasez de agua, inundaciones, contaminación del agua	
2.1. Definir áreas de riesgo dentro de cada cuenca (diferentes de las zonas prioritarias existentes) donde priorizar acciones:	• Áreas de captación de agua potable (para asegurar el abastecimiento de agua potable de la población). • Acuíferos vulnerables a la escasez y su zona de recarga (para preservar la integridad de los acuíferos). • Ríos y lagos vulnerables a los nitratos y fosfatos (para impedir la proliferación de algas y Jacinto de agua). • Acuíferos vulnerables a los nitratos y fosfatos y su zona de recarga (para preservar la integridad de los acuíferos). • Áreas vulnerables a las inundaciones en función de la periodicidad de las crecidas de los ríos, cada diez años, cien años (para planificar medidas de control de caudal río arriba). • Cuerpos de agua sensibles a la contaminación (para planificar medidas de control de vertidos de acuerdo con los objetivos de calidad de los cuerpos de agua). • Cabeceras de cuenca (conservación del suelo y el agua para regular el régimen hídrico y prevenir inundaciones y deslizamientos de tierra río abajo). • Tramos de ríos a rehabilitar para que encuentren su curso natural (para prevenir inundaciones río abajo y preservar la vida acuática).
2.2 Establecer niveles de riesgo aceptables.	• En cada área de riesgo lograr acuerdos de las partes interesadas sobre niveles aceptables de extracción, contaminación, inundaciones (para gestionar las demandas en competencia y prevenir conflictos en el uso del agua). • En paralelo, organizar “evaluaciones de nivel de preocupación” (*concern assessment*) de las partes interesadas para corregir las percepciones erróneas de riesgos.

Prioridades	Acciones para la implementación
2.3. Gestionar el riesgo (seleccionar instrumentos de política —p. ej., instrumentos económicos— para lograr de manera costo-efectiva los objetivos aceptables de riesgo acordados previamente).	• Además de establecer límites de extracción para masas de agua amenazadas de escasez, establecer cargos por extracción a niveles suficientes para fomentar la conservación del agua: o Implementar los cánones por uso y aprovechamiento formulados por la LGRH con ajustes apropiados por área de extracción. o Ya existen para los agricultores, pero son por hectárea y no por volumen extraído, y no reflejan el riesgo de escasez de agua en el área de extracción. Además, las tasas son demasiado bajas para fomentar la conservación del agua. • Eliminar progresivamente el subsidio a la tarifa de electricidad para bombear agua subterránea, ya que va en contra del incentivo creado por los cargos de extracción para preservar el agua. • Además de establecer límites permisibles de descarga de aguas residuales al medioambiente, establecer cargos por contaminación con tasa de acuerdo con la carga contaminante de las aguas residuales y la vulnerabilidad de las aguas receptoras, en base a los cánones por vertido establecidos en la LGRH. • Movilizar apoyo financiero público para financiar la conservación del suelo y el agua en las cabeceras de cuenca. o Por ejemplo, de parte del Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), como parte de la estrategia nacional de biodiversidad de 2013. • Considerar pagos por servicios ecosistémicos (PSE) para mejorar la conservación del suelo y el agua de las laderas. • Para “dar espacio al agua” y mejorar así el ciclo hidrológico, preservar la vida acuática y evitar inundaciones, además de la normativa directa sobre caudales ecológicos. o Aprovechar la inclusión de las zonas de máxima crecida ordinaria de ríos en el dominio público hidráulico (DPH) para fomentar la restauración de ríos. o Considerar apoyo financiero público para la restauración de los ríos. ▪ Por ejemplo, a través de la política de biodiversidad para financiar proyectos de rehabilitación de la vegetación ribereña y las llanuras aluviales. ▪ Por ejemplo, a través de la política agrícola para financiar a los agricultores que gestionan las tierras ribereñas como “áreas de promoción de la biodiversidad”.
3. Planificación financiera estratégica para abastecimiento de agua potable y saneamiento (AAS)	
3.1 Estimar las necesidades de financiación según las metas (p. ej., acceso universal a AAS para 2050).	• Estimar las necesidades de infraestructura AAS. • Estimar las necesidades de rehabilitación de la infraestructura existente. • Estimar ganancias de eficiencia en el lado de la demanda (p. ej., expansión de la medición del agua, reutilización de aguas residuales tratadas). • Estimar las necesidades de agua para la industria y la agricultura. • Estimar las necesidades de la infraestructura de almacenamiento de agua (presas, embalses).
3.2 Estimar los ingresos esperados. examinando diferentes escenarios de tarificación y fuentes de financiamiento	• Estimar ingresos esperados a través de: o Factura del agua. o Apoyo financiero público. • Examinar diferentes escenarios posibles dentro del marco legal: o statu quo o aumento en la base (incluye plantas de tratamiento de aguas residuales, alcantarillado por m^3 y no tarifa plana) o aumento de la tasa por m^3 o cambio en la estructura de tarifas (diferentes bloques, sin bloques - puramente volumétrico)
3.3 Cerrar la brecha de financiamiento.	

Prioridades	Acciones para la implementación
4. Tarificación de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento (AAS)	
4.1 Como un paso transicional, combinar tarifas de agua (factura de agua), transferencias presupuestarias y transferencias de asistencia oficial para el desarrollo (AOD).	• Estimar beneficios para la salud pública que aporta la infraestructura AAS (para justificar las transferencias presupuestarias y de AOD). • Facilitar el acceso a la ayuda reembolsable (préstamos, bonos, acciones) al ofrecer una garantía de ingresos (a través de las transferencias presupuestarias y de AOD).
4.2 Moverse gradualmente hacia el objetivo último de la "recuperación total de costos".	• Aumentar gradualmente las tarifas a niveles que sean suficientes para recuperar los costos de construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura de AAS, así como la constitución de reservas financieras para inversiones requeridas por ley. • Atraer inversión extranjera directa a través de una tarificación que cubre los costos y permite un margen de beneficio (legal).

Notas

[1] La productividad del agua en países de la OCDE va desde USD 15/m^3 (Colombia) a más de USD 1 000/m^3 (Luxemburgo).

[2] El reglamento de la Ley General de Recursos Hídricos fue elaborado en la segunda mitad de 2022 y publicado en diciembre 2022, tras la finalización de este informe. El análisis incluido en este capítulo se realizó durante el año 2021 en colaboración con el MARN y se socializó con las partes implicadas para su aprovechamiento en las discusiones sobre la Ley General de Recursos Hídricos en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el equipo redactor de la OCDE no tuvo acceso al borrador de la ley durante el análisis.

[3] De acuerdo con la FAO, 2018, el estrés hídrico comienza en 25%.

[4] Valores admisibles para descargas de aguas residuales en una masa receptora (estándar NSO 13.49.01:09 de 1996), https://www.transparencia.gob.sv/institutions/anda/documents/115912/download.

[5] http://cidoc.marn.gob.sv/documentos/reglamento-especial-de-aguas-residuales-decreto-n-39/.

[6] Ver https://www.marn.gob.sv/lago-de-coatepeque-ha-perdido-siete-metros-de-nivel-en-los-ultimos-40-anos/.

[7] Los sitios Ramsar son humedales designados de importancia internacional bajo la Convención sobre Humedales, un tratado intergubernamental establecido en Ramsar, Irán, en 1971.

[8] Una toma de agua pública se define como una tubería vertical que está conectada a un suministro de agua y proporciona agua a un lugar público como el centro de la aldea.

[9] Guatemala no tiene una ley general de aguas, pero hay proyectos de ley en discusión.

[10] Véase https://sdgs.un.org/goals/goal6.

[11] Conocidas antes de 1986 como Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO).

[12] En octubre de 2020, ANDA estimó el costo de producción de agua en 0.97 USD/m^3 (https://www.transparencia.gob.sv/institutions/anda/documents/392414/download).

[13] Véase https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mag/documents/308279/download.

[14] https://www.clcv.org/storage/app/media/eau-anc/Enqu%C3%AAte_CLCV_Les_dessous_de_la_facture_deau_mars_2019_.pdf.

[15] Asociaciones comunales, asociaciones de gestión de sistemas hídricos, fundaciones sin fines de lucro, directivos comunitarios, comités hídricos y otras entidades similares, legalmente constituidas, que desarrollan proyectos para el beneficio de la comunidad.

[16] La ANDA tiene registro de las extracciones de agua para consumo más que para riego (que deben ser medidas y registradas en la ANDA).

[17] https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2010-2019/2018/02/CD607.PDF.

[18] Directiva del Consejo 91/271/CEE respecto al tratamiento de aguas residuales urbanas.

[19] Para las industrias, la recaudación de impuestos y los desembolsos de agencias de agua son más balanceados.

[20] Los deslizamientos de tierra se han cobrado muchas vidas en El Salvador; también afectan la economía por la pérdida de infraestructura y suelos productivos.

[21] La agrosilvicultura ya se aplica con éxito en el sur de Honduras (donde se conoce como el sistema agroforestal Quesungual).

[22] http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/06/ley_302105_MRSE.pdf.

[23] El Salvador agrupó sus acuíferos en pares o más de acuerdo con sus características hidrogeoquímicas; estos grupos se llaman masas de agua subterránea (MASub).

Referencias

Agence de l'eau Seine-Normandie (2019), *Les redevances de l'Agence de l'eau Seine-Normandie*, Agence de l'eau Seine-Normandie, Courbevoie, France, https://en.calameo.com/agence-de-l-eau-seine-normandie/read/004001913990170881f15. [37]

ANDA (2020), *Boletín Estadístico 2016*, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/anda/documents/399511/download. [21]

ANDA (2020), *Plan Nacional del Agua, ANDA 2019-2020*, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/anda/documents/389285/download. [26]

ANDA (2019), *Boletín Estadístico 2018*, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/anda/documents/316835/download. [32]

ANDA (2018), *Plan Nacional de Agua y Saneamiento de El Salvador. Resumen Ejecutivo*, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, San Salvador, http://www.aecid.sv/wp-content/uploads/2018/02/RESUMEN-EJECUTIVOPLANAPS. [27]

Asamblea Legislativa (2022), *Ley de Disolución del Fondo Ambiental de El Salvador*, Asamblea Legislativa, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/F00A83DD-3D60-4CC8-B358-3DEDBDCA077E.pdf. [18]

Asamblea Legislativa (2022), *Ley General de Recursos Hídricos*, Asamblea Legislativa, San Salvador, https://asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/38040F9D-D229-4C16-8F55-51EF058A2F0A.pdf. [8]

Banco Mundial (2020), *Doing Business 2020, El Salvador*, World Bank, Washington D.C., https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/e/el-salvador/SLV.pdf. [2]

Blindenbacher, R. and B. Nashat (2010), *The Black Box of Governmental Learning: The Learning Spiral - A Concept to Organize Learning in Governments*, World Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8453-4. [10]

Carpio Hernández, I., G. Flores Olivares and T. Hernández Benitez (2010), *La situación del agua a nivel internacional – la disponibilidad de esta para el consumo humano en El Salvador 2005-2009*, Universidad de El Salvador, San Salvador, http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/322/1/10136843.pdf. [22]

Cox, A. and P. Borkey (2015), "Challenges and Policy Options for Financing Urban Water and Sanitation", in Aguilar-Barajas, I. et al. (eds.), *Water and Cities in Latin America: Challenges for Sustainable Development*, Routledge, London, https://doi.org/10.4324/9781315848440. [28]

Cronk, R. et al. (2015), *The Water, Sanitation, and Hygiene Performance Index: A comparison of country performance in realizing universal WaSH*, The Water Institute at University of North Carolina, Chapel Hill, North Carolina, https://waterinstitute.unc.edu/projects/wash-performance-index-report. [9]

DIGESTYC (2020), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minec/documents/estadisticas/. [29]

Esquivel Orellana, O. (2007), *Diagnóstico Nacional de la Calidad Sanitaria de las Aguas Superficiales de El Salvador*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://rcc.marn.gob.sv/xmlui/handle/123456789/163. [15]

FAO (n.d.), *Aquastat*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/query/results.html (accessed on October 2020). [6]

FMI (2022), *El Salvador*, Website, International Monetary Fund, https://www.imf.org/en/Countries/SLV#countrydata (accessed on October 2020). [7]

Gobierno de El Salvador (2022), *Reglamento Especial para la Determinación de Cánones por Uso y Aprovechamiento de Recursos Hídricos*, Decreto Ejecutivo no. 53 de 2022, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/526/118/original/Decreto_Ejecutivo_53_Censurado.pdf?1675695583. [17]

Government of Western Australia (2011), *Groundwater Risk-based Allocation Planning Process*, Government of Western Australia, Perth, https://www.water.wa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0018/5319/96735.pdf. [42]

IWA (2018), *International Statistics for Water Services 2018*, International Water Association, http://waterstatistics.iwa-network.org/. [31]

MARN (2019), *Informe de la calidad del agua de los ríos de El Salvador 2019*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://cidoc.marn.gob.sv/documentos/informe-de-la-calidad-del-agua-de-los-rios-de-el-salvador-ano-2019/. [14]

MARN (2017), *Plan Nacional de Gestión Integrada del Recurso Hídrico de El Salvador, con énfasis en zonas prioritarias*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://cidoc.marn.gob.sv/documentos/plan-nacional-de-gestion-integrada-del-recurso-hidrico-de-el-salvador-con-enfasis-en-zonas-prioritarias/#. [12]

MARN (2013), *Estrategia Nacional de Recursos Hídricos*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://cidoc.marn.gob.sv/documentos/estrategia-nacional-de-recursos-hidricos-2/#. [13]

MARN (2013), *Estrategia Nacional de Saneamiento Ambiental*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, San Salvador, http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/els187826.pdf. [25]

MCC (2011), *Partnership For Growth: El Salvador Constraints Analysis*, Joint USG-GOES technical team, Millennium Challenge Corporation, https://assets.mcc.gov/content/uploads/2017/05/El_SalvadorII_CA_withCover.pdf. [1]

MEFR (2020), *Annexe au projet de loi de finances pour 2021 – Agences de l'eau*, Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, Paris, https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/6817. [38]

MINEC (2015), *Acuerdo Número 1279 del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía*, Ministerio de Economía, San Salvador, http://www.anda.gob.sv/wp-content/uploads/2017/05/ACUERDO-1279-%20ModificacionDelPliegoTarifarioDeANDA.pdf. [30]

MINSAL/INS (2017), *Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas no Transmisibles en Población Adulta de El Salvador, ENECA-ELS 2015, Resultados Relevantes*, Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Salud, San Salvador, https://ins.salud.gob.sv/wp-content/uploads/2017/11/Encuesta_ENECA.pdf. [3]

Molina Guardado, A. and R. Villatoro Martinez (2006), *Propuesta de tratamientos de aguas residuales en beneficios húmedos de café, Trabajo de graduación previo a la opción al Grado de Ingeniero Civil*, Universidad de El Salvador, El Salvador, http://ri.ues.edu.sv/4524/1/Propuesta%20de%20tratamientos%20de%20aguas%20residuales%20en%20beneficios%20h%C3%BAmedos%20de%20caf%C3%A9.pdf. [16]

OCDE (2021), *Water Governance in Peru*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/568847b5-en. [36]

OCDE (2020), *Environment at a Glance 2020*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/4ea7d35f-en. [24]

OCDE (2017), *Green Growth Indicators 2017*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264268586-en. [5]

OCDE (2017), *OECD Environmental Performance Reviews: Switzerland 2017*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279674-en. [41]

OCDE (2015), *OECD Principles on Water Governance*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-Principles-on-Water-Governance-en.pdf. [19]

OCDE (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf\. [39]

OCDE (2015), *The Governance of Water Regulators*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264231092-en. [35]

OCDE (1999), *The Price of Water*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264173996-en. [33]

OMS (2019), *Safer Water, Better Health. 2019 Update*, World Health Organization, Geneva, https://apps.who.int/iris/rest/bitstreams/1260247/retrieve. [20]

ONU-Agua (2020), *The 2020 Data Drive: Joining Forces to Report on Progress towards Sustainable Development Goal (SDG) 6*, United Nations Water, Geneva, https://www.unwater.org/the-2020-data-drive-joining-forces-to-report-on-progress-towards-sustainable-development-goal-sdg-6/. [11]

Orantes-Navarro, C. et al. (2019), "The chronic kidney disease epidemic in El Salvador: A cross-sectional study", *MEDICC Review*, Vol. 21/2-3, pp. 29-37, https://doi.org/10.37757/MR2019.V21.N2-3.7. [4]

Ramos, N. (2010), *Diagnóstico Político-Legal para el Salvador*, United Nations Food and Agriculture Organization, Rome, https://coin.fao.org/coin-static/cms/media/5/12784329125230/fao_els_diagn_intermedio_13abr2010.pdf. [40]

Smets, H. (2011), *La tarification progressive de l'eau potable - Les solutions en France et dans le monde*, Académie de l'Eau, Nanterre, France, https://www.pseau.org/outils/ouvrages/academie_de_l_eau_la_tarification_progressive_de_l_eau_potable_2011.pdf. [34]

UNES (2017), *Hacia la Gestión Sustentable del Agua en El Salvador*, Unidad Ecológica Salvadoreña, San Salvador, https://www.unes.org.sv/wp-content/uploads/2017/01/Propuestas-politica-nacional-hidrica.pdf. [23]

Anexo 6.A. Necesidades de inversión en agua y saneamiento en El Salvador

Cuadro del Anexo 6.A.1. Necesidades de inversión para el acceso universal al agua en El Salvador para 2050

Abastecimiento público de agua	millones de personas	USD per cápita o %	millones de USD
Total urbano (completo)			1 329
Total urbano (básico)			1 135
Red de abastecimiento por tubería (red canalizada completa)			496
Red de abastecimiento por tubería (red canalizada básica)			319
90.6% de red canalizada en 2019 (5.1% de toma de agua pública; 4.3% otra)	3.843		
Red canalizada para hogares (costo de inversión)		200	
Toma de agua pública (costo de inversión)		50	
Toda la población con red canalizada para 2050 (completo)			418
Toda la población con red canalizada para 2050, excepto el 44.4% de toma de agua pública en AUP (básico)			241
Rehabilitación de la red canalizada existente en 2019 (25% costo de inversión)		50	77
Rehabilitación de las tomas de agua pública existentes en 2019 (25% costo de inversión)		12.5	1
Necesidad de rehabilitación		40%	
Tubería de agua principal			510
Extensión a la población 2050		200	418
Rehabilitación de tubería de agua principal existente en 2019 (30% costo de inversión)		60	92
Necesidad de rehabilitación		40%	
Tratamiento de agua potable			233
Tratado en 2019 (cobertura del 100%)	4.240		
Extensión a la población 2050		100	169
Rehabilitación tratado en 2019 (30% costo de inversión)		30	64
Necesidad de rehabilitación		50%	
Medición y monitoreo (completo)			91
Medición y monitoreo (básico)			74
Medido en 2019 (cobertura canalizada)	3.843		
Extensión de medidores a la población 2050 (completo)		15	31
Extensión de medidores a la población 2050 (básico: 55.6% en AUP)			15
Monitoreo de la población 2050		20	59
Cobertura de monitoreo		50%	
Total rural (completo)			340
Total rural (básico)			195
Red de abastecimiento por tubería (red canalizada completa)			340
Red de abastecimiento por tubería (red canalizada básica)			195
13.1% de red canalizada en 2019 (28.2% de toma de agua pública; 58.7% otra)	0.324		
Red canalizada para hogares (costo de inversión)		150	
Toma de agua pública (costo de inversión)		75	
Toda la población con red canalizada para 2050 (completo)			321
La mitad de la población con red canalizada/la mitad con toma de agua pública para 2050 (básico)			177
Rehabilitación de la red canalizada existente en 2019 (25% costo de inversión)		37.5	9
Rehabilitación de las tomas de agua pública existentes en 2019 (25% costo de inversión)		18	10
Necesidad de rehabilitación		75%	

Nota: Población proyectada en 2050 (6.9 millones) según el sitio web del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA), asumiendo que el 42% de la población urbana vive en asentamientos urbanos precarios (AUP) en 2019 y 2050 (siguiendo a

FLACSO, MINEC y PNUD, 2010) y que la población rural permanece sin cambios en 2050 (a pesar de la disminución pronosticada por UNDESA) porque las poblaciones rurales necesitan servicios de abastecimiento de agua antes de migrar a las ciudades; proporción de la población urbana y rural conectada a la red canalizada/con acceso a toma de agua pública en 2019 según ANDA. La "red canalizada" representa las conexiones domiciliares. Una "toma de agua pública" se define como una tubería vertical que está conectada a un suministro de agua y proporciona agua a un lugar público como el centro de la aldea (también conocido en El Salvador como "cantareras"); no incluye "pilas públicas". Fuente: Secretaría de la OCDE.

Cuadro del Anexo 6.A.2. Necesidades de inversión para el acceso universal al saneamiento en El Salvador para 2050

Saneamiento	millones de personas	USD per cápita o %	millones de USD
Total urbano (completo)			3 342
Total urbano (básico)			2 359
Alcantarillado (completo)			946
Alcantarillado (básico)			661
67.1% alcantarillado en 2019 (11% tanque séptico, 11% letrina, 11% sin mejorar)	2.847		
Alcantarillado (costo de inversión)		260	
Letrina (costo de inversión)		125	
Toda la población conectada al alcantarillado para 2050 (completo)			802
Toda la población conectada al alcantarillado para 2050, excepto el 50% con tanque séptico/letrina			517
Rehabilitación de alcantarillados existentes en 2019 (45% costo de inversión)		117	133
Rehabilitación de letrinas existentes en 2019 (45% costo de inversión)		56.25	10
Necesidad de rehabilitación		40%	
Alcantarillado principal (completo)			479
Alcantarillado principal (básico)			317
Extensión a la población 2050 (completo)		130	401
Extensión a la población 2050 (básico: la mitad de los AUP con alcantarillado)			239
Rehabilitación de alcantarillado existente en 2019 (35% costo de inversión)		45.5	78
Necesidad de rehabilitación		60%	
Sistema de drenaje pluvial (completo)			758
Sistema de drenaje pluvial (básico)			472
25% de alcantarillo sanitario y pluvial separado en 2019	1.060		
Extensión a la población 2050 (completo)		150	731
Extensión al 50% de la población 2050 (básico)			444
Rehabilitación del sistema de drenaje pluvial existente en 2019 (35% costo de inversión)		52.5	28
Necesidad de rehabilitación		50%	
Tratamiento secundario de aguas residuales (completo)			1.128
Tratamiento secundario de aguas residuales (básico)			879
8% de aguas residuales tratadas en 2019 (92% sin tratar)	0.339		
Extensión a la población 2050 (completo)		200	1 118
Extensión a la población 2050 (básico: la mitad de las aguas residuales tratadas en los AUP)			869
Rehabilitación de tratamiento secundario de aguas residuales en 2019 (35% costo de inversión)		70	9
Necesidad de rehabilitación		40%	
Desinfección de aguas residuales			31
0% desinfección en 2019	0		
Extensión al 35% de la población 2050		15	31
Total rural			217
Saneamiento mejorado			217
Sin conexión a alcantarillado en 2019 (16% tanque séptico, 38% letrina, 46% sin mejorar)	0.0		
Alcantarillado (costo de inversión)		200	
Letrina (costo de inversión)		100	
25% de la población conectada a alcantarillado para 2050 (16% tanque séptico, 59% letrina)		100	175
Rehabilitación de letrinas existentes en 2019 (45% costo de inversión)		45	42
Necesidad de rehabilitación		100%	

Nota: Población proyectada en 2050 (6.9 millones) según el sitio web del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA), asumiendo que el 42% de la población urbana vive en asentamientos urbanos precarios (AUP) en 2019 y 2050 (siguiendo a FLACSO, MINEC y PNUD, 2010) y que la población rural permanece sin cambios en 2050 (a pesar de la disminución pronosticada por UNDESA) porque las poblaciones rurales necesitan servicios de saneamiento antes de migrar a las ciudades; proporción de la población urbana y rural en 2019 conectada a alcantarillado según ANDA y con acceso a tanques sépticos y letrinas siguiendo INS (2014), asumiendo el acceso a los tanques sépticos sin cambios en 2050. "Alcantarillado" significa servicios de alcantarillado sanitario domiciliar.
Fuente: Secretaría de la OCDE.

7 Educación y desarrollo de habilidades

Este capítulo examina el estado del sistema educativo de El Salvador y su capacidad para preparar a los niños, niñas y jóvenes para el mercado laboral. La revisión hace énfasis en las limitaciones al acceso, a la progresión y a la terminación escolar a la luz de las disparidades socioeconómicas y geográficas en el país. Sugiere recomendaciones de políticas dirigidas a proporcionarles a los niños, niñas y jóvenes las habilidades necesarias para ayudar a construir el futuro del país.

Para fomentar el acceso equitativo a la educación y mejorar el desempeño educativo y laboral de la juventud salvadoreña en el futuro, es crucial transformar el sistema de educación y habilidades en El Salvador. La educación, siendo un motor de movilidad social, proporciona una oportunidad única para el uso eficiente de recursos nacionales, con beneficios de largo plazo para las generaciones futuras. Mejorar el desempeño educativo y aumentar el logro educativo amplia el conjunto de habilidades de las personas, hace más productivos a los trabajadores y promueve el desarrollo económico. La educación no solo alimenta el crecimiento económico, sino que también está ligado al bienestar económico y social y a mejores resultados de salud (Nozal, Martin, y Murtin (2019[1])). Invertir en educación también supone marcos estructurales y organizativos que mejoren el desempeño del sistema educativo. Por ejemplo, el aumento de escolarización en educación preprimaria de calidad o la formación continua docente focalizada pueden mejorar los resultados de aprendizaje.

Aunque la educación en El Salvador ha progresado notablemente, especialmente en términos de matrícula, los bajos niveles de logro educativo y la alta tasa de abandono limitan el desarrollo del capital humano. En comparación internacional, los niños, niñas y jóvenes no se mantienen en la escuela el tiempo suficiente para obtener las habilidades y calificaciones necesarias para ser competitivos en el mercado laboral. La calidad de la educación y el entorno de aprendizaje pueden crear desigualdad en el sistema educativo, visible en las brechas de género y territoriales. Además, los beneficios de mantenerse en la escuela más tiempo se reducen por los costos financieros y de oportunidad que supone para poblaciones vulnerables, especialmente aquellas que viven en zonas afectadas por la violencia.

Este capítulo analiza las causas de esos desafíos, identifica prioridades de política pública y plantea recomendaciones para impulsar el sistema de educación y competencias de El Salvador. El capítulo está organizado en cinco secciones. En primer lugar, examina los principales avances y desafíos educativos en El Salvador desde las perspectivas de acceso, finalización y financiamiento. La expansión de la educación preprimaria es un avance importante en El Salvador, comparado con otros países de la región. En contraste, la progresión y permanencia en educación secundaria (tercer ciclo de educación básica y educación media en la terminología del sistema escolar salvadoreño) son un desafío fundamental para el aumento del logro educativo en el país.

El resto del capítulo se centra sobre cuatro áreas prioritarias para la acción. Tras describir el sistema educativo salvadoreño y sus principales logros y desafíos en la primera sección, la segunda sección propone reforzar el acceso a la educación de la primera infancia de calidad para echar las bases del aprendizaje permanente y para reducir la desigualdad social. La tercera sección analiza las barreras a la permanencia en la educación, enfocándose en la educación secundaria. La cuarta sección examina dos áreas cruciales para la calidad educativa como son la política docente y la calidad de los ambientes educativos. La quinta sección se centra sobre la pertinencia de la educación y la posibilidad de que el sistema de educación técnica y profesional pueda dotar a los jóvenes de habilidades y competencias valiosas en el mercado laboral de manera más inmediata. Ante el compromiso de El Salvador con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”, este capítulo se centra en áreas prioritarias que pueden tener mayor impacto mejorando oportunidades para todos los niños, niñas y jóvenes. Por ello, el nivel universitario no se analiza en detalle para poder centrar el análisis en las anteriores etapas fundamentales del sistema educativo.

Recuadro 7.1. *Del análisis a la acción*: Un taller de políticas públicas sobre política educativa

La fase 3 del Estudio Multidimensional (*Del análisis a la acción)* se implementó principalmente a través de una serie de talleres de políticas públicas. En estos talleres se llevaron a cabo siguiendo una versión de la metodología de aprendizaje gubernamental Blindenbacher y Nashat (2010[2]) adaptada especialmente para los Estudios Multidimensionales. La metodología aplica una serie de técnicas de facilitación para favorecer el intercambio de conocimiento y la voluntad de introducir y apoyar reformas en contextos complejos.

El taller *Del análisis a la acción: Educación y competencias* se llevó a cabo en San Salvador el 29 de junio de 2022. Reunió a 48 participantes de entidades públicas (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología [MINED], Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría de Comercio e Inversiones de la Presidencia, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia [ISNA], ESCO, MAG, CONNA), así como representantes de la sociedad civil, academia y cooperación internacional.

Los participantes llevaron a cabo un ejercicio de priorización entre los distintos temas tratados en este capítulo, y desarrollaron planes de acción en las áreas prioritarias identificadas: profesionalización docente, evaluación educativa, pertinencia de la educación, financiación y estrategia, y pedagogía y calidad educativa.

El texto de este capítulo incorpora los comentarios recibidos durante el taller. En los casos en los que los participantes elaboraron planes de acción detallados, estos están claramente identificados en recuadros incluidos tras las recomendaciones de cada sección substantiva del capítulo. En otros casos, los aportes del taller se han integrado directamente en las recomendaciones presentadas al final de cada sección.

Fuente: Blindenbacher y Nashat (2010[2]), *The Black Box of Governmental Learning: The Learning Spiral - A Concept to Organize Learning in Governments*, The World Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8453-4.

El sistema educativo en El Salvador: avances y desafíos

Tras ser afectado por la crisis global de 2008, el desarrollo de El Salvador ha estado marcado por una recuperación lenta y bajos niveles de crecimiento del PIB. Esto ha contribuido a altos niveles de desempleo juvenil, violencia e inseguridad ciudadana, que afectan de manera desproporcionada a la población en el 40 % más pobre (Banco Mundial, 2019[3]). Los sucesivos planes nacionales de desarrollo —el Plan Global Anti-crisis 2009-2011, los Planes Quinquenales de Desarrollo 2010-14 y 2014-19 y el Plan Nacional de Desarrollo, Protección e Inclusión Social 2014-19— buscaron reducir la pobreza, la desigualdad social y la exclusión social, poniendo énfasis en la calidad de los servicios públicos, incluida la educación.

La expansión del acceso generalizado a la educación es uno de los mayores logros del sistema educativo en El Salvador en las dos últimas décadas. Producto de la voluntad política y apoyado por reformas institucionales y de políticas públicas, en 2020, 1.06 millones de niños, niñas y jóvenes estaban matriculados en 5 145 centros educativos, de preprimaria a secundaria alta (UNDP, 2021[4]).

Aumentar el acceso a la educación de la población más vulnerable ha sido una prioridad en los planes educativos de sucesivos gobiernos (Banco Mundial, 2020[5]). La financiación pública contribuyó a un importante aumento de los recursos educativos en 2009, enfocado en áreas en las que las escuelas estaban fallando. El Plan Global Anti-crisis, por ejemplo, asignó recursos al Programa de Alimentación

Escolar, a bonos educativos dentro del programa Comunidades Solidarias Rurales, paquetes escolares y financió escuelas de gestión comunitaria (MH, 2009[6]). La estrategia sectorial para el periodo 2009/14, el Programa Social Educativo "Vamos a la Escuela", articuló reformas globales de la educación secundaria con el objetivo de que todos los niños y niñas fueran a la escuela y completasen una educación secundaria de calidad, con el apoyo de donantes (Banco Mundial, 2011[7]; Banco Mundial, 2019[3]; Banco Mundial, 2020[5]). Esta estrategia sectorial se combinó con la implementación de políticas contra la violencia en áreas prioritarias, como el Plan El Salvador Seguro (PESS), implementado entre 2015 y 2019 que proporcionó apoyo a las escuelas públicas y privadas para reducir el reclutamiento de jóvenes por las pandillas. El modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP) fue un programa clave de la estrategia, centrado en mejorar la gobernanza basada en la comunidad y en la calidad educativa para niños y niñas desfavorecidos.

El marco normativo e institucional para la gestión de la educación y la formación de competencias en El Salvador

El marco normativo e institucional de la educación en El Salvador es el resultado de varios procesos de reforma. El marco normativo actual, basado en la Constitución de la República de El Salvador de 1983, resulta del proceso de reforma educativa iniciado tras los acuerdos de paz de 1992 y que llevó a la aprobación de tres leyes principales: la Ley General de Educación, la Ley de la Carrera Docente y la Ley de Educación Superior. La Ley General de Educación de 1996 (Asamblea Legislativa, 1996[8]) es la ley marco del sector. Establece la distinción entre modalidades de educación formal —impartida en establecimientos educativos y que conduce a grados y títulos— y no formal —ofrecida para completar conocimientos y formación sin estar sujeta al sistema de niveles y grados—. También establece la organización del sistema escolar formal, regida por el Ministerio de Educación. La Ley de la Carrera Docente de 1996 (Asamblea Legislativa, 1996[9]) establece los requisitos para la enseñanza y el proceso de registro para ejercer la docencia y de atribución de puestos en centros públicos de enseñanza. La Ley de Educación Superior (Asamblea Legislativa, 1995[10]) rige el conjunto de la educación superior en el país y de las instituciones que la imparten, lo que incluye instituciones de formación técnica.

El sistema educativo formal tiene una estructura centralizada con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT) como máxima autoridad para todos los niveles educativos, pero ha seguido un proceso de descentralización administrativa. Las decisiones en cuanto a desarrollo curricular y otras políticas educativas son centralizadas y aplican a nivel nacional. En contraste, los centros educativos disponen de cierta autonomía y responsabilidad de gestión administrativa. Tienen la responsabilidad de planificar y administrar los recursos financieros del centro educativo y juegan un papel importante en la contratación y recursos humanos (aunque no disponen de autonomía para incorporar docentes según la Ley de la Carrera Docente) (ver Edwards, Martin y Flores (2015[11]) y Alberti (2018[12])). Los centros educativos públicos (llamados *oficiales*) están administrados por un Consejo Directivo Escolar que organiza la participación de la comunidad educativa, maestros, alumnos y padres de familia. La estructura desconcentrada del MINED, a través de las Direcciones Departamentales de Educación, brinda apoyo a los centros educativos y actúa como nivel intermedio de gestión en algunos procesos. En 2021, en El Salvador operaban 5 935 centros educativos, en su mayoría (86 %) públicos, incluyendo 180 centros públicos gestionados por la Iglesia católica (y administrados por su director y un Consejo Educativo Escolar Católico (CECE), y 24 centros con modos de administración diferentes (p. ej., aquellos administrados por otras agencias estatales, como pueden ser los centros en lugares de privación de libertad) (MINED, 2022[13]).

La formación inicial docente está a cargo de 16 universidades e instituciones de educación superior, bajo supervisión del MINEDUCYT. Tras el cierre del sistema de Escuelas Normales en 1980, la formación docente estuvo a cargo de instituciones técnicas y universidades privadas con resultados muy dispares en la calidad de la formación. Por ello, la reforma educativa de la posguerra instauró un programa de estudios rígido de tres años con un currículo centralizado y un sistema de monitoreo y supervisión por

parte del MINED. Para apoyar la dinámica de esta reforma, en 2018 se crea el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) (Asamblea Legislativa, 2018[14]). Aunque creado como institución de educación superior para la formación docente, desde su conceptualización y en la práctica, el INFOD también puede jugar un papel importante en la formación de formadores de docentes y la investigación curricular y pedagógica (Luna y Candray (2019[15])).

Durante la última década, varias instancias han jugado un rol de coordinación y articulación en temas educativos más allá del MINED. El Consejo Nacional de Educación (CONED) fue creado en 2015 (por Decreto Ejecutivo n.° 57), como instancia consultiva en materia de educación y espacio de diálogo amplio para la formulación de políticas públicas consensuadas en materia de educación. El CONED es una instancia de diálogo con membresía amplia, cuya creación buscaba trascender el ámbito del Ministerio de Educación e incluso el del mandato presidencial, con amplia participación de expertos en educación de diversos ámbitos, así como de organismos internacionales y países en apoyo, además de diversas instituciones del Estado. De hecho, repetía el nombre de un Consejo Nacional de Educación (CNE) creado en 2009 como institución consultiva del MINED y con un ámbito de trabajo y una membresía mucho más acotadas. El trabajo del CONED llevó en particular a la formulación del Plan El Salvador Educado, un plan educativo con un horizonte de 10 años (2016-2026) y abarcando temas diversos en la educación en seis ejes principales (CONED, 2016[16]). La última actividad reseñada del CONED es la publicación en diciembre de 2018 de un informe de avances del Plan El Salvador Educado dirigido al entonces presidente de la República. El CONED no está activo como espacio de diálogo desde 2019.

Este marco normativo está completado por legislación más amplia en el área de la infancia y la adolescencia. La Ley de Protección integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA), adoptada en 2009, y reformada como Ley Crecer Juntos en 2022, incluye en su articulado el derecho a la educación gratuita y obligatoria. La ley LEPINA también establece los derechos de niños, niñas y adolescentes, adecuando la normativa salvadoreña a la normativa internacional, especialmente a la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por El Salvador en abril de 1990. La ley LEPINA creó un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y estableció al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) como su máxima autoridad. El CONNA es un ente autónomo, pero se relaciona y coordina con otros órganos del Estado a través del MINED. Con la implementación de la Ley Crecer Juntos a partir de enero de 2023, las atribuciones de rectoría del sistema de protección de la niñez pasan a un Consejo Nacional de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia (CONAPINA), que absorbe las competencias de rectoría del CONNA y las competencias del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA) como animador de la red de proveedores de servicios de atención a la primera infancia.

El marco normativo e institucional de la formación profesional está separado del de la educación. La Ley de Formación Profesional de 1993 establece el Sistema de Formación Profesional y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) (Asamblea Legislativa, 1993[17]). La ley explícitamente excluye de su campo de aplicación a todos los programas de educación técnica autorizados por el MINED. A su vez, en INSAFORP se creó como institución autónoma ligada al Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El INSAFORP tiene entre sus competencias el diseño y regulación de la formación profesional, incluyendo acciones formativas, de acreditación y certificación de formaciones.

La coordinación entre los sistemas de educación, especialmente de educación técnica, y de formación profesional se ha institucionalizado recientemente. Los avances realizados en los últimos años, especialmente con el apoyo del programa FOMILENIO II llevaron a la elaboración de una Política de articulación de la educación técnica, la formación profesional y el aparato productivo en 2019 (FOMILENIO et al., 2019[18]) que establece líneas de acción para superar la segmentación de la formación para el trabajo. Como parte de la implementación de esta política, se estableció una estructura institucional de coordinación, encabezada por el Consejo de Coordinación de la Educación Técnica y la Formación Profesional (CCETFP), y que incluye también comités sectoriales de competencias. Cabe resaltar que, tras la finalización de actividades de FOMILENIO II, este impulso de articulación parece haber decaído:

no hay menciones de las instancias de coordinación en los documentos de planificación estratégica del Ministerio de Educación (Plan Togoroz (MINED, 2021[19])) ni las Memorias de Labores del MINED o el INSAFORP de los años 2020 y 2021 mencionan el CCETFP.

Tras la reforma educativa realizada en la posguerra (a partir de 1995), los sucesivos planes de reforma han carecido de continuidad y se han implementado parcialmente. En la época de posguerra, cinco planes educativos con características distintas han marcado la evolución de la política educativa. El Plan Decenal de la Reforma Educativa (1995-2004) estableció como prioridades el aumento de cobertura y de calidad y la modernización institucional, con la aprobación del marco normativo de las reformas de posguerra que, en gran medida, aún subsiste. El Plan 2021 (2004-2021) se concibió como un plan de largo plazo como continuación del plan decenal, con el objetivo de aumentar el logro educativo y aumentar la competitividad del sistema educativo, con un horizonte en el año del bicentenario de la independencia de El Salvador. Sin embargo, el plan Social Educativo "Vamos a la Escuela", alineado con el quinquenio 2009-14, al proponer un cambio radical de la educación tanto desde el punto de vista curricular como de la organización, supuso el abandono en la práctica del Plan 2021. El Plan Social Educativo proponía una enseñanza por disciplinas, con la formación de equipos docentes y el desarrollo de una escuela inclusiva de tiempo pleno que suponía cambios profundos en la organización de la enseñanza y del ámbito escolar. El plan educativo del quinquenio 2014-2019, a pesar de presentarse como una profundización del Plan Social Educativo, no contenía cambios estructurales del mismo calado (MINED, 2015[20]). En este contexto es relevante la formulación por el CONED del Plan El Salvador Educado, que buscaba de nuevo establecer una visión a largo plazo (2026) a partir de un proceso consultivo amplio. El Plan El Salvador Educado se estructura alrededor de seis desafíos: (i) escuela libre de violencia, (ii) calidad docente, (iii) desarrollo integral de la primera infancia, (iv) aumento del logro educativo (a 12 años), (v) educación superior, productividad y competitividad e (vi) infraestructura. En cuanto al quinquenio 2019-24, el Plan Togoroz, presentado en 2021, se presenta no como un plan educativo global sino como plan estratégico institucional del MINED, aunque fija objetivos al 2030 y retoma algunas de las áreas de acción de planes anteriores.

La estructura del sistema educativo salvadoreño

El marco normativo para la educación evolucionó para apoyar políticas de fomento de la educación inclusiva y de calidad, en sintonía con estándares internacionales. La Constitución de la República de 1983 y la Ley General de la Educación establecen el derecho a la educación parvularia y básica para todos los habitantes de El Salvador. El Estado tiene la responsabilidad de impartir la educación de manera gratuita (Asamblea Legislativa, 1996[8]). La Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA, Decreto Legislativo n.° 839/2009) de 2009 es más detallada. Establece el derecho a la educación gratuita y obligatoria, incluyendo la educación inicial, parvularia, básica y media, además de la educación especial para niños y niñas con discapacidad (Asamblea Legislativa, 2009[21]).

La estructura actual del sistema educativo está determinada por la Ley General de Educación de 1996 y sus reformas. La educación gratuita y obligatoria comienza a los 4 años de edad (*parvularia*) hasta el final de la educación básica (*tercer ciclo*) a los 15 años, sumando un total de 12 años. La educación y formación técnica y profesional inicia en el nivel secundario superior (*educación media*) (Gráfico 7.1 y Recuadro 7.2). Comparado con los sistemas educativos de otros países, El Salvador tiene una de las edades más tempranas para el inicio de la educación obligatoria en el mundo, y una de las duraciones más largas, con 3 años de educación preprimaria (UNESCO, 2021[22]). Sin embargo, el sistema de educación obligatoria para los jóvenes, con 9 años de educación básica (*ciclos 1 a 3*), es relativamente corto: la mayoría de los países de la región (30 de 41 países) tienen más de 9 años de educación obligatoria básica e incluyen como límite superior la educación media (correspondiente a la *secundaria alta* en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, CINE 2011).

Recuadro 7.2. Organización estructural del sistema educativo de El Salvador: niveles y tipos de educación

El sistema educativo salvadoreño consiste en cuatro componentes amplios (Gráfico 7.1).

- Atención y educación de la primera infancia (AEPI) (CINE 0): la AEPI es el período desde el nacimiento hasta los 6 años de edad, hasta el ingreso a la educación primaria. Desde el nacimiento hasta los 3 años de edad, los niños y niñas pueden asistir a programas de aprendizaje temprano (*educación inicial*). La *parvularia* o *educación preescolar* corresponde a los 3 primeros años de educación obligatoria, desde los 4 a los 6 años de edad, y se organiza en centros de cuidado formal o preprimarios, que a menudo están anexados a las escuelas primarias.
- Educación básica (CINE 1 y 2): la educación básica incluye la educación primaria y secundaria baja desde los 7 hasta los 15 años de edad. Se compone de tres ciclos, cada uno con una duración de tres años. El primer ciclo para los grados 1 a 3 (de 7 a 9 años de edad) y segundo ciclo, para los grados 4 a 6 (de 10 a 12 años de edad) componen el nivel de educación primaria de la CINE. El tercer ciclo, para los grados 7 a 9 (de 13 a 15 años de edad) corresponde al nivel de educación secundaria baja de la CINE 2011.
- Educación media (CINE 3): la educación secundaria alta no es obligatoria y se compone de 2 años para un título de bachiller general o de 3 años para un título de bachiller técnico vocacional, que normalmente se ofrecen en la misma institución. El bachillerato técnico articulado es de 4 años. Se conoce como *educación media*.
- Educación superior (CINE 5, 6, 7 y 8): la educación superior da acceso a formación postsecundaria y se organiza según dos principios: la duración y especificidad de los estudios y la gama de títulos ofertada.
  - Las universidades ofrecen títulos de educación superior: títulos de ciclo corto (técnicos o de Profesorado) (CINE 5), títulos de grado (Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, 5 años, CINE 6), y de posgrado como Maestrías (CINE 7) y Doctorados (CINE 8)
  - Los institutos tecnológicos se dedican a la formación en ciclos cortos aplicados y ofrecen títulos de Técnico (2 años de estudio) y Tecnólogo (4 años de estudio) (CINE 5)
  - Los institutos especializados de nivel superior son instituciones de educación superior que ofrecen menos de cinco carreras en una especialidad específica.

Gráfico 7.1. Niveles educativos en El Salvador

<table>
<tr><th>Nivel CINE</th><th>Edad escolar oficial</th><th>Grado/ Año</th><th>Programa educativo</th><th>Educación general</th><th>Educación y formación técnica y profesional</th></tr>
<tr><td rowspan="7">0</td><td>0</td><td rowspan="7"></td><td rowspan="4">Educación inicial</td><td rowspan="6">Atención y educación de la primera infancia</td><td rowspan="6"></td></tr>
<tr><td>1</td></tr>
<tr><td>2</td></tr>
<tr><td>3</td></tr>
<tr><td>4</td><td rowspan="3">Preprimaria (Preescolar or Parvularia)</td></tr>
<tr><td>5</td></tr>
<tr><td>6</td></tr>
<tr><td rowspan="6">1</td><td>7</td><td>1</td><td rowspan="3">Primer ciclo</td><td rowspan="6">Educación básica</td></tr>
<tr><td>8</td><td>2</td></tr>
<tr><td>9</td><td>3</td></tr>
<tr><td>10</td><td>4</td><td rowspan="3">Segundo ciclo</td></tr>
<tr><td>11</td><td>5</td></tr>
<tr><td>12</td><td>6</td></tr>
<tr><td rowspan="3">2</td><td>13</td><td>7</td><td rowspan="3">Tercer ciclo</td></tr>
<tr><td>14</td><td>8</td></tr>
<tr><td>15</td><td>9</td></tr>
<tr><td rowspan="3">3</td><td>16</td><td>1</td><td rowspan="3">Secundaria alta (Educación media)</td><td rowspan="2">Bachillerato general</td><td rowspan="2">Bachillerato técnico vocacional</td></tr>
<tr><td>17</td><td>2</td></tr>
<tr><td>18</td><td>3</td><td rowspan="2">Educación universitaria</td><td rowspan="2">Educación tecnológica</td></tr>
<tr><td>4 - 8</td><td>18 +</td><td></td><td>Educación postsecundaria no terciaria y terciaria (Educación superior)</td></tr>
</table>

Notas: Los niveles de educación obligatoria se encuentran en negrita, 12 años en total. Se indica la edad oficial de inicio de cada nivel. Los "grados" corresponden a la educación básica y los "años" a los nombres de clases de educación media. Los grados académicos que corresponden al nivel superior son: Técnico; Profesor; Tecnólogo; Licenciado, Ingeniero y Arquitecto; Maestro; Doctor; y Especialista. La educación media también es gratuita, pero no obligatoria.

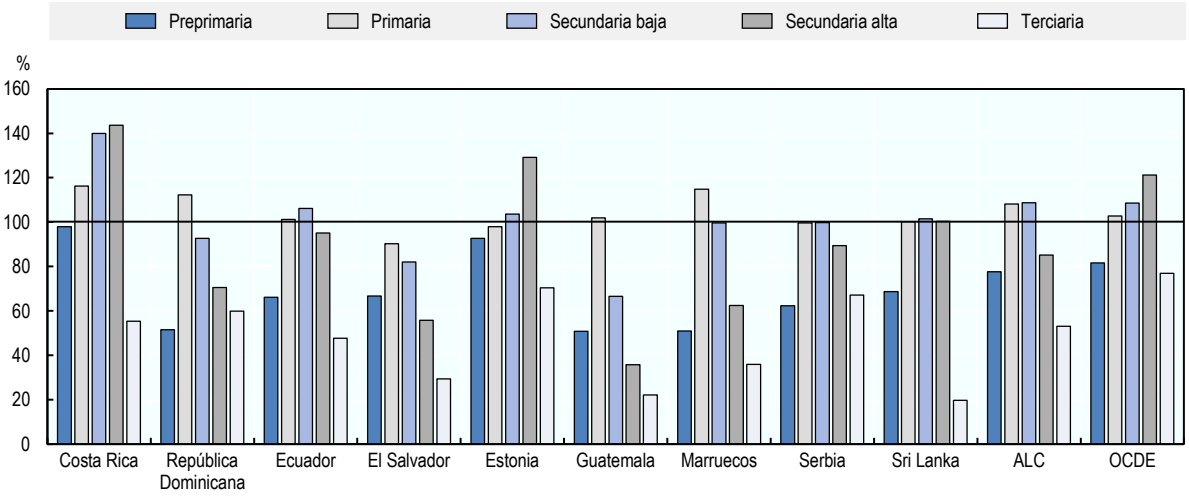
El acceso a la educación ha aumentado, pero sigue siendo bajo

Construyendo con base en el sólido marco establecido desde los acuerdos de paz de 1992, El Salvador aspiró a enfrentar los principales desafíos en las áreas de acceso a la educación, calidad y equidad. El acceso a la educación primaria aumentó durante las décadas de los 90 y 2000 de tasas netas de matrícula que eran inicialmente bajas, del 72.8 % en 1990 al 95.0 % en 2005 (DIGESTYC, n.d.[23]). El acceso a la educación preprimaria (*parvularia*) también aumentó un 51 % entre 2000 y 2018, aunque a un ritmo mucho más lento que Viet Nam y Costa Rica, por ejemplo, países con puntos de partida comparativamente bajos al principio del periodo (Gráfico 7.3).

En términos de niveles de escolarización, sobresalen tanto los logros en escolarización preprimaria como el rezago en la matriculación en educación media y en educación superior. La tasa bruta de escolarización preprimaria (66 % en 2019) se encuentra al mismo nivel que en países emergentes como Serbia. Sin embargo, las tasas de escolarización en secundaria, especialmente en secundaria alta (*educación media*) están entre las más bajas del grupo de comparación, superando tan solo a Guatemala.

Gráfico 7.2. Tasa bruta de matrícula por nivel educativo

2019 o datos más cercanos disponibles (%)

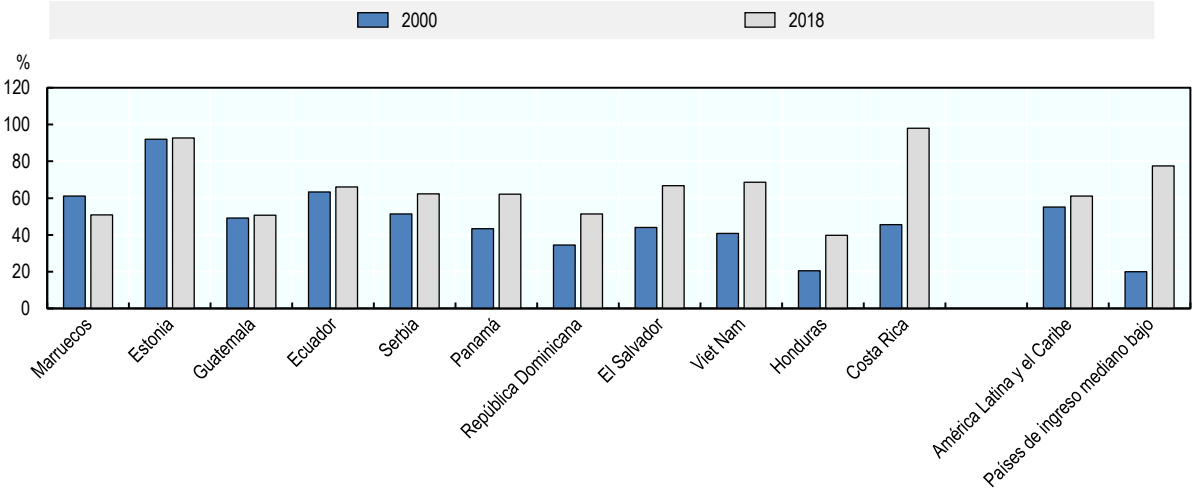


Nota: ALC es el promedio para América Latina y el Caribe. Se presentan datos para 2019 ya que los datos de tasas de matrícula disponibles para 2020 y 2021 contienen numerosas estimaciones realizadas con metodologías diferentes debido al impacto de la pandemia de COVID-19. Los datos para educación preprimaria y educación terciaria son para 2018, salvo los datos para 2017 en el caso de República Dominicana (educación terciaria), para 2019 para Guatemala (educación terciaria). Los datos para Sri Lanka (nivel secundario alto) son para 2018. Tratándose de tasas brutas (es decir, comparan la matricula al tamaño del grupo de edad), los sistemas educativos que logran mantener a los alumnos en la escuela a pesar de la sobreedad suelen tener tasas más elevadas en niveles más altos.
Fuente: UNESCO (2022[24]), UNESCO Institute of Statistics (base de datos) http://data.uis.unesco.org/.

StatLink https://stat.link/6zjbut

Gráfico 7.3. Tasas brutas de matrícula en educación preprimaria

Porcentaje, 2000-18



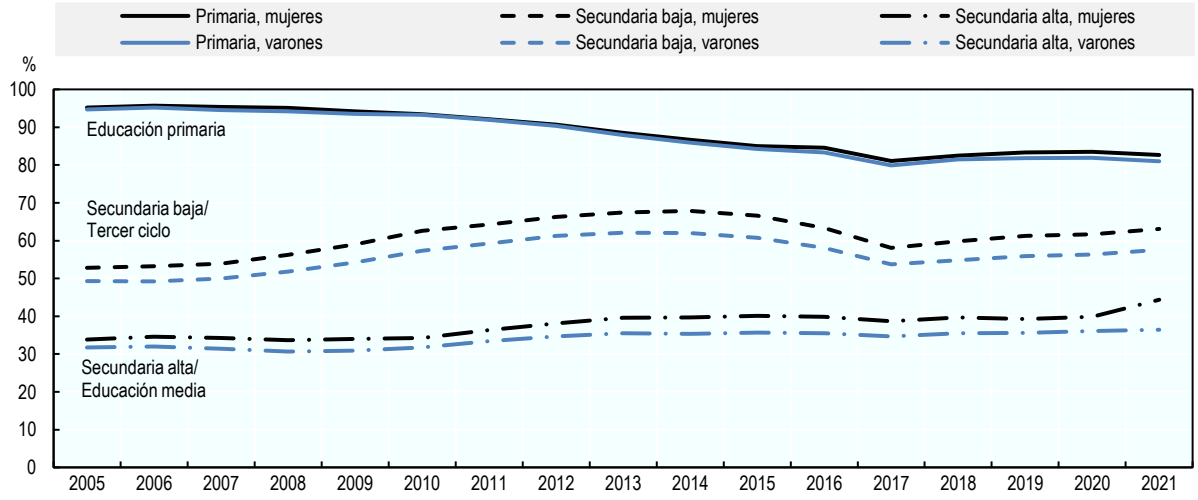
Fuente: UNESCO (2022[24]), *UNESCO Institute of Statistics* (database), http://data.uis.unesco.org/.

StatLink https://stat.link/fwh58t

En los últimos años, los avances en el sector educativo se han estancado o involucionado, con algunas tendencias preocupantes en la participación educativa. Durante la última década, los avances conseguidos desde los años 90 se han rebajado, con disminuciones de la tasa neta de matrícula. Aunque las tasas netas de matrícula en educación primaria alcanzaron niveles de matrícula casi universal durante los años 2000, han estado en declive desde el 2005 (Gráfico 7.4).

La progresión en el sistema educativo sigue siendo uno de los mayores desafíos, como puede verse por la discontinuidad de la tasa de matrícula entre niveles educativos. La tasa neta de matrícula cae 45 puntos porcentuales al no progresar a la educación secundaria baja (tercer ciclo) niños y niñas que completan la educación primaria. En niveles donde la educación no es obligatoria, entre la educación secundaria baja (tercer ciclo) y alta (educación media), las tasas de matrícula siguen cayendo entre 20 y 25 puntos porcentuales en ambos sexos. En 2021, la tasa neta de matrícula era del 81.8 % para la primaria, del 60.3 % para la secundaria baja y del 40.3 % para la educación secundaria alta[1] (MINED, 2022[13]).

Gráfico 7.4. Tasas netas de matrícula, por nivel educativo y por género, 2005-2021



Nota: Desde 2021 el cálculo de la tasa neta de matrícula en educación media solo incluye estudiantes de 16 y 17 años de edad, por lo que no es estrictamente comparable con las tasas de años anteriores.
Fuente: (MINED, 2022[25]), *Estadísticas educativas*, Ministerio de Educación, San Salvador.

StatLink https://stat.link/lhafnp

Como en muchos países de América Latina y el Caribe, El Salvador ofrece formación técnica y vocacional a los jóvenes dentro de la educación secundaria alta (*educación media*). En 2017, más de la mitad (52.6 %) de los estudiantes en educación secundaria alta estaban matriculados en programas de formación técnica y vocacional, aunque esta cifra ha estado bajando desde que llegó al 57.5 % en 2014. La proporción de estudiantes matriculados en formación técnica y vocacional entre todos los que se matricularon en secundaria (baja y alta, es decir tercer ciclo y educación media) es de 18 %, menor que el promedio de América Central (27 %), pero mayor que el de la región ALC (13 %) (MINED, 2018[26]; UNESCO, 2020[27]).

La desigualdad educativa sigue siendo un desafío para El Salvador, ya que los grupos vulnerables enfrentan mayores obstáculos para acceder a la educación. La brecha de género en las tasas de matrícula es visible sobre todo en los niveles de educación secundaria, donde las tasas de matrículas femeninas son unos 5 puntos porcentuales más altas que las masculinas, indicando una menor participación de los niños (Gráfico 7.4). La matrícula en la educación media de bachillerato técnico, sin embargo, está repartida de manera igualitaria entre ambos sexos. Los niños, niñas y jóvenes en zonas rurales tienen tasas de asistencia escolar más bajas en todos los niveles, pero especialmente en niveles preprimario y medio (Cuadro 7.1).

Cuadro 7.1. Asistencia escolar por grupo de edad y zona geográfica

Porcentaje, 2021

	4 a 6 años (Parvularia)	7 a 15 años (Básica)	16 a 18 años (Media)
Rural	57.2	90.6	50.6
Urbano	62.5	94.5	74.4
Total	60.2	92.9	64.3

Fuente: (DIGESTYC, 2021[28]), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2021*.

El logro educativo se ha incrementado, pero sigue lejos de los objetivos

El logro educativo es una medida de la cantidad de capital humano de que dispone una economía, además de un indicador de la capacidad del sistema educativo para preparar a los ciudadanos y como tal, un objetivo de la política educativa, completado por medidas de la calidad de la educación y el aprendizaje. Los sucesivos planes educativos en El Salvador han fijado metas para el nivel del logro educativo. El Plan 2021 fijó el objetivo de 11 años de educación, y el Plan El Salvador Educado puso como meta la universalización de la educación obligatoria (12 años de educación formal para todos).

El aumento de las tasas de matrícula primarias desde la década del 90 ha sido una dinámica internacional. Pero esta tendencia todavía no ha permitido a la población adulta de El Salvador (de 25 años y más) alcanzar el logro educativo de otros países, incluidos aquellos con los que el Salvador compite para atraer inversiones extranjeras (Cuadro 7.2.). Solo el 59 % de los adultos salvadoreños alcanzó el nivel primario, en comparación con un 81 % en Costa Rica y 83 % en Ecuador. La proporción de adultos que han asistido a la educación postsecundaria es de los más bajos de la región, con 8 % en El Salvador, mientras que el promedio centroamericano es del 15 % y 19 % en Sudamérica.

Cuadro 7.2. Distribución de logros educativos de adultos por nivel, 2018

	Proporción de adultos de 25 años de edad y más que alcanzaron al menos el nivel educativo (%)			
	Primario	Secundaria baja	Secundaria alta	Postsecundario
El Salvador	59	43	30	8
Costa Rica	81	53	38	21
República Dominicana	67	57	35	12
Guatemala	62	37	27	10
Ecuador	83	53	44	14
América Central	79	58	34	15
Sudamérica	83	61	50	19

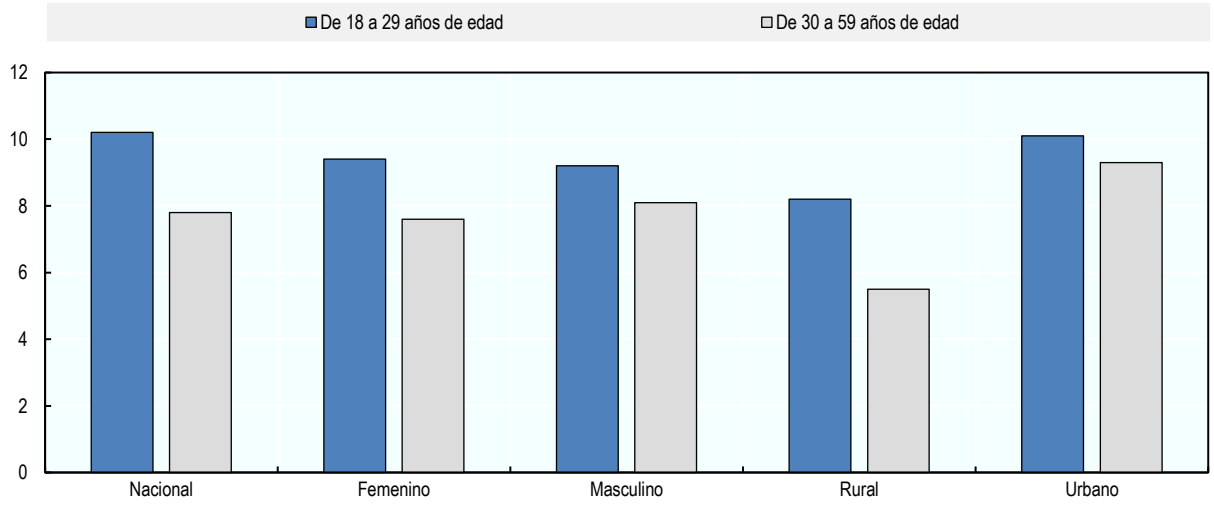
Nota: Los valores de América Central y de Sudamérica se calculan a partir de promedios utilizando datos recientes al 2018, excepto Ecuador (2017), Costa Rica (2016), El Salvador (2017), República Dominicana (2015) y Guatemala (2014).
Fuente: (UNESCO, 2020[29]), *Global education monitoring report, 2020: Inclusion and education: all means all*.

El logro educativo ha progresado, aunque queda margen para lograr los objetivos fijados en los documentos de políticas nacionales. El logro educativo de los mayores de 16 años se incrementó de 6.3 años completados de educación en 2000 a 7.9 años en 2018 (DIGESTYC, 2019[30]). El logro educativo de las cohortes más jóvenes sí refleja el aumento de la cobertura y la matrícula. Los jóvenes de 18 a 29 años, que han realizado prácticamente toda su escolaridad tras las reformas de la década de los 90, tienen un logro educativo de 10.3 años, 2.2 años mayor que el de los adultos de 30 a 59 años (DIGESTYC, 2021[31]).

Las brechas urbano/rural y de género persisten a pesar de las expansiones recientes del acceso a la educación. La brecha de género se ha reducido en las generaciones más jóvenes, con solo 0.2 años de escolaridad de diferencia comparado con 0.5 para las generaciones mayores. La desventaja rural persiste entre ambas generaciones en términos de logros educativos. A pesar del aumento del logro en las generaciones más jóvenes, aquellos que viven en zonas rurales tienen dos años menos de educación que los que viven en zonas urbanas. La brecha rural-urbana es de casi 4 años entre el grupo de mayor edad (Gráfico 7.5).

Gráfico 7.5. Logro educativo (años de escolaridad promedio) por edad, sexo y zona

Años de escolaridad aprobados, 2017



Fuente: (DIGESTYC, n.d.[23]), DIGESTYC homepage, www.digestyc.gob.sv.

StatLink https://stat.link/n1luem

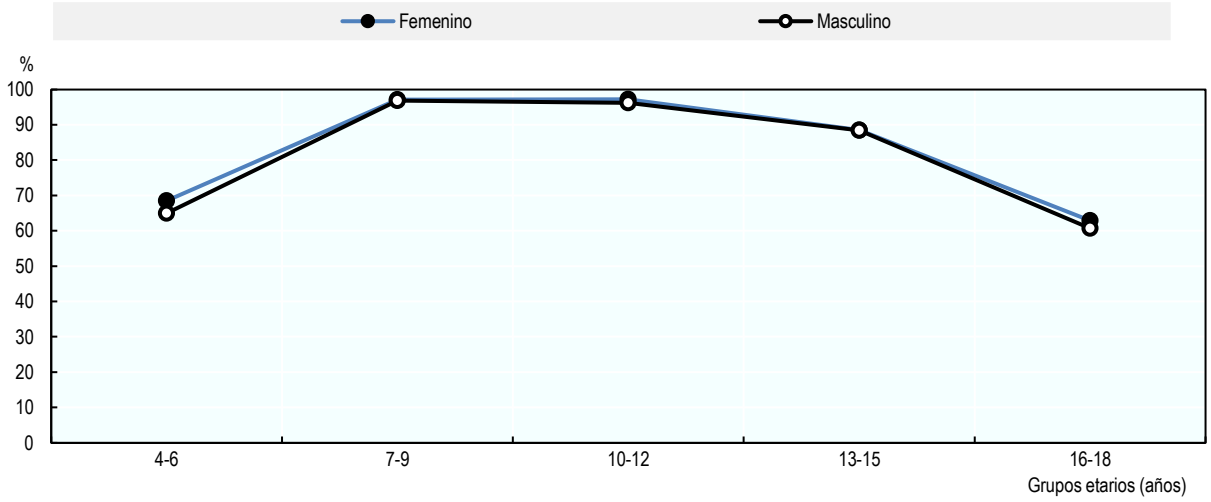
La progresión en la educación básica es un desafío, con altas tasas de deserción

El sistema de educación básica salvadoreño (los ciclos 1 a 3) adolece de un bajo nivel de eficiencia interna, como demuestran las altas tasas de deserción escolar y bajas tasas de transición entre ciclos educativos.[2] Sin embargo, no ha sido siempre así. Durante la década del 2000, El Salvador obtuvo mejoras significativas en la retención de alumnos, con tasas de deserción de primaria que descendieron de un 37 % a un 14 % (UIS, 2012[32]).[3] Sin embargo, la tasa de deserción se mantuvo por encima del 15 % desde entonces antes de bajar ligeramente desde 2017. A pesar de este progreso, solo el 86 % de los estudiantes completaron la educación primaria en 2018, la cual es una de las tasas más bajas de Centroamérica junto con Nicaragua (74 %) y Guatemala (78 %), y se encuentra 10 puntos porcentuales por debajo de la mayoría del resto de los países de la región (UNESCO, 2020[29]). Los datos del MINEDUCYT reflejan una reducción importante de la tasa de deserción intra-anual en años recientes, que cayó del 5.6 % en 2014 al 3.5 % en 2019 en primer ciclo de educación básica y del 5.7 % al 3.6 % en segundo ciclo[4] (MINED, 2021[33]). Sin embargo este efecto parece ser consecuencia sobre todo de un mejor seguimiento de los estudiantes por los sistemas de registro, ya que estudios anteriores apuntan a que cerca de 30 % de las deserciones registradas se debían a cambios de residencia. (Montes, 2018[34]).

La caída de la asistencia escolar comienza a ocurrir entre los 13 y los 15 años, edad a la que algo menos del 90 % de los niños y niñas informan que asisten a la escuela (independientemente del grado).[5] Al final de la educación obligatoria para jóvenes de 16 a 18 años de edad, la asistencia escolar cae más radicalmente: de 26 y 28 puntos porcentuales para hombres y mujeres, respectivamente (Gráfico 7.6).

Gráfico 7.6. Tasas de asistencia escolar específicas a la edad

Asistencia escolar por grupo etario y género, 2019



Nota: Las tasas de asistencia escolar se calcularon con base en las respuestas a preguntas sobre personas que asisten a la escuela en la actualidad, en la encuesta de hogares (EHPM)
Fuente: Cálculos en base a DIGESTYC (2020[35]) *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019* (base de datos), Dirección General de Estadística y Censos, https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/.

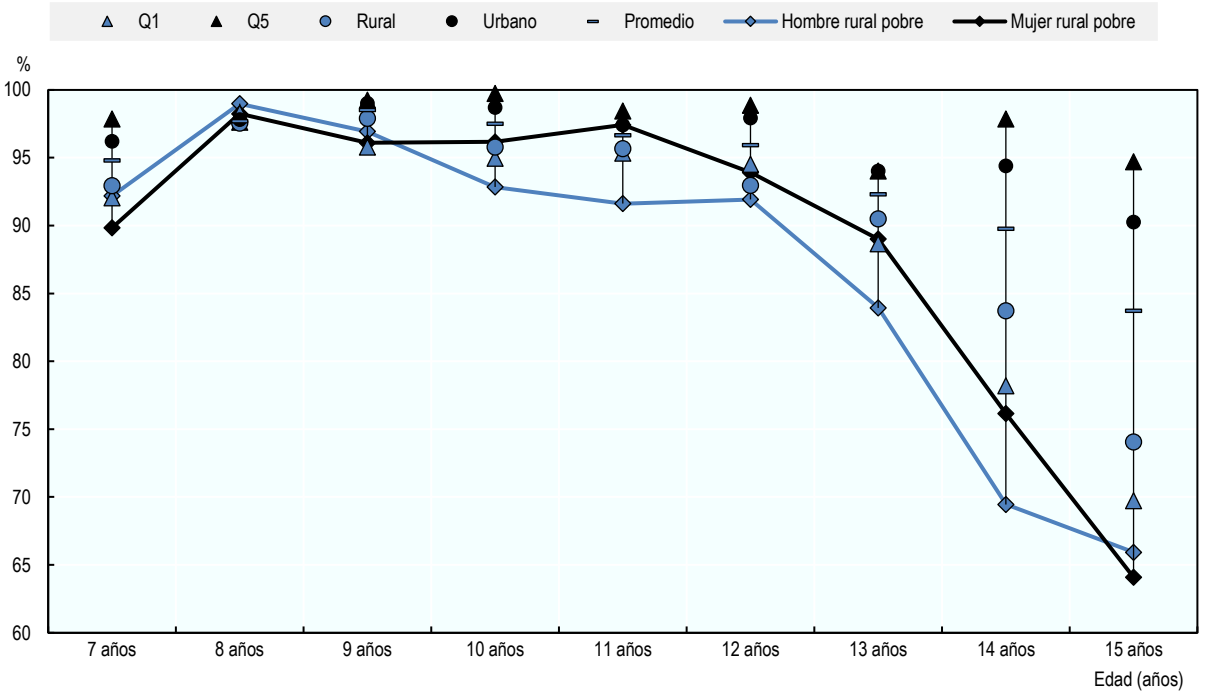
StatLink https://stat.link/k1an4x

Examinar el progreso de los estudiantes a través de la escuela mediante grupos etarios resalta las dificultades en la retención en varios puntos del sistema educativo. En 2019, la asistencia escolar promedio llegó a un pico del 98.5 % a los 9 años de edad, lo que corresponde a la edad oficial al final del primer ciclo de educación primaria, y bajó gradualmente a un 83.7 % a los 15 años de edad (Gráfico 7.7). A los 13 años de edad, la asistencia escolar general baja a un 95 %, lo cual corresponde a las edades oficiales entre el final de la educación primaria (segundo ciclo) y el comienzo de la secundaria baja (tercer ciclo).

Los niños y niñas que provienen de hogares pobres y que viven en zonas rurales son más propensos a abandonar la escuela que otros grupos.[6] La brecha de asistencia escolar entre los hogares rurales pobres y el promedio nacional aumentan con la edad, y alcanzan una diferencia de casi 20 % para los jóvenes de 15 años de edad.[7] El género es un determinante significativo para la no asistencia y varía por edad. Más varones que provienen de hogares pobres en zonas rurales abandonan a los 10 años de edad o a los 13. Solo el 65.9 % está asistiendo a la escuela para cuando alcanzan el final de la educación obligatoria (15 años de edad). Las niñas que provienen de hogares pobres en zonas rurales son más propensas a abandonar la escuela a los 13 años de edad.

Gráfico 7.7. Tasas de asistencia escolar por edad, 7 a 15 años de edad, 2019

Tasa de asistencia escolar por edad, quintil de ingreso, género y área de residencia



Notas: La asistencia escolar puede corresponder a cualquier nivel de escuela formal. Q1 y Q5 son para los quintiles de riqueza más bajos y más altos (20 %), respectivamente. Pobre se define como correspondiente a Q1.
Fuente: Cálculos en base a DIGESTYC (2020[35]) *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019* (base de datos), Dirección General de Estadística y Censos, https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/.

StatLink https://stat.link/0xhb8g

Los factores que socavan la eficiencia interna del sistema educativo en El Salvador llevan a un uso ineficiente de recursos por estudiante (Recuadro 7.3.). Por lo tanto, es importante identificar y reducir los factores de riesgo que impiden la progresión por la educación primaria y las transiciones a la educación segundaria baja (tercer ciclo). La evidencia a nivel mundial sugiere que no hay un factor o combinación de factores única que pueda predecir la deserción escolar. Identificar grupos de perfiles de estudiante que se encuentran en riesgo de deserción es más pertinente cuando se analizan factores de riesgo (Stromquist, 2014[36]; UNICEF/UIS, 2011[37]).

Recuadro 7.3. Los costos de la ineficiencia interna en la educación

Teóricamente, se considera que un sistema educativo tiene eficiencia interna cuando se compone de estudiantes que ingresan a la escuela en la edad oficial de escolaridad en el grado correcto, que aprueban y completan cada grado en un año escolar y pasan al siguiente nivel a tiempo. La eficiencia interna se evalúa utilizando indicadores educativos, incluidas las tasas de repetición y de deserción y la porción de estudiantes que son mayores de edad para el grado actual. Un análisis de cohorte reconstruido, que toma un grupo teórico de estudiantes en primer grado y sigue su progreso a través del nivel educativo, puede también revelar debilidades en la capacidad del sistema para reducir factores de riesgo internos para la repetición y la deserción escolar. Los análisis de las políticas deben

complementar tales esfuerzos estadísticos, ya que las tasas de repetición bajas también pueden reflejar políticas o prácticas de promoción automática de grado. Los sistemas educativos de Latinoamérica y el Caribe han tenido tradicionalmente altos niveles de repetición escolar, con casi un estudiante de cinco que repite un grado en la escuela primaria (UIS, 2012[32]).

La repetición de grado, por ejemplo, se considera ineficiente en la mejora de los resultados de aprendizaje y aumenta los costos por estudiante de manera significativa. Los datos comparativos sugieren que el uso de la repetición de grado aumenta el costo total de la educación primaria y secundaria de 5 % en Brasil, Alemania e Italia y de hasta 10 a 12 % en Portugal y España. Los costos de repetición incluyen los costos directos (proporcionando un año educativo adicional o repetido) y los costos de oportunidad (retrasando la entrada en el mercado laboral un año) que resultan de las ineficiencias internas en la educación (OCDE, 2021[38]; OCDE, 2011[39]).

La sobreedad es un factor de riesgo importante para no completar la educación primaria o secundaria. El Salvador tiene una de las tasas más altas de niños y niñas que sobrepasan la edad estándar de la región y entre países comparables, como se muestra en el Cuadro 7.3.. En educación primaria, 13.5 % de los niños y niñas tienen al menos dos años de sobreedad, así como 19.9 % en educación secundaria baja (tercer ciclo de educación básica). Teniendo en cuenta que las tasas de repetición son relativamente bajas en El Salvador, la sobreedad está asociada a entradas tardías en la escuela, escolaridad a tiempo parcial, trabajo infantil y otros factores que perturban la participación en la escuela (UNICEF/UIS, 2011[37]).[8] Estas tasas de sobreedad son, respectivamente 60 % y 40 % más altas que el promedio de ALC. En primaria, las tasas de sobreedad son mucho más altas que en países de la región, como Guatemala y Costa Rica. En casi todos los países con un alto porcentaje de estudiantes de edad alta (más del 10 %), incluido El Salvador, es más probable que los varones sobrepasen la edad estándar que las niñas en niveles tanto primarios como secundarios bajos.[9] Los niños y niñas en situación de pobreza también son doblemente propensos a sobrepasar la edad estándar en la escuela (SETEPLAN/MINEC-DIGESTYC, 2019[40]).

Cuadro 7.3. Porcentaje de alumnos que exceden la edad oficial para su grado actual de dos años o más, por nivel y género, 2018

	Primario			Secundario bajo		
	Total (%)	Femenino (%)	Masculino (%)	Total (%)	Femenino (%)	Masculino (%)
El Salvador	**13.5**	**10.7**	**16.0**	**19.9**	**15.3**	**24.2**
Costa Rica	0.6	0.6	0.5	1.1	0.8	1.4
República Dominicana	0.7	0.6	0.8	0.7	0.6	0.8
Ecuador	0.7	0.5	0.9	3.5	2.7	4.3
Estonia	3.1	2.7	3.4	7.4	6.4	8.4
Guatemala	6.4	5.3	7.4	30.5	27.5	33.5
Marruecos	12.5	8.9	15.7	23.0	16.9	28.9
Serbia	14.9	11.6	17.9	31.4	22.8	38.8
Sri Lanka	16.2	14.1	18.3	26.5	22.4	30.1
Nivel mundial	10.2	10.5	9.9	11.0	10.0	12.3
Países de ingreso mediano bajo	11.2	11.7	10.7	11.4	11.1	11.8
Latinoamérica y el Caribe	8.4	8.4	8.5	13.9	12.0	16.4

Fuente: UNESCO (2020[27]) *Education dataset* (dataset), UNESCO Institute of Statistics, http://data.uis.unesco.org/.

Las niñas y los niños enfrentan obstáculos diferentes para completar los niveles educativos

Los desafíos ligados a la matriculación y progresión escolar de niños, niñas y jóvenes en El Salvador requieren un enfoque de género. Completar la educación obligatoria plantea dificultades tanto para niños como para niñas, pero los desafíos a los que se enfrentan son diferentes, ligados a la falta de equidad de género en la escuela y las comunidades.

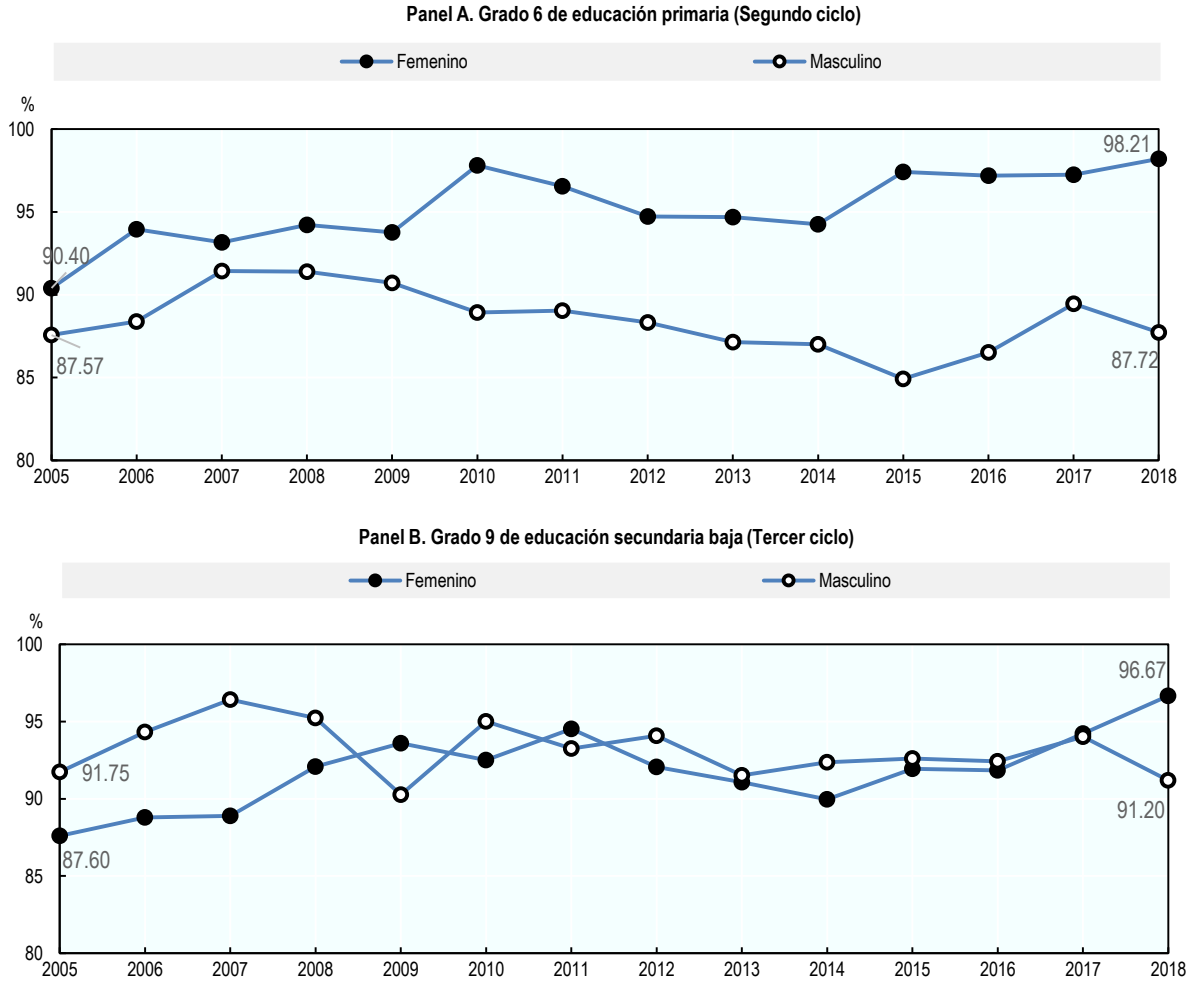
Las altas tasas de embarazo en niñas y adolescentes caracterizan El Salvador, comparado con los países vecinos. Entre 14 % y 16 % de las escuelas reportaron embarazos en 2017 en primaria y en secundaria.[10] Tanto la Ley General de Educación como la principal ley de protección de la niñez y la adolescencia (Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia) protegen a las estudiantes embarazadas de la expulsión. Sin embargo, se estima que 75 % de adolescentes embarazadas abandonaron la escuela en 2017. En promedio habían completado cinco años de escolaridad, cuatro menos que el promedio nacional (UNFPA, 2019[41]). La violencia sexual en El Salvador está relacionada con la deserción escolar. Los embarazos adolescentes son tan solo una de las facetas de la violencia a la que se enfrentan las niñas y adolescentes y que pueden llevar al abandono escolar. Alrededor de un tercio de todos los abandonos en 2017 estuvieron ligados a la violencia en sus comunidades, lo que da cuenta del riesgo que puede suponer para algunas niñas asistir a la escuela (UNFPA, 2019[41]).[11]

En El Salvador, los niños también enfrentan numerosos obstáculos en su progresión escolar y para completar la educación básica. Ellos comienzan la escuela primaria con desventaja en comparación con las niñas. Una proporción menor de ellos ha participado en la educación preprimaria (96 % comparado con un 91 %) y están menos preparados para la escuela formal (UNESCO, 2020[29]). Desde la educación primaria, ser varón es un factor importante de desventaja entre los indicadores de progresión. Los niños son más propensos que las niñas a repetir años en la escuela primaria y secundaria baja. En 2019, el 58 % de todos los repetidores de 7 a 15 años de edad eran varones. Casi el 60 % de estos demostraron poco interés por el estudio como la razón principal para no asistir a la escuela, en comparación con un 47 % de repetidoras niñas (DIGESTYC, 2020[35]). Una mayor proporción de varones sobrepasan la edad oficial en comparación con las niñas en la educación primaria (16.0 % comparado con un 10.7 %) y la brecha de género crece a un 9 % en la secundaria baja (Cuadro 7.3).

El bajo nivel de asistencia escolar de los varones se observa mediante la probabilidad de no completar un grado importante. La brecha de género en las tasas de graduación en el último grado de la educación primaria (Grado 6, *Segundo ciclo*) ha estado en alza desde el 2000 en El Salvador (Gráfico 7.8, Panel A). Mientras que la retención y la graduación femenina en ese último grado ha mejorado un 8 %, no ha habido diferencias en las mejoras entre los varones. El final de la educación primaria se ha relacionado con una edad en la que los varones comienzan a trabajar o en la que son reclutados por pandillas.

Un patrón similar también puede observarse en el último grado de la educación secundaria baja (*Tercer ciclo*), que los varones son menos propensos a completar y a graduarse que las niñas; la situación ha ido empeorando con el pasar de los años (Gráfico 7.8, Panel B). Los beneficios de la asistencia escolar, en lugar de tomar otras oportunidades (p. ej., el trabajo formal o informal, pertenecer a una pandilla, responsabilidades familiares), parecen estar deteriorándose para los varones desde hace varios años, y a una edad más temprana. El logro educativo de los varones de 15 a 24 años es menor que el de las mujeres en el mismo rango etario y no se está reduciendo la brecha (DIGESTYC, 2019[30]).

Gráfico 7.8. Tasas de graduación de los últimos grados de la educación primaria y secundaria baja, por género, 2005-18



Notas: Las tasas de graduación se calculan a partir del porcentaje de estudiantes que aprobaron el último grado del nivel educativo específico como una parte de aquellos que se inscribieron en dicho grado.
Fuentes: (MINED, 2022[25]), *Estadísticas educativas*, Ministerio de Educación, San Salvador.

StatLink https://stat.link/e12v7d

El gasto público en educación ha sido demasiado bajo para alcanzar las metas educativas internacionales y nacionales

El gasto público en educación en El Salvador ha sido relativamente bajo comparado con los estándares internacionales durante décadas. El Marco educativo de 2030 para la Acción propone dos puntos de referencia para la distribución gubernamental de la educación, en la cual el gasto público en educación debería alcanzar al menos del 4 % al 6 % del PIB, o al menos del 15 % al 20 % del gasto público total (UNESCO, 2015[42]). Durante la mayor parte de los últimos 20 años, El Salvador ha tenido dificultades para aumentar la prioridad dada al gasto en educación. El gasto público en educación en el país se ha ubicado por debajo de estos puntos de referencia mínimos, con un promedio del 3.7 % del PIB entre el 2000 y el 2018, y bajando de un 4.7 % en 2009 a un 3.6 % en 2018. La educación como parte del gasto total del gobierno promedió 15.8 % durante el mismo período, con un pico del 19.4 % en 2008 y el punto más bajo del 14.9 % en 2018 (UNESCO, 2020[27]). En relación con países de comparación, El Salvador

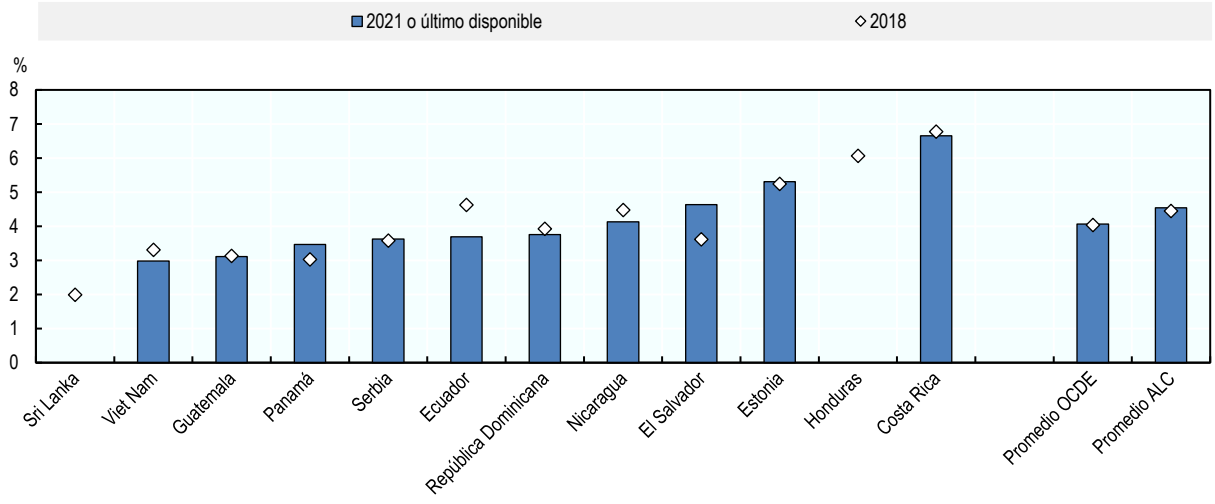
se encontraba hasta 2018 entre los que menos gastan en educación en proporción del gasto público, por debajo de la media de los países de ingresos medianos bajos (Gráfico 7.9).

Una estimación sugiere que, para el 2030, todos los países con ingresos bajos y medianos deberán aumentar sus gastos totales en educación al menos un 5.5 % del PIB para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con la educación, a saber, el Objetivo 4 para "Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos" (Comisión Educativa, 2016[43]).

La respuesta a la crisis del COVID-19 se tradujo en un importante aumento del presupuesto público en educación. El presupuesto 2020 ya incluía un aumento del gasto en el ramo de educación, con un presupuesto aprobado de 1 039 millones de USD (MH, 2021[44]). A finales de 2020, la ejecución presupuestaria del ramo llegó a 4.07 % a pesar de la modificación a la baja del presupuesto. Ante la crisis del COVID-19, una parte importante de la respuesta ha sido canalizada a través del sistema educativo, con un aumento de 29.8 % del presupuesto del ramo en 2021. El presupuesto para 2022 mantenía un gasto educativo de casi 5 % del PIB proyectado. Durante la crisis de 2008/2009 también se dio un importante aumento del gasto educativo a través del plan nacional de educación 2021, aunque en aquella ocasión, fue tan solo transitorio (Gráfico 7.10). Es necesario mantener los niveles de inversión en la educación a futuro para cumplir los objetivos educativos y de desarrollo del país.

Gráfico 7.9. El gasto público en educación ha aumentado en El Salvador comparado con otros países

Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2021 o último año disponible

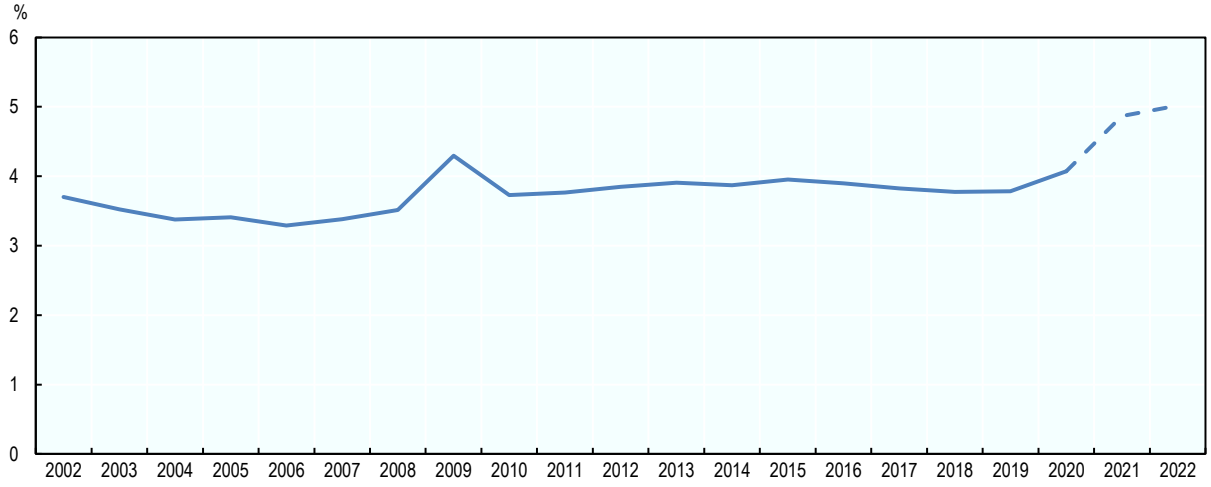


Notas: El promedio para América Latina y el Caribe se calculó como promedio del último dato disponible para cada país. Los últimos datos disponibles para Sri Lanka y Honduras son de 2018. El promedio OCDE es de OCDE (2023[45]).
Fuentes: UNESCO (2023[46]), *SDG4 Indicators* (base de datos), UNESCO Institute of Statistics, http://sdg4-data.uis.unesco.org/; OECD (2023[45]), *Public spending on education* (indicador), https://doi.org/10.1787/f99b45d0-en.

StatLink https://stat.link/cqi1lh

Gráfico 7.10. El gasto del gobierno central en educación ha subido en tiempos de crisis

Gasto del gobierno central en educación (% del PIB)



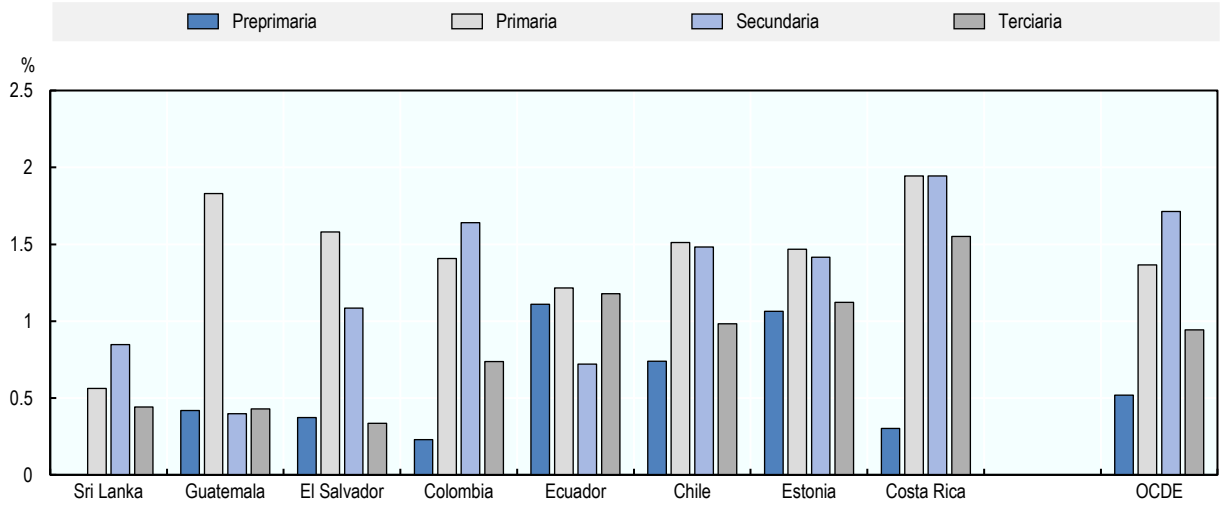
Nota: Presupuesto ejecutado en el ramo de educación para 2002-20, presupuesto votado para 2021, propuesta de presupuesto para 2022.
Fuente: Leyes de presupuesto e informes de ejecución presupuestaria, portal de transparencia fiscal (https://www.transparenciafiscal.gob.sv/), los datos de PIB para 2021 y 2022 son proyecciones del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional a fecha de octubre de 2021.

StatLink https://stat.link/h7j08z

La distribución del gasto por niveles educativos refleja las prioridades del gobierno que se combinan con el espacio fiscal disponible. El gasto público en relación al PIB en los niveles primario y secundario refleja los esfuerzos realizados para aumentar la cobertura. Por otro lado, el gasto en educación preprimaria, comparado con el de países de la región centroamericana e incluso algunos países de la OCDE refleja el empuje en este sector (Gráfico 7.11). Sin embargo, la financiación pública de la educación terciaria (0.34 % del PIB en 2019) está muy por debajo de la inversión pública en los países de comparación, incluso en países como Chile en los que el gasto público es minoritario en la financiación de la educación superior.[12] La inversión por alumno en proporción del PIB per cápita en El Salvador está a la par con otros países de la región al nivel de preprimaria y primaria. Sin embargo, la inversión en educación por estudiante en secundaria está por debajo del promedio regional y del de los países de ingreso medio (Gráfico 7.12).

Gráfico 7.11. Gasto de fuente pública por nivel educativo

2019 o datos más recientes disponibles, porcentaje del PIB



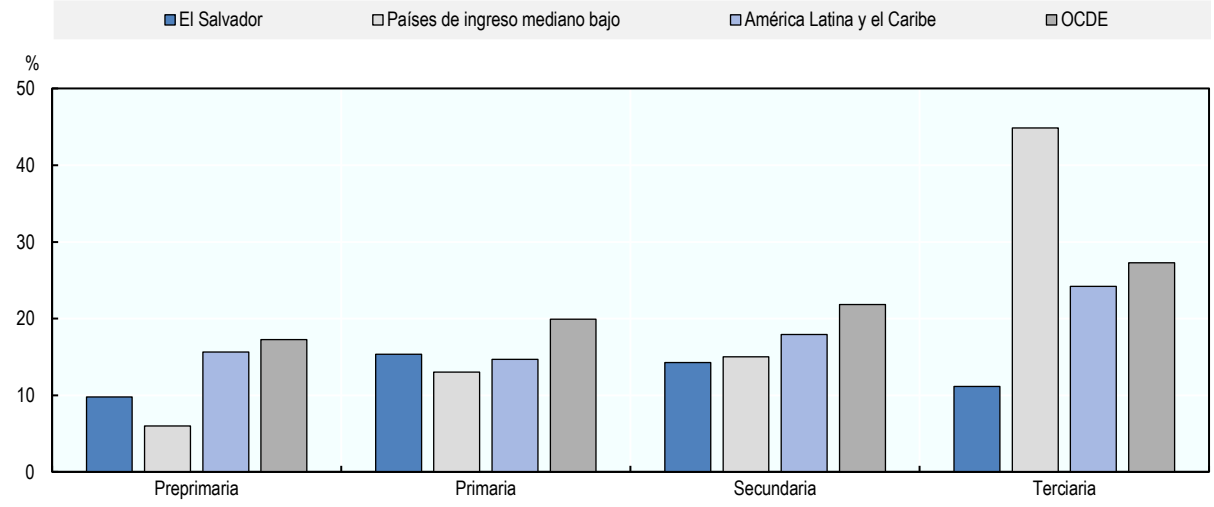
Notas: Los datos para Chile, Colombia, Costa Rica y Estonia corresponden al año 2018. La inversión pública en educación preprimaria en Sri Lanka es cero o prácticamente cero. Los datos para Estonia incluyen todos los programas de desarrollo de la primera infancia en la categoría de preprimaria

Fuente: OCDE (2021[47]) para Chile, Colombia, Costa Rica, y el promedio OCDE; UNESCO (2022[24]) *Education dataset* (base de datos), UNESCO Institute for Statistics, http://data.uis.unesco.org para los demás países.

StatLink https://stat.link/n0zl6v

Gráfico 7.12. Gasto gubernamental en educación por alumno

Como porcentaje del PIB per cápita, por nivel educativo, 2018



Nota: Para educación terciaria, el promedio ALC incluye tan solo 8 países, y el promedio de países de ingreso medio-bajo incluye 8 países.

Fuente: (UNESCO, 2020[29]), Global education monitoring report, 2020: Inclusion and education: all means all.

StatLink https://stat.link/h72toj

Construir sobre la base de una atención y educación de la primera infancia como la base del aprendizaje y como un ecualizador socioeconómico para todos los niños y las niñas

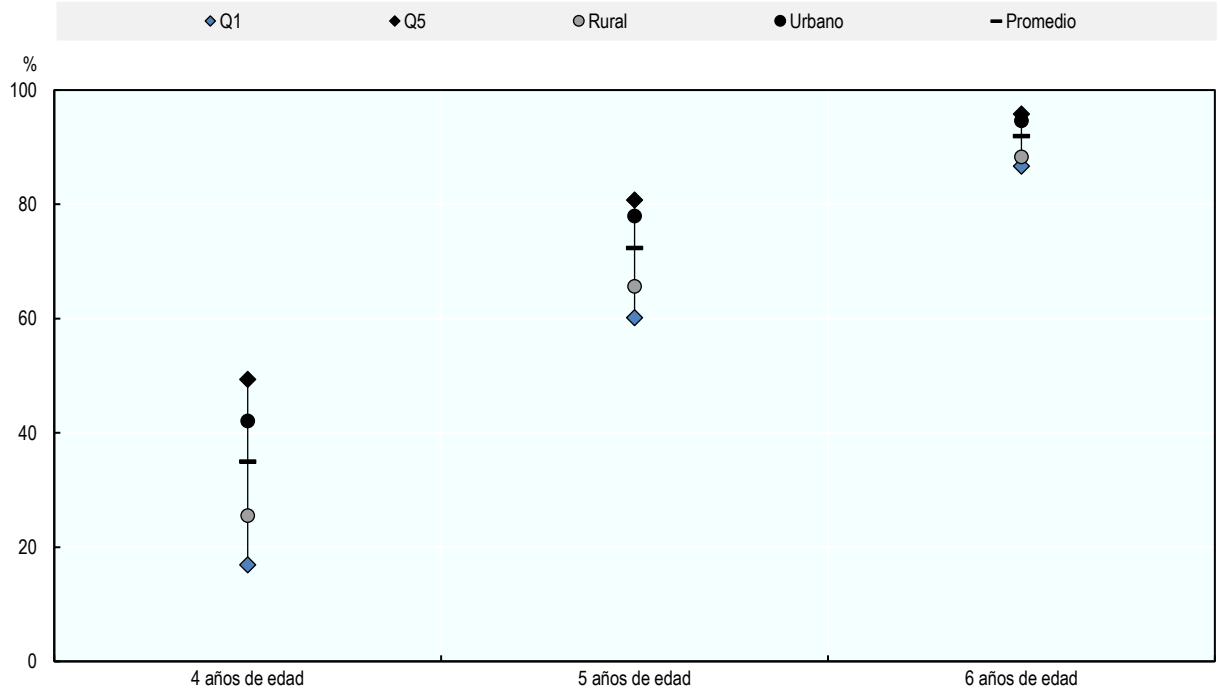
Desarrollar el sistema de atención y educación de la primera infancia en El Salvador es necesario para darles a todos los niños y niñas las bases para el aprendizaje a lo largo de la vida y reforzar el sistema educativo. El Salvador ha progresado mucho en el acceso maternal y de la primera infancia a servicios médicos en las dos últimas décadas, pero es necesario poner mayor énfasis en la oferta y el acceso a educación preprimaria de calidad.[13] Décadas de análisis y políticas públicas al nivel internacional muestran que la primera infancia (desde el nacimiento hasta 7 años en El Salvador) es una fase esencial para proporcionar las bases de un desarrollo cognitivo, emocional, físico y social óptimo para la vida (Britto et al., 2016[48]; Clark et al., 2020[49]).[14]

La inversión en la primera infancia a través de programas de AEPI de calidad se repercutiría positivamente en los resultados educativos posteriores. Los niños y niñas que participan en educación inicial y van a la escuela preprimaria tienen mayor probabilidad de empezar la escuela a la edad oficial, llegar a un mayor logro educativo y tener mayor éxito en la escuela (Busso et al., 2017[50]; Schady, 2006[51]). Los factores externos socioeconómicos tales como la nutrición, la salud, la pobreza y la geografía están ligados a la brecha de logro temprano de niños y niñas antes de ingresar a la educación primaria, con efectos permanentes en las oportunidades futuras (Engle et al. (2011[52]), Naudeau et al. (2011[53]) y Neuman, Josephson y Chua (2015[54])). La combinación de factores de marginalización y de vulnerabilidad durante la primera infancia pueden exacerbar los efectos negativos en el desarrollo de niños y niñas, incrementando así las probabilidades de mayor marginalidad en el ciclo de vida (Britto et al., 2016[48]). La participación en la educación de primera infancia contribuye a compensar estos factores.

El acceso a la educación preprimaria no es universal ni equitativo en El Salvador a pesar de su naturaleza gratuita y obligatoria garantizada por la Ley General de Educación de 2011. Un tercio de los niños y niñas de 4 a 6 años de edad no asisten a la educación preprimaria.[15] Los niños y niñas más jóvenes de este grupo de edad participan menos en la escuela que los mayores: solo un 34.9 % de los niños y las niñas de 4 años de edad asisten a la parvularia, comparado con 91.9 % de niños y niñas de 6 años (Gráfico 7.13). Los niños y niñas que vienen de hogares vulnerables, tales como aquellos con madres con muy pocos logros educativos, que viven en zonas rurales, y que pertenecen al 20 % más pobre, asisten en menor proporción que los demás.

La combinación de factores de vulnerabilidad reduce aún más la probabilidad de asistir a educación preprimaria en El Salvador. Los niños y las niñas provenientes del 20 % de hogares más pobres que viven en zonas rurales son los menos propensos a asistir a la escuela (54 %), mientras que una mayor proporción de niños y niñas de hogares acomodados y que viven en zonas urbanas asisten a la escuela (77 %). Además, los niños y las niñas provenientes de hogares más privilegiados son más propensos a comenzar la escuela a tiempo (a los 4 años) que otros, lo que les da una base de desarrollo más fuerte para la educación primaria (DIGESTYC, 2020[35]).[16] Es también más probable que los niños y niñas que no asisten enfrenten entornos de aprendizaje desfavorables en casa y, por lo tanto, pueden sacar más provecho del acceso a servicios de AEPI de calidad, lo cual podría mitigar los factores de desigualdad presentes incluso antes de comenzar la escuela (MINSAL/UNICEF, 2016[55]).

Gráfico 7.13. Asistencia escolar para niños de 4 a 6 años de edad en El Salvador, según ingresos y área geográfica, 2019



Nota: La asistencia escolar puede ser de cualquier nivel en la escuela formal. Q1 y Q5 son los quintiles de ingreso de los hogares más bajo y más altos (20%), respectivamente.
Fuente: Cálculos en base a DIGESTYC (2020[35]) *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019* (base de datos), Dirección General de Estadística y Censos, https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/.

StatLink https://stat.link/woszrl

Los próximos pasos para El Salvador son comprometerse a planificar la expansión de la educación preprimaria a todos los niños, especialmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, e invertir recursos suficientes para desarrollar una educación de la primera infancia universal y de calidad. Debería contemplarse también un esfuerzo por expandir la educación inicial. La inversión en AEPI tiene beneficios de corto y largo plazo para niños, niñas y padres en términos de bienestar, y puede además ofrecer beneficios socioeconómicos amplios y apoyar los objetivos nacionales de desarrollo: la AEPI permite que niños y niñas aumenten sus competencias y habilidades para ser ciudadanos productivos, que pueden contribuir a aumentar la productividad laboral y el crecimiento económico. En países de la OCDE, los niños y niñas que asistieron a educación preprimaria de tiempo completo tienen mejores resultados en lectura, ciencias y matemáticas a los 15 años (OCDE, 2020[56]). En El Salvador, el 36 % de los niños y las niñas que asistían a programas de aprendizaje temprano se encontraban en el nivel de desarrollo apropiado para la alfabetización y los conocimientos básicos de aritmética tempranos, comparado con un 13 % que no asistía (Ministerio de Salud y UNICEF (2016[55])).

Aprovechar los objetivos internacionales para apoyar la expansión de la AEPI pública

Una de las reformas más prometedoras en El Salvador fue la inclusión de tres años de educación preprimaria dentro de la educación gratuita y obligatoria. A nivel global, documentos de política internacionales como el Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 hacen un llamado a los países para que todos los niños y niñas tengan acceso a atención y desarrollo en la

primera infancia y enseñanza preescolar de calidad. Asegurar al menos un año de educación preescolar de calidad, volviéndolo gratuito y obligatorio, es la recomendación mínima para implementar la meta 4.2 de los ODS.

En la práctica, sin embargo, implementar el derecho a la educación preprimaria gratuita y obligatoria en El Salvador ha sido un desafío, a pesar de los marcos legislativos y políticas nacionales de primera infancia adoptados en las últimas décadas (Recuadro 7.4.). Las políticas y planes de AEPI en El Salvador han articulado un enfoque integral de la prestación de servicio y una visión integral del desarrollo infantil temprano. El MINED ha trabajado en coordinación con otros sectores (Salud, Justicia, Hacienda), para desarrollar un marco para la educación integral de calidad y progresiva en condiciones de igualdad y equidad para toda niña y niño. Asimismo, el Estado proporcionará asistencia alimentaria gratuita en los centros públicos de educación inicial y parvularia.

Recuadro 7.4. Hitos del marco normativo y de políticas públicas para la AEPI en El Salvador

- En 1990, El Salvador ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño.
- En 1992, se creó el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor, que coordinaba los programas de educación y atención temprana (Centros de Bienestar Infantil).[17]
- La Ley General de Educación de 1996, actualizada en el 2005, establece que la educación inicial comienza con el nacimiento de la niña o el niño hasta los cuatro años de edad.
- En el 2009 se adopta la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA), que marca en su articulado el derecho a la educación gratuita, obligatoria e incluye la educación inicial, parvularia, básica, media y especial.
- En 2010, se instaura el Programa de Educación Inicial y Parvularia y se adopta la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia.
- En 2010, se oficializó la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (PNDINA), cuya finalidad fue operativizar los contenidos de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- En 2016, el Consejo Nacional de Educación (CONED) presentó el Plan El Salvador Educado por el derecho a una educación de calidad.
- En 2018 el CONNA implementó la Estrategia Nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
- En 2021, el gobierno de El Salvador adopta Crecer Juntos, una Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano.
- En junio de 2022 se adopta la Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, que expande y sustituye a la ley LEPINA y lleva a cabo reformas institucionales en la gestión de los servicios de atención a la primera infancia.

El Ministerio de Educación creó la primera Política Nacional por el Desarrollo y la Educación Integral de la Niñez en la Primera Infancia en 2010 con la ayuda de la oficina local de una organización internacional no gubernamental (Plan Internacional El Salvador) y con la ayuda técnica y financiera de UNICEF. Formaba parte del programa gubernamental de 2009-2014 y estaba dirigido a proporcionar servicios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) universales desde el nacimiento hasta los 7 años de edad bajo la coordinación del ministerio de Educación (MINED, 2010[57]). Se hicieron muchos esfuerzos concretos para el desarrollo de los servicios DIT (p. ej., aumentos de suministros, programas de apoyo a la familia, formación docente), pero la capacidad de entrega y la coordinación intersectorial se mantuvieron bajos. En 2015, se creó un departamento de Educación de la Primera Infancia dentro del Ministerio de Educación al mismo nivel que otros niveles educativos, que refleja su importancia creciente dentro del sector educativo.

Los esfuerzos para coordinar enlaces programáticos y operativos dentro de otros sectores que trabajan con la niñez y sus familias (p. ej., salud, asuntos sociales, protección, justicia, asuntos femeninos y gobierno local) se institucionalizaron recientemente en 2020. En 2018, el Consejo Ejecutivo del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA) aprobó una Nueva estrategia nacional para el desarrollo integrado de la primera infancia, que incluía funcionarios de alto nivel y la sociedad civil, pero no se implementó completamente antes de las últimas elecciones presidenciales.

En 2019, la nueva administración identificó a la AEPI como elemento central en la agenda de desarrollo del país (*Plan Cuscatlán* 2019-2024) y desarrolló una nueva política nacional llamada "Crecer Juntos" con la asistencia técnica de UNICEF, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. La formulación de la política fue un esfuerzo intersectorial e interinstitucional, con miembros de los sectores público y privado, al nivel nacional y territorial, en los ámbitos de salud, educación y protección a derecho. El Plan intersectorial para la primera infancia fue presentado por la primera dama en febrero de 2020 y el trabajo ha avanzado con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial. Como parte del marco intersectorial creado por Crecer Juntos, el gobierno desarrolló estándares de desarrollo y aprendizaje de primera infancia para instituciones públicas y privadas, planes para la formación profesional docente y de directores en centros de AEPI, la construcción de 110 centros públicos, y mejoras de calidad en 400 centros (Banco Mundial, 2019[58]). La entidad responsable de la AEPI está ubicada dentro del Ministerio de Educación (Dirección Nacional de Educación de Primera Infancia), pero sigue sin un marco de coordinación intersectorial o un mecanismo de toma de decisiones.

La Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia establece un nuevo marco institucional para la AEPI (Asamblea Legislativa, 2022[59]). La Ley Crecer Juntos se aprobó en junio de 2022 y está vigente desde enero de 2023. Esta ley sustituye a la LEPINA y expande sus disposiciones en algunas áreas. Entre otras reformas, la Ley Crecer Juntos crea un Consejo Nacional de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia (CONAPINA) como ente rector del sistema de protección integral de la primera infancia, niñez y adolescencia, absorbiendo las competencias del CONNA y del ISNA. También crea un Instituto Crecer Juntos como referente para la definición e implementación de un modelo de atención integral a la primera infancia.

A pesar de la larga historia de desarrollo de políticas públicas de AEPI, la provisión de educación preprimaria no está suficientemente desarrollada en El Salvador si se compara con la mayoría de los países de la región y con niveles similares de ingreso (Gráfico 7.3). Aunque el impulso para promover y expandir la educación preprimaria es global, en especial en el marco de la meta 4.2 de los ODS, la implementación está rezagada en El Salvador. Se podría beneficiar de las lecciones aprendidas de la experiencia de otros países de renta media, como Ecuador, Indonesia, Jamaica o México (Gertler et al. (2013[60]), Jung y Hasan (2014[61]), Paxson y Shady (2005[62]), Yoshikawa et al (2007[63])).

La expansión de servicios de AEPI formales puede asumir una variedad de modalidades, desde programas de educación comunitaria con apoyo a los padres como *También soy persona* y *Círculos de familia* al desarrollo de las escuelas preprimarias. Educadores de la primera infancia calificados son esenciales para que los niños y las niñas desarrollen las habilidades sociales y emocionales desde el nacimiento al promocionar relaciones fuertes con niños y sus padres y al movilizar las experiencias de aprendizaje prácticas y didácticas (OCDE, 2015[64]).

Los países de renta media-baja a menudo expanden los servicios de la AEPI mediante el acceso universal para grupos etarios limitados o la distribución focalizada de servicios a hogares vulnerables. Los desafíos ligados a la situación geográfica (lugares remotos o aislados), desigualdad de género y vulnerabilidad ante riesgos naturales se combinan y dificultan la expansión y la efectividad de la educación preprimaria. En El Salvador, la pobreza, la maternidad adolescente, la discapacidad y la violencia en la comunidad son factores que dificultan a las familias el proporcionar cuidados de apoyo desde el nacimiento para satisfacer las necesidades de desarrollo de la primera infancia o para tener acceso a servicios públicos básicos. Las dificultades pueden empeorar cuando las familias y las comunidades experimentan emergencias como

desastres naturales, conflictos, el desplazamiento o una pandemia como la de COVID-19. Focalizar esfuerzos en los niños y las niñas de familias vulnerables o de ambientes inseguros durante el proceso de expansión de la educación preprimaria es una medida efectiva para darle a cada niño una oportunidad para tener éxito en el aprendizaje y en la vida. La disponibilidad de servicios de la primera infancia también puede ayudar a más mujeres a entrar en el mercado laboral, y así generar ingresos para sus familias y beneficios para el desarrollo social y económico del país. Se han articulado planes con el Banco Mundial para mejorar los entornos físicos de aprendizaje, pero el componente de identificación de necesidades basado en la vulnerabilidad no está asociado a un proceso de expansión de la oferta (Banco Mundial, 2020[65]).

Teniendo en cuenta el marco normativo de El Salvador para la educación preprimaria obligatoria, se podría elegir expandir los servicios de la AEPI —en una primera fase— en las municipalidades más pobres. Podría apoyarse el sistema de focalización del programa de transferencias condicionadas (conocido anteriormente como programa Red Solidaria) que puede identificar a los niños y las niñas, y las familias vulnerables. Los programas y experiencias piloto de escalada que han tenido resultados de pruebas positivas en El Salvador o en otros lados, tales como el programa Triple E, pueden ser fuentes de oportunidades de expansión rápida de la preprimaria (Recuadro 7.5.).

Recuadro 7.5. Resultados del Programa Triple E en El Salvador (2012-2015)

El programa piloto Triple E estuvo apoyado por UNICEF y por el Ministerio de Educación, y lo llevaron a cabo organizaciones de base comunitarias en cuatro municipios priorizados del Plan El Salvador Seguro (PESS, principalmente para la prevención de la violencia al nivel comunitario). El programa basado en la comunidad buscaba mejorar los servicios de AEPI y reducir la violencia familiar y en las comunidades, mediante un enfoque triple basado en tres “e”: educación y desarrollo integral; empoderamiento de familias y jóvenes; y entorno protector comunitario. El programa operó en cuatro municipalidades (Ciudad Delgado, Cuscatancingo, Ilopango y San Martín) que fueron seleccionadas de acuerdo con los altos niveles de violencia. Las intervenciones modificaron las prácticas de crianza de niños sobre la base de una perspectiva cultural y derechos del niño, y ayudaron a preparar a los niños y las niñas para la educación preprimaria. Este programa llenaba una brecha de cobertura en servicios de AEPI que existía por la falta de recursos para el funcionamiento de los Centros de Desarrollo Integral (CDI) y su capacidad para expandirse a través del país.

La evaluación del programa Triple E midió los patrones de crianza, desempeño académico de niños y niñas de 4 a 6 años, y la articulación intersectorial. Los padres y madres que participaron en el programa emplearon niveles más bajos de violencia física con los niños y niñas, utilizaron técnicas de disciplina positivas, pasaron más tiempo leyéndoles y tenían más libros en casa. Los niños y niñas se beneficiaron de la intervención, según indican niveles más altos de desarrollo socio-emocional (como comunicación, motivación, sociabilidad), y estaban mejor preparados para la educación primaria. Los padres participantes jugaban más con sus hijos e hijas. El programa también mejoró la coordinación intersectorial a nivel nacional y local y reforzó la capacidad local para operaciones programáticas. Por último, la evaluación proporcionó información sobre la costo-efectividad de utilizar programas basados en la comunidad para expandir la oferta de AEPI en el país. En este proceso, es posible utilizar espacios comunitarios, recursos disponibles y voluntarios al tiempo que se aprovechan competencias de las instituciones en contacto con la comunidad.

Fuente: (UNICEF, 2017[66]), *Country Office Annual Report 2017 El Salvador*; (Rodríguez Montano, 2018[67]), *Evaluación del programa triple E: Educación y desarrollo integral de primera infancia, empoderamiento de familias y jóvenes y entorno protector comunitario en comunidades seleccionadas*.

La expansión de la oferta de educación preprimaria supone tomar en cuenta la diversidad de organizaciones de AEPI. En 2018, 83.3 % de la matrícula preprimaria está en el sector público, y 16.7 %

en el sector privado, que incluye organizaciones comunitarias, ONG internacionales, empresas comerciales y entidades religiosas (DIGESTYC, n.d.[23]). Según estimaciones del Banco Mundial, se ofrecen servicios educativos de preprimaria en 4 557 escuelas públicas y 742 centros privados (Banco Mundial, 2020[65]). La determinación de los servicios existentes es un componente esencial, para determinar qué está disponible, con qué escala y qué proveedores podrían cerrar las brechas de servicio.

Un componente esencial de la expansión de la educación preprimaria es el desarrollo de un enfoque participativo a través del cual se escuchen las voces y necesidades de los padres. Hay que considerar las técnicas que alienten a los padres y las comunidades a valorar los derechos de los niños y las niñas a la educción. El interés parental salvadoreño en la educación preprimaria es muy bajo a pesar del marco gratuito y obligatoriamente legal establecido. Casi la mitad (47 %) de los padres no están interesados en la educación preprimaria para sus hijos de 4 a 6 años de edad, y otro 40 % citó que consideran que sus hijos son demasiado jóvenes para ir a la escuela (DIGESTYC, 2019[30]). El valor agregado de la AEPI en relación con otros niveles de educación tiene un reconocimiento limitado entre los hogares en muchos países de América Latina y el Caribe. En promedio, todos los hogares, sin importar sus ingresos, aumentan el gasto en educación al triple durante la edad primaria y la secundaria en relación con las etapas anteriores y siguientes de educación (Busso et al., 2017[50]).

Asegurar la financiación pública suficiente para darles a todos los niños y las niñas vulnerables un ambiente de aprendizaje propicio

Expandir la oferta de la AEPI para que sea universal y de alta calidad es un objetivo clave para mejorar el rendimiento educativo y la igualdad social general. Un gasto público más alto durante el período de la primera infancia se justifica en términos de retorno en inversión relativo a los siguientes períodos (niñez, adolescencia), y en términos de productividad durante la adultez (Heckman et al. (2010[68]), Heckman, Pinto y Savelyev (2012[69])). Aunque la mayor parte de los estimados están basados en los Estados Unidos, la evidencia reciente de los países en vías de desarrollo demostraron que cada dólar (USD) gastado en la educación preprimaria resulta en 9 USD de beneficios para la sociedad (Muroga et al., 2020[70]). Estos se miden en términos de ganancias monetarias a partir del aumento de años de escolaridad (conectados con más altas expectativas de ingresos) y ahorro de costos en el sistema educativo debido a las tasas reducidas de repetición en la educación primaria.

Aumentar la oferta de educación preprimaria para hacer posible el acceso y la matriculación universal en El Salvador requiere financiación pública suficiente y sostenible. La inversión del gobierno en la educación preprimaria ha sido muy baja en El Salvador en relación con otros niveles educativos y los estándares internacionales, así como en muchos otros países.[18] La distribución de los gastos en educación por nivel en El Salvador a partir de los datos disponibles refleja, como en muchos otros países, la falta de inversión en la educación preprimaria en relación con otros niveles educativos. A pesar de las recomendaciones de que los países destinen al menos un 2 % de los gastos gubernamentales a la educación preprimaria (UNICEF, 2019[71]; UNICEF, 2019[72]; Comisión Educativa, 2016[43]), el gasto público y las donaciones a la educación preprimaria en El Salvador se mantienen por debajo de ese nivel.[19] El 1.5 % del gasto público total se dirigió a la educación preprimaria en 2018 (UNESCO, 2020[27]). El gasto público por estudiante en educación preprimaria (como parte del PIB per cápita) sigue siendo menor que en educación primaria y secundaria (Gráfico 7.12).

La inversión en primera infancia ha sido baja en El Salvador, pero ha aumentado recientemente a través de gasto en salud. El presupuesto dedicado a actividades de AEPI aumentó 21.5 % entre 2012 y 2019 en términos nominales, pero se ha mantenido por debajo de 0.30 % del PIB en el periodo (Diálogo interamericano y UNICEF (2021[73])). El monto total destinado a financiar la política de primera infancia se multiplicó por 2 en 2020, con un ligero aumento (de 4 %) de las partidas destinadas a educación inicial y parvularia y las partidas específicas para la implementación de la Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano en el Ministerio de Salud y FOSALUD, llegando a un total de 161.1 millones de USD.

Aunque diferentes modelos de costeo dan un abanico amplio de estimados de la inversión necesaria para universalizar la educación preprimaria de calidad, todos suponen un aumento importante para El Salvador. Una serie de modelos han sido desarrollados para simular el costo de proyectos de extensión de programas de AEPI (como UNICEF WCARO, Van Ravens and Aggio, UNESCO, la herramienta SECT [Standardized Early Childhood Development Costing Tool] de Brookings Institution y el Banco Mundial). Un estimado de costo del suministro de un año de educación universal preprimaria (la meta 4.2 de los ODS) en países de ingresos medianos bajos y bajos demostró que los gobiernos deberían aumentar los gastos anuales totales de cuatro a seis veces los niveles de 2012.[20] En consecuencia, la inversión debería casi triplicar los actuales como porcentaje del PIB, lo que supone una amplia brecha de financiación interna (UNESCO, 2015[42]). Según el modelo global utilizado por la Comisión de Educación, alcanzar dos años de educación preprimaria gratuita y universal para el 2030 requerirá de 40 000 millones de USD por año en todos los países de ingresos medianos bajos. Esto equivale a aumentar el gasto en educación a 8.5 % del PIB en países de renta baja y media para alcanzar la meta ODS 4.2 en 2030, con un gasto de 0.45 % del PIB en educación preprimaria, es decir, un aumento de 0.15 puntos porcentuales del PIB adicional en El Salvador (Comisión Educativa, 2016[43]). Un estudio reciente proyecta un costo de 359 millones de USD anuales para un programa de universalización de la educación preprimaria (de los 3 a los 5 años) en El Salvador, que expandiría la matrícula hasta a 277 000 niños y niñas, creando 33 600 puestos de trabajo (UNICEF, 2018[74]). Esto supondría una inversión en educación preprimaria de 1.46 % del PIB, por encima del promedio de la OCDE (0.54 %) e incluso del país de la OCDE con el gasto en educación preprimaria más elevado (Suecia invierte 1.21 % del PIB en educación preprimaria).

La inversión pública durante la primera infancia puede ser una fuerza poderosa en la reducción de desigualdades nacionales, especialmente cuando se dirigen los recursos de manera eficiente, efectiva y sostenible. Como en muchos otros países, el financiamiento de la educación preprimaria necesita mayor atención de fuentes nacionales e internacionales. La comunidad internacional gasta menos de 1 % de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en educación preprimaria, y esa cifra no ha subido sustancialmente desde 2015. En El Salvador, la proporción de AOD dedicada a educación ha aumentado casi constantemente desde 2002, situándose en 2019 al 19.7 %, muy por encima del promedio mundial (7.5 %) y de América Latina y el Caribe (7.8 %). Sin embargo, la proporción dedicada a la AEPI se ha mantenido relativamente baja (0.09 % en promedio entre 2002 y 2019) (Zubairi y Rose (2017[75]), Zubairi, Rose y Moriarty (2019[76]) y OCDE (2021[77])). Una estrategia de financiación sostenible necesita complementar diferentes fuentes. Algunos países han incrementado los fondos destinados a la educación preprimaria a través de mecanismos innovadores de financiación (Recuadro 7.6). Para garantizar el financiamiento de la política Crecer Juntos, se ha desarrollado una estrategia fiscal que incluye alianzas con cooperantes, empresa privada, ONG y asignaciones presupuestarias para programas específicos.

Recuadro 7.6. Mecanismos de financiación innovadores para la expansión de la educación preprimaria

Los bonos de impacto social se utilizan en algunos países (como Sudáfrica) para reforzar la inversión nacional en AEPI, y están especialmente adaptados a este sector. Estos bonos, comprados por inversores y combinados con ayuda de gobiernos o fundaciones, se invierten en sectores focalizados (en este caso, educación). Los resultados educativos, como retención escolar, asistencia o resultados de aprendizaje, están asociados con el reembolso de los bonos. El marco teórico para estos bonos de impacto social está fundamentado en obtener reducciones de costos a través de medidas preventivas, es decir inversiones iniciales que permiten evitar costos futuros para el erario. El caso de la AEPI entra en este supuesto. Si se cumplen los objetivos, los ahorros para el gobierno pueden usarse para reembolsar la inversión inicial y un dividendo. El uso de bonos de impacto social puede apalancar la inversión pública, y se pueden considerar adaptados a la expansión de AEPI por el reducido costo político que suponen, comparado con los resultados esperados.

Otras categorías y modelos de financiación incluyen: la financiación directa del gobierno, a través de transferencias condicionadas o subsidios, el uso de recursos de impuestos específicos u otros recursos con destino determinado (impuestos a bienes nocivos, o loterías), contribuciones voluntarias de actores privados o no gubernamentales.

Fuente: Gardiner y Gustafsson-Wright (2016[78]), *South Africa is the first middle-income country to fund impact bonds for early childhood development* y UNESCO (2019[79]), *Regional Guidelines on Innovative Financing Early Childhood Care and Education (ECCE)*.

Recomendaciones para potenciar la educación preprimaria

Prioridades	Recomendaciones detalladas
1. Dar prioridad a la gobernanza multisectorial a nivel nacional para dirigir la expansión de la educación preprimaria. Asegurar recursos suficientes para matricular a todos los niños y las niñas en tres años de educación preprimaria gratuita y de calidad, y para focalizar el desarrollo inicial de la educación en zonas vulnerables. Contemplar la extensión de la atención y educación de primera infancia a niños de 0 a 3 años.	
Prioridad 1.1 Proveer acceso universal a la educación preprimaria obligatoria a partir de los 4 años de edad y focalizar la expansión de servicios de AEPI familiares, comunitarios y públicos en zonas vulnerables.	• Reforzar la oferta de educación preprimaria en el contexto de la política Crecer Juntos. • Desarrollar un enfoque participativo para la planificación de la expansión de AEPI en niveles descentralizados con una prioridad para las zonas vulnerables. • Promoción en las comunidades, por parte de proveedores de servicios sociales y otros actores locales, para animar a las familias a confiar y acceder a programas de aprendizaje temprano. • Desarrollar estándares nacionales (infraestructura, pedagogía, docentes), monitoreo y certificación de programas y trabajadores para una educación preprimaria de calidad. • Promover soluciones adaptables locales (p. ej., horarios flexibles, acceso de medio tiempo) para facilitar la combinación del trabajo y del cuidado.

Prioridades	Recomendaciones detalladas
Prioridad 1.2 Asegurar el financiamiento del nuevo plan estratégico Crecer Juntos.	• De ser necesario, usar mecanismos de financiación innovadores y sostenibles, tales como impuestos específicos, bonos de impacto o contribuciones privadas para aumentar las opciones más allá de las disponibles a partir del presupuesto general o de la ayuda de donantes bilaterales y multilaterales. • Alinear los recursos aportados por la cooperación internacional a programas nacionales articulados y no como programas específicos aislados. • Asegurar la coordinación presupuestaria entre sectores mediante la programación conjunta y enfoques de entrega de servicio, vinculados a los procesos de planificación de cada sector. • Desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación integrados entre sectores.
Prioridad 1.3 Diseñar y desarrollar una estrategia nacional de comunicación para apoyar la conciencia de AEPI y la educación preprimaria obligatoria al nivel comunitario	• Reforzar mensajes alrededor de la AEPI holística para niños, padres, cuidadores y futuros padres. • Adaptar las estrategias para dirigirse a poblaciones vulnerables reconociendo su especificidad (madres jóvenes, indígenas, pobres, con discapacidad, etc.), con el apoyo de autoridades locales, líderes comunitarios y grupos de promoción de la educación. • Construir y movilizar el apoyo de AEPI entre funcionarios de alto nivel y a los servidores públicos para mantener la continuidad entre administraciones.

Fomentar la progresión y la escolaridad, sobre todo en educación secundaria

El aumento de participación más allá de la educación primaria es parte de las metas nacionales de la política educativa en El Salvador para apoyar el desarrollo socioeconómico del país. En El Salvador, uno de cada seis jóvenes de edad secundaria baja (13 a 15 años) y uno de cada tres de edad secundaria alta (16 a 18 años) estaban fuera de la escuela en 2018.[21] La educación obligatoria se detiene al final de la educación secundaria baja, aunque el acceso garantizado por el marco legislativo a la educación secundaria alta se haya generalizado en la mayoría de los países de la región.

El objetivo detrás del aumento de los años de escolaridad (logro educativo) es que todos los jóvenes alcancen habilidades básicas más allá de la alfabetización y de los conocimientos básicos de aritmética, incluidas las habilidades sociales y emocionales críticas para el éxito en el mercado laboral. Tales habilidades incluyen la creatividad, el pensamiento crítico y la colaboración, así como la resiliencia, la perseverancia y el autocontrol (OCDE, 2015[64]). Desde una perspectiva económica, se podría lograr mucho si todos los estudiantes desarrollasen estas habilidades. Una estimación para los países de ingresos medianos bajos sugiere que el PIB podría aumentar 13 veces su valor actual si este fuera el caso (OCDE, 2015[80]). El aumento de la escolarización secundaria de buena calidad es un paso importante para lograrlo, aunque no suficiente.

La pobreza y la violencia en las escuelas y en las comunidades están conectadas con la reducción de demanda de educación. Los factores detrás de la alta tasa de niño/as fuera de las escuelas en El Salvador han cambiado con el tiempo. En 1997, la primera razón para abandonar la escuela era el costo, mientras que es la séptima razón citada en 2019 entre los niños y las niñas de 7 a 15 años de edad que no van a la escuela (Cox y Ureta (2003[81]) y DIGESTYC (2020[35])). La relevancia y pertinencia de la educación son las preocupaciones más resaltadas en 2019: La falta de interés se cita como el factor más importante para la inasistencia para el 40 % de los niños y las niñas no escolarizados.[22] Los factores de inasistencia también difieren por género y reflejan los enfoques tradicionales por género a las oportunidades educativas: las niñas no escolarizadas son más propensas que los niños y las niñas a informar la negación de sus padres como razón para la no asistencia (segunda razón más común en el 11 %, comparada con

la cuarta entre los varones), mientras que los varones son más propensos a informar que necesitan trabajar (segunda razón más común al 10 %, comparada con la novena entre las niñas).

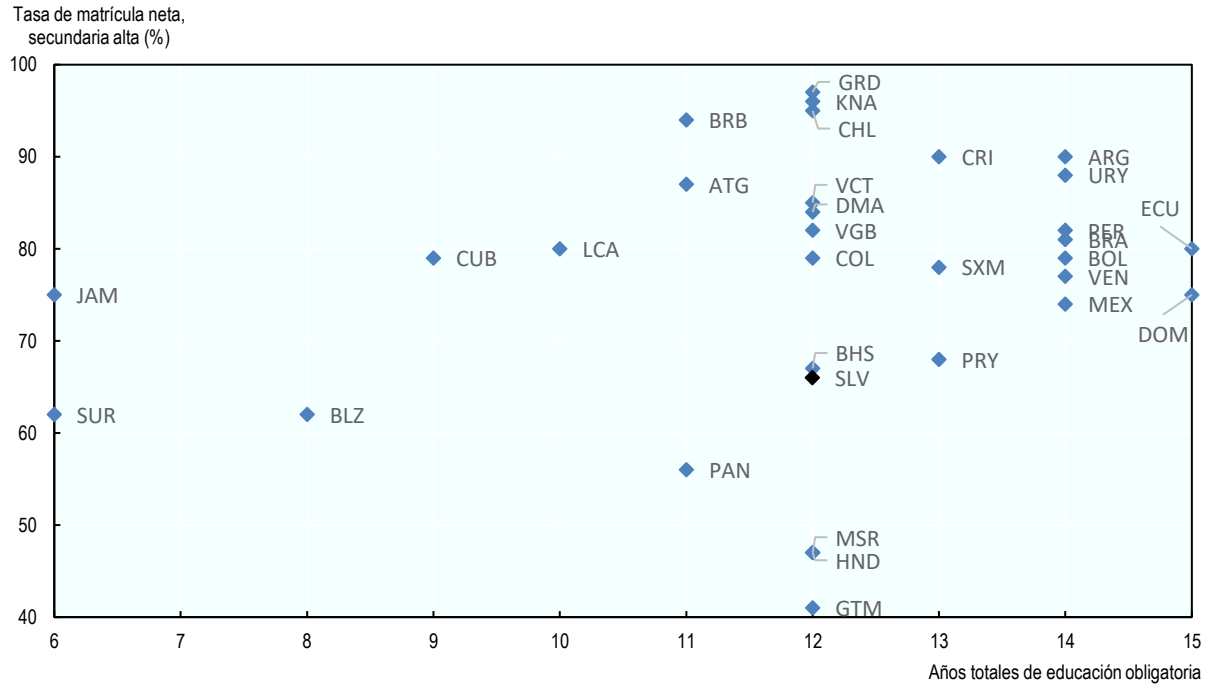
Abordar el abandono escolar requiere de incentivos y apoyo dirigidos a los estudiantes y sus familias para fomentar la progresión y finalización de la educación básica. Estas medidas deben ser acompañadas por reformas en la escuela y el aula para aumentar el compromiso y la motivación de los estudiantes y ayudar a integrar alumnos con necesidades diferentes (Lyche, 2010[82]). Esta sección repasa la evidencia sobre el impacto de la duración de la escolaridad obligatoria y se focaliza después sobre cómo contrarrestar algunos obstáculos clave a la progresión escolar como son los costos y la violencia.

Expandir la escolaridad obligatoria garantizando la oferta

Adoptar los últimos tres años de escolaridad secundaria como obligatorios en El Salvador sería una oportunidad para atraer a la juventud salvadoreña, pero solamente si se puede suponer un valor educativo de calidad. La evidencia global de la expansión de la escuela obligatoria encuentra un efecto positivo en el logro educativo creciente y en la reducción de deserción escolar (Smidova, 2019[83]). La expansión de la duración de la escolaridad obligatoria fue un componente importante del aumento del logro educativo durante el siglo pasado. Muchos países europeos y de la OCDE extendieron la escolaridad obligatoria paulatinamente a partir de los años 1950. La evidencia empírica señala que cada año de escolaridad obligatoria adicional aumentó el logro educativo alrededor de 0.4 años (Smidova (2019[83]), Braga, Checchi y Meschi (2013[84])).

La obligatoriedad de la educación secundaria, combinada con medidas complementarias, puede conducir a un aumento de la escolaridad. En la región latinoamericana, casi todos los países con 12 años o más de educación obligatoria tienen tasas netas de matrícula más altas en el nivel secundario alto que El Salvador. En Colombia, por ejemplo, en donde la educación secundaria alta forma parte de la educación obligatoria, las tasas netas de matrícula son 13 puntos porcentuales más altas que las de El Salvador (79 % y 66 % respectivamente) (Gráfico 7.14). Combinada con las políticas del lado de la demanda, tales como las transferencias de efectivo que están dirigidas a cambiar los comportamientos de los hogares, la expansión de la escolaridad obligatoria puede aumentar la inscripción de los estudiantes y reducir el trabajo infantil (como, por ejemplo, se ha observado en Brasil o en México). La experiencia en países con ingresos medianos y bajos sugiere que también pueden ocurrir beneficios entre grupos, como la reducción de desigualdades entre grupos socioeconómicos y el aumento de la participación femenina en el mercado laboral.[23]

Gráfico 7.14. Tasas netas de matrícula de la educación secundaria alta y duración de la educación obligatoria en América Latina y el Caribe



Nota: Códigos ISO para los países. Los años totales de la educación obligatoria incluyen años de educación preprimaria en algunos casos (entre ellos El Salvador).
Fuente: (UNESCO, 2020[29]), *Global education monitoring report, 2020: Inclusion and education: all means all*.

StatLink https://stat.link/j2c7gf

El gasto de los hogares en educación depende de su situación financiera y geográfica

Los hogares salvadoreños contribuyen al costo de educación para cubrir las cuotas escolares, los insumos, los uniformes, la comida, el transporte y otros costos asociados. Las familias de El Salvador pagaron en promedio 783 USD y 985 USD (en dólares internacionales a Paridad de Poder Adquisitivo) en escuelas primarias y secundarias, respectivamente, en 2018 (Gráfico 7.15). Entre 2012 y 2018, el gasto del hogar por estudiante en educación primaria fue del 7.7 % al 9.1 % del PIB per cápita, equivalente a casi 200 USD. Esto es casi diez veces los niveles observados en el mundo, donde los gastos de los hogares en educación sumaban una media de 1.1 % del PIB (UNESCO, 2020[29]).[24]

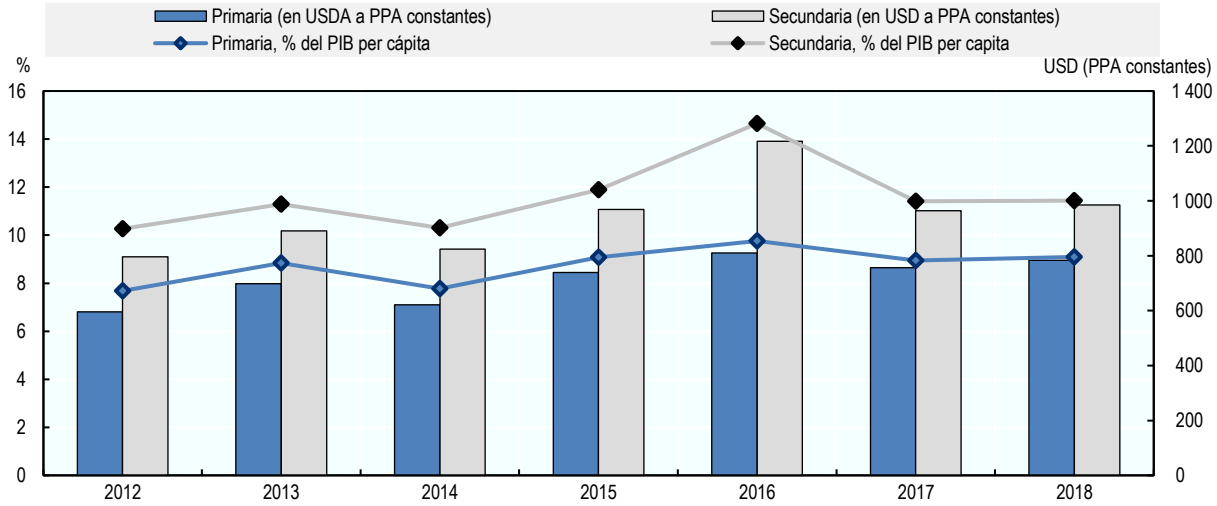
Las circunstancias socioeconómicas y la ubicación de los hogares son determinantes para sus contribuciones con los gastos de la escuela. Los hogares más ricos gastan una parte mayor de sus gastos en educación (29 %) que los hogares más pobres (8 %). Los hogares en zonas rurales también gastan una mayor proporción de sus gastos en educación en comparación con hogares en zonas urbanas, probablemente debido a los costos de transporte (DIGESTYC, 2020[35]). Los altos niveles de gasto del hogar en educación pueden ser una carga significativa para los hogares más vulnerables, lo que genera límites en el acceso a la educación relacionados con una barrera financiera. Tal escenario contribuye a agrandar la desigualdad escolar entre estudiantes de hogares ricos y pobres y según la zona de ubicación. Como el costo de los gastos del hogar en educación en El Salvador aumenta entre la educación primaria y secundaria de unos 200 USD por estudiante, las consideraciones financieras pueden ser una barrera aún más relevante en la transición entre los dos niveles (Gráfico 7.15).

Los programas gubernamentales contribuyen a reducir el costo educativo. Los estudiantes de educación primaria y secundaria en establecimientos públicos reciben una dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares con cobertura universal. También reciben alimentación escolar, con una cobertura algo más baja (89 % en Educación básica y 75 % en Educación media, según datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (DIGESTYC, 2022[85])). Como resultado, el gasto por estudiante de primaria en establecimientos públicos (77 USD) es mucho más bajo que en establecimientos privados laicos (734 USD) o religiosos (482 USD). Sin embargo, incluso en establecimientos públicos, el gasto sigue siendo elevado, situándose en 1.1 % del PIB per cápita en educación básica y en 3.3 % en educación media.

Muchas escuelas en zonas rurales son de difícil acceso o se encuentran lejos de los hogares de los estudiantes. Los problemas de transporte son una realidad para muchos de los niños y las niñas escolarizados en El Salvador, y los accesos a la escuela pueden ser infranqueables, especialmente en temporada de lluvias. En 2016, 307 escuelas unidocente no tenían medios de transporte público para llegar a la escuela; otro 42 % de las escuelas tienen rutas de acceso pobres (MINED, 2016[86]). Otra consecuencia de la brecha urbano-rural en insumos escolares es la débil tasa de transición que se observa de la secundaria baja a la alta (tercer ciclo a educación media), que varía según el municipio. la tasa relativa de escuelas alimentadoras a escuelas secundarias (es decir, el número de escuelas de secundaria baja —tercer ciclo de educación básica— cuyos alumnos convergen en una escuela secundaria) es de un promedio de 4 a 1 a nivel nacional y llega a 8 a 1 en algunos municipios, como Colón y Metapán (FUSADES, 2019[87]).[25] Algunos niños, niñas y jóvenes optan por no asistir a la escuela, cuando está más lejos que su escuela anterior y requieren transporte adicional u otros costos. El bajo nivel de oferta escolar también se ha citado como una causa para la migración interna (Taddei et al., 2016[88]). La inversión en proyectos de infraestructura rural en El Salvador, como pavimentar rutas de acceso críticas, está asociado a aumentos en la escolarización en secundaria y a la disminución de tiempo y costo de transporte para llegar a la escuela (ver Corral y Zane (2021[89])).

Gráfico 7.15. Gasto del hogar por estudiante en educación primaria y secundaria en El Salvador, 2012-18

Financiación inicial del hogar en USD a paridad de poder adquisitivo y en relación al PIB per cápita



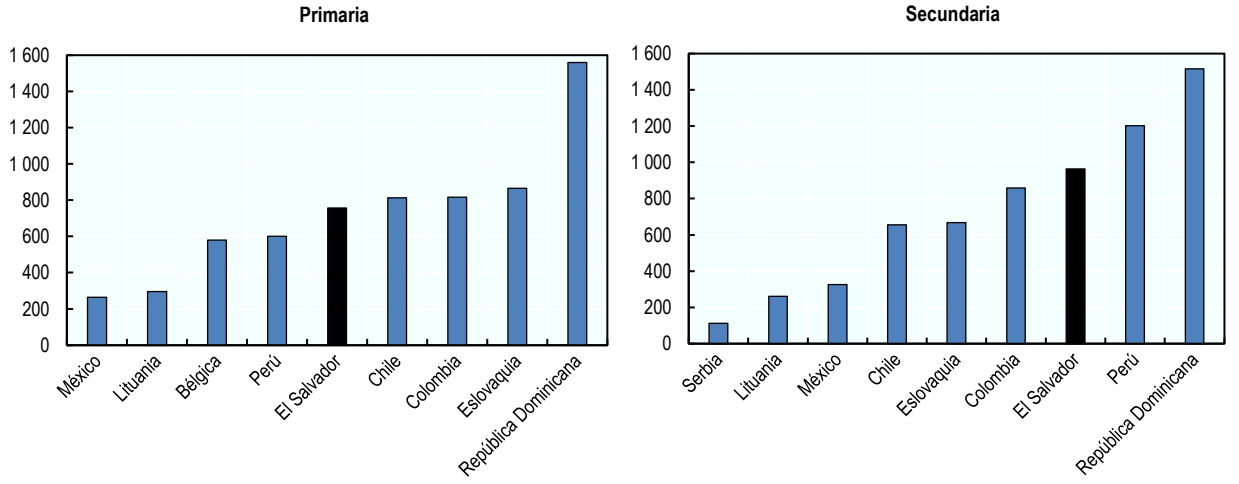
Fuente: UNESCO (2020[27]) *Education dataset* (base de datos), UNESCO Institute of Statistics, http://data.uis.unesco.org/.

StatLink https://stat.link/13549l

Comparando con otros países, los hogares en El Salvador tienen un nivel alto absoluto de la carga de financiación de la educación, especialmente en el nivel secundario. Los hogares gastan 985 USD (en PPA constante) en El Salvador comparados con 111 USD en Serbia y 326 USD en México (Gráfico 7.16). Cuanto más alto es el nivel de gasto privado en educación más probable es que el ingreso del hogar sea un factor sensible en la inscripción de los niños, niñas y jóvenes. Las crisis económicas y las situaciones de emergencia, incluidos los desastres naturales y la pandemia de COVID-19, exacerban las presiones económicas sobre las familias desfavorecidas. En el corto plazo, la asistencia escolar puede verse contrapuesta a la satisfacción de las necesidades básicas del hogar a través del trabajo infantil o la participación en actividades de pandillas (Jaramillo, 2020[90]).

Gráfico 7.16. Gastos de los hogares en educación primaria y secundaria, 2017

Gasto inicial de los hogares por estudiante (en USD a PPA constantes)



Fuente: UNESCO (2020[27]) *Education dataset* (base de datos), UNESCO Institute of Statistics, http://data.uis.unesco.org/.

StatLink https://stat.link/ofuq83

Las remesas tienen un rol importante en la financiación de los gastos de los hogares en educación: aproximadamente la mitad (54 %) de los hogares salvadoreños que reciben remesas gastan en promedio 98 USD por mes en gastos para la educación, los cuales están compuestos en mayor parte de costos de matrícula, comida y transporte (DIGESTYC, 2019[30]). El incremento de las remesas tiene un efecto más fuerte en los resultados de la educación que el incremento del ingreso de los hogares por otros medios, quizás debido a las condiciones de los remitentes o a una mayor inclinación hacia la educación en los hogares que reciben remesas. Un estudio realizado en 2003 encontró que los niños y las niñas en hogares salvadoreños que reciben un nivel promedio de remesas son significativamente menos propensos a dejar la escuela, un 54 % en el nivel primario y un 27 % después del nivel primario, y es más probable que se inscriban en la escuela. Esto contrasta con el impacto del nivel general de ingresos del hogar, que no tiene casi ningún o poco efecto en la reducción del riesgo de deserción escolar más allá de la educación primaria (Cox y Ureta (2003[81])). Además, los hogares que reciben remesas son significativamente menos propensos a vivir en situaciones vulnerables en múltiples dimensiones (p. ej., los estándares de vida, la salud, el trabajo, el ambiente) que aquellos que no los reciben (SETEPLAN/MINEC-DIGESTYC, 2019[40]).

Varios programas de administraciones sucesivas han apoyado a las familias desfavorecidas con una serie de transferencias en especie y en bonos para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y disminuir las desigualdades debidas al nivel de ingresos o de género. El Gobierno de

El Salvador, con acciones del Ministerio de Educación o de organizaciones asociadas, tiene la capacidad de ayudar a familias pobres a comprar o cubrir los costos asociados con los insumos necesarios para asistir a la escuela, incluidos los uniformes, zapatos y costos de matrícula. Desde 1984 existe el Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) que entrega una ración diaria a los alumnos en los centros educativos públicos. El programa Un Vaso de Leche (enriquecido) con un alcance creciente desde el 2011 tuvo dificultades para cubrir la necesidad en zonas rurales (Alvarado y Lazo (2019[91])). El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA) brinda los servicios logísticos de almacenamiento, conservación, registro y despacho de alimentos para un promedio de 9 167 niños, niñas y adolescentes en 115 Centros de Atención Inicial.

En El Salvador, como en muchos países de América Latina y el Caribe, los programas de transferencias condicionadas o incondicionales han sido un elemento programático fundamental para promover la equidad en la matriculación, finalización y logro educativo en la educación primaria y secundaria. Varios programas de transferencias monetarias en forma de bonos para la educación (p. ej., Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas, Familias Sostenibles) han buscado incentivar la matrícula, la asistencia regular, la permanencia en el sistema educativo y la culminación del Ciclo 3 de educación básica de niñas, niños y jóvenes en los municipios desfavorecidos seleccionados. En El Salvador, la fase inicial del programa de transferencias condicionadas de efectivo para los hogares que viven en extrema pobreza en zonas rurales (Red Solidaria) conducida en 2005-08 probó que las transferencias reducían las tasas de repetición.[26]

El Salvador podría expandir los programas de transferencias condicionadas para apoyar la matrícula y la asistencia escolar de los estudiantes. El principal programa de transferencias condicionadas del país (Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales) tuvo efectos positivos demostrados en la asistencia escolar de niños de edad preescolar. Seis años después del inicio del programa, los niños y niñas de 5 años con acceso al programa tenían una probabilidad de asistir a la escuela casi 30 % más alta que los que no tenían acceso (Sanchez Chico et al., 2020[92]). Estos efectos son incluso mayores que los encontrados al inicio del programa (15 % para niños y niñas de 6 años, 9 % para niños y niñas de 7 años) (De Brauw y Gilligan (2011[93])). Sin embargo, la cobertura del programa ha sido muy limitada desde sus inicios en 2005. Según estimaciones de la CEPAL, cubría a 6.8 % de los hogares hacia 2015 (Cecchini y Atuesta (2017[94])), muy por debajo de la cobertura en países como Argentina (24 %) o México (24 %). Con el cierre de la entidad ejecutora del programa de transferencias condicionadas (el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local) a enero del 2022, la continuidad del programa parece estar en entredicho, aunque no haya habido un anuncio formal de su clausura. Sería por lo tanto necesario focalizar específicamente el componente de bono educativo hacia hogares y alumnos en riesgo de abandono escolar.

En el periodo 2019-20, el Estado entregó bonos para la salud y la educación por 5.7 millones de USD en transferencias monetarias de efectivo para que niños y niñas que están matriculados en tercer ciclo y bachillerato, asistan regularmente a la escuela y se mantengan en el sistema educativo. Algunas municipalidades, con apoyo de la sociedad civil local (p. ej., organizaciones no gubernamentales e iglesias) han adoptado sistemas de becas que ayudan a mantener el acceso a la educación a poblaciones específicas, incluidas adolescentes embarazadas, madres adolescentes, niños y niñas con discapacidades, o víctimas de violencia, y quienes viven en extrema pobreza (UNICEF, 2017[66]). Estos programas han aportado ayuda financiera y nutricional a familias de bajos ingresos. Sin embargo, su efectividad como instrumentos para mejorar los resultados educativos de manera sostenible debe ser examinada. Pocos de los programas mencionados han tenido evaluaciones rigurosas con relación a su impacto sobre el acceso y progresión escolar. Sistemas sólidos para la implementación, seguimiento y evaluación de tales programas son componentes esenciales para facilitar la focalización y la adaptación de los programas a los objetivos individuales y comunitarios (como en el caso del programa Oportunidades en México, Recuadro 7.7).

Recuadro 7.7. Midiendo avances en el programa Oportunidades en México

El programa de transferencias condicionadas de México, Oportunidades, tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de familias pobres a través de intervenciones en salud, nutrición y educación. Fue uno de los primeros y mayores programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC) y ha sido la base de programas de TMC a través del mundo, incluidas Colombia (Familias en Acción), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), o Guatemala (Mi Familia Progresa). En México, más de dos millones de familias en 31 estados participaron en el programa. Fueron seleccionas dentro de comunidades focalizadas y asignadas al programa por asignación aleatoria, lo que facilitó la implementación de una evaluación formal rigurosa.

Las transferencias fueron otorgadas a las jefas de hogar y estaban condicionadas a la asistencia escolar de los niños y niñas y la participación en cuidados médicos preventivos y la participación en pláticas. Se obtuvieron impactos positivos en asistencia escolar, con impactos mayores en la matriculación en secundaria baja y alta. El logro educativo también aumentó ligeramente, pero sin impacto en el aprendizaje. Los jóvenes participantes también tenían menor probabilidad de trabajar mientras estaban escolarizados (retardando la entrada en el mercado laboral), y participaron en más actividades extraescolares.

El diseño experimental de la implementación permitió la comparación de grupos de tratamiento y control, antes de que Oportunidades se expandiese a nivel nacional. Habida cuenta de la duración del programa y la recolección de datos, las comparaciones pueden hacerse en cuanto a sus impactos a largo plazo y comparando cohortes iniciales y tardías del programa. Su duración también permite examinar los impactos a largo plazo del programa de TMC.

Fuentes: Cecchini y Madariaga (2011[95]), *Programas de Transferencias Condicionadas Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe* y Millán et al. (2019[96]), *Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence*.

La violencia en las escuelas y en las comunidades reduce la demanda de escolaridad

Muchos niños y jóvenes de El Salvador crecen rodeados de una cultura persistente de violencia en todas las esferas de sus vidas, incluidas sus familias, escuelas y comunidades. Combinadas con el peso acumulado de la historia política de El Salvador y el autoritarismo, las oportunidades escasas del mercado laboral y las pandillas, los niños, niñas y jóvenes desfavorecidos tienen una visión desoladora del futuro (UNICEF, 2014[97]). Más allá de la pérdida de vidas, los costos estimados de consecuencias directas e indirectas de décadas de violencia en El Salvador son del 16 % del PIB (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017[98]). Enfrentar el impacto de la violencia en la escolaridad requiere una comprensión de las múltiples maneras en las que la violencia en las comunidades perpetúa el bajo logro educativo de los niños, niñas y jóvenes del país.

En primer lugar, asistir a la escuela puede ser visto como peligroso, incluso potencialmente para la vida. Mientras el 5 % de los niños y las niñas que no asisten a la escuela afirmaron que la violencia era la razón principal, otro 10 % dice que sus padres no quieren que asistan (DIGESTYC, 2020[35]). Los padres de los niños, niñas y jóvenes pueden sentirse amenazados en la escuela o en el camino a la escuela y decidir que no asistan (Díaz Alas, 2018[99]). En una encuesta, se descubrió que en 2013 el 23 % de los estudiantes de 13 a 15 años de edad no habían asistido a la escuela al menos un día el mes pasado debido a preocupaciones relacionadas con la seguridad (MINSAL, 2013[100]). Las escuelas mismas no se encuentran exentas de la violencia extrema en las comunidades salvadoreñas. El 64 % de las escuelas experimentaron violencia relacionada con pandillas en 2015 y 72 estudiantes y 15 docentes fueron

asesinados ese mismo año (Bautista et al., 2017[101]). En 2018, 507 escuelas (8.4 % del total) reportaron la presencia de pandillas en la escuela; las escuelas rurales reportan un número ligeramente más elevado de incidentes de amenazas que las escuelas urbanas (55 % comparado con 45 %) (MINED, 2022[25]). Las familias pueden también percibir que las escuelas públicas son menos seguras que las escuelas privadas y matricular a los alumnos en la escuela privada, cuando es posible desde el punto de vista financiero. En áreas peri-urbanas afectadas por la violencia, uno de cada cinco alumnos en educación básica asiste a una escuela privada (Francis, Martin y Burnett (2018[102])).

En segundo lugar, los ambientes violentos durante la niñez pueden incitar a los jóvenes a acercarse a las pandillas, que parecen refugios protectores de familias y comunidades disfuncionales (Bolaños y León (2008[103])). Cuando el valor percibido de una educación es más bajo que el riesgo de seguridad de asistir a la escuela, la violencia se vuelve una barrera indirecta para la educación en El Salvador. Las preocupaciones sobre los altos niveles de impunidad y la falta de reconocimiento oficial del efecto en el desplazamiento interno de las familias se mantienen prominentes en los últimos informes de la adherencia del país a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (UNCRC, 2018[104]). Los hogares optan por migrar internamente o al extranjero en reacción a la violencia. Estos desplazamientos están ligados al abandono escolar: los tres motivos principales para abandonar un establecimiento educativo son el cambio de residencia (37.7 %), la emigración (12.1 %) y el cambio de escuela (11.0 %) (ver MINED (2020[105]) y Edwards, Martin y Flores (2015[11])).[27]

En tercer lugar, el ambiente de violencia general experimentado por los niños, niñas y jóvenes salvadoreños en el día a día puede tener un efecto negativo en sus resultados de desarrollo, incluidos el aprendizaje fundamental, la adquisición de competencias y la finalización escolar. Desde una perspectiva del desarrollo, los ambientes violentos inhiben las relaciones positivas y se relacionan con la baja autoestima, la ansiedad emocional y la depresión entre los niños, niñas y jóvenes. Los entornos escolares pobres se asocian con niveles más bajos de aprendizaje, tal como lo miden los exámenes de aprendizaje regionales (Treviño et al., 2016[106]).

En cuarto lugar, el entorno violento en familias y comunidades en El Salvador aumenta el riesgo de abandono escolar especialmente para las niñas. A pesar de la protección legal contra la violencia relacionada con el género en las escuelas y en las comunidades, la violencia sexual afecta de manera desproporcionada a las niñas y las hace más propensas a no asistir a la escuela o a abandonarla sin intenciones de regresar (Moreno Uriza, 2014[107]). La mitad de los niños y las niñas menores de 14 años de edad han sufrido alguna forma de disciplina violenta (p. ej., agresión psicológica o castigo físico) (UNICEF, 2019[108]). Informes recientes indican un aumento de violencia sexual relacionada con el género en niñas, con casi dos tercios de las víctimas identificadas que hayan sufrido violencias en la casa de sus familias o amigos (UNFPA, 2019[41]). Los embarazos de adolescentes son más comunes en El Salvador en comparación con otros países de la región: el 28 % de todos los embarazos son de mujeres de 10 a 19 años de edad, comparado con un 15 % en América Latina y el Caribe (UNFPA, 2019[41]). Aunque se garantiza el derecho a la educación a las adolescentes embarazadas en la Ley General de Educación de 2011, a menudo se sienten forzadas a dejar la escuela y no volver debido a la falta de medidas de contención (ISNA, 2019[109]). Como tal, el costo económico del embarazo adolescente es alto (estimado a 352 millones de USD[28]) debido a las limitadas oportunidades educativas y laborales y a futuras trasmisiones intergeneracionales de pobreza (UNFPA, 2019[41]). Los programas globales basados en la comunidad, como el programa Ciudad Mujer (desarrollado en 2011) ofrecen un paquete de servicios, orientación y apoyo a las mujeres que lo necesitan. El programa Ciudad Mujer ofrece a las mujeres servicios sociales integrados en un mismo espacio físico, que incluyen empoderamiento y desarrollo económico, salud sexual y reproductiva, cuidado infantil y atención a la violencia de género (Bustelo et al., 2016[110]). Actualmente existen centros en seis departamentos con altos niveles de violencia contra la mujer.[29]

Las experiencias en América Latina y el Caribe identifican una serie de factores de riesgo para la violencia escolar tanto a nivel del individuo, como de la escuela o de la comunidad. Los programas exitosos de

prevención de la violencia suelen incluir actividades a varios de estos niveles, aunque la evidencia originada en programas evaluados de manera rigurosa es escasa en la región. Sin embargo, las siguientes conclusiones están fundamentadas en la evidencia a nivel global de programas que buscan reducir la violencia juvenil en la escuela y alrededor de la misma (Alda (2007[111]), Atienzo, Baxter y Kaltenthaler (2017[112]), Chaux et al (2017[113]), Moestue, Moestue y Muggah (2013[114]), WHO Collaborating Centre for Violence Prevention (2010[115])) (Alda, 2007[111]; Atienzo, Baxter and Kaltenthaler, 2017[112]; Chaux et al., 2017[113])).

- Los programas basados en la comunidad parecen ser sistemáticamente eficaces en la prevención de la violencia.
- Los programas basados en la escuela que se focalizan en ampliar horarios, vincular a los jóvenes con oportunidades laborales e implicar a niños, niñas y jóvenes en actividades recreativas, culturales y deportivas ofrecen resultados prometedores en la prevención.
- Cambiar las normas del entorno escolar empoderando a los jóvenes, ampliando oportunidades para incluir a los padres y la gestión positiva del aula reduce comportamientos violentos.
- El desarrollo de habilidades para la vida en niños y adolescentes y la formación de competencias socioemocionales reduce la manifestación de patrones de violencia juvenil.
- Los programas basados en la escuela que abordan actitudes y normas de género pueden prevenir la violencia contra las mujeres.

Los gobiernos sucesivos han hecho esfuerzos para reducir la violencia en las comunidades debido a las pandillas y la escuela inclusiva de tiempo pleno (EITP) es un modelo de programa prometedor que podría beneficiarse de una actualización y monitoreo. En las comunidades en las que se focalizaba el Plan El Salvador Seguro se reconocieron los beneficios de la escuela de tiempo pleno para frenar la entrada de jóvenes en pandillas. Otras experiencias salvadoreñas están en línea con la experiencia internacional: uno de los efectos de la violencia es fomentar la matrícula en escuelas privadas en zonas particularmente afectadas por la violencia. En la implementación del Plan El Salvador Seguro (PESS), vigente hasta 2019, la experiencia de asocios entre gobierno y escuelas de gestión privada asequibles puede ofrecer lecciones sobre cómo mitigar el impacto del conflicto y la violencia en las escuelas. Las escuelas de gestión privada consiguen crear un sentimiento de comunidad entre directores, docentes y padres. Su compromiso con la seguridad y la calidad educativa es una fortaleza en la creación de espacios educativos seguros en comunidades con altos niveles de violencia (Francis, Martin y Burnett (2018[102])). En efecto, la violencia está más generalizada en las escuelas públicas que en las privadas (MINED, 2022[25]).

Los análisis de políticas de prevención de la violencia en el ámbito educativo en El Salvador identifican varias áreas donde son necesarios avances. La primera es la predominancia de un enfoque de seguridad pública ante un enfoque integral de prevención de la violencia. Aunque este es importante, obvia la necesidad de establecer la escuela no solo como un lugar seguro sino como un lugar de aprendizaje de la convivencia, lo que supone disponer tanto de herramientas de seguridad como pedagógicas, centradas en el alumnado, pero dirigidas también al entorno familiar y comunitario. En segundo lugar, se resalta la multiplicidad de intervenciones, en muchos casos focalizadas en un número limitado de centros educativos o municipios. En tercer y último lugar, se resalta la falta de evaluación de las iniciativas implementadas, lo que dificulta la toma de decisiones, especialmente teniendo en cuenta la necesidad de focalizar intervenciones más integrales por límites presupuestarios (Cuéllar-Marchelli y Góchez (2017[116]), Alas, Linares y Ramos (2019[117])).

Sería deseable ampliar las intervenciones tanto en la gestión de violencia en el ámbito escolar como en el uso de herramientas que puedan prevenir la violencia en el entorno. Por ejemplo, consejeros escolares pueden proveer asistencia psicosocial a víctimas de violencia en el marco de un enfoque integral que incluya también la participación de padres y comunidades. Esto último es importante para evitar que el enfoque puramente de seguridad pública lleve a dejar de lado problemas relevantes para los estudiantes que no son prioritarios en términos de seguridad pública (como el acoso escolar). Un programa de

atención psicosocial se ha implementado en este sentido en los últimos años a través de las Consejerías Escolares, priorizando 505 centros educativos (de los 6 025 que hay en el país) para brindar atención y apoyo a estudiantes, docentes, madres y padres, esfuerzo que merecería ser reforzado. Por otro lado, la experiencia de las escuelas inclusivas de tiempo pleno debería evaluarse sobre el impacto de la jornada extendida en cuanto a la violencia y los factores de riesgo. Con base en esta evaluación podría extenderse este elemento del modelo de EITP que parece haberse estancado en su generalización.

El Gobierno actual, con el Plan de Control Territorial intenta recuperar el control administrativo de los territorios controlados por pandillas y reducir la violencia general en 262 municipalidades. Este plan de cuatro fases se inició en junio de 2019, con una fase de refuerzo policial, seguida de una fase que se centraba en proporcionarles a los jóvenes alternativas para no unirse a pandillas. Esta fase de "bienestar social" incluye la recuperación de espacios comunitarios y el desarrollo de habilidades en los jóvenes mediante becas y programas de formación, como en el PESS.

Recuadro 7.8. La prevención de la violencia en el modelo de escuela inclusiva a tiempo pleno (EITP)

El modelo de escuela inclusiva a tiempo pleno se implementó en El Salvador a manera de piloto entre 2015 y 2018 en 750 escuelas de 25 municipios para, aproximadamente, 136 000 estudiantes (FEDISAL; FUSALMO; AIS; Universidad Don Bosco; EDYTRA; FUNPRES; FHI 360, 2015[118]). El modelo de EITP, construido con base en experiencias internacionales (de Argentina, Chile, México y Uruguay), busca reducir el impacto de la criminalidad y la violencia al tiempo que enfrentar las cuestiones de la retención y la finalización escolar. La expansión de pequeñas escuelas comunitarias a través del modelo de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) había logrado aumentar la matriculación, pero las escuelas tenían escasos recursos y los alumnos tuvieron un nivel de desempeño bajo. El modelo de EITP añade 15 horas a las 25 horas lectivas en la educación secundaria baja (tercer ciclo de educación básica), proporciona formación a los docentes en metodología (p. ej. aprendizaje colaborativo, estrategias de inclusión, aprendizaje activo, autonomía del estudiante), implementa almuerzos escolares y comparte recursos entre escuelas públicas para una distribución más eficiente. El modelo EITP busca facilitar la co-construcción de un entorno educativo en la escuela en colaboración con la comunidad local para proporcionar oportunidades para actividades deportivas y extracurriculares accesibles y concretas como alternativas a la violencia y el aislamiento social (Banco Mundial, 2019[3]). Además, los jóvenes son vinculados a programas comunitarios de formación de competencias para el mercado laboral local. Una evaluación inicial encontró evidencia de que las intervenciones enfrentaban de manera eficaz múltiples factores asociados a la prevención de la criminalidad juvenil y que contribuían a aumentar la seguridad en la escuela (Mendez England & Associates, 2017[119]).

Recomendaciones para fomentar la progresión escolar

Prioridades	Recomendaciones detalladas
2. Apoyar la escolaridad y la progresión de todos los niños, niñas y jóvenes en la educación básica y secundaria a través de un apoyo e incentivos focalizados.	
Prioridad 2.1 Expandir la educación obligatoria hasta el final de la educación secundaria.	• Considerar alargar la educación obligatoria incluyendo la educación secundaria alta, garantizando el acceso, especialmente en zonas rurales.
Prioridad 2.2 Poner a disposición recursos apropiados para reducir las desigualdades en el acceso a la educación de calidad.	• Reducir el impacto en la escolaridad y el desempeño escolar de las desigualdades sociales y de ingresos mediante el uso de transferencias eficientes para familias vulnerables en todos los niveles educativos. Examinar los beneficios de agregar la asistencia a la escuela como condicionante de prestaciones o bonos específicos. • Diseñar programas de transferencias condicionadas para garantizar la asistencia en todos los niveles de atención. • Garantizar el derecho a la educación para todos los niños y las niñas durante situaciones de emergencia (p. ej., con la expansión de accesos a internet comunitarios) y en las zonas vulnerables. • Desarrollar un esquema de motivación para atraer docentes experimentados y capacitados a las escuelas con dificultades y en zonas rurales.
Prioridad 2.3 Evaluar el impacto de programas de prevención de la violencia a nivel de escuelas y reforzar aquellos que tengan resultados positivos.	• Establecer programas con un enfoque integral de prevención de la violencia en el ámbito escolar (consejería escolar, material pedagógico y formación para alumnos, docentes, familias) como complemento a los esfuerzos en programas basados en el enfoque de seguridad pública. • Evaluar los distintos programas de prevención de la violencia en el ámbito escolar y el impacto de otros programas (como el sistema de EITP) en la violencia en el ámbito escolar. • Escalar programas con eficacia probada en función de las necesidades de cada centro educativo o municipio ampliando su cobertura.

Mejorar la calidad de la educación para promover mejores resultados de aprendizaje

Mejorar la calidad en el nivel de escuela obligatoria para mejorar los resultados de aprendizaje es un desafío clave de las políticas del sistema educativo en El Salvador. Los resultados de evaluaciones de aprendizaje nacionales y regionales evidencian los niveles inadecuados del logro de aprendizaje básico.[30] En segundo y tercer grado, el 49 % y el 40 % de los estudiantes no pueden leer al nivel de su grado de acuerdo con los estándares internacionales, respectivamente (Castro et al., 2018[120]).[31] Los estudiantes que llegan al final de la educación secundaria salen de la escuela con logros bajos en matemáticas, estudios sociales, ciencias, y lengua y literatura. En la PAES (Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media) nacional, que se llevaba a cabo como un examen de graduación decisivo hasta 2020, los estudiantes tuvieron un puntaje promedio de 5.5 sobre 10 en las cuatro asignaturas cuando se requiere un 6 para aprobar una materia. Además, 23 %, 26 % y 41 % de los estudiantes obtuvieron el nivel de logro más bajo en lengua, ciencias y matemáticas, respectivamente (MINED, 2018[121]) (Gavin et al., 2017[122]; Novella et al., 2018[123]; MINED, 2018[121]).

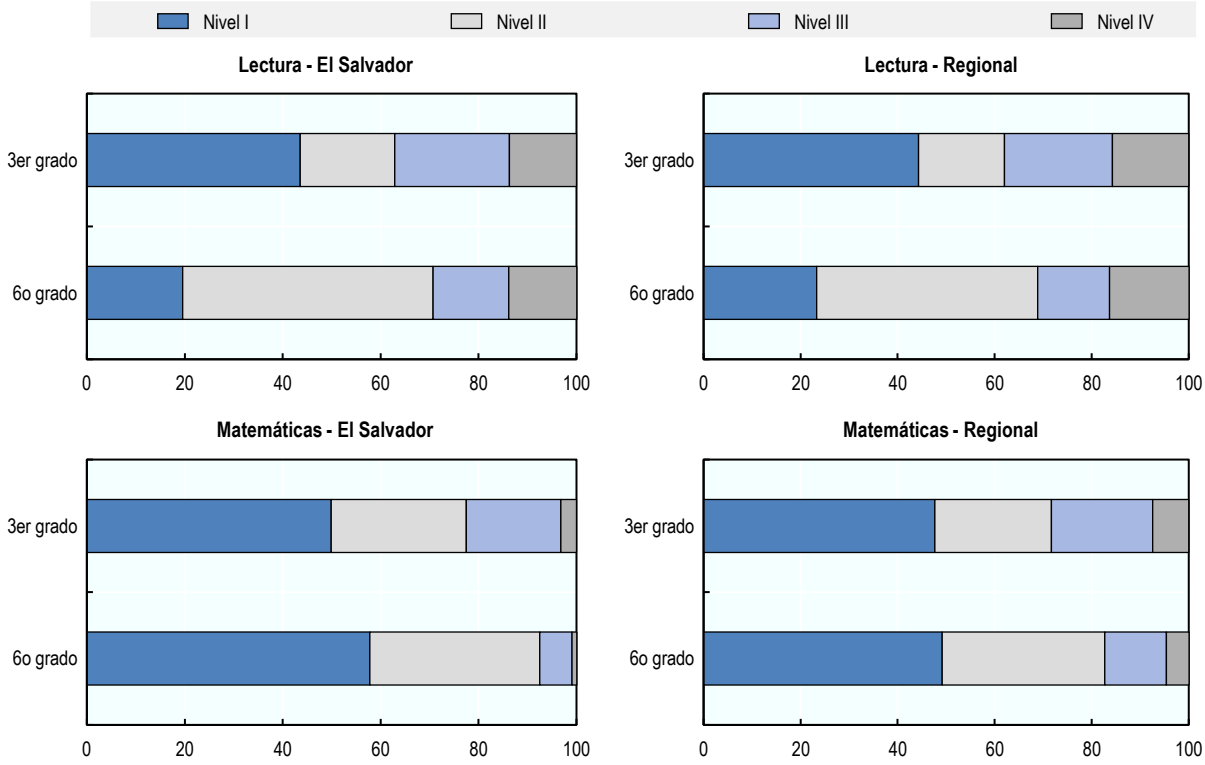
Los resultados de la reciente prueba internacional ERCE (Estudio Regional Comparativo y Explicativo 2019) evidencian las dificultades en el logro de aprendizaje en primaria, especialmente en matemáticas. ERCE analizó el nivel de desempeño de alumnos de 3.º y 6.º grado en lectura y matemáticas, y de 6.º grado solamente en ciencias. Los resultados muestran que la mayoría de estudiantes no alcanzan niveles básicos de competencia. En lectura, los resultados en el Salvador son comparables con los del conjunto de países de la región: 56 % de alumnos de 3er grado están por encima del nivel mínimo esperado (niveles II y más), y 29 % de alumnos de 6.º grado están por encima del nivel mínimo esperado (niveles III

y más) (Gráfico 7.17). Para la región de América Latina y el Caribe, las proporciones correspondientes son, respectivamente 56 % y 31 %. Sin embargo, en matemáticas 50 % de alumnos de 3er grado están por encima del nivel mínimo esperado (niveles II y más) pero tan solo 7.6 % de alumnos de 6.º grado están por encima del nivel mínimo esperado. Las proporciones correspondientes para la región son de 52 % y 17 %. Hay, por lo tanto, un déficit en el aprendizaje de las matemáticas que se acumula entre el 3.º y 6.º grado. Mientras que en lectura la distribución de estudiantes por nivel entre los dos grados es similar en El Salvador y en el promedio regional; en matemáticas se observa cómo no solo el número de estudiantes en niveles III y más decrece, sino que aumenta el número de los que se sitúan en el nivel más bajo de logro de aprendizaje.

Las brechas específicas de aprendizaje en matemáticas ya eran identificables en uno de los pocos estudios de evaluación educativa internacionales en los que participó El Salvador en años pasados. En el Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS) internacional de 2007, El Salvador se encontró entre los países con desempeño más bajo: el 22 % y el 47 % de los estudiantes de 4.° grado o no llegaron u obtuvieron el nivel de punto de referencia más bajo indicativo de conocimientos básicos, en matemáticas y ciencias (Martin, Mullis y Foy (2008[124]), Vegas y Petrow (2008[125])).[32]

Gráfico 7.17. Resultados de la prueba ERCE para El Salvador y la región

Proporción de estudiantes por nivel de desempeño



Fuente: UNESCO (2021[126]) Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019), Reporte nacional de resultados El Salvador, Oficina de UNESCO en Santiago y Oficina Regional para la Educación en América Latina y el Caribe y Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

StatLink https://stat.link/y0o2p8

Los resultados de aprendizaje resultan de una variedad de factores, que incluyen la calidad de la enseñanza y el ambiente de aprendizaje. En El Salvador, la fuerza laboral docente debe enfrentarse a bajos niveles de motivación. Además, dada la ausencia de formación docente orientada específicamente

a las dificultades que enfrentan, los docentes no están suficientemente preparados para enfrentar los desafíos diarios en el aula. El ambiente de aprendizaje en El Salvador, marcado por importantes y desiguales brechas de infraestructura y dotaciones perpetúa las desigualdades basadas en nivel de ingresos, género o territorio. Esta sección se focaliza en la mejora de la calidad de la enseñanza y en cómo reducir inequidades entre ambientes de aprendizaje.

Reforzar el sistema de evaluación educativa

La evaluación educativa juega un papel fundamental en el mejoramiento de la calidad de la educación y la gestión educativa. La evaluación del aprendizaje es una herramienta clave para poder realizar los objetivos educativos de la Agenda 2030. La evaluación puede perseguir fines múltiples: certificar y validar el aprendizaje, proporcionar una base de evidencias para la formulación de políticas, rendir cuentas o configurar prácticas de enseñanza y aprendizaje (UNESCO, 2017[127]). El desarrollo de la evaluación educativa en los últimos años ha estado marcado por varias tendencias entre las que cabe resaltar el gran aumento de la actividad de evaluación educativa en numerosos países, el desarrollo de indicadores centrados en el estudiante y los resultados de aprendizaje, el uso de evaluaciones con propósitos más diversos y la importancia de estándares educativos como base de la evaluación (OCDE, 2013[128]).

En El Salvador, el interés por la evaluación educativa surge con la reforma educativa de los años 90 como medio para lograr una educación de calidad, pero su desarrollo ha sido irregular. En el país ha predominado la evaluación de los aprendizajes, centrada en los resultados de aprendizaje de los estudiantes más que en los docentes o el proceso de enseñanza. La evaluación de aprendizajes de la educación media se inició de manera periódica en 1997 a través de la PAES, que desde 2002 fue una prueba referida a criterio que medía el dominio de competencias establecidas en programas de estudio de asignaturas básicas (y más tarde también habilidades socioemocionales). La nota mínima en la PAES era una condición de acceso a la universidad y la obtención de becas. En cuanto a la educación básica, entre 1996 y 2014 se realizaron evaluaciones a los estudiantes de 3.º, 6.º y 9.º grado, es decir, a cada final de ciclo. Se aplicaron anualmente hasta 2004 y de manera censal en 2005 y 2008 (evaluándose solo lenguaje y matemática), pero estas dejaron de aplicarse en 2010, y se aplicaron de manera muestral en años subsiguientes. A partir de 2014 se inician esfuerzos para implementar pruebas diagnósticas en 3er, 6.º y 9.º grado, así como en 2.º de bachillerato. Estas pruebas se diseñaron para ser trimestrales, pero se ejecutaron de manera irregular por restricciones presupuestarias. A partir de 2018, estas pruebas muestrales (se aplican a una muestra de Centros Educativos) adoptan el nombre de Evaluaciones de Capacidades Productivas y Ciudadanas (ECPYC) y toman un enfoque de capacidades productivas más allá de los resultados del aula[33] (Cuéllar-Marchelli, Góchez y López (2019[129])).

El marco institucional para la evaluación educativa aún no ha podido consolidarse. Desde que se instaló en 1993 una Unidad de Análisis de Calidad Educativa en el MINED, el marco institucional ha sufrido múltiples refundaciones, lo que le ha privado de la estabilidad necesaria. En 2001 se creó el Sistema Nacional de Evaluación de los Aprendizajes, que dejó de existir en 2010. En 2014, el MINED plantea la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa como uno de los ejes del plan estratégico del quinquenio (MINED, 2015[20]). Aunque durante el periodo 2014-19 se dieron avances importantes en el establecimiento de la práctica de evaluación educativa, no se llegó a establecer institucionalmente el Sistema Nacional de Evaluación Educativa ni sus componentes principales (unidades de evaluación por nivel educativo y creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa).

La evaluación de los aprendizajes sigue siendo un eje prioritario para El Salvador. El plan estratégico del MINED para el quinquenio 2019-2024 establece la evaluación como apuesta fundamental (MINED, 2021[19]). Se ha creado en el MINED una unidad específica dedicada a la evaluación a nivel de dirección nacional (Dirección Nacional de Evaluación Educativa). En el año 2020 se inició la creación del Sistema nacional de Evaluación Educativa con la finalidad de avanzar hacia un sistema que permita a los distintos

actores tener información holística sobre el conjunto del sistema educativo, buscando no solo evaluar aprendizajes sino también la gestión educativa institucional y el currículo.

Desde 2020 se ha modificado la prueba estandardizada aplicada a los estudiantes de segundo año de bachillerato. La nueva prueba (AVANZO) es una prueba aplicada en línea que busca una evaluación más integral de las habilidades de los estudiantes. Su desarrollo busca proporcionar a las instituciones, docentes, familias y al conjunto del sistema educativo, información sobre las habilidades del estudiantado explorando las áreas cognitivas, de estado socioemocionales y vocacionales, con la finalidad de fomentar la reflexión y la toma de decisiones.

El Salvador también ha participado recientemente en pruebas internacionales, lo que permite enriquecer la información disponible para el diseño de políticas educativas. El país participó en la prueba regional ERCE 2019 y está participando en la prueba PISA (Programme for International Student Assessment) en 2022. La participación en evaluaciones internacionales ofrece, además de resultados comparables internacionalmente, oportunidades para reforzar las capacidades técnicas para la evaluación educativa. El Salvador está en camino de publicar los resultados de la evaluación en diciembre de 2023 en total conformidad con los estándares técnicos de PISA. Además de los datos que se recopilarán a través de PISA, El Salvador también ha desarrollado capacidades para implementar una evaluación internacional a gran escala y para analizar los datos de la evaluación, interpretar los resultados y preparar un informe nacional orientado a mejorar políticas.

Para seguir reforzando el sistema de evaluación educativa, es necesario establecer una institucionalidad sólida con la necesaria capacidad técnica y financiera para desarrollar un programa de evaluación educativa integral. Teniendo en cuenta la historia reciente en este sentido, es deseable en primer lugar centralizar las funciones evaluativas del MINED. Sin embargo, en un segundo paso, El Salvador debería considerar el establecimiento de un ente autónomo responsable de la evaluación. Los entes autónomos están menos sujetos a presiones políticas y la autonomía financiera permitiría respetar la periodicidad de las evaluaciones, que ha sido problemática en el pasado y reducen el valor de la evaluación, por ejemplo cuando esta evalúa competencias de manera rotatoria y no se completa el ciclo (Diálogo Interamericano, 2016[130]; OCDE, 2013[128]). La ley de creación del INFOD le atribuye una función de apoyo al MINED en procesos de evaluación de docentes activos. Sería importante que la construcción de un sistema de evaluación educativa pueda apoyarse en el INFOD, pero mantenga una visión global de la evaluación educativa.

También es necesario reforzar la difusión y el uso de los resultados de evaluaciones. Análisis de pruebas específicas identifican la falta de difusión como un elemento importante en El Salvador que limita el uso de las pruebas y su consiguiente limitada efectividad para mejorar la práctica docente y las políticas educativas (Cuéllar-Marchelli, Góchez y López (2019[129])). Por ejemplo, las instituciones de formación docente pueden usar los resultados para informar acerca de las fortalezas y las debilidades de los enfoques y las pedagogías de enseñanza para alcanzar los objetivos de aprendizaje del programa nacional, el INFOD está bien posicionado para cumplir esta función. Los programas de enseñanza pueden entonces reevaluar la capacidad de la formación inicial y permanente. Las pruebas, tanto nacionales como internacionales también son un elemento importante de rendición de cuentas (OCDE, 2013[128]). Es por lo tanto necesaria una estrategia de difusión y uso de los resultados de las diferentes pruebas dirigida a los docentes, pero también a responsables de políticas públicas, académicos y al público en general.

Teniendo en cuenta la cantidad de niños, niñas y jóvenes no escolarizados, el sistema de evaluación educativa podría completarse con evaluaciones de aprendizaje fuera de la escuela. Experiencias internacionales han movilizado encuestas de hogares centradas en la inclusión y con la participación de la comunidad o la sociedad civil (p. ej., ASER en India y Pakistán, Uwezo en Kenia, Tanzania y Uganda) como complemento del sistema de evaluación educativa escolar. El programa PISA ha desarrollado un instrumento específico para la evaluación de competencias de jóvenes de 15 años fuera de la escuela, que se ha implementado como piloto en países de la región (Guatemala, Panamá, Paraguay) dentro del

programa PISA para el Desarrollo (PISA-D) (Ward, 2020[131]). Esta herramienta, disponible como módulo optativo para participantes en PISA a partir de 2022 estará disponible para implementarse en El Salvador a partir de su siguiente participación en PISA (en 2025). Esta opción ha sido implementada recientemente por Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay y está diseñada para los países PISA que tienen un número significativo de jóvenes de 15 años que no asisten a la escuela. Al tomar la opción de evaluación fuera de la escuela, El Salvador se aseguraría de que esta población ya no esté fuera del alcance de PISA y del Ministerio de Educación, ya que evaluaría el éxito de su sistema educativo en la educación de todos los niños y jóvenes, no solo en aquellos que han sido capaces de mantenerse en la escuela hasta los 15 años. También podría servir de base a la elaboración de una evaluación nacional de logro educativo entre jóvenes no escolarizados.

Construir una fuerza laboral docente más motivada y mejor equipada, especialmente en zonas difíciles

Dado que la calidad de la enseñanza es uno de los determinantes más importantes del aprendizaje en el sistema educativo (Hanushek and Woessmann, 2015[132]), proporcionarles a los estudiantes profesores motivados y entrenados es una prioridad inmediata para El Salvador. En el país, la calidad de la formación docente, su relevancia en las condiciones de enseñanza y el nivel de formación se han considerado débiles durante muchos años (AED, 2005[133]). Sucesivas reformas de la formación docente han permitido ordenar y fijar estándares de calidad en la formación docente. Sin embargo, la calidad de la enseñanza sigue siendo un desafío. El desfase entre las especialidades que necesita el sistema educativo y las que están disponibles entre docentes egresados también sigue siendo un problema importante (Cuéllar-Marchelli, 2015[134]).

Las reformas para aumentar la motivación de docentes en países de ingresos bajos han mostrado que satisfacer sus necesidades básicas (p. ej., pago puntual de salarios, disponibilidad de alojamiento en zonas rurales) y mejorar los programas de desarrollo docente son factores clave (Richardson, 2014[135]). Motivar a los docentes sigue siendo un desafío en El Salvador, que ha intentado fortalecer la capacidad de la fuerza laboral en muchos puntos (p. ej., la Política Nacional de Desarrollo Profesional Docente de 2012, el plan quinquenal de desarrollo 2014-2019). La creación del INFOD en 2018 se ve como un avance positivo para establecer pautas y guías de formación, pero la implementación ha sido lenta debido a la resistencia de los sindicatos y a las asignaciones de presupuesto limitadas.

El Plan Nacional de Formación de Docentes en Servicio en el Sector Público (2015-2019) articula los elementos para fortalecer las capacidades de los docentes. Una gestión apropiada de la carrera docente, combinada con formación permanente pertinente, y mecanismos pedagógicos para la gestión de aulas diversas deberían equipar a los docentes con el conocimiento y las competencias necesarias para utilizar el tiempo de enseñanza en el aula de manera eficaz, permitiéndoles apoyar el desarrollo de los estudiantes a través de prácticas de instrucción y evaluación de alta calidad (Best, Tournier y Chimier (2018[136])). Los docentes necesitan apoyo técnico sólido y recursos proporcionados por formadores docentes para sentirse preparados para lidiar con circunstancias difíciles tanto dentro como alrededor de sus aulas. Además, los salarios y la progresión de carrera en El Salvador no están claramente ligados a la dificultad del entorno de la enseñanza, a la formación continua completada o a evaluaciones positivas. Al contrario, en El Salvador, los docentes son ascendidos con base en su antigüedad, sin tener en cuenta la actuación o la capacidad docente.

El Estudio Internacional sobre la Enseñanza y el Aprendizaje (TALIS por sus siglas en inglés) de la OCDE, sobre docentes de nivel secundario bajo, identificó un ambiente profesional colaborativo y observaciones o evaluaciones de la práctica docente como factores de motivación para el cambio. En El Salvador, existen pocas investigaciones sobre las capacidades de los docentes dentro del salón de clase, lo que lleva a una falta de información que puede ser útil para mejorar la práctica docente, así como para ascensos, progresión de carrera u otras formas de motivación y de reconocimiento de un buen desempeño (Cuéllar-Marchelli, 2015[134]). Los estándares de actuación o las competencias docentes no se articulan de manera

tal que puedan ser utilizadas por los docentes mismos o por examinadores externos para evaluar el trabajo de los docentes. La evaluación de aprendizaje PAES y su sucesora AVANZO se limitan a los estudiantes que están finalizando la educación secundaria, y sus resultados no tienen utilidad en la evaluación de las prácticas docentes, como la tendrían un programa de evaluación de aprendizaje que mide las clases o un programa de observación en el aula.

Los docentes salvadoreños tienen niveles de formación relativamente elevados: tres cuartos de los profesores completaron un programa de enseñanza de nivel universitario de tres años (CINE 6) y el 12 % tiene un diploma de enseñanza de escuela secundaria (bachillerato) (Taddei et al., 2016[88]). La formación inicial docente se lleva a cabo principalmente en universidades privadas, aunque gran parte de los estudiantes están matriculados en la Universidad de El Salvador (pública). El Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) fue creado en 2018 con una doble función de formación y de coordinación del sistema de formación docente y no se han realizado procesos de formación inicial docente hasta ahora. Todos los programas siguen un programa común de formación nacional regulado por ley, pero los pobres resultados de aprendizaje evidenciados por la PAES subrayan la necesidad de reforzar la formación docente en pedagogías de enseñanza.

La formación inicial docente adolece de muchos de los problemas del sistema público de enseñanza. Entre ellos una falta de especialistas que conduce a 53 % de los formadores de docentes a impartir asignaturas en áreas para las que no fueron formados. También adolece de una falta de desarrollo de la actividad de investigación, con un número muy reducido de formadores con doctorado y dos tercios no ha llevado a cabo investigación académica. Por último, a pesar del rol rector del MINEDUCYT, existe una importante dispersión curricular en la formación docente, reflejo de reformas curriculares inacabadas (González and Avelar, 2019[137]).

A pesar de tener un sistema de formación docente relativamente sólido, El Salvador se enfrenta a varias dificultades para mantener una fuerza de trabajo motivada. La gestión y la distribución de docentes, y sus perspectivas de carrera, son temas fundamentales. El ingreso a la carrera docente en El Salvador está reglado por la Ley de la Carrera Docente. La ley estipula que solo pueden ejercer la docencia personas inscritas en el Registro Escalafonario. Pueden inscribirse en este los graduados de programas universitarios de formación docente y otros profesionales con título universitario tras haber aprobado un curso de formación pedagógica de un año. En la práctica, el sistema ha generado una gran sobreoferta de docentes, documentada desde hace décadas (Cuéllar-Marchelli (2015[134]), Merino y Galdámez (2019[138])).

La sobreoferta y el régimen de atribución de plazas limita la motivación de los potenciales docentes y dificulta una distribución eficiente del recurso humano. La atribución de plazas o traslados se hace de manera centralizada a través del Tribunal Calificador de la Carrera Docente, aunque la administración de los centros educativos sea la que emite la oferta de empleo y recibe las candidaturas. Por ley, la atribución de plazas (al menos de plazas titulares, inscritas en la Ley de Salarios) por parte del Tribunal Calificador de la Carrera Docente debe considerar la antigüedad de graduación, lo que genera una lista de espera para acceder a puestos de docente. Los recién egresados pueden permanecer hasta tres años en situación de desempleo o subempleo, y 40 % pasaron más de un año sin puesto tras su graduación. Como respuesta, en 2012 se ajustó la normativa de la formación inicial docente imponiendo requisitos a la admisión a las carreras que llevan a la docencia. Si bien la matrícula en programas de formación inicial docente ha disminuido desde los 20 000 reportados en 1997, sigue siendo elevada, manteniéndose alrededor de 12 500 desde 2015 (MINED, 2021[139]). Como contraste, en 2017 solo quedaron vacantes por jubilación 1 105 plazas (Quiñónez, Lizama y Narváez (2018[140])).

A pesar de la sobreoferta global de docentes, existe un importante desfase en cuanto a oferta y demanda de especializaciones. La demanda de profesores formados en materias clave como matemáticas y ciencias es alta, mientras que hay excedente en otras materias (Quiñónez, Lizama y Narváez (2018[140])). Este desfase genera desafíos de enseñanza en las aulas, ya que los docentes son enviados a las

escuelas, a menudo sin considerar su formación y experiencia en cuanto a su rol profesional, al primar el criterio de antigüedad (Taddei et al., 2016[88]). Por ejemplo, aproximadamente el 84 % de los docentes de preprimaria no han recibido formación especializada en ese nivel, que requiere de pedagogías y actitudes específicas para promover el desarrollo de la primera infancia, así como también desarrollar la alfabetización y los conocimientos básicos de aritmética (Banco Mundial, 2019[58]). Los docentes destinados a la educación secundaria (tercer ciclo y educación media) pueden también no estar preparados para enseñar en esos niveles o esas asignaturas, y perciben esto como un gran desafío para realizar sus tareas y disfrutar haciéndolo.

Ante la sobreoferta de docentes, es importante revisar los procesos de gestión del personal docente, así como los criterios de entrada, avance y desarrollo de la carrera. La importancia del criterio de antigüedad en el escalafón debería ponderarse por criterios de mérito y de adecuación a las necesidades en términos de especialidades y de competencias de los docentes. También existe margen para revisar la composición de la remuneración docente. Según datos recopilados por Candray Menjívar (2019[141]) los salarios docentes en el sector público son significativamente más elevados que los del sector privado, lo que lleva a la sobreoferta para puestos disponibles en el sector público. Además, los aumentos por antigüedad limitan el impacto de incentivos por ejemplo a docentes que trabajan en zonas remotas. También limitan los incentivos a adquirir mayor formación. Por ejemplo, un docente con licenciatura puede optar a entrar en el escalafón con un nivel II, que supone un aumento de 10 % del salario. Sin embargo, puede obtener el mismo aumento salarial con 5 años de antigüedad. Teniendo en cuenta que la formación inicial docente no tiene nivel de licenciatura, el incentivo financiero no tiene mucho peso ya supone demorar el ingreso en el mercado laboral por hasta tres años. Además, no existe reconocimiento salarial a mayor formación más allá de este sistema. En contraste, más de la mitad de los países de la OCDE contemplan remuneraciones adicionales para docentes que obtienen formaciones o cualificaciones más allá de los mínimos establecidos (OCDE, 2019[142]).

Los programas apoyados por la cooperación internacional, tales como la Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP) articulada en la estrategia del sector educativo de 2009-2014, han sido instrumentales para llenar las brechas de formación y para proporcionar cursos de formación continua, así como materiales de enseñanza y de aprendizaje para apoyar a la fuerza laboral docente, pero no siempre han estado ligados a mejoras sostenibles en las condiciones laborales (Recuadro 7.9).

Recuadro 7.9. Motivando a los docentes en el modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP)

El modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (EITP) es una propuesta que supone un cambio radical en la organización de la enseñanza. Suponía un cambio de paradigma en la organización del tiempo lectivo y además la extensión de la jornada escolar y del campo de actividades como instrumento para favorecer vínculos entre la escuela y la comunidad y prevenir la violencia. El modelo se implementó como una serie de pilotos desde 2009 y en particular como un proyecto piloto financiado por el Banco Mundial en El Salvador entre 2012 y 2018. Los salones de clase de la secundaria baja (de 7.° a 9.° grado) se mejoraron con materiales y equipos de aprendizaje (p. ej., libros y computadoras) y los equipos y las instalaciones de las escuelas se renovaron o construyeron. La jornada escolar se extendió de 25 a 40 horas semanales para que los estudiantes pudieran pasar más tiempo trabajando con el programa.

Los docentes recibieron formación y certificaciones basadas en contenido de las materias, llevando a cabo el programa y utilizando nuevos materiales de aprendizaje mediante el uso del modelo cascada de formación de formadores. Los salarios de los docentes aumentaron para cubrir las 20 horas semanales adicionales. Los directores y los docentes de las escuelas aceptaron la responsabilidad de

reducir las tasas de deserción escolar y de aumentar el acceso a la educación al comunicarse con los padres y con la comunidad y de colaborar para remover las barreras de los niños y las niñas en riesgo.

Durante el período del proyecto, 1 150 formadores maestros y docentes recibieron formación y certificación sobre reformas pedagógicas y 436 directores de escuelas recibieron formación y certificación sobre el modelo EITP. Una evaluación de impacto determinó que el proyecto tuvo resultados positivos por un aumento de la tasa de graduación en educación secundaria baja de un 4.1 %. Un mayor número de estudiantes hicieron una transición a la educación secundaria alta (educación media) (Taddei et al., 2016[88]; Banco Mundial, 2020[5]; Banco Mundial, 2019[3]) .

Además de la extensión de la jornada, el modelo propuesto de Sistema Integrado de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno (SI EITP) supone cambios en el modelo de gestión, pedagógicos y de organización docente. Algunos de esos elementos se han generalizado más que otros. A 2018, algo más de un tercio de centros educativos formaba parte del SI EITP (1 950 centros, 38 % del total), pero tan solo un tercio de estos (es decir, 11 % del total de centros educativos) tenía jornada extendida (MINED, 2018[143]). El modelo como tal parece haber quedado relegado en la planificación estratégica. Era el elemento central del Plan Vamos a la Escuela (2009-2014), pero tan solo se recoge una mención en el plan de Educación 2014-2019 y ninguna en el reciente Plan Togoroz (2019-2024). El Plan Togoroz sí recoge elementos del modelo como objetivos, como el desarrollo de actividades presenciales o virtuales para el uso positivo del tiempo libre en 3 300 centros educativos.

Las escuelas unidocentes y escuelas con clases multigrado son una parte importante del panorama educativo rural en El Salvador (Cuadro 7.4). Cerca de la mitad de los docentes del sector público ejerce en el área rural, en gran parte en centros educativos pequeños. En el área rural, la mayoría de los centros educativos son pequeños, 54 % tienen 4 docentes o menos y 30 % tienen uno o dos. Casi todas las escuelas unidocentes y bidocentes están en áreas rurales (92 %) y en escuelas públicas (98 %) en 2018 (MINED, 2019[144]). En 2014, se estimaba que 3 % de los estudiantes estaban en escuelas unidocentes y bidocentes (Edwards, Martin y Flores (2015[11])).

Cuadro 7.4. Número de escuelas con uno o dos docentes, por área geográfica, 2018

	Escuelas unidocentes	Escuelas bidocentes
	Número total	
Nacional	503	795
	% de todas las escuelas	
Nacional	8.3	13.2
Rural	11.9	18.1
Urbano	1.7	3.6

Fuente: (MINED, 2019[144]), *Indicador 10.2 Centros educativos según cantidad de docentes*.

Los docentes en zonas rurales a menudo enseñan en asignaturas para las que no han recibido formación específica y tan solo 23 % de docentes han recibido formación específica para clases multigrado (MINED, 2016[86]; MINED, 2019[144]).[34] Las escuelas unidocentes también se caracterizan por proporcionar menos horas de enseñanza a los estudiantes y menor acceso a materiales de enseñanza y aprendizaje, incluyendo la tecnología (Quiñónez, Lizama y Narváez (2018[140])).[35] Los docentes en zonas rurales también reciben menos visitas de consejeros técnicos tales como inspectores y compañeros consejeros técnicos que los docentes en zonas urbanas (Cuéllar-Marchelli, 2015[134]). Estas condiciones tienen un impacto importante sobre la calidad de la enseñanza. Los estudiantes salvadoreños de escuelas unidocentes tienen un desempeño en lectura significativamente inferior a los de estudiantes en las otras escuelas rurales o de estudiantes de bajos ingresos (Castro et al., 2018[120]).

Proporcionar apoyo mutuo y formación continua a los docentes en zonas rurales puede ayudar a incrementar la calidad de la enseñanza y los resultados de aprendizaje de los estudiantes, especialmente en escuelas con aulas multigrado. La docencia en aulas multigrado requiere competencias específicas como una planificación más cuidadosa. La atención especial a la diversidad de necesidades de aprendizaje en ese contexto se añade a los desafíos pedagógicos de la enseñanza. El MINED y muchos otros ofrecen cursos de formación permanente, pero no siempre están disponibles para personal docente (especialmente aquellos destinados en áreas rurales), y no siempre corresponden a las necesidades de los docentes actuales (p. ej., actualizaciones de programas de enseñanza, aprendizaje a distancia, gestión de clases multigrado, enfoques a la lectura y la aritmética tempranas, educación inclusiva) y no mejoran la motivación (Quiñónez, Lizama y Narváez (2018[140])). Las lecciones aprendidas de las "Escuelas Nuevas" de Colombia podrían ser beneficiosas para reformas que apoyen a los docentes, mejoren el aprendizaje en aulas multigrado y reduzcan el abandono escolar (Recuadro 7.10).

Recuadro 7.10. Las "Escuelas Nuevas" en Colombia

Las "Escuelas Nuevas" se desarrollaron inicialmente como iniciativas comunitarias en los años 1970 como respuesta a los problemas asociados con escuelas multigrado en zonas rurales aisladas en Colombia. Varios componentes caracterizan este modelo exitoso que se ha replicado en muchos otros países de América Latina.

En primer lugar, los docentes reciben una formación adecuada durante su primer año de enseñanza en un entorno multigrado (tres sesiones de una semana). En segundo lugar, materiales de aprendizaje pertinentes —instructivos y libros de texto apropiados para un entorno multigrado— son un elemento esencial. Los estudiantes pasan más tiempo trabajando de manera autónoma, y los docentes aprenden a crear sus propios materiales cuando son necesarios. En tercer lugar, los docentes tienen oportunidades de interactuar profesionalmente con colegas de otras escuelas con regularidad, lo que da respuesta a su situación de aislamiento y necesidades de formación continua. En cuarto lugar, las reformas subrayan que los estudiantes son partícipes activos de su proceso de aprendizaje y se les anima a trabajar de manera independiente y en pequeños grupos hacia logros de aprendizaje específicos.

Varias evaluaciones apuntan a mejoras significativas en resultados de aprendizaje en matemáticas, lengua (español) e inglés, así como en competencias socioemocionales. Para los docentes, una de las variables explicativas más importantes del uso exitoso de técnicas de enseñanza multigrado es la participación en sesiones de formación para el uso de libros de texto. Las escuelas nuevas también mejoraron notablemente la participación comunitaria y redujeron la tasa de abandono.

Fuentes: Kline (2002[145]), Martin et al. (2016[146]), McEwan (2015[147]), McEwan (2008[148]), Psacharopoulos, Rojas y Velez (1992[149]).

Hay pruebas sólidas del papel que los grupos de apoyo mutuo de docentes pueden desempeñar, aumentando la motivación de los docentes, especialmente en entornos de conflicto, y en centros escolares rurales o aislados (Falk et al., 2019[150]). Las redes de apoyo pueden organizarse por grupos de escuelas o apoyarse en formadores de docentes móviles, en el caso de zonas de difícil acceso, pero requieren recursos suficientes y equivalencias de calificación para la motivación de los docentes (Singh and Sarkar, 2012[151]). En El Salvador el modelo de Sistema Integrado de Escuela inclusiva de Tiempo Pleno (SI-EITP) promovió la organización de docentes en redes dentro de un territorio definido. Aunque el SI-EITP cubre solo una parte de los centros educativos, es una base importante para construir los mecanismos de apoyo que necesitan los docentes. El Salvador debería proporcionar a los docentes en áreas rurales apoyo continuo a través de tutoría (*mentoring*), formación continua y apoyo psicosocial. El monitoreo y la ampliación de iniciativas prometedoras, como los círculos de aprendizaje docente, pueden facilitar la

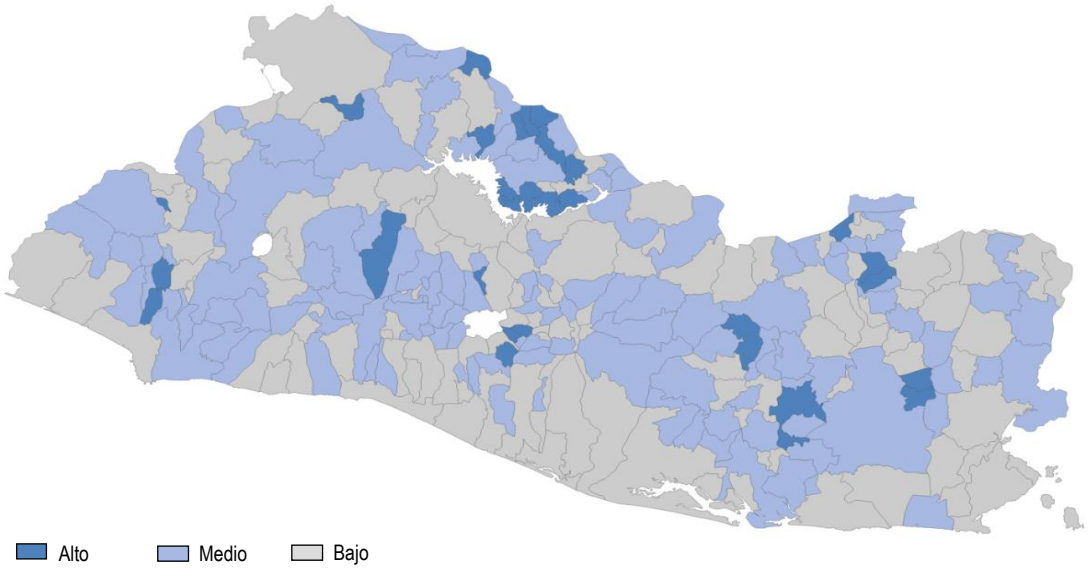
formación continua. Estos apoyos aumentan el bienestar de los docentes a través de estrategias de concientización y capacidades socioemocionales, lo que aumenta la motivación, satisfacción en el trabajo y resiliencia de los docentes (FHI 360, 2016[152]).

Crear ambientes de aprendizaje motivadores dentro y fuera de las escuelas para una educación inclusiva

La calidad del ambiente de aprendizaje en El Salvador puede ser un factor para mejorar la progresión escolar y los resultados de aprendizaje, especialmente para los grupos vulnerables.[36] Las desigualdades del ambiente escolar —particularmente la infraestructura básica, los materiales pedagógicos, la cobertura escolar y el ambiente escolar— entre regiones en El Salvador profundizan las desigualdades existentes en oportunidades de aprendizaje ligadas a la situación geográfica, género o el nivel de ingreso.

La desigualdad de la calidad general de las escuelas crea desigualdades fuertes entre las zonas urbanas y rurales. De acuerdo con un índice de datos públicamente disponibles para 13 indicadores en cinco áreas temáticas (actuación institucional, actuación de los estudiantes, materiales de aprendizaje, atmósfera escolar, ambiente escolar), las escuelas con los niveles más bajos de calidad se encuentran en las regiones costeras de La Paz, La Libertad y Usulután, en regiones centrales de la mayor parte del país y en la mayor parte de Santa Ana y de La Unión (Gráfico 7.18).

Gráfico 7.18. Índice de calidad escolar por municipio, 2016



Fuente: (FES, 2016[153]), *¿Qué es una buena escuela? Una propuesta de índice de calidad escolar*.

Específicamente, la infraestructura de las escuelas en zonas rurales no ha tenido la financiación necesaria en comparación con las de las zonas urbanas: las escuelas primarias suelen tener condiciones peores que las escuelas de tercer ciclo y secundaria (Álvarez, 2020[154]; UNESCO, 2020[27]). La infraestructura no es inclusiva para todos los niños y las niñas, especialmente en el nivel primario, donde menos de un tercio de las escuelas tienen materiales e infraestructura adaptadas a niños con discapacidad. No todas las escuelas salvadoreñas proveen un entorno seguro y sano para los estudiantes: alrededor de 18 % de las escuelas no tenía acceso a agua potable y 12 % no tenía servicio básico de saneamiento en 2019. La cobertura del servicio de agua potable es más baja en áreas rurales a pesar de progresos recientes. Los últimos datos disponibles indican que la proporción de escuelas rurales sin fuente de agua mejorada se redujeron de 19 % a 3 % entre 2011 y 2021. Según los últimos datos disponibles, en 2015, 19 % de

escuelas rurales carecían de agua potable mejorada y disponible. Hasta 14 % de las escuelas rurales (y 8 % de escuelas urbanas) no tiene suficientes aseos (UNICEF/WHO, 2022[155]). Las escuelas también están regularmente sujetas a riesgos naturales (p. ej., terremotos, tormentas tropicales) y muchos estudiantes asisten a escuelas que se consideran peligrosas e inadecuadas. Una encuesta mostró que 830 000 estudiantes aprenden en espacios con alta vulnerabilidad sísmica, donde el 16 % de los espacios de aprendizaje tenían un alto potencial de colapsar y el 84 % tenía un alto potencial de sufrir daños estructurales durante un terremoto (Banco Mundial, 2019[58]).

También faltan o se encuentran obsoletos el entorno de aprendizaje y los materiales pedagógicos. Solo 13.6 % y 24.6 % de las escuelas tenían biblioteca y laboratorio de ciencias, respectivamente (FES, 2016[153]). Aunque el alcance de la electricidad es alto y llega al 95 % de las escuelas en todos los niveles educativos, el uso de materiales de enseñanza modernos es débil. Casi dos tercios de las escuelas tenían computadoras en 2018, una cifra que seguramente haya aumentado con el esfuerzo para proveer computadoras a estudiantes y docentes tras la pandemia de COVID-19. Sin embargo, a 2018, solo 23.2 % de escuelas primarias y 35.8 % de escuelas de tercer ciclo de educación básica (secundaria baja) tenían acceso a internet para fines pedagógicos (UNESCO, 2020[27]; UIS/TCG, 2020[156]).

La evidencia en El Salvador muestra que muchos estudiantes y docentes, como en la mayoría de los países, todavía tenían problemas de acceso a la información en línea para el aprendizaje remoto. Mientras el 94.5 % de los hogares tienen teléfonos móviles, solo el 16.7 % tenían computadoras y otro 23.5 % acceso a internet, entre los niveles más bajos de la región (Cuadro 7.5). Comparando con otros países de la región, los hogares salvadoreños tenían un nivel de conectividad bajo, dejando a 1 330 417 alumnos sin conectividad posible durante la cuarentena por COVID-19 en El Salvador (UIT, 2020[157]).[37]

Cuadro 7.5. La brecha digital en El Salvador

2019 o datos más recientes disponibles

	Proporción de hogares sin … en el hogar						
	Radio	Televisión	Teléfono celular	Computadora	Acceso a internet	Hogares sin conectividad	Estudiantes sin conectividad
	% de hogares					% de hogares	Total
El Salvador	29.3	87.9	94.5	16.7	23.5	82.9	1 330 417
Argentina	...	...	...	64.3	75.9	24.1	3 422 718
Bolivia	39.7	83.9	...	34.8	55.2	83.8	2 189 557
Brasil	60.8	95.2	92.9	39.4	71.4	33.3	17 615 150
Colombia	69.7	90.7	95.2	37.2	52.2	47.3	5 455 063
Costa Rica	69.1	97.1	96.2	47.0	84.7	26.9	354 403
República Dominicana	51.8	84.1	91.6	27.9	33.7	68.4	2 056 651
Ecuador	25.9	71.8	90.7	43.9	53.2	62.8	3 222 831
Estonia	...	...	...	86.9	90.0	9.5	25 914
Jamaica	73.3	89.7	95.1	38.0	64.4	47.1	295 390
México	53.9	92.5	89.4	44.2	60.6	47.1	17 704 707
Marruecos	...	...	99.9	64.2	84.5	25.8	2 307 334
Panamá	...	...	...	37.3	70.7	47.3	472 219
Paraguay	73.7	90.0	96.7	27.7	36.5	75.6	1 319 136
Serbia	69.6	99.1	...	74.3	81.0	27.1	330 882

Nota: no disponible.

Fuente: UIT (2021[158]) *Country ICT Data* (base de datos), Unión Internacional de Telecomunicaciones, https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx y Montoya and Barbosa (2020[159]), *The Importance of Monitoring and Improving ICT Use in Education Post-Confinement.*

Además, existe una gran brecha digital entre los hogares por riqueza y por geografía. Los hogares más pobres tienen tres veces más probabilidad de no tener acceso a internet en casa que los hogares más ricos (el 31 % en comparación con el 92 %) y los hogares rurales están en desventaja en comparación con los urbanos (DIGESTYC, 2020[35]). El acceso público a internet es limitado en zonas rurales, donde 35 % de las personas de 10 años y más tienen acceso a internet (incluso considerando el acceso fuera del hogar) comparado con 59.7 % en zonas urbanas (UIT, 2021[158]). Esfuerzos recientes buscan reducir la brecha digital, con el desembolso de 450 millones de USD para equipar 1.2 millones de estudiantes con tabletas conectadas (en grados del 1 al 4) o computadoras (en grados del 5.° al final de la educación secundaria). Los docentes también tendrán acceso gratuito a internet y a dispositivos electrónicos. La experiencia internacional en casos como el Plan Ceibal (un laptop por niño) en Uruguay subraya la importancia de la formación de los docentes para incorporar las computadoras en su práctica de enseñanza para mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes (de Melo, Machado y Miranda (2014[160]), de Melo et al. (2013[161]), Cuéllar-Marchelli (2021[162])).

Recuadro 7.11. Ambientes y enfoques educativos ante la pandemia de COVID-19

El cierre de escuelas en respuesta a la pandemia de COVID-19 subrayó los problemas ya existentes y desató desafíos adicionales para el entorno escolar. El Salvador cerró sus escuelas en marzo de 2020, dejando aproximadamente a 1.06 millones de estudiantes matriculados en educación preprimaria, primaria y secundaria con el aprendizaje a distancia. MINED organizó el aprendizaje a distancia con “Aprendemos en casa” en tres etapas: la producción de materiales escolares, la distribución de materiales de la mano de los docentes y de los miembros de la comunidad y la creación de programas de radio y de televisión. El programa “Aprendamos en casa” por la televisión está organizado por materia para las clases de primaria y secundaria y, para los niños y las niñas en parvularia, había un programa de radio de una hora diaria, “Crecer leyendo”. MINED luego añadió por televisión y YouTube unos programas de forma divertida con temas artísticos (artes plásticas, música, danza, teatro), inclusivas (lengua de señas, indígenas) y psicosociales (emociones). En el contexto del cierre de escuelas por COVID-19, las plataformas de educación a distancia, en papel y digitales se volvieron esenciales en El Salvador para la provisión continua de educación para todos (Ministerio de Cultura, 2020[163]; UNDP, 2021[4]).

El cambio del modo de aprendizaje que supuso el cierre de las escuelas durante más de un año en El Salvador planteó desafíos importantes y mostró la capacidad de reacción de los docentes y las familias salvadoreños. Las encuestas de directores y docentes realizadas acerca del periodo de confinamiento confirman que estos encontraron medios para seguir comunicados y mantener canales de comunicación con los alumnos y sus familias (91 % de docentes participantes en la encuesta afirman que pudieron mantener canales de comunicación fluida con sus alumnos) (Pineda et al., 2021[164]). También se evidencia el progreso en el uso de las herramientas: en una encuesta realizada a mediados de 2020 por el MINED, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Innovations for Poverty Action (IPA) un cuarto de los docentes utilizaba las guías de aprendizaje virtuales (Näslund-Hadley, 2020[165]), mientras que para 2020 en su globalidad la gran mayoría de docentes (79 %) y de estudiantes (90 %) las utilizaron. Cabe señalar, no obstante, que ambas encuestas se realizaron de manera digital y fueron autoadministradas, por lo que es posible que entre la población no cubierta (casi 50 % de docentes) el uso haya sido menor por la brecha digital.

El cierre de escuelas por la pandemia puede haber aumentado la desigualdad frente a la educación. La gran mayoría (87 %) de los estudiantes necesitaron ayuda para realizar las guías de aprendizaje durante 2020, ayuda que en su mayoría recibieron de sus padres o madres (Pineda et al., 2021[164]). La preocupación expresada por algunos docentes (15 %) de que sus alumnos no estuvieran siguiendo las actividades educativas se complementa con las dificultades que, según estos, tienen los padres

para ayudar a sus hijos, ya sea por falta de tiempo (68 %) o por actitudes relativas a la educación que no favorecen el aprendizaje (59 %) (Näslund-Hadley, 2020[165]). Teniendo en cuenta que 27 % de los docentes encuestados por el MINED no pudieron dar clase virtual durante 2020, es posible que el efecto del cierre escolar durante la pandemia haya tenido efectos muy desiguales en la población (Pineda et al., 2021[164]). Entender las aptitudes digitales de los hogares es esencial para dirigir el apoyo y el desarrollo de habilidades en casa, especialmente para que los niños y las niñas que provienen de hogares con poca aptitud digital tengan menos probabilidades de atrasarse. Además, la puesta en escena y el alcance de los programas nacionales de aprendizaje a distancia requieren vigilancia y apoyo de la mano de educadores formados. Durante la ejecución de "Aprendemos en casa", el 53 % de los docentes experimentó estrés y el 17 % sintió que estaba fracasando en su trabajo de educar a los niños y las niñas, lo que muestra tanto la dedicación de los docentes como la necesidad de proporcionarles la formación adecuada para el uso de las herramientas implementadas (Näslund-Hadley, 2020[165]).

Además de recursos adaptados, es necesario desarrollar herramientas pedagógicas adaptadas al medio rural y fomentar su uso. El reducido tamaño de muchas escuelas rurales supone un desafío por la multitud de aulas multigrado. Sin embargo, también es una oportunidad para adaptar métodos más personalizados. Al mismo tiempo, en ambientes rurales, la escuela juega un papel fundamental en la articulación social, lo que puede permitir mayor participación de los padres, pero también suponer una carga adicional para el docente. Es necesario contextualizar la práctica docente y las políticas educativas para equipar a las escuelas y los docentes con las herramientas que necesitan. El análisis de la OCDE también resalta la importancia de integrar escuelas rurales en redes de escuelas y de docentes para constituir un sistema de apoyo y utilización eficaz de recursos (Echazarra and Radinger, 2019[166]).

Recomendaciones para aumentar la calidad de la educación

Prioridades	Recomendaciones detalladas
3. Aumentar la calidad de la educación obligatoria para apoyar la progresión escolar de todos los niños, las niñas y jóvenes.	
Prioridad 3.1. Reforzar el sistema de evaluación educativa para informar a las políticas educativas y la enseñanza.	• Participar regularmente en evaluaciones periódicas de aprendizaje regionales o internacionales. • Desarrollar la capacidad técnica para producir evaluaciones de aprendizaje nacionales que puedan usarse para mejorar la planificación, la creación de políticas y para identificar fortalezas y debilidades del sistema educativo (p. ej., la alineación con el programa nacional, la alineación con los estándares internacionales). • Establecer una institucionalidad sólida para el sistema de evaluación educativa. Considerar el establecimiento de un ente autónomo encargado de la evaluación educativa. • Establecer y poner en práctica una estrategia diferenciada de difusión de los resultados de procesos de evaluación educativa. • Fomentar el uso de los resultados de las evaluaciones para mejorar la enseñanza. • Considerar la inclusión de evaluaciones de aprendizaje en encuestas a los hogares, que se centra en la inclusión y en la participación de la comunidad para acercarse a los niños y las niñas no escolarizados. • Considerar la inclusión del módulo de evaluación fuera de la escuela en próximas participaciones en el programa PISA.

Prioridades	Recomendaciones detalladas
Prioridad 3.2. Mejorar la calidad de los programas de formación docente inicial y continua para que tomen mejor en cuenta el entorno escolar y las necesidades específicas.	• Realizar una evaluación de la formación inicial docente, incluyendo criterios de atracción y entrada a la docencia, contenidos programáticos y horas de práctica. • Monitorear y regular la oferta de formación educativa continua, con prioridad para docentes en ambientes desafiantes (p. ej., escuelas multigrado, unidocente y bidocente, zonas remotas). • Desarrollar formación continua con materias sobre los desafíos emergentes, incluidos, por ejemplo, enfoques tempranos de lectura y conocimientos básicos de aritmética en los grados; técnicas de gestión de salones de clase con énfasis en salones multigrado; desarrollo socioemocional; enseñanza a distancia. • Desarrollar procesos de gestión docente ordinaria (evaluación, inspección, formación) y de la motivación para la carrera docente. Evaluar la idoneidad de las políticas de gestión de docentes.
Prioridad 3.3. Revisar los procesos de gestión del personal docente, avance y desarrollo de la carrera.	• Revisar los mecanismos de incentivo, reconocimiento al mérito y al desempeño en la carrera docente. • Adecuar la atribución de plazas a las necesidades en términos de especialidades y competencias de los docentes.
Prioridad 3.4. Mejorar la calidad y el carácter inclusivo de la enseñanza y los ambientes de aprendizaje.	• Restaurar o mejorar la infraestructura escolar en áreas rurales y remotas. Evaluar la calidad de la infraestructura, el acceso al agua, el saneamiento y la higiene y priorizar las escuelas con mayores necesidades. • Evaluar si los estándares aplicados son todavía apropiados para un entorno de enseñanza y aprendizaje de calidad. • Valorar la atención específica por tipos de población y zonas como complemento a los estándares establecidos • Asegurar un suministro adecuado de insumos de aprendizaje y de enseñanza, incluso fuera del salón de clases para todos los alumnos • Desarrollar propuestas pedagógicas adaptadas a los entornos específicos (p. ej., en áreas rurales). • Desarrollar programas innovadores que usen tecnología móvil, bibliotecas móviles y que incluyan programas de alfabetización familiar.

Fuente: Elaboración de los autores.

Recuadro 7.12. Un plan de acción para la evaluación educativa

Cuadro 7.6. Reforzar el sistema de evaluación educative para informar las políticas educativas y la enseñanza

Lineamientos de política pública	Acciones necesarias para la implementación	Actores principales	Prioridad 1 (máx) a 3 (mín)
Participar regularmente en evaluaciones periódicas de aprendizaje regionales o internacionales.	• Divulgar oportunamente los resultados que el país obtiene en evaluaciones a nivel internacional. • Comprender los resultados e implementar acciones de mejora y de esa manera mejorar a nivel regional e internacional. • Darles continuidad a los ciclos educativos, a las diferentes evaluaciones que el país participa y que se aprovechen los resultados.	MINEDUCYT / Departamentales / Centros educativos	2
Desarrollar la capacidad técnica para producir evaluaciones de aprendizaje nacionales que puedan usarse para mejorar la planificación, la creación de políticas y para identificar fortalezas y debilidades del sistema educativo (por ejemplo, la alineación con el programa nacional, la alineación con los estándares internacionales).	• Que el MINEDUCYT implemente capacitaciones a docentes para que sean capaces de formular o elaborar preguntas que exploren diferentes procesos cognitivos. • Motivar que el director y el equipo docente tengan el compromiso que el proceso de enseñanza y aprendizaje.	MINEDUCYT, directores de centros educativos, docentes	1
Establecer una institucionalidad sólida para el sistema de evaluación educativa. Considerar el establecimiento de un ente autónomo encargado de la evaluación educativa.	• Crear un instituto nacional autónomo de evaluación educativa para evitar la percepción que el MINEDUCYT se vuelva juez y parte del proceso.	MINEDUCYT	2
Establecer y poner en práctica una estrategia diferenciada de difusión de los resultados de procesos de evaluación educativa.	• Comprometer a cada uno de los actores de la comunidad educativa a asumir responsabilidades en cada uno de los resultados obtenidos.	Directores de centros educativos, docentes, alumnos, comunidad	1
Fomentar el uso de los resultados de las evaluaciones para mejorar la enseñanza.	• Asegurar que los resultados lleguen a cada actor responsable. • Con base en los resultados y en la información recibida, tomar acciones para superar los resultados obtenidos.	MINEDUCYT / Departamentales, centros escolares, docentes	1
Considerar la inclusión de evaluaciones de aprendizaje en encuestas a los hogares, que se centra en la inclusión y en la participación de la comunidad para acercarse a los niños y las niñas no escolarizados.	• Procurar que en el mediano plazo se pueda tener un instrumento que permita diagnosticar las habilidades desarrolladas por personas que no están en el sistema educativo.	MINEDUCYT	3
Considerar la inclusión del módulo de evaluación fuera de la escuela en próximas participaciones en el programa PISA.			

Fuente: Plan de acción desarrollado durante el taller de políticas públicas *Del análisis a la acción: Educación y competencias*, San Salvador, 29 de junio de 2022.

Recuadro 7.13. Planes de acción para aumentar la calidad de la educación a través de las políticas docentes

Cuadro 7.7. Plan de acción para la profesionalización y la formación docente

Lineamientos de política pública	Acciones necesarias para la implementación	Actores principales	Prioridad 1 (máx) a 3 (min)
Mejorar la calidad de los programas de formación docente inicial y continua relativos al entorno escolar y a las necesidades.			
• Realizar una evaluación de la formación inicial, desde los criterios de atracción y entrada de candidatos a la docencia hasta los contenidos, programáticos, el perfil de los formadores y las horas de práctica. • En la formación inicial es importante definir un programa de desarrollo de competencias vinculados a la dirección y gestión escolar.	• Realizar un estudio del estado actual de la formación inicial. • Definir el perfil docente y nuevos estándares para la formación.	MINED, IES y cooperación internacional MINED, INFOD, IES	1
• Reformar los contenidos de la formación inicial docente.	• Reformar la malla curricular retomando las ofertas emergentes, tecnologías, género, deporte, etc. • Incluir el desarrollo de habilidades blandas desde el primer ciclo de educación básica, formando a docentes en metodologías más activas que fomenten la autonomía, toma de decisión, miradas críticas, participación y agencia de la niñez.	MINED, niñez, adolescencia y juventud	
• Desarrollar un plan nacional de formación para docentes en servicio	• Diseñar la malla curricular. • Formar a formadores. • Establecer un sistema de incentivos. • Atribuirle recursos y tecnología.		
• Monitorear y regular la oferta de formación educativa continua, con prioridad para docentes en ambientes desafiantes (p. ej., escuelas multigrado, unidocente y bidocente, zonas remotas).	• Desarrollar procesos de formación continua para los docentes que posibiliten la atención educativa integral a través de modalidades y niveles educativos. • Transición de la escuela multigrado y unidocente a una atención por niveles educativos y asignaturas (atención hecha a la medida de las necesidades en el territorio).	MINEDUCYT, IES, IFOD, Institutos de Formación Superior	1
• Desarrollar formación continua con materias sobre los desafíos emergentes, incluidos, por ejemplo, enfoques tempranos de lectura y conocimientos básicos de aritmética en los grados; técnicas de gestión de salones de clase con énfasis en salones multigrado; desarrollo socioemocional; enseñanza a distancia.	• Desarrollar una política de formación docente integral que atienda todas las dimensiones y áreas del estudiante hasta lograr su máximo desarrollo (valores, conocimientos, competencias, desarrollo socioemocional, entre otros).	MINEDUCYT, Dirección de modalidades y niveles educativos	1
• Desarrollar una política de formación docente que involucre la actualización y vocación del docente, incentivos sociales y económicos, así como el proceso de evaluación			1
Profesionalización docente y gestión del recurso humano docente			
• Revisar el marco legal relacionado con la docencia.			
• Revisión de los requisitos y mecanismos de ingreso al ejercicio docente y avance en el desarrollo de la carrera. Esto incluye: mecanismos	• Modificación de la ley de carrera docente • Revisar los mecanismos de incentivos y reconocimiento al mérito y desempeño • Actualización de la ley de educación superior.	MINED, INFOD, Asamblea Legislativa	1

de incentivo, reconocimiento al mérito y al desempeño. • En el caso de la educación superior especialmente para educación técnica y tecnológica, estos requisitos de ingreso al ejercicio docente deben ser especiales.		MINED, INFOD MINED, IES	
• Definir la dotación docente actual y futura para ayudar a la toma de decisiones de inversión y gestión docente.	• Hacer estudios y proyecciones de oferta y demanda docente y estimaciones sobre el costo de inversión, según las necesidades del sistema educativo.	MINED, INFOD, Ministerio de Hacienda, Apoyo de la cooperación en metodología.	1

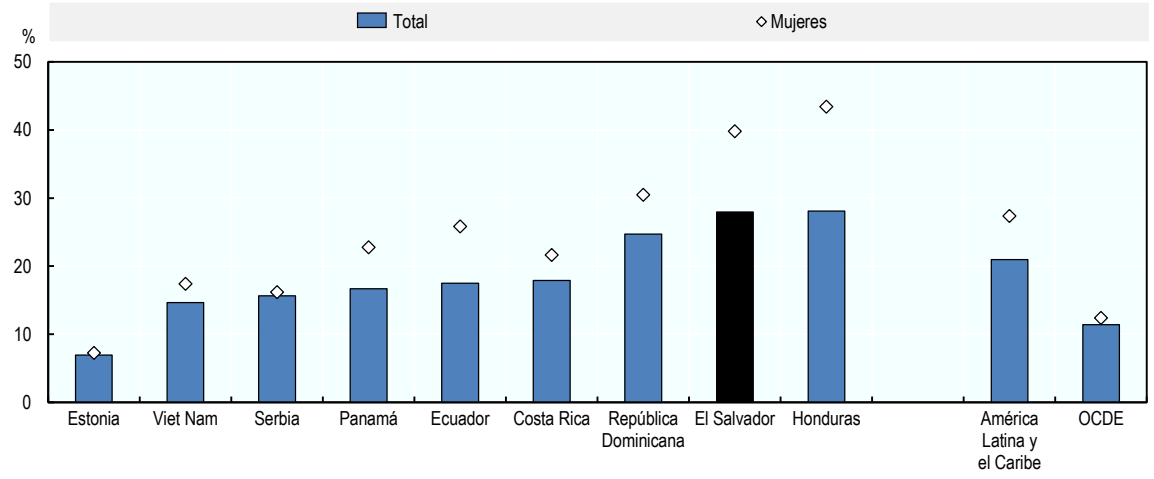
Fuente: Plan de acción desarrollado durante el taller de políticas públicas *Del análisis a la acción: Educación y competencias*, San Salvador, 29 de junio de 2022.

Aumentar la pertinencia de la educación para mejorar las perspectivas de empleo, reforzar su compromiso con la educación y favorecer la productividad

Las trayectorias de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo salvadoreño determinan su aptitud para adquirir competencias y habilidades, a participar con éxito en el mercado laboral y a contribuir con los objetivos de desarrollo del país. Mantener a los niños, niñas y jóvenes en escuelas de calidad suficiente tiempo para obtener las habilidades necesarias es una primera barrera a una exitosa preparación para el mercado laboral. Las perspectivas de empleo formal de aquellos que no asisten a la escuela o la abandonan demasiado pronto se ven debilitadas. Una segunda barrera tiene que ver con la capacidad del sistema educativo para enseñar competencias prácticas para el mercado laboral y para ajustar los programas de estudios acorde con las necesidades cambiantes de los empleadores. Las dos barreras están interrelacionadas: los niños, niñas y jóvenes no tienen motivación para quedarse en escuelas que no se perciben como relevantes o que no proveen oportunidades prometedoras de ingresos o empleo. El papel de la educación de calidad para el desarrollo de competencias es fundamental para aumentar el acceso a niveles educativos más altos y al empleo formal. Sin embargo, en El Salvador, la desconexión entre el sistema educativo y los empleadores refuerza el débil apego a la escuela, especialmente más allá de la educación obligatoria.

Para cuando los jóvenes salvadoreños alcanzan la edad en la cual pueden obtener habilidades académicas o técnicas a través de la educación, la mayoría ya ha abandonado la escuela, y muchos no trabajan. Aproximadamente un cuarto de los jóvenes de 15 a 24 años de edad en El Salvador ni estudian, ni reciben formación, ni trabajan (nini). En comparación con los países de la región y del grupo de comparación, la inclusión de la juventud salvadoreña es problemática: la tasa total de ninis en El Salvador es 27.9 %, 7 puntos porcentuales más alta que el promedio (20.5 %) para América Latina y el Caribe (ALC) (Gráfico 7.19) y se ha mantenido a niveles elevados en los últimos 10 años.

Gráfico 7.19. Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años) que no están ocupados, ni estudian, ni reciben formación



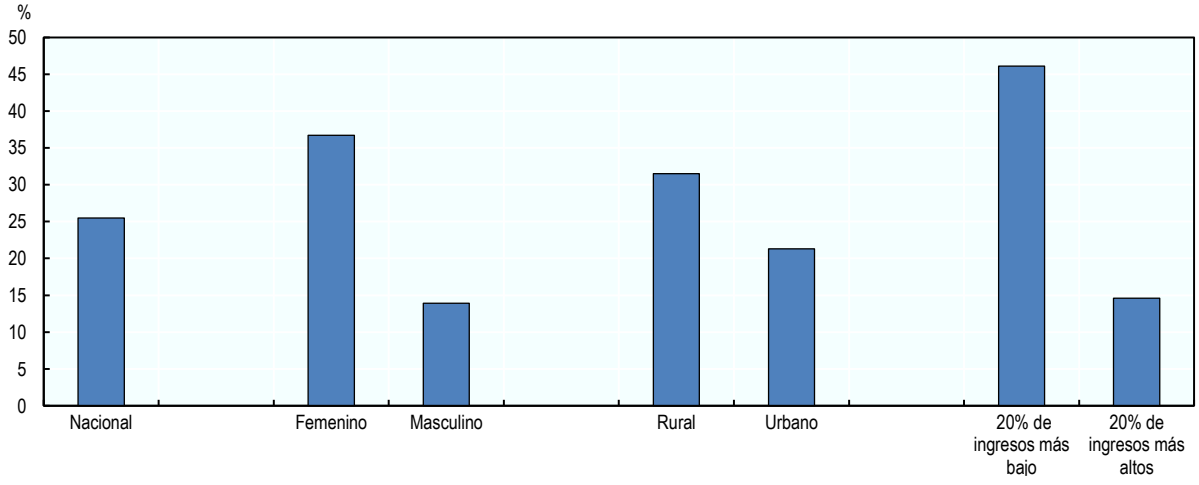
Fuente: OIT (2021[167]), *Share of young persons not in employment, education or training* (indicator), Organización Internacional del Trabajo, https://ilostat.ilo.org/topics/youth/.

StatLink https://stat.link/vcnfel

La falta de oportunidades educativas se distribuye de manera desigual en el país, con una desventaja significativa para las poblaciones vulnerables que tienen tasas desproporcionadamente elevadas de jóvenes que no estudian, ni trabajan, ni siguen una formación. La brecha de género es 12 puntos más alta que para el promedio en ALC, lo que corresponde a casi el doble de la brecha media en ALC (Gráfico 7.19). A nivel nacional, esto se traduce en una brecha de género de 22.8 puntos porcentuales entre mujeres y hombres ninis. Además, los jóvenes de zonas rurales y aquellos de familias en los quintiles con ingresos más bajos tienen tasas de ninis más altas que el promedio nacional (Gráfico 7.20).

Gráfico 7.20. Proporción de jóvenes (de 15 a 24 años de edad) que no están ocupados, ni estudian, ni reciben formación (ninis)

Porcentaje por género, geografía y nivel de ingreso, 2018



Fuente: (DIGESTYC, 2019[30]), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2018*.

StatLink https://stat.link/3rxc40

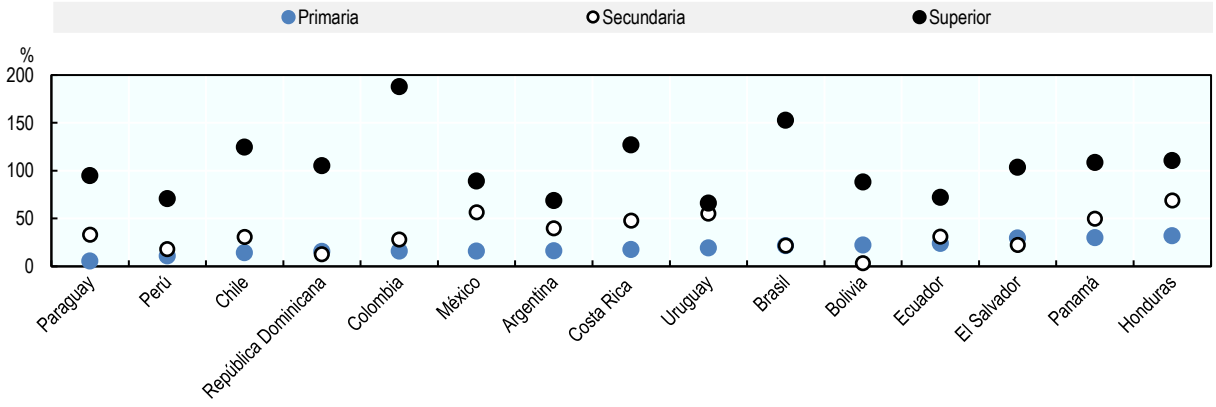
El estatus de los ninis ha empeorado durante la última década, con una proporción mayor que se encuentra desempleada en vez de inactiva (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017[98]). Desde 2008, el desempleo de jóvenes ha estado subiendo en relación con el desempleo de adultos, y los jóvenes que están trabajando tienen mayor propensión que los adultos a trabajar en el mercado laboral informal (Novella et al., 2018[123]). La falta de oportunidades educativas y de empleo adecuadas para la población joven ha contribuido a la formación de pandillas (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017[98]; OCDE/CAF/CEPAL, 2018[168]) .

Los jóvenes no perciben que la educación les otorgue un retorno suficiente en el mercado laboral para compensar los costos de la educación. Entre los jóvenes de 15 a 24 años que no asisten a la escuela u otro programa educativo, 21 % dicen no hacerlo por falta de interés, 33 % porque necesitan trabajar y 23 % porque es muy caro, según la EHPM de 2019. La falta de interés es la razón principal para los de 15 a 17 años (40 %), mientras que para los adultos jóvenes la necesidad de trabajar (34 %) y el costo directo (25 %) son las razones más importantes.

El retorno financiero a la educación es relativamente bajo en El Salvador. Como se podría esperar en un país con logro educativo relativamente bajo, el retorno a la educación primaria es relativamente elevado. Los trabajadores con educación primaria tienen salarios casi 30 % más altos que los que no terminaron la primaria —comparando con trabajadores de la misma edad y región. Sin embargo, a pesar del logro educativo relativamente bajo en el país, el retorno a la educación secundaria se encuentra entre los más bajos de la región (22 %). Es más, en general los países con menor proporción de población con educación universitaria suelen tener retornos más altos para la educación superior. En El Salvador, aunque el retorno a la educación superior es mucho más alto que el de niveles educativos más bajos, es modesto comparado con otros países, incluso países con niveles de logro educativo superiores (Gráfico 7.21).

Gráfico 7.21. Retorno marginal por nivel de educación en América Latina

2019 o datos más cercanos disponibles, trabajadores varones



Nota: La gráfica muestra el retorno marginal de cada nivel educativo en el salario horario de trabajadores varones, calculado a partir de una ecuación de Mincer. Las ecuaciones de Mincer plantean problemas de selección de muestra para las mujeres por el peso de las tareas de cuidados en la participación en el mercado laboral. Por lo tanto, es práctica habitual estimar los retornos educativos de manera separada. Para Brasil, el retorno a la educación primaria coincide con el valor para la educación secundaria.
Fuente: Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial). https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/.

StatLink https://stat.link/1rpq2g

Aumentar la pertinencia de la educación requerirá esfuerzos en múltiples áreas. Por un lado es necesario establecer mecanismos institucionales que permitan identificar las habilidades y perfiles que necesitan el

sector productivo y el mercado laboral, y que los traduzcan en planes de estudios apropiados en todos los niveles de educación, especialmente en aquellos que dan paso a la actividad, es decir, educación secundaria, especialmente técnica, y educación superior. Por otro lado, la educación y formación técnica y profesional (EFTP) tiene el potencial de generar competencias aplicables más rápidamente para la población. Además, aumentar la capacidad del sistema de EFPT y acercar los sistemas de EFPT y de formación para el trabajo ofrece pautas para reforzar las habilidades de la población en edad de trabajar.

Los desajustes de cualificaciones penalizan la productividad y el encaje en el mercado laboral

El nivel de formación y las cualificaciones de la mano de obra son también un determinante importante de la productividad. Los trabajadores con mayor formación y cualificaciones facilitan la adopción de nuevas tecnologías y avances tecnológicos. En países en desarrollo y mercados emergentes como El Salvador, la mejora de la educación y el incremento de los niveles de cualificación pueden favorecer una transición hacia sectores que precisan mayores cualificaciones y competencias, lo que permite ascender en la cadena de valor y pasar a producir bienes más complejos y de mayor valor añadido. Según concluye un informe del Banco Mundial, entre 1960 y 2018 la productividad de las economías con un mayor nivel educativo creció cerca de un punto porcentual más rápido que la productividad de aquellas con inferiores niveles educativos, tras controlar los niveles de productividad iniciales[38] (Banco Mundial, 2020[169]).

El Salvador presenta desajustes en materia de cualificaciones. El nivel de cualificación de un número importante de jóvenes salvadoreños o bien es insuficiente (trabajan en sectores que precisan un mayor nivel de cualificación del que tienen en realidad) o bien resulta excesivo (su cualificación es excesiva o irrelevante para los sectores en los que trabajan): en 2017, la brecha negativa en materia de cualificaciones de los jóvenes de entre 15 y 19 años de El Salvador se estimaba que ascendía a un 35 % y la brecha positiva era próxima a un 50 % (ESEN, 2019[170]). Hay que tener cuenta que estas brechas —positiva y negativa— se calcularon asignando niveles arbitrarios de educación a los diferentes sectores económicos.

Mayores desajustes de cualificaciones se asocian con niveles de productividad laboral más bajos. Tanto la infracualificación como la sobrecualificación resultan especialmente costosas. Los trabajadores infracualificados reducen de manera considerable los niveles de productividad de las empresas. Un elevado porcentaje de trabajadores sobrecualificados puede disminuir también la eficiencia de la distribución de recursos en la economía, puesto que la mano de obra cualificada se mantiene en empresas menos productivas y las empresas más productivas podrían encontrar dificultades para contratar trabajadores cualificados. Los desajustes en materia de cualificaciones explican un porcentaje no insignificante de la fluctuación observada entre los distintos países en cuanto a productividad laboral. Por ejemplo, Italia y España podrían aumentar la productividad un 10 % reduciendo los desajustes en materia de cualificaciones a los niveles de las mejores prácticas (ver Adalet McGowan y Andrews (2017[171]; 2015[172])). En los países con mercados en desarrollo y emergentes, como El Salvador, los incrementos de productividad que se obtienen al reducir los desajustes en materia de cualificaciones probablemente sean aún mayores, pues tales discordancias suelen ser más acusadas en dichos países que en los países desarrollados y de la OCDE.

En El Salvador, escasean las cualificaciones técnicas y digitales, los conocimientos de idiomas extranjeros y las habilidades sociales. En el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de 2019, dentro de la dimensión de competencias, El Salvador presenta peores resultados en la categoría de competencias digitales de la población activa (puesto 131 de 141 países, puntuación 36 de 100) y competencias de la futura mano de obra (112 de 141 países, puntuación 52.7 de 100) (WEF, 2019[173]). Para potenciar el desarrollo del sector de servicios empresariales de El Salvador, se necesitan más personas que hablen inglés y también expertos en computación. Asimismo, para el desarrollo del sector turístico, se necesita más personal que hable idiomas extranjeros (ESEN, 2019[170]). De hecho, menos de

un 1 % de los estudiantes de programas de formación técnicos de El Salvador están inscritos en carreras como aeronáutica, electromecánica, logística de aduanas, desarrollo de *software*, agricultura, patrimonio cultural y servicios turísticos (FUSADES, 2018[174]).

En El Salvador, escasean también los conocimientos técnicos especializados y la formación en habilidades sociales y creativas.[39] En el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de 2019, El Salvador, se sitúa en el puesto 129 de 141 países en cuanto al pensamiento crítico en la enseñanza, con una puntuación de solo 26.4 de 100 (WEF, 2019[173]). El pensamiento crítico es muy importante para fomentar la creatividad desde una edad joven. De acuerdo con la Encuesta sobre Competitividad Empresarial de 2019 de FUSADES, las principales prioridades de las empresas salvadoreñas en materia de formación son: estrategias de comercialización y ventas, técnicas de producción, control de calidad, tecnologías de la información, contabilidad y finanzas y cargos gerenciales y administrativos (FUSADES, 2021[175]).

Actualmente, las expectativas de los empleadores no coinciden con las competencias académicas estipuladas en los diplomas. De acuerdo con el análisis de Vaquerano-Amaya (2017[176]), la brecha puede ser tan amplia como el 70 % de las competencias genéricas (con base en un listado de 27 competencias genéricas establecidas para la región) (Proyecto Tuning América Latina, 2007[177]). Los empleadores de El Salvador presentan una preferencia por estudiantes con títulos educativos más altos (diplomas secundarios y terciarios), habilidades en lengua inglesa y puntajes de exámenes superiores. También expresan la necesidad de que los jóvenes estén más equipados con habilidades socioemocionales, tales como “comunicación, trabajo en equipo, ética laboral, construcción de relaciones, toma de decisiones, liderazgo, autonomía, responsabilidad, flexibilidad, adaptabilidad, iniciativa, autocontrol, conciencia social, resolución de conflictos y autoestima”, que son críticas en procesos de producción avanzados (Florez y Jayaram (2016[178])).

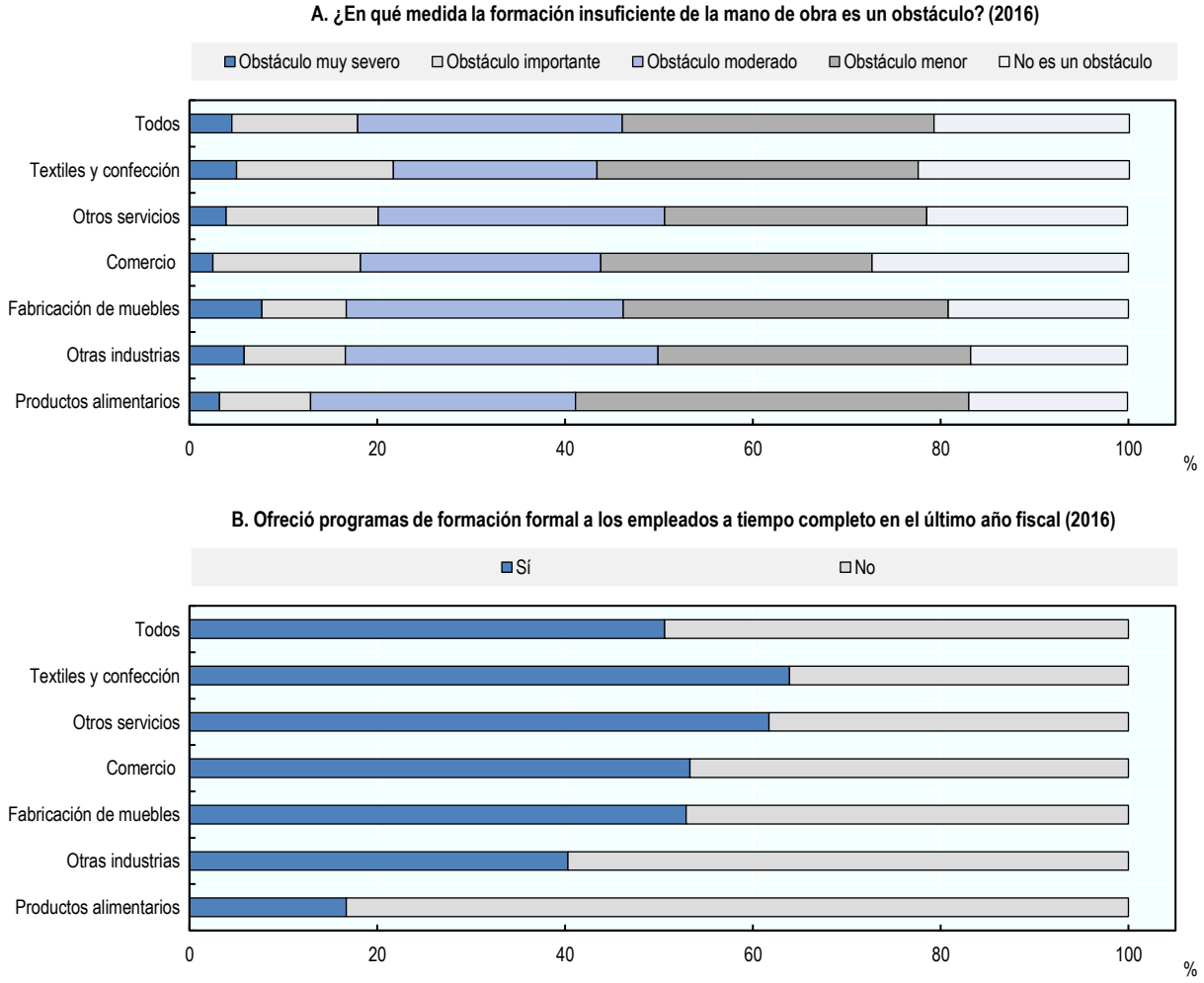
A consecuencia de los insuficientes niveles de formación y los desajustes en cuanto a cualificaciones, muchas empresas privadas de El Salvador tienen dificultades para encontrar personal debidamente cualificado. En 2016, un 25.6 % de las empresas de El Salvador identificaron como un obstáculo principal la insuficiente formación de la mano de obra. Fueron el sector textil y las industrias de servicios los que asignaron mayor importancia a la deficiente formación de los trabajadores (Gráfico 7.22) (Banco Mundial, 2016[179]). Los servicios a empresas, los servicios digitales y financieros, el sector turístico, la manufactura de bienes complejos y la agricultura orgánica se sitúan también entre los sectores más afectados por la falta de cualificaciones.[40]

Muchas empresas organizan cursos de formación y capacitación técnica para sus empleados con la finalidad de compensar las deficiencias en materia de cualificación. En 2016, un 53.8 % de las empresas que participaron en la Enterprise Survey del Banco Mundial de 2016 ofrecían cursos de formación formales a sus empleados, frente a un promedio de 43.2 % en América Latina y el Caribe. Esta cifra es aún más importante en el comercio y otros servicios, así como en el sector de los textiles y la confección y otras industrias (Banco Mundial, 2016[179]) (Gráfico 7.22). Según la Encuesta sobre Competitividad Empresarial de FUSADES de 2019, un 89 % de las grandes empresas de El Salvador ofrecen capacitación a los nuevos empleados y también un 66 % de las MIPYME. La principal fuente de financiamiento de las empresas para formar a sus empleados son sus fondos propios (89.5 %) y con frecuencia las empresas organizan cursos para empleados a través del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) (FUSADES, 2021[175]). El INSAFORP se financia con contribuciones del sector privado y ofrece formación en competencias técnicas, administrativas, computación e idiomas a empleados de empresas privadas. Dependiendo de la formación de la que se trate, las empresas privadas han de sufragar el costo íntegro del curso de INSAFORP o solo una parte, además de las aportaciones obligatorias al presupuesto del INSAFORP para empresas con más de 10 empleados (INSAFORP, n.d.[180]).

El nivel de colaboración entre las empresas privadas y las universidades y otros centros educativos es bastante bajo. Según la Encuesta sobre Competitividad Empresarial de FUSADES de 2019, un 70 % de las empresas privadas de El Salvador no colabora con instituciones educativas y esta cifra es incluso mayor en el caso de las MIPYME (80 %) (FUSADES, 2021[175]). En el Índice Global de Innovación de 2020, El Salvador se sitúa en el puesto 120 de 131 países en cuanto a colaboración en investigación entre industria y universidades, con una puntuación de solo 27.2/100 (Cornell University, INSEAD, and WIPO, 2020[181]).

Gráfico 7.22. Muchas empresas privadas ven en la falta de competencias un obstáculo a su desarrollo

Proporción de empresas respondiendo (porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (2016[179]), *Enterprise Surveys - El Salvador.*

StatLink https://stat.link/tsqkem

Aumentar la relevancia y la resiliencia de la educación para hacerla más atractiva y más pertinente

Las discusiones y los informes con la participación de los empleadores y educadores en El Salvador revelan la desconexión entre el sistema educativo y el mercado laboral. Los empleadores salvadoreños piensan que las instituciones educativas, los docentes y los investigadores en educación terciaria son

responsables de la preparación de los jóvenes para el empleo mediante el desarrollo de programas de formación de calidad, ofreciendo desarrollo personal y profesional y adaptándose a las necesidades del mercado laboral. Una de las funciones del sistema educativo es promover las habilidades que responden a las necesidades de la economía – incluidas la iniciativa empresarial, el liderazgo, las habilidades digitales, las habilidades socioemocionales – a las de la sociedad, y ante todo a las de los y las jóvenes.[41]

Elaborar una estrategia de competencias integral.

Las necesidades cambiantes de la economía y la sociedad suponen cambios en el sistema de desarrollo de competencias. La combinación de tendencias globales de digitalización, globalización, envejecimiento demográfico y migraciones, suponen cambios en las competencias que necesita cada sociedad. A su vez, requieren adoptar una estrategia de aprendizaje a lo largo de la vida en la que cada sociedad y economía utilice al máximo las competencias disponibles. Ello supone la implicación en la formación de competencias no solo de los jóvenes y del sistema educativo, sino también del sector productivo, de los trabajadores y empleadores organizados, de las instituciones del mercado laboral, del sistema de innovación, ciencia y tecnología, y de la sociedad civil, entre otros.

El Salvador debería adoptar una estrategia de competencias integral como base para la reforma de la formación. La coordinación interinstitucional y los marcos de financiación son los mayores desafíos de los sistemas de formación de competencias en todo el mundo (OCDE, 2019[182]). Una estrategia de competencias con una perspectiva de la administración en su conjunto, basada en un mapeo del conjunto de actividades de formación de competencias permitiría asignar objetivos claros al conjunto del sistema de formación y establecer mecanismos de coordinación y gestión de la información apropiados.

Identificar las necesidades de competencias actuales y futuras para un mejor desarrollo de la oferta formativa

A fin de adaptar la oferta educativa a la demanda de competencias del sector privado, El Salvador podría mejorar las iniciativas destinadas a identificar de manera periódica las necesidades actuales y futuras en materia de competencias. Las personas, las instituciones educativas y las empresas de El Salvador precisan información sobre las cualificaciones que se encuentran disponibles en el mercado de trabajo y las que no, para tomar decisiones sobre qué competencias mejorar y en qué sectores invertir. El Gobierno precisa esta información para diseñar programas y políticas pertinentes en materia educativa (OCDE, 2019[182]).

Disponer de un observatorio laboral consolidado y con capacidades técnicas suficientes es un insumo importante para la identificación de necesidades. En el marco de un proyecto del Banco Mundial, se creó un Observatorio de Mercado Laboral en 2015 dirigido a mejorar la calidad de la información del mercado laboral para guiar los procesos de formulación de políticas (Banco Mundial, 2019[183]). Sin embargo, este Observatorio se creó inicialmente con condiciones de sostenibilidad y capacidad limitadas (Riveros Rojas, 2013[184]). En la actualidad, en colaboración con otras instituciones públicas, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, está desarrollando la plataforma virtual Sistema de Información Laboral (SIMEL), que posee información e indicadores claves para medir la evolución real del empleo en el mercado laboral. SIMEL incluye informaciones sobre el estado actual y real del mercado laboral, sus tendencias a futuro, características de la fuerza de trabajo y la demanda y oferta de mano de obra.

En el futuro, construyendo sobre la base documental que constituye el SIMEL, se podrían identificar las cualificaciones actuales y las que se prevé que serán necesarias de cara al futuro en El Salvador mediante ejercicios periódicos de previsión y evaluación de competencias, con miras a recabar información y datos sobre los tipos de profesiones, las cualificaciones y los campos de estudio que demanda el mercado de trabajo, así como mediante un seguimiento periódico del mercado de trabajo a través de un observatorio del mercado de trabajo con capacidad analítica contrastada (OCDE, 2019[182]). En Noruega y Portugal, se han llevado a cabo ejercicios de previsión y evaluación de competencias que han tenido buenos resultados

y se han utilizado para la elaboración y el desarrollo de políticas en materia de competencias (Recuadro 7.14).

Es importante mejorar de forma periódica la comunicación y coordinación entre el Gobierno, el sector privado y las instituciones educativas para que los ejercicios de previsión y evaluación de competencias den sus frutos y se identifiquen las necesidades existentes en cuanto a cualificaciones. Para tal fin, los colectivos interesados de El Salvador, entre ellos empresarios y empresas, sindicatos, instituciones educativas y entidades públicas, podrían entablar un diálogo periódico a través de un comité o consejo dedicado (OCDE, 2019[182]). El proyecto FOMILENIO II (el proyecto de Millenium Challenge Corporation en El Salvador) intentó adaptar la formación y la capacitación técnica a la demanda del mercado de trabajo y ha respaldado la creación de comités sectoriales para reunir a instituciones educativas y del sector privado. A finales de febrero de 2019, se habían creado nueve comités de este tipo (de textil-confección, turismo, plástico, avícola, construcción, azúcar, café, tecnologías de la información y comunicación y un comité específico para micro, pequeñas y medianas empresas [mipymes] lideradas por mujeres) (FOMILENIO II, 2020[185]). Estos comités servirían para identificar las necesidades educativas de diferentes sectores (FUSADES, 2018[174]). Esta prometedora iniciativa debería institucionalizarse, incluyendo tanto al INSAFORP como al MINED y a las instancias formadoras. También podría completarse con un aumento de la capacidad para realizar estudios de prospectiva en cuanto a necesidad de cualificaciones, por parte del Ministerio de Trabajo, el INSAFORP o el MINED. Resulta fundamental que las instituciones públicas y privadas participen activamente en esta iniciativa para garantizar la obtención de buenos resultados a largo plazo. Tanto Noruega como Portugal crearon organismos específicos para coordinar entre diferentes colectivos interesados e identificar las necesidades y mejoras en materia de competencias, iniciativas que podrían servir de ejemplo para El Salvador (Recuadro 7.14).

Recuadro 7.14. La previsión y evaluación de competencias y la coordinación de políticas: los casos de Noruega y Portugal

Ejercicios de previsión y evaluación de competencias y coordinación de políticas en Noruega

El Comité de Necesidades en cuanto a Competencias de Noruega se constituyó para conocer, a partir de pruebas empíricas, las competencias que necesitará el país de cara el futuro. Este órgano desempeña una importante función de coordinación entre diferentes ministerios y entidades interesadas en evaluar y dar respuesta a las necesidades en cuanto a competencias. El comité se financia con fondos del Ministerio noruego de Educación e Investigación, su secretaría tiene la sede en la dirección de aprendizaje de por vida de dicho ministerio (*Skills Norway*) y está formado por 18 miembros que representan a asociados del ámbito social, ministerios e investigadores. Su labor consiste en recabar pruebas sobre las futuras necesidades del país en materia de competencias, contribuir al mantenimiento de diálogos abiertos y a una mejor utilización de los recursos entre los colectivos interesados, así como elaborar un informe anual con análisis y una evaluación de las competencias que necesitará el país en el futuro.

El Comité de Necesidades en cuanto a Competencias utiliza un completo conjunto de métodos y herramientas, como encuestas a empleadores, encuestas a trabajadores o graduados, modelos de previsión cuantitativos, estudios sectoriales, métodos cualitativos y sistemas de información sobre el mercado de trabajo. El comité también hace uso de previsiones: Noruega prevé las competencias que se necesitarán dentro de entre 10 y 80 años, en el sector sanitario, y dentro de 35 años, en el sector educativo. Además, realiza previsiones profesionales de carácter general a 20 años y calcula las tendencias en cuanto a empleo en industrias específicas con un año de antelación, a modo de información directa para planificar la política de formación y empleo. Por lo general, las previsiones de las necesidades en materia de competencias se realizan a nivel nacional y regional.

Ejercicios de previsión y evaluación de competencias y coordinación de políticas en Portugal

El sistema de evaluación de las necesidades en materia de competencias de Portugal se denomina Sistema de Anticipação de Necessidades de Qualificações (SANQ) y se creó en 2014. El SANQ está coordinado por la Agencia Nacional para la Cualificación y Formación Profesional y cuenta con un consejo consultivo formado por el Servicio Público de Empleo, representantes de los trabajadores y los empresarios, y recibe además asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sus ejercicios de diagnóstico evalúan las necesidades en cuanto a competencias, tanto mediante un análisis retrospectivo de las tendencias del mercado de trabajo como a través de una previsión de la demanda de determinadas cualificaciones. El sistema se utiliza para planificar cómo impartir los cursos de formación profesional para jóvenes y el país se está planteando utilizarlo también para planificar la oferta de programas de aprendizaje para adultos. Portugal también recurre a la información de las evaluaciones de las necesidades en cuanto a competencias para prestar asesoramiento profesional a jóvenes a través de su red de Centros Qualifica.

Fuente: OCDE (2019[182]), Estrategia de Competencias de la OCDE 2019: Competencias para construir un futuro mejor, Publicaciones de la OCDE, París, https://doi.org/10.1787/e3527cfb-es basado en (2016[186]) Desarrollando las habilidades correctas: Evaluar y anticiparse a los cambios en las necesidades, https://doi.org/10.1787/9789264278677-es; OCDE (2018[187]) Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System, http://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en; Norwegian Committee on Skills Needs (2018[188]), Mandate of Official Norwegian Committee on Skill Needs, https://kompetansebehovsutvalget.no/mandate-of-official-norwegian-committee-on-skill-needs/.

Reforzar la cooperación y los órganos de coordinación entre el sector privado, las instituciones formadoras y las instituciones públicas

Promover la coordinación, la cooperación y la colaboración en materia de formación supondrá un cambio importante. El trabajo de FOMILENIO II ha preparado el camino, apoyando al Gobierno de El Salvador mediante la creación de una serie de consejos sectoriales y una estructura de gobierno destinada a conectar entre sí a las instituciones responsables de la formación técnica y profesional. La Política de articulación de la educación técnica, la formación profesional y el aparato productivo, elaborada en el marco de FOMILENIO II, establece una estructura institucional de coordinación encabezada por el Consejo de Coordinación de la Educación Técnica y la Formación Profesional (CCETFP). El consejo está constituido por el ministro de Educación, el presidente del INSAFORP y dos miembros de la Junta de Comités Sectoriales del sector privado (FOMILENIO et al., 2019[18]). Es un espacio de diálogo y coordinación permanente y consultivo para articular acciones entre el sistema de educación técnica (regentado por el MINED) y el sistema de formación profesional (a cargo de INSAFORP) y de ambos con el sector productivo. El CCETFP se instaló en 2019 y fue una de las instancias receptoras de los productos finales de FOMILENIO II. El Consejo está trabajando en una hoja de ruta para la implementación de un marco nacional de cualificaciones en El Salvador (INSAFORP, 2020[189]). Garantizar la sostenibilidad del marco institucional resultará esencial para aprovechar el trabajo realizado con miras a conseguir un marco nacional de competencias.

De cara al futuro, El Salvador debería plantearse ampliar la membresía del CCETFP para fomentar un enfoque de las competencias en el que se implique todo el gobierno. Las estructuras institucionales similares que existen en países de la OCDE suelen contar además con la participación de otros ministerios pertinentes, así como de los habituales mandantes tripartitos, pero también de otros actores del ámbito de la formación en competencias. En países como Irlanda o Noruega, estos consejos de competencias se crearon con el mandato explícito de cumplir los objetivos fijados en políticas nacionales en materia de competencias (OCDE, 2019[182]).

Para ampliar el campo de acción coordinada entre instituciones de formación y sectores productivos también es necesario seguir apoyando la creación de Comités sectoriales más allá de los sectores

iniciales, y asegurar la permanencia de las nuevas instancias creadas, con el desarrollo de capacidad en las instancias normativas (MINED e INSAFORP) para apoyar a la Junta de Comités Sectoriales y al CCETFP y con un plan de financiación de actividades sostenible.

La cooperación entre el sector productivo y las instituciones educativas puede ser beneficiosa en otras configuraciones. La colaboración entre el sector privado y las instituciones educativas (p. ej., a través de programas de colaboración y prácticas laborales) puede ayudar a generar las competencias adecuadas y a desarrollar nuevas cadenas de valor (OCDE, 2017[190]; OCDE, 2015[191]): en el sector aeronáutico de El Salvador, la participación de instituciones educativas en la cadena de valor ha permitido crear un plan de estudios técnicos en aeronáutica y formar a personal técnico de acuerdo con las normas internacionales de aeronáutica, lo que ha contribuido al éxito de este sector en el país. Los estudiantes en El Salvador pueden dedicarse a dos años de estudios universitarios reconocidos internacionalmente que los preparan para ser técnicos calificados en el campo de la aeronáutica. El país alberga el centro de mantenimiento de aeronaves más grande de América Latina. El centro fue establecido en 1983 y es operado por la empresa Aeroman. Aeroman emplea aproximadamente a 3 000 trabajadores salvadoreños y ha tenido un efecto multiplicador económico significativo en términos de la creación de miles de empleos indirectos (Colantuoni, 2020[192]). Plycem, una empresa manufacturera de El Salvador que produce fibrocemento es también un caso de éxito (Estrategia & Negocios, 2013[193]): esta empresa local logró convertirse en un importante exportador de fibrocemento a países latinoamericanos mediante una automatización total y la incorporación de inteligencia artificial y nuevas tecnologías en su proceso de producción. Para ello colaboró con la Facultad de Robótica de una universidad local de El Salvador con el objetivo de formar a una cantidad suficiente de personal técnico necesario (López, 2015[194]). Si se incrementan las alianzas entre empresas privadas e instituciones educativas siguiendo estos ejemplos, se podría impulsar el desarrollo de nuevas industrias en El Salvador y aumentar la productividad de las que ya existen.

Las políticas públicas pueden promover vínculos permanentes e integrados entre proveedores e instituciones de capacitación y formación, empresas e industria y la sociedad civil para adaptar los programas educativos a las necesidades empresariales (OCDE, 2015[191]). Nuevos marcos regulatorios pueden facilitar la participación de la industria y la sociedad civil en los consejos de administración de las instituciones de educación superior e instituciones públicas de investigación y promover consultas con las partes interesadas de industria y sociedad civil en los procesos de toma de decisiones de estas instituciones. Otra estrategia es la “co-creación” que involucra a la industria, la sociedad civil, la academia y el gobierno, y que además tiene como objetivo resolver desafíos sociales más amplios. Ejemplos de co-creación son laboratorios de investigación conjuntos de instituciones de educación e investigación y de la industria (p. ej., CoLABS en Portugal); la movilidad de los investigadores en los dos sentidos (p. ej., a través de doctorados industriales) o el establecimiento de nuevas instituciones intermediarias (p. ej., Catapult Centres en el Reino Unido) (OCDE, 2019[195]).

Los esfuerzos recientes de FOMILENIO y el desarrollo de los MEGATEC sugieren que la coordinación es posible con la existencia de marcos institucionales más fuertes. La experiencia de FOMILENIO subraya la necesidad de que el sistema educativo desarrolle planes de estudio modernos en coordinación con el sector privado. Las mesas sectoriales se establecieron para desarrollar marcos basados en competencias para cada sector. Los empleadores definieron tipologías de habilidades críticas por incluir en el plan de estudios, y pudieron identificar tecnologías, maquinaria y técnicas específicas correspondientes a situaciones de trabajo reales.

Otras iniciativas en el sistema educativo salvadoreño han intentado acercar la brecha de competencias entre las instituciones de formación y los empleadores. El camino técnico en la educación secundaria alta ha agregado nuevo material al programa relacionado con habilidades socioemocionales en la fuerza laboral. La expansión reciente al sistema de evaluación AVANZO (que ha sustituido a la PAES) medirá las competencias de los estudiantes al momento de la graduación con respecto a las habilidades cognitivas, socioemocionales y las orientaciones vocacionales, y proporcionará un mejor diagnóstico

sobre reformas de programa necesarias. El posible desarrollo de marcos de competencia puede llevar a cambios en los programas de estudio de secundaria, pero el desfase entre las necesidades cambiantes del mercado laboral salvadoreño y los procesos de desarrollo de programas pueden dañar su eficiencia.

El Marco Nacional de Cualificaciones: una herramienta clave para articular el sistema de formación de competencias

Un complemento esencial a los procesos de identificación de necesidades es un marco nacional de cualificaciones (MNC), que serviría de base para traducir las competencias identificadas en perfiles y planes de estudio. Un MNC es un instrumento que permite desarrollar y clasificar cualificaciones conforme a una serie de criterios sobre niveles de aprendizaje alcanzados. Esta serie de criterios puede hallarse implícita en los descriptores de las cualificaciones o definirse explícitamente mediante un conjunto de descriptores de nivel (OCDE, 2008[196]). El marco nacional de cualificaciones (MNC) constituye un eje central para los sistemas de educación técnica y formación profesional, en tanto identifica las cualificaciones profesionales más significativas o relevantes para el entorno económico, las describe, clasifica y ordena conforme a criterios acordados (sectoriales, funcionales, niveles de competencias u otros) entre los sectores productivos y los respectivos sistemas, y señala aquella formación asociada a estas cualificaciones que debería corresponder a la oferta que emana de ambos sistemas.

La adopción de un marco nacional de cualificaciones también sería un insumo importante para que haya trayectorias educativas más flexibles. Eso ya posible en alguna medida: los MEGATEC, por ejemplo, permiten a egresados de secundaria técnica continuar sus estudios para obtener diplomas de educación superior. Un marco que sirva de base para reconocer habilidades permitiría a trabajadores reforzar sus habilidades en instituciones de educación superior, incluso universitaria, más allá de la situación actual que ofrece trayectorias diferenciadas según decisiones tomadas en la escuela secundaria.

Un MNC es una herramienta fundamental para el desarrollo de un sistema de certificación de competencias, particularmente relevante en El Salvador cuando se tiene en cuenta el alto nivel de informalidad en algunos sectores ligados a la artesanía o servicios profesionales. En el país se ha presentado una propuesta de Sistema General de Certificación de Competencias para El Salvador, que incluye la posibilidad de impulsar la certificación de competencias desde varias vías que permitan diversas salidas del sistema educativo formal, pero también entradas para la progresión académica de las personas que están en el período de población económicamente activa. El desarrollo de un sistema de estas características sería un gran insumo para la generación ordenada de competencias en el país.

Mejorar la oferta de educación y formación y adaptarla a las necesidades de competencias

La educación y formación técnica y profesional puede potenciar la empleabilidad

Reforzar la vía técnica y vocacional en la educación secundaria (*Bachillerato técnico*) es un esquema práctico para atraer a jóvenes en riesgo de deserción escolar. Los altos niveles de ninis en El Salvador, especialmente en las poblaciones más vulnerables, resaltan la urgencia de aumentar sus capacidades y sus perspectivas de empleo rápidamente. En lo que respecta al desarrollo humano, las escuelas secundarias tienen la responsabilidad de desarrollar un sistema educativo relevante y de calidad que atraiga a la juventud, la mantenga en la escuela y construya habilidades para oportunidades locales de empleo.

La formación dual en la EFTP es una oportunidad para aumentar la empleabilidad de los jóvenes. En El Salvador, como en muchos países de ingresos medianos bajos, la emergencia de nuevos mercados y los paradigmas económicos cambiantes generan desafíos en el sistema educativo, que debe adaptarse y adecuar la formación de la fuerza de trabajo. Los países que han combinado el aprendizaje escolar y

basado en el trabajo (la mayoría en el nivel secundario alto) son aquellos con las tasas de empleo más altas entre los adultos (OECD, 2020[197]). Combinar oportunidades de formación laboral a través del trabajo dentro del nivel educativo es esencial para promover la inserción de jóvenes en el mercado laboral. Los esfuerzos organizados entre la educación y formación técnica y profesional (EFTP) y la empresa privada pueden beneficiarse de un enfoque basado en la comunidad que refuerza la demanda del mercado laboral, promueve emprendimientos y desarrolla la ética de trabajo (Centro de Desarrollo de la OCDE, 2017[98]).

Los planes de formación técnicos y vocacionales tienen la capacidad de responder rápidamente a oportunidades de empleo en todas las regiones de El Salvador, como ponen de relieve varias experiencias piloto de fortalecimiento de la EFTP desarrollados por FOMILENIO en colaboración con el MINED en las zonas Norte y Costera desde 2007. El proyecto piloto incluyó varias actividades que iniciaron con un inventario y una evaluación de necesidades para entender los requisitos de formación por parte de los empleadores. Se seleccionaron tres sectores para el desarrollo prioritario de nuevos programas de estudio de EFTP secundaria y módulos de formación (agroindustria, innovación y servicios) en la zona Costera. Las actividades de proyecto incluyeron grandes inversiones en infraestructura, formación docente, módulos de formación basados en competencias y evaluación de planes de estudios (incluidas habilidades técnicas y socioemocionales) y de estudiantes.[42] La evaluación por asignación aleatoria mostró que la matriculación aumentó, los resultados de aprendizaje mejoraron, con puntajes generales y en ciencias más altos en la PAES que en grupos de comparación, y que las becas fueron cruciales para aumentar las tasas de progresión y graduación en EFTP. Las tasas de empleo fueron ligeramente más bajas de lo previsto, pero se explican porque graduados eligieron seguir sus estudios en otras instituciones en vez de entrar en el mercado laboral (Campuzano et al., 2016[198]).

Más allá de la EFTP en el nivel secundario, la creación del Modelo Educativo Gradual de Aprendizaje Técnico (MEGATEC) respondió a la necesidad de satisfacer la demanda de trabajo local y de formar a los jóvenes sobre las habilidades y competencias necesarias para la industria o para un empleador. Los MEGATEC actúan como puentes entre la EFTP y la educación postsecundaria y terciaria, que dotan a los estudiantes con competencias técnicas de más alto nivel, adaptadas al mercado laboral local (Recuadro 7.15). Como los estudiantes llegan de escuelas secundarias de EFTP mejoradas, los estudiantes matriculados en los MEGATEC están mejor preparados para la educación postsecundaria. Según la evaluación del MEGATEC Chalatenango, creado en la zona Norte, la matriculación aumentó y las becas fueron cruciales para la sostenibilidad de ese aumento. Las tasas de graduación aumentaron incluso más de lo esperado y llegaron a 85 % (Campuzano et al., 2016[198]).

Recuadro 7.15. MEGATEC

Hay 7 MEGATEC establecidos en el país para proporcionar una educación especializada secundaria y terciaria (*técnico superior* y título de Ingeniería) en las áreas de ciencias, construcción, turismo, tecnología y comercio para aproximadamente 6 000 estudiantes, de los cuales más del 50 % reciben estipendios de transporte, alimentación y conectividad. Los MEGATEC operan en gran coordinación con los empleadores y están organizados de tres maneras posibles:

- Separados entre el secundario alto (*educación media*) y la educación superior donde los programas están ligados a la transición de un nivel al otro. Se pueden completar con un diploma en la universidad, con maestrías o doctorados.
- Una combinación de educación y de formación, donde se une un mapa de habilidades al programa técnico.
- Una combinación de habilidad y competencias técnicas alineadas definidas por el empleador o el sector productivo.

Los MEGATEC se establecieron con el objetivo doble de formar al capital humano local de manera tal que se ayude a la economía local y regional. Las características principales de los programas de educación (certificaciones de calidad, alineación normativa con otros diplomas nacionales, modulables, flexibles) aseguran que los empleadores se asocien con la institución. Los estudiantes provenientes de hogares pobres pueden obtener becas y otras medidas de apoyo financiero para asistir a las escuelas. Cada MEGATEC está ubicado en una parte específica de la industria, servicio o producción del país, que orienta las competencias de cada instituto particular, que incluyen turismo, agricultura, ecología, construcción y el puerto.

Para ser atractivos y eficaces, los sistemas de EFTP tienen que ampliar el abanico de competencias que enseñan. Los sistemas de EFTP en El Salvador y otros lugares reciben a menudo críticas por su rigidez, el enseñar un abanico limitado de competencias (restringido a competencias técnicas, alfabetización y aritmética básica), y por no responder rápidamente a las necesidades cambiantes del mercado laboral.

La EFTP también tiene el potencial de salvaguardar a los estudiantes de los efectos negativos de las crisis económicas, que de otra manera podrían forzarlos a abandonar la educación general por razones financieras. Hacer un programa de formación laboral genera conexiones con el mercado laboral, y en algunos casos, ingresos y, por lo tanto, reduce el efecto de los golpes económicos en la educación. Hacer que la oferta de EFTP sea más flexible tiene los beneficios de atraer a diferentes grupos de alumnos, que pueden responder a las necesidades cambiantes de las comunidades. Los sistemas de EFTP necesitan ir más allá de proporcionar formación de habilidades no especializadas y de baja calidad en industrias que ya no están alineadas con el mercado económico local (Marope, Chakroun y Holmes (2015[199])). El programa *Entra 21,* conducido en El Salvador en la década del 2000, se centró en comprometer a los jóvenes con el trabajo, integrar las habilidades de vida y el desarrollo de las microempresas en el sector informal y fue particularmente exitoso en la atracción de poblaciones vulnerables, incluidos los jóvenes de hogares más pobres y que eran desempleados o no tenían suficiente trabajo (BID, 2009[200]). Todos los sectores económicos, ya sean formales o informales, pueden beneficiarse del desarrollo de habilidades en un sistema coordinado de EFTP.

Desarrollar una oferta formativa para la inclusión laboral y la mejora de cualificaciones

El Salvador debería ampliar su oferta de formación técnica y adaptarla a las necesidades identificadas en materia de competencias. Es necesario crear más institutos de formación técnica que ofrezcan los planes de estudios demandados por las empresas privadas, y las universidades deben adaptar su oferta formativa a las necesidades del sector privado. También debería promocionarse la formación profesional dual, que combina la formación con un largo período de prácticas en empresas. El aprendizaje práctico basado en el trabajo puede facilitar la transición de los centros escolares al mundo laboral (OCDE, 2019[182]). Es necesario transformar el INSAFORP con miras a promover el desarrollo de capital humano a través de las profesiones técnicas principales más demandadas (inglés, habilidades sociales, carreras técnicas específicas) (ESEN, 2019[170]). El Salvador también precisa mejorar la divulgación de información sobre la oferta de formación técnica disponible, asegurarse de que las personas tengan los incentivos adecuados e información suficiente para invertir en las competencias demandadas por el mercado de trabajo y mejorar la evaluación de los programas de educación técnica (FUSADES, 2018[174]; OCDE, 2019[182]; OCDE, 2015[191]).

El uso de formas novedosas de formación puede contribuir a reducir brechas de competencias en el Salvador de manera ágil. El desarrollo de “credenciales alternativas” a los programas universitarios en la educación postsecundaria se ha acelerado con el desarrollo de plataformas digitales de enseñanza y con su expansión durante la pandemia de COVID-19 (Kato, Galán-Muros and Weko, 2020[201]). Estas incluyen microcarreras, credenciales digitales y certificados profesionales. Las microcarreras o nanocarreras se distinguen por su currículo acotado[43] y por lo tanto corta duración, de menos de 12 meses. Al ofrecer

formación generalmente aplicada, las nanocarreras pueden apoyar la actualización rápida de competencias, aunque la evidencia en cuanto a su éxito es aún escasa (OCDE, 2021[202]) Como respuesta al impacto de la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral, varios países han incrementado el apoyo a la formulación y realización de formaciones cortas para mejorar las capacidades de los trabajadores, tanto apoyando a formadores (Hungría, Portugal, Costa Rica, Noruega y Japón, entre otros) como apoyando a estudiantes a través de becas (Australia, Hungría, Dinamarca o la provincia de Ontario en Canadá) (OCDE, 2021[203]) .

En El Salvador, varias instancias gubernamentales están impulsando nanocarreras con el objetivo de cerrar la brecha de competencias. Inicialmente han definido cinco para El Salvador, enfocadas al sector de *software* (programas en línea reconocidos o recomendados por empresas de Silicon Valley como Microsoft, Google o Amazon). Las nanocarreras tienen por objetivo promover el empleo internacional, *freelance* y el emprendimiento, y crear la base para una verdadera industria tecnológica en el país. El MINED está actualmente trabajando en un anteproyecto de ley para establecer la base legal y reconocer las nanocarreras. Una iniciativa presidencial pretende otorgar 20 000 becas a jóvenes salvadoreños para seguir una nanocarrera. Está previsto trabajar con la comunidad de empleadores nacional e internacional para estimular el interés en los graduados de estas nanocarreras (Gobierno de El Salvador, n.d.[204]).

La apuesta por las formas alternativas de formación debe acompañarse desde el Estado. Como se trata de un desarrollo novedoso, no existen estándares comúnmente aceptados de calidad o aceptación de las cualificaciones otorgadas por las nanocarreras. Algunos países han establecido estándares de calidad específicos para microcredenciales. Nueva Zelanda, un precursor en esta área, estableció estándares de calidad a través de la autoridad nacional de cualificaciones. Sin embargo, es necesario equilibrar el aseguramiento de calidad y la consiguiente aceptación por el mercado laboral con los beneficios que la agilidad y la flexibilidad de estos nuevos modos de formación pueden aportar (Kato, Galán-Muros and Weko, 2020[201]; OCDE, 2021[203]).

La necesidad de una reforma curricular inclusiva y basada en competencias

Los fundamentos del currículo nacional se plasmaron durante el proceso de Reforma Educativa iniciado a mediados de los años 90. El documento de referencia que marca los Fundamentos Curriculares de la Educación Nacional fue preparado por el MINED en 1997 (MINED, 1997[205]). A finales de la década de los 2000 se llevó a cabo una reforma que supuso la introducción del aprendizaje por competencias según el documento de política “Currículo al servicio del aprendizaje” (MINED, 2008[206]). En ese marco se revisaron la mayoría de los planes de estudios y herramientas pedagógicas para la educación básica y media que están aún disponibles en el MINED (MINED, 2022[207]). A pesar de incluir motivaciones ligadas al desarrollo de competencias, el marco sigue estando regido y organizado por materias.

Tras ese impulso inicial, se han dado procesos de reforma curricular más acotados. Estos se han llevado a cabo a través de proyectos específicos. Por ejemplo, a través del proyecto ESMATE de mejoramiento de aprendizajes en matemática en educación básica y educación media, se actualizó el conjunto de documentos curriculares y herramientas pedagógicas para matemáticas a partir del año 2016. Una importante contribución de estos avances es la inclusión explicita del enfoque por competencias, incluida el aprendizaje y la evaluación de los componentes competenciales (conocimientos, procesos y actitudes). Otros esfuerzos se han focalizado en desarrollar reformas anteriores e implementar nuevos modelos pedagógicos, por ejemplo en el marco del Sistema integrado de escuela inclusiva de tiempo pleno (USAID/MINED, 2013[208]).

Los cambios del entorno global requieren cambios en los sistemas educativos en todo el mundo. Un reciente informe de la OCDE identifica cuatro ejes comunes hacia los que distintos sistemas educativos están tendiendo en los últimos años para adaptar sus currículos a las necesidades del siglo XXI: (i) currículos digitales, (ii) currículos personalizados, (iii) currículos basados en competencias y contenidos transversales y (iv) currículos flexibles (OCDE, 2020[209]). Entre otros objetivos, estas reformas buscan

articular la introducción de competencias transformadoras clave (crear valor, tomar responsabilidad, reconciliar tensiones, dilemas, equilibrios y contradicciones), de habilidades cognitivas (como pensamiento crítico y resolución de problemas) y habilidades metacognitivas (aprender a aprender).

Una reforma curricular brindaría la oportunidad de implementar nuevos enfoques pedagógicos al tiempo que actualizar los perfiles de estudiantes para adaptarlos a las necesidades de país. El Gobierno de El Salvador ha anunciado una reforma curricular integral y la implantación de un nuevo modelo pedagógico como una de las estrategias de reforma educativa de la administración (MINED, 2022[210]), aunque al cierre de este informe, los contornos y estrategias de esta reforma no están establecidos.

La reforma deberá diseñarse teniendo en cuenta las dificultades de implementación de reformas pasadas y la experiencia internacional. Entre otros, esto supone una planificación adecuada de la reforma, incluidos los recursos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. También supone diseñar la reforma de manera participativa, generando una visión común, especialmente con los docentes, y empoderando a aquellos que la implementarán en todos los niveles y especialmente en el aula. También supone compaginar la reforma curricular con otras transformaciones educativas, como la digitalización, y reconocer la necesidad de cambios incrementales y estables aun cuando se persiguen transformaciones radicales (OCDE, 2020[209]).

Recomendaciones para aumentar la pertinencia de la educación

Prioridades	Recomendaciones detalladas
4. Aumentar la pertinencia de la educación para mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes salvadoreños y reforzar su compromiso con la educación.	
Prioridad 4.1. Desarrollar mecanismos para identificar la demanda de competencias de los sectores productivos y traducirlas en planes de estudios modernos y flexibles.	• Desarrollar una Estrategia de Competencias basada en las necesidades del país, que permita mejorar la oferta de educación y adaptarla a las necesidades identificadas en materia de competencias. • Desarrollar mecanismos para identificar la demanda de competencias de los sectores productivos y ajustar el currículo de la EFTP a través de consejos sectoriales de competencias u otros mecanismos de coordinación público-privada. • Reforzar los órganos de coordinación que actúan de enlace entre el sector privado, los centros educativos y las instituciones públicas. • Establecer y fortalecer más comités sectoriales de formación técnica y profesional. • Apoyar la articulación de los Sistemas de Educación Técnica y Formación Profesional, reforzando las instancias de coordinación y la capacidad de los entes que participan en ellos. • Desarrollar y adoptar un marco nacional de cualificaciones y perfiles de competencias en sectores prioritarios. • Establecer un mecanismo de reconocimiento de competencias que permita la entrada en el sistema de educación superior por trayectorias no tradicionales.
Prioridad 4.2. Mejorar la oferta de educación técnica y profesional y adaptarla a las necesidades identificadas en materia de competencias	• Reforzar la oferta de formación técnica y profesional, dedicando recursos a la creación de formaciones adaptadas a la demanda y al refuerzo institucional de formadores. • Impulsar un proceso de actualización de maquinaria y equipo en las instituciones educativas que permitan el desarrollo de competencias que faciliten su inserción laboral. • Desarrollar becas, transferencias y otros incentivos financieros para completar la educación y la formación. • Promover vínculos entre instituciones de capacitación y formación, instituciones públicas, empresas e industria y la sociedad civil • Impulsar el desarrollo de prácticas formales, de sistemas de aprendizaje, de programas de pasantías y de formación entre escuelas y empleadores, especialmente a nivel local

Prioridades	Recomendaciones detalladas
Prioridad 4.3. Realizar una revisión del currículo nacional basado en competencias y centrado en los y las estudiantes	• Diseñar una reforma curricular basada en competencias que responda a las necesidades actuales y futuras • Diseñar un proceso participativo para el desarrollo curricular • Incluir en el currículo propuestas pedagógicas centradas en los y las estudiantes y propuestas adaptadas a los diferentes ámbitos educativos (p. ej., áreas rurales).

Recuadro 7.16. Mejorar la pertinencia de la educación en El Salvador: aportes de dos talleres de políticas públicas

La pertinencia de la educación en El Salvador fue un tema clave tratado en dos de los talleres de políticas públicas realizados en el marco del Estudio Multidimensional de El Salvador, titulados “Del análisis a la acción: educación y competencias” y “Del análisis a la acción: acelerar la transformación productiva de El Salvador”. Este recuadro resume los resultados de ambos talleres bajo forma de un plan de acción para aumentar la relevancia de la educación.

Cuadro 7.8. Un plan de acción para aumentar la pertinencia de la educación

Prioridades	Plan de acción	Actores principales
Aumentar la pertinencia de la educación para mejorar las perspectivas de empleo de los jóvenes salvadoreños y reforzar su compromiso con la educación.		
Desarrollar mecanismos para identificar la demanda de competencias de los sectores productivos y traducirlas en planes de estudios modernos y flexibles		
• Desarrollar una Estrategia de Competencias basada en las necesidades del país, que permita mejorar la oferta de educación y adaptarla a las necesidades identificadas en materia de competencias.	• Realizar un inventario de instituciones y acciones de desarrollo de competencias. • Llevar a cabo un proceso participativo para elaborar una estrategia de competencias integral.	Sectores productivos, MINEDUCYT, INSAFORP, Ministerio de Trabajo, Academia (instituciones de educación superior y entes formadores), Ministerio de Economía
• Desarrollar mecanismos para identificar la demanda de competencias de los sectores productivos y ajustar el currículo, a través de mecanismos de coordinación público-privada.	• Creación de un observatorio del mercado laboral consolidado, con fuertes capacidades técnicas, capaz de integrar diferentes fuentes de información y dotado de recursos suficientes. • Frecuentes ejercicios de previsión y evaluación de competencias (análisis prospectivo de tendencias y oportunidades emergentes). • Consultas periódicas del sector productivo.	
• Reforzar los órganos de coordinación que actúan de enlace entre el sector privado, los centros educativos y las instituciones públicas, por ejemplo, creando más comités sectoriales de formación técnica y profesional, y fortaleciendo la coordinación entre Educación Técnica y Formación Profesional.	• Respaldar la creación de consejos de competencias sectoriales adicionales. • El Salvador podría plantearse también la creación de un consejo de competencias de alto nivel con un mandato más amplio, acorde con una estrategia nacional de competencias. • Respaldar la labor del Consejo de Coordinación de Educación Técnica y Formación Profesional. • Fortalecer los equipos técnicos de las instituciones que conforman el Consejo de Coordinación en términos de capital humano y capacidades.	
• Desarrollar y adoptar un marco nacional de cualificaciones y perfiles de competencias en sectores prioritarios.	• Elaborar una Clasificación Nacional de Ocupaciones. • Movilizar a los consejos de competencias sectoriales para desarrollar marcos de cualificaciones adaptados a la realidad del país.	
• Establecer un mecanismo de reconocimiento de competencias que permita la entrada en el sistema de	• Diseñar el sistema de acreditación de competencias tomando en cuenta a todos los sectores productivos.	

educación superior por trayectorias no tradicionales.	• Implementar el sistema. • Evaluar el sistema y sus componentes.	
Mejorar la oferta de educación técnica y profesional y adaptarla a las necesidades identificadas en materia de competencias		

• Reforzar la oferta de formación técnica y profesional, dedicando recursos a la creación de formaciones adaptadas a la demanda y al refuerzo institucional de formadores.	• Evaluar el sistema y sus componentes.
	• Crear más institutos de formación técnica e integrar más profesiones técnicas en la oferta educativa de institutos de formación técnica y universidades existentes, con arreglo a la demanda del sector productivo.
	• Actualizar los planes de estudio para lograr la pertinencia
	  o Armonizar la oferta educativa y formativa del INSAFORP con las profesiones y habilidades que requiere el sector privado.
	  o Introducir certificaciones por competencias que no son técnicas (p. ej., habilidades sociales).
	• Fortalecer las capacidades de las instituciones formadoras
	  o De educación superior para la educación por competencias
	  o Invertir en el equipamiento necesario para el desarrollo de la formación técnica e inserción laboral efectiva (herramientas, maquinarias, equipos, etc.).
	  o Establecer procesos de formación para docentes técnicos y personal directivo en desarrollo gerencial.
	• Mejorar la evaluación de los programas de educación técnica.
		MINEDUCYT
		Relaciones exteriores
		ESCO
		Cooperación internacional
		FANTEL

• Desarrollar becas, transferencias y otros incentivos financieros para completar la educación y la formación.	• Mejorar la divulgación de información sobre la oferta de formación técnica disponible • Crear incentivos adecuados para que las personas inviertan en las competencias demandadas por el mercado de trabajo • Fortalecer el Fondo de Becas y unificar los diferentes fondos • Establecer un sistema unificado de otorgamiento de becas (promover, seleccionar, asegurar oportunidades equitativas).	

• Promover vínculos entre instituciones de capacitación y formación, instituciones públicas, empresas e industria y la sociedad civil.	• Establecer nuevos marcos regulatorios que faciliten la participación de la industria y la sociedad civil en los consejos de administración de las instituciones de educación superior e instituciones de investigación y promuevan consultas con las partes interesadas de industria y sociedad civil en los procesos de toma de decisiones de estas instituciones.
	• Fomentar la “co-creación” que involucra a la industria, la sociedad civil, la academia y el gobierno, por ejemplo, a través de:
	  o Laboratorios de investigación conjuntos de instituciones de educación e investigación y de la industria.
	  o La movilidad de los investigadores entre empresas e instituciones académicas o de investigación.
	  o El establecimiento de nuevas instituciones intermediarias
	  o El fomento del emprendedurismo y la investigación de los alumnos a las escuelas secundarias, institutos de formación técnica y universidades.
	• Definir los presupuestos para los diferentes proyectos de co-creación y asegurar suficientes recursos financieros.
	• Promover eventos periódicos entre los diversos actores para nutrir vínculos y el conocimiento sobre oferta y demanda de competencias.
	• Crear incentivos a las empresas que ofrecen pasantías.	

• Impulsar el desarrollo de prácticas formales, de sistemas de aprendizaje, de programas de pasantías y de formación entre escuelas y empleadores, especialmente a nivel local.	• Fomentar la formación profesional dual (que combine capacitación con un largo período de prácticas en empresas) y de pasantías y prácticas profesionales • Desarrollar un marco y una base legislativa nacional que permita impulsar el desarrollo de prácticas formales, de sistemas de aprendizaje, de programas de pasantías y de formación entre escuelas y empleadores, especialmente a nivel local. • Actualizar la normativa de gestión escolar para bachilleratos técnicos en relación con las pasantías y prácticas profesionales.	
Diseñar y desarrollar una estrategia de reforma curricular en el sistema de educación nacional que propicie el desarrollo de competencias		

• Diseñar la transformación del currículo nacional respondiendo a los desafíos globales y nacionales en todos los niveles educativos en donde el estudiante sea el protagonista. • Vincular a todos los sectores sociales del país en el diseño y desarrollo de la transformación curricular.	• Diseñar un nuevo currículo en todos los niveles y áreas y en todas las asignaturas. • Incluir una propuesta pedagógica centrada en los y las estudiantes. • Incluir propuestas pedagógicas pertinentes al área rural y formación específica a docentes en el área rural. • Impulsar la implementación del nuevo currículo.	MINEDUCYT, Relaciones Exteriores, INSAFORP, Ministerio de Hacienda, Sectores Productivos
• Proporcionar los recursos educativos a los centros educativos para impulsar la reforma.	• Creación de una mesa multisectorial de apoyo a la transformación curricular. • Gestionar recursos en el sector público y privado, además de la cooperación internacional. • Apoyar el plan de desarrollo profesional del docente.	
• Generar evidencia de los resultados y avances de la implementación de la estrategia.		
• Fomentar la profesionalización docente vinculada a la transformación del currículo.		

Fuente: Resultados del taller *Del análisis a la acción: Educación y competencias*.

Notas

[1] En 2021, el método de cálculo de las tasas netas de matrícula para la educación media se modificó para contar solo a alumnos de 16 y 17 años de edad, lo que dio como resultado un aumento de 4 puntos porcentuales respecto a 2020, a pesar de una bajada de la matrícula en términos absolutos.

[2] Un sistema educativo se considera completamente eficiente cuando los niños, niñas y jóvenes ingresan a la escuela a la edad correcta, se mueven de un nivel al siguiente cada año y completan la escolaridad.

[3] La tasa de deserción escolar al último grado de la educación primaria se define como el 100% menos la tasa de supervivencia al último grado de la educación primaria.

[4] El MINED publica datos de deserción intra-anual, es decir, la tasa de estudiantes que abandonan los estudios durante el curso en el que están matriculados, pero no de deserción interanual, es decir, la tasa de estudiantes que no siguen estudiando al inicio del curso siguiente. De ahí que las tasas de deserción publicadas por el MINED no coincidan con las tasas de deserción por ciclos derivadas de las tasas de supervivencia.

[5] Las tasas de asistencia de calculan con base en respuestas a la encuesta de hogares (EHPM) y difieren de las tasas de matriculación oficiales.

[6] Otras variables incluían el nivel de educación del jefe de familia, la residencia urbana, el género y la riqueza. También se examinaron muchas combinaciones de variables (p. ej., riqueza-geografía, riqueza-género).

[7] La asistencia escolar de los jóvenes de 15 años de edad provenientes de zonas rurales es de un 65.0 %.

[8] Las tasas de repetición son generalmente buenos predictores del abandono escolar antes de finalizar primaria, pero las tasas de repetición en El Salvador son relativamente bajas, alcanzando una cifra del 3.7 % y 3.6 % en educación primaria y secundaria en 2017, respectivamente.

[9] Por ejemplo, el 18 % de los varones de 14 años de edad estaban en la escuela primaria (2 años por encima de la edad) en comparación con el 9.6 % de niñas de la misma edad (MINSAL/UNICEF, 2016[55]).

[10] Los datos del MINED reportan 14 % y UNFPA 16 %.

[11] Las categorías incluidas como razón de abandonar son, además de embarazo, “Se fue a otra escuela”, “Abandonó el país”, “Los padres no quieren que asista a la escuela”, “Delincuencia”, “Muerte por asesinato del estudiante”, “Víctima de desplazamiento forzado” y “Víctima de pandillas“.

[12] En Chile, el gasto público en educación superior supone tan solo un 41 % del gasto total en educación superior, comparado con 70 % en el promedio de la OCDE (OCDE, 2021[47]).

[13] Por ejemplo, las mejoras en nutrición y las políticas de vacunación llevaron a una reducción de la tasa de mortalidad de menores de 5 años de edad del 32.8 por mil nacimientos en 2000 al 13.3 en 2019 (UNDESA, 2020[217]). Este capítulo se centra en el componente educativo del sistema de AEPI en El Salvador (educación preprimaria) por lo que no detalla las necesidades de la población menor de 3 años, pero cabe resaltar que aproximadamente un 2% de niños y niñas menores de 4 años de edad asistieron a programas de aprendizaje temprano en El Salvador en 2019.

[14] A nivel internacional, la primera infancia abarca edades de los 0 a los 8 años.

[15] Las tasas de asistencia derivan de la encuesta anual salvadoreña, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Las tasas de matriculación se basan en censos de la escuela y en datos de la población, respectivamente, recolectados y estimados por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, MINED, y el Ministerio de Economía, Dirección General de Estadísticas y Censos, (DIGESTYC).

[16] Las diferencias entre grupos son estadísticamente significativas al nivel del 0.05.

[17] En 2002, se convierte en el actual Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA).

[18] Es importante señalar que estimar la inversión pública en primera infancia de manera comparativa es más complejo que para otros niveles educativos, ya que puede tener presupuestos de otros ministerios y es diferente entre países. En muchos países, los estimados se limitan a las apropiaciones del presupuesto para la educación a la educación preprimaria. Para un análisis regional de inversiones ECD incluido El Salvador y otros 8 países, ver (UNICEF, UNESCO/IIEP and OEI, 2015[215]).

[19] En 2013, la UNESCO recomendó que un 10 % de los gastos públicos totales en educación se dedique a la educación preprimaria y que el 6 % del Producto Nacional Bruto (PNB) se dirija en todos los gastos públicos en educación (UNESCO, 2013[214]). En 2015, la Declaración de Incheon recomendó que al menos de un 15 % a un 20 % de los gastos gubernamentales totales deben utilizarse en educación, se propuso que el 2 % (o del 10 % al 20 %) del total de los gastos gubernamentales se gasten en la educación preprimaria (UNESCO, 2015[42]).

[20] Los estimados se calcularon asumiendo un aumento significativo de inscripciones a la preprimaria para alcanzar el acceso universal, así como un mayor gasto por estudiante para mejorar la calidad (p. ej., proporción de 20 niños por 1 adulto) y para tratar la marginalización.

[21] 17 % y 34 %, respectivamente (UNESCO, 2020[29]).

[22] El jefe de familia responde las preguntas en la EHPM.

[23] Ver por ejemplo Kirdar, Dayioglu y Koç (2014[219]) y Torun (2018[218]) para Turquía.

[24] Basado en 72 países con datos disponibles entre 2013 y 2018.

[25] Para examinar las distancias, los agrupamientos geográficos y los tamaños relativos para cada escuela se requieren datos que no están disponibles para este informe, pero la distancia y los costos de transporte son barreras y desafíos que llevan a la deserción escolar, especialmente para niños que vienen de hogares vulnerables.

[26] 2005-2008: Red Solidaria 2009-Presente: Comunidades Solidarias Rurales y Urbanas. Los municipios cubiertos por el programa se están incorporando en la Estrategia de Erradicación de Pobreza.

[27] Desde 2019, El Salvador se unió al Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) con otros seis países para proteger y ofrecer soluciones a víctimas de desplazamiento forzoso.

[28] Esta estimación refleja la pérdida de ingresos tributarios ligada a la reducción permanente de ingresos de las mujeres de menos de 20 años embarazadas en un solo año (2015).

[29] Los Centros Ciudad Mujer se sitúan en Colón, San Martín, Santa Ana, Usulután, San Miguel y Morazán,

[30] El Salvador no ha participado en muchas evaluaciones de aprendizaje internacionales: se limitan a TIMSS (2007) y al SERCE regional (2006) y más recientemente el ERCE (2019), para el cual solo resultados agregados estaban disponibles al momento de la elaboración de este informe.

[31] Basado en el test de lectura en los primeros cursos escolares (*Early Grade Reading Assessment,* EGRA), que mide habilidades tempranas de lectura, como el reconocimiento de las letras, la comprensión y la fluidez de la lectura.

[32] El nivel más bajo incluye el conocimiento más básico de la materia. En matemáticas, por ejemplo, los estudiantes en este grado saben cómo sumar y restar números enteros e identificar formas geométricas básicas. En El Salvador, solo el 50 % de los estudiantes pudo identificar dos triángulos del mismo tamaño (Martin, Mullis y Foy (2008[124])).

[33] Por ejemplo, evaluando competencias ligadas a la participación ciudadana o a la habilidad de generar un proceso de diálogo para la resolución de conflictos dentro de una evaluación de lenguaje.

[34] Janet Lorena de López, directora de Educación Básica (MINED). La enseñanza multigrado requiere metodologías y competencias específicas para enseñar a estudiantes de niveles diferentes, especialmente en los primeros grados para impartir habilidades fundamentales en matemáticas y lectura.

[35] Según las estimaciones de un informe de 2016, dos tercios de las escuelas unidocentes tan solo tienen clases por la mañana (MINED, 2016[86]).

[36] Estudios para países en desarrollo han demostrado que los materiales de enseñanza pueden mejorar las tasas de graduación y los resultados de aprendizaje, especialmente cuando se combinan con formación de los docentes en el uso de nuevos materiales, véase por ejemplo (Glewwe y Murlidharan (2015[220]), McEwan (2015[147])).

[37] La estimación de estudiantes tiene como fuente datos no publicados de UIS (Montoya and Barbosa, 2020[159]); cálculos basados en la proporción de hogares sin acceso a red eléctrica.

[38] Los países con niveles educativos superiores/inferiores son aquellos que pertenecen al 25 % con mejores/peores puntuaciones en cuanto a nivel educativo, medido como porcentaje de la población adulta en 1960. Las muestras incluyen 26 economías avanzadas y 51 economías en desarrollo y mercados emergentes.

[39] Entrevista con representantes del sector privado en El Salvador.

[40] Según entrevistas con miembros del sector privado salvadoreño.

[41] Ver, por ejemplo, Las habilidades para el progreso social de la OCDE; el Marco para elevar las habilidades hacia el empleo y la productividad (STEP) del Banco Mundial y el Informe de desarrollo mundial de 2013; y el Informe de Aprender Mejor de IDB (Busso et al., 2017[50]; Denboba et al., 2014[211]; OCDE, 2015[64]; Banco Mundial, 2012[222]).

[42] La formación de formadores se concentró en principios pedagógicos tanto para docentes de áreas generales como para especialistas de la industria.

[43] No existen estándares comúnmente aceptados, con nanocarreras que van de 1 a 60 créditos ECTS en instituciones de educación superior analizadas por la OCDE (60 créditos corresponden a un año de estudio a tiempo completo) (OCDE, 2021[202]).

Referencias

Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2017), "Skills mismatch, productivity and policies: Evidence from the second wave of PIAAC", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1403, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/65dab7c6-en. [171]

Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2015), "Labour Market Mismatch and Labour Productivity: Evidence from PIAAC Data", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1209, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5js1pzx1r2kb-en. [172]

AED (2005), *Basic education in El Salvador: Consolidating our foundations for quality and equal opportunities*, https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED491175.pdf. [133]

Alas, W., M. Linares and C. Ramos (2019), *Documento técnico base de propuesta de política pública: Prevención de la violencia en el entorno educativo*, FUNDAUNGO, FLACSO Programa El Salvador, UCA y UDB, El Salvador, https://www.fundaungo.org.sv/asset/documents/948. [117]

Alberti, J. (2018), *Modalidades Flexibles entre la innovación y la tradición en gestión educativa*, USAID, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00TF5Z.pdf. [12]

Alda, E. (2007), "School-Based Violence Prevention", *Technical Note*, No. 11, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://publications.iadb.org/publications/english/document/School-Based-Violence-Prevention.pdf. [111]

Alvarado, J. and R. Lazo (2019), "El vaso de leche medio vacío de los gobiernos del FMLN", *El Faro, 21 August 2019*, https://elfaro.net/es/201908/el_salvador/23575/El-Vaso-de-Leche-medio-vacío-de-los-gobiernos-del-FMLN.htm. [91]

Álvarez, F. (2020), *Análisis prospectivo del sistema educativo salvadoreño*, Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, Universidad Francisco Gavidia Editores, San Salvador, https://ri.ufg.edu.sv/jspui/handle/11592/9555. [154]

Asamblea Legislativa (2022), *Ley Crecer Juntos para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia, Decreto Legislativo 431 de 2022*, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/ACAFD675-FAA0-40FB-916F-A51C79A22F5E.pdf. [59]

Asamblea Legislativa (2018), *Ley de creación del Instituto Nacional de Formación Docente, Decreto Legislativo n.° 913 de 2018*, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/6CF05774-6122-451F-94B1-A4A2C21FB11F.pdf. [14]

Asamblea Legislativa (2009), *Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Decreto Legislativo n.° 839 de 2009*, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, San Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/615883C4-BDBD-483A-8914-159BCD9DD347.pdf. [21]

Asamblea Legislativa (1996), *Ley de la Carrera Docente, Decreto Legislativo n.° 665 de 1996*, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, El Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/C24C5BD8-683C-4557-B513-D65BCC5B651C.pdf. [9]

Asamblea Legislativa (1996), *Ley General de Educación, Decreto Legislativo n.° 917 de 1996*, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/52942136-A956-4314-A341-51078C2F08A6.pdf. [8]

Asamblea Legislativa (1995), *Ley de Educación Superior, Decreto Legislativo n.° 522 de 1995*, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, El Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/1C965843-7380-4DAE-93D1-5DD4407CB546.pdf. [10]

Asamblea Legislativa (1993), *Ley de Formación Profesional, Decreto Legislativo n.° 554 de 1993*, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, El Salvador, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/5F8151C9-3048-4111-A3B4-E73AD1C53B63.pdf. [17]

Atienzo, E., S. Baxter and E. Kaltenthaler (2017), "Interventions to prevent youth violence in Latin America: a systematic review", *International journal of public health*, Vol. 62/1, pp. 15-29, https://doi.org/10.1007/s00038-016-0909-6. [112]

Banco Mundial (2020), *El Salvador - Growing Up and Learning Together : Comprehensive Early Childhood Development in El Salvador Project*, Banco Mundial, Washington D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/402741583249715240/El-Salvador-Growing-Up-and-Learning-Together-Comprehensive-Early-Childhood-Development-in-El-Salvador-Project. [65]

Banco Mundial (2020), *El Salvador - SV Education Quality Improvement*, Banco Mundial, Washington D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/297531582576666346/El-Salvador-SV-Education-Quality-Improvement. [5]

Banco Mundial (2020), *Global Productivity - Trends, Drivers and Policies*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.worldbank.org/en/research/publication/global-productivity. [169]

Banco Mundial (2019), *El Salvador Early Childhood Care and Education Project (P171316)*, Banco Mundial, Washington D.C., http://documents1.worldbank.org/curated/en/510561570667747596/pdf/Concept-Project-Information-Document-PID-El-Salvador-Early-Childhood-Care-and-Education-Project-P171316.pdf. [58]

Banco Mundial (2019), *El Salvador: Income Support and Employability Project*, Banco Mundial, Washington D.C., https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ppar_elsalvadorincome.pdf. [183]

Banco Mundial (2019), *Implementation Completion and Results (ICR) Report: El Salvador Education Quality Improvement Project*, Banco Mundial, Washington D.C., http://documents1.worldbank.org/curated/en/379971563297966047/pdf/El-Salvador-Education-Quality-Improvement-Project.pdf. [3]

Banco Mundial (2016), *Enterprise Surveys - El Salvador (database)*, Banco Mundial, Washington D.C., https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploreeconomies/2016/el-salvador. [179]

Banco Mundial (2012), *World Development Report 2013: Jobs*, Banco Mundial, Washington D.C., https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/c7bc435a-d635-5136-aacf-7cf0f5f3c6cf. [222]

Banco Mundial (2011), *El Salvador - Education Quality Improvement Project Project Appraisal Document*, Banco Mundial, Washington D.C., http://documents1.worldbank.org/curated/en/877311468023099970/pdf/650340PAD0P12600disclosed0110220110.pdf. [7]

Bautista, T. et al. (2017), *Educación y Violencia: una mirada a las escuelas de El Salvador y Honduras: Las perspectivas sobre clima escolar, resiliencia y aulas disruptivas*, Ministerio de Educación, El Salvador, http://informativo.mined.gob.sv:8090/DNP/GPE/DPlan/Planificacion-Estrategica/Educacion-y-Violencia--una-mirada-a-las-escuelas-de-El-Salvador-y-Honduras.pdf. [101]

Best, A., B. Tournier and C. Chimier (2018), *Topical questions on teacher management*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, http://www.iiep.unesco.org/sites/default/files/english_final_topical_questions.pdf. [136]

BID (2009), *Final Report of the entra21 Program: Phase I: 2001-2007*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/publications/english/document/Final-Report-of-the-entra21-Program-Phase-I-2001-2007.pdf. [200]

Blindenbacher, R. and B. Nashat (2010), *The Black Box of Governmental Learning: The Learning Spiral - A Concept to Organize Learning in Governments*, World Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8453-4. [2]

Bolaños, J. and J. León (2008), *Findings of an integral study: Maras and gangs, community and police in Central America*, DEMOSCOPÍA, San José, https://publikationer.sida.se/contentassets/f5084da8a6004288aa1129a3e701163e/14801.pdf. [103]

Braga, M., D. Checchi and E. Meschi (2013), "Educational policies in a long-run perspective", *Economic Policy*, Vol. 28/73, pp. 45-100, https://doi.org/10.1111/1468-0327.12002. [84]

Britto, P. et al. (2016), "Nurturing care: promoting early childhood development", *The Lancet*, Vol. 389/10064, https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)31390-3. [48]

Busso, M. et al. (2017), *Learning Better: Public Policy for Skills Development*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://publications.iadb.org/publications/english/document/Learning-Better-Public-Policy-for-Skills-Development.pdf. [50]

Bustelo, M. et al. (2016), *Evaluación de Impacto del Proyecto Ciudad Mujer en El Salvador*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://publications.iadb.org/es/evaluacion-de-impacto-del-proyecto-ciudad-mujer-en-el-salvador. [110]

Campuzano, L. et al. (2016), *Evaluation of the Formal Technical Education Sub-Activity of the Human Development Project, El Salvador*, Mathematica Policy Research, Washington D.C., https://www.mathematica.org/download-media?MediaItemId={629FB49E-2AA2-4415-8B61-6960ED6168B1}. [198]

Castro, V. et al. (2018), *Proyecto Educación para la Niñez y Juventud Evaluación de Lectura Inicial en El Salvador: Informe Final*, United States Agency for International Development, Washington D.C., https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00TFBZ.pdf. [120]

Cecchini, S. and B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión", *Serie Políticas Sociales*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, https://www.cepal.org/es/publicaciones/41811-programas-transferencias-condicionadas-america-latina-caribe-tendencias (accessed on 3 August 2022). [94]

Cecchini, S. and A. Madariaga (2011), *Programas de Transferencias Condicionadas Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe*, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf. [95]

Centro de Desarrollo de la OCDE (2017), *Estudio de bienestar y políticas de juventud en El Salvador*, Proyecto OCDE-UE inclusión juvenil, París, https://www.oecd.org/dev/inclusivesocietiesanddevelopment/Estudio-de-bienestar-y-politicas-de-juventud-El-Salvador.pdf. [98]

Chaux, E. et al. (2017), “Classrooms in Peace Within Violent Contexts: Field Evaluation of Aulas en Paz in Colombia”, *Prevention Science*, Vol. 18/7, pp. 828-838, https://doi.org/10.1007/s11121-017-0754-8. [113]

Clark, H. et al. (2020), “A future for the world’s children? A WHO–UNICEF–Lancet Commission”, *The Lancet*, Vol. 395/10224, pp. 605-658, https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32540-1. [49]

Colantuoni, S. (2020), “The Largest Aircraft Maintenance Center in Latin America is in El Salvador”, *The Central American Group* 17 Feburary 2020, https://www.thecentralamericangroup.com/largest-aircraft-maintenance-center-in-latin-america/. [192]

Comisión Educativa (2016), *The Learning Generation: Investment in education for a changing world*, The International Commission on Financing Global Education Opportunity, https://report.educationcommission.org/report/. [43]

CONED (2016), *Plan El Salvador Educado: Por el derecho a una educación de calidad*, Consejo Nacional de Educación, San Salvador, https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_el_salvador_0214.pdf. [16]

Cornell University, INSEAD, and WIPO (2020), *The Global Innovation Index 2020: Who Will Finance Innovation?*, Cornell University, INSEAD, and the World Intellectual Property Organization, https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf. [181]

Corral, L. and G. Zane (2021), *Chimborazo Rural Investment Project: Rural Roads Component Impact Evaluation*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://publications.iadb.org/publications/english/document/Chimborazo-Rural-Investment-Project-Rural-Roads-Component-Impact-Evaluation.pdf. [89]

Cox, A. and M. Ureta (2003), “International Migration, Remittances, and Schooling: Evidence from El Salvador”, *Journal of Development Economics*, Vol. 72, pp. 429-461, https://doi.org/10.1016/S0304-3878(03)00115-9. [81]

Cuéllar-Marchelli, H. (2021), “Cerrar la brecha digital en educación: ¿qué debemos mirar más allá de la entrega de computadoras?”*, Notas de Política Pública*, No. 11, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, San Salvador, http://fusades.org/publicaciones/NPP_Brecha%20digital.pdf. [162]

Cuéllar-Marchelli, H. (2015), *El Salvador: El estado de las políticas públicas docentes*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, San Salvador, http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/Politicas%20publicas%20docentes%20en%20ES_PREAL.pdf. [134]

Cuéllar-Marchelli, H. and G. Góchez (2017), “La pertinencia de las estrategias para prevenir la violencia escolar en El Salvador”*, Serie de investigación*, No. 1-2017, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, San Salvador, https://fusades.org/publicaciones/SI_0117_violencia_escolar.pdf. [116]

Cuéllar-Marchelli, H., G. Góchez and A. López (2019), *Incorporación y uso de pruebas de aprendizaje en el ejercicio docente en El Salvador*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, San Salvador, https://fusades.org/publicaciones/serie-de-investigacion-incorporacion-y-uso-de-pruebas-de-aprendizaje-en-el-ejercicio-docente-en-el-salvador. [129]

De Brauw, A. and D. Gilligan (2011), "Using the Regression Discontinuity Design with Implicit Partitions The Impacts of Comunidades Solidarias Rurales on Schooling in El Salvador", *IFPRI Discussion Paper*, No. 01116, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., https://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/124943/filename/124944.pdf. [93]

de Melo, G., A. Machado and A. Miranda (2014), *The Impact of a One Laptop per Child Program on Learning: Evidence from Uruguay*, Banco de México, Ciudad de México, https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/documentos-de-investigacion-del-banco-de-mexico/%7BBCDB828F-93F5-0B87-63E4-C2A3F70AD014%7D.pdf. [160]

de Melo, G. et al. (2013), "Impacto del Plan Ceibal en el aprendizaje. Evidencia de la mayor experiencia OLPC", *Serie Documentos de Trabajo*, No. 13/13, Facultad de Ciencas Económicas y de Administración, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo, https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4235. [161]

Denboba, A. et al. (2014), *Stepping up early childhood development : investing in young children for high returns*, http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/10/20479606/stepping-up-early-childhood-development-investing-young-children-high-returns. [211]

Diálogo Interamericano (2016), *Construyendo una educación de calidad: un pacto con el futuro de América Latina*, Fundación Santillana, Buenos Aires, https://fundacionsantillana.com/publicaciones/construyendo-una-educacion-de-calidad-un-pacto-por-el-futuro-de-america-latina/. [130]

Diálogo Interamericano; UNICEF (2021), *El Salvador: Informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia*, Diálogo Interamericano and UNICEF El Salvador, Antiguo Cuscatlán, El Salvador, https://www.thedialogue.org/analysis/el-salvador-informe-de-progreso-de-politicas-de-primera-infancia/. [73]

Díaz Alas, S. (2018), *Familia: espacio de oportunidades Estudio sobre el rol de la familia en la educación Una exploración profunda de las barreras educativas que surgen en el hogar*, Red Salvadoreña por el Derecho a la Educación, San Salvador, https://redclade.org/publicaciones/familia-espacio-de-oportunidades-estudio-sobre-el-rol-de-la-familia-en-la-educacion-una-exploracion-profunda-de-las-barreras-educativas-que-surgen-en-el-hogar/. [99]

DIGESTYC (2022), *Encuesta de Hogares de Propósitos Mútliples 2021 (database)*, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador, http://aplicaciones.digestyc.gob.sv/Repositorio_archivos/. [85]

DIGESTYC (2021), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2021*, Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), Ministerio de Economía, San Salvador, http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html?download=820%3Apublicacion-ehpm-2021. [28]

DIGESTYC (2021), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2020*, Dirección General de Estadística y Censos, San Salvador, http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html. [31]

DIGESTYC (2020), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 (database)*, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador, https://onec.bcr.gob.sv/encuesta-de-hogares-de-propositos-multiples-ehpm/. [35]

DIGESTYC (2019), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2018*, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minec/documents/307677/download. [30]

DIGESTYC (n.d.), *DIGESTYC homepage*, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador, http://www.digestyc.gob.sv (accessed on 10 July 2021). [23]

Echazarra, A. and T. Radinger (2019), "Learning in rural schools: Insights from PISA, TALIS and the literature", *OECD Education Working Papers*, No. 196, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/8b1a5cb9-en. [166]

Edwards, D., P. Martin and I. Flores (2015), "Education in El Salvador: Past, present, prospects", in Posner, C., C. Martin and A. Elvir (eds.), *Education in Mexico, Central America and the Latin Caribbean*, Bloomsbury Publishing, New York, https://www.academia.edu/24476473/Education_in_El_Salvador_Past_present_prospects. [11]

Engle, P. et al. (2011), "Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries", *Lancet*, Vol. 378/9799, pp. 1339-53, https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60889-1. [52]

ESEN (2019), *Una propuesta para el progreso de El Salvador: tareas pendientes para el desarrollo económico*, Escuela Superior de Economía y Negocios, Fundación para la Educación Superior, Santa Tecla, El Salvador, https://www.esen.edu.sv/wp-content/uploads/documentos/una_propuesta_para_el_progreso_de_el%20salvador.pdf. [170]

Estrategia & Negocios (2013), "Plycem invirtió US$4M en El Salvador en dos años", *Estrategia & Negocios* 13 June, https://www.estrategiaynegocios.net/empresasymanagement/empresas/460840-330/plycem-invirtio-us4m-en-el-salvador-en-dos-anos. [193]

Falk, D. et al. (2019), *Landscape Review: Teacher Well-being in Low Resource, Crisis, and Conflict-affected Settings*, Education Equity Research Initiative, Washington D. C., https://www.edu-links.org/sites/default/files/media/file/TWB%20Landscape%20Review_June%202019.pdf. [150]

FEDISAL; FUSALMO; AIS; Universidad Don Bosco; EDYTRA; FUNPRES; FHI 360 (2015), *Education for Children and Youth Project, Grant Agreement 519-A-13-00001. Quarterly Report No. 10 April – June 2015 Q3FY2015*, United States Agency for International Development, Washington D.C., https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00MPFH.pdf. [118]

FES (2016), *¿Qué es una buena escuela? Una propuesta de índice de calidad escolar*, Fundación para la Educación Superior, Escuela Superior de Economía y Negocios, Santa Tecla, El Salvador, http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/2739/1/Que%CC%81%20es%20una%20buena%20escuela.pdf. [153]

FHI 360 (2016), *Teacher Learning Circles: Space for teachers to improve learning for at-risk students in El Salvador*, https://www.fhi360.org/news/teacher-learning-circles-space-teachers-improve-learning-risk-students-el-salvador. [152]

Florez, A. and S. Jayaram (2016), *Bridging the Skills Gap: Insights from Employers, Educators, and Youth in Latin America and the Caribbean*, FHI 360, https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-bridging-skills-gap-overview.pdf. [178]

FOMILENIO II (2020), *Informe de rendición de cuentas 2019*, FOMILENIO II, Millennium Challenge Corporation, https://issuu.com/fomilenioii/docs/rdc_2019_. [185]

FOMILENIO et al. (2019), *Política de articulación de la educación técnica, la formación profesional y el aparato productivo*, FOMILENIO II, Government of El Salvador, INSAFORP and Millennium Challenge Corporation, https://issuu.com/fomilenioii/docs/pol_tica_de_articulaci_n. [18]

Francis, R., P. Martin and N. Burnett (2018), *Affordable Non-state Schools in El Salvador*, : Prepared for the USAID Education in Crisis and Conflict Network by Results for Development, United States Agency for International Development, https://www.r4d.org/wp-content/uploads/El-Salvador-Case-Study_Final-Version3_May24_2018-.pdf. [102]

FUSADES (2021), *Encuesta de Competitividad Empresarial*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Economico y Social, El Salvador, https://fusades.org/publicaciones/DEC_ECE0121.pdf. [175]

FUSADES (2019), *Informe de Coyuntura Social 2018-2019*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, El Salvador, https://fusades.org/publicaciones/informe-de-coyuntura-social-2018-2019. [87]

FUSADES (2018), *Informe de coyuntura social 2017-2018*, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, El Salvador. [174]

Gardiner, S. and E. Gustafsson-Wright (2016), *South Africa is the first middle-income country to fund impact bonds for early childhood development*, Education plus development, Brookings Institution, Washington D.C., https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2016/04/06/south-africa-is-the-first-middle-income-country-to-fund-impact-bonds-for-early-childhood-development/. [78]

Gavin, M. et al. (2017), *El Salvador Education Sector Assessment*, United States Agency for International Development, El Salvador, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00n65r.pdf. [122]

Gertler, P. et al. (2013), "Labor market returns to early childhood stimulation : a 20-year followup to an experimental intervention in Jamaica", *NBER Working Paper*, No. 19185, https://www.nber.org/papers/w19185. [60]

Glewwe, P. and K. Muralidharan (2015), "Improving School Education Outcomes in Developing Countries: Evidence, Knowledge Gaps, and Policy Implications", in Hanushek, E., S. Machin and L. Woessmann (eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Elsevier, https://econweb.ucsd.edu/~kamurali/papers/Published_Book_Chapters/School_Education_Developing_Countries.pdf. [220]

Gobierno de El Salvador (n.d.), *Nano-carreras tecnológicas - Propuesta de una iniciativa presidencia para el crecimiento económico*, Powerpoint presentation. [204]

González, L. and M. Avelar (2019), *¿Quiénes son los formadores de docentes en El Salvador? Condiciones educativas y sociales*, Instituto Nacional de Formación Docente, El Salvador, https://infod.edu.sv/wp-content/uploads/2019/06/quienes-son-los-formadores-de-docentes.pdf. [137]

Gutiérrez, D., G. Martin and H. Ñopo (2020), "The Coronavirus and the Challenges for Women's Work in Latin America", in López-Calva, L. et al. (eds.), *The Socio-Economic Implications of the Covid-19 Pandemic: Ideas for Policy Action*, https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/undp-rblac-Socio-Economic-Implication-Volumen1-EN.pdf. [212]

Hanushek, E. and L. Woessmann (2015), *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*, The MIT Press, http://ebookcentral.proquest.com/lib/princetonalumni/detail.action?docID=3339973. [132]

Heckman, J. et al. (2010), "The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program", *Journal of Public Economics*, Vol. 94/1–2, pp. 114-128, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2009.11.001. [68]

Heckman, J., R. Pinto and P. Savelyev (2012), "Understanding the Mechanisms through Which an Influential Early Childhood Program Boosted Adult Outcomes"*, NBER Working Papers*, No. 18581, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, http://www.nber.org/papers/w18581. [69]

INSAFORP (2020), "FOMILENIO II transfiere herramientas al consejo de coordinación de educación técnica y formación profesional", *Instituto Salvadoreño de Formación Profesional*, http://www.insaforp.org.sv/index.php/comunicacion-institucional/noticias-menu/861-fomilenio-ii-transfiere-herramientas-al-consejo-de-coordinacion-de-educacion-tecnica-y-formacion-profesional. [189]

INSAFORP (n.d.), "página web de INSAFORP", *Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, San Salvador*, https://www.insaforp.org.sv/ (accessed on 1 October 2020). [180]

ISNA (2019), *La situación del embarazo en adolescentes en El Salvador*, Instituto Salvadoreño para el Desarollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/isna/documents/317311/download. [109]

Jaramillo, S. (2020), "COVID-19 and Primary and Secondary Education: The Impact of the Crisis and Public Policy Implications for Latin America and the Caribbean", in López-Calva, L. et al. (eds.), *The Socio-Economic Implications of the Covid-19 Pandemic: Ideas for Policy Action*, https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/undp-rblac-Socio-Economic-Implication-Volumen1-EN.pdf. [90]

Jung, H. and A. Hasan (2014), "The impact of early childhood education on early achievement gaps : evidence from the Indonesia early childhood education and development (ECED) project"*, Policy Research Working Paper*, No. 6794, World Bank, Washington D.C., https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/317381468038953682/the-impact-of-early-childhood-education-on-early-achievement-gaps-evidence-from-the-indonesia-early-childhood-education-and-development-eced-project. [61]

Kato, S., V. Galán-Muros and T. Weko (2020), "The emergence of alternative credentials", *OECD Education Working Papers*, No. 216, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b741f39e-en. [201]

Kirdar, M., M. Dayioglu and I. Koç (2014), "Does Longer Compulsory Education Equalize Schooling by Gender and Rural/Urban Residence?", *Discussion Paper Series*, No. 7939, Institute for the Study (IZA), http://ftp.iza.org/dp7939.pdf. [219]

Kline, R. (2002), "A Model for Improving Rural Schools: Escuela Nueva in Colombia and Guatemala", *Current Issues in Comparative Education*, Vol. 2/2, pp. 170-181, https://www.tc.columbia.edu/cice/pdf/25665_2_2_Kline.pdf. [145]

López, A. (2015), "Plycem, pionera en uso de robots desde sus plantas en Centroamérica", *Estrategia & Negocios* 23 October, https://www.estrategiaynegocios.net/inicio/893405-330/plycem-pionera-en-uso-de-robots-desde-sus-plantas-en-centroam%C3%A9rica. [194]

Luna, Ó. and J. Candray (2019), "Formación docente en El Salvador: Implicaciones en la educación salvadoreña", *Realidad y Reflexión*, Vol. 50/50, pp. 31-60, https://doi.org/10.5377/ryr.v50i50.9091. [15]

Lyche, C. (2010), "Taking on the Completion Challenge: A Literature Review on Policies to Prevent Dropout and Early School Leaving", *OECD Education Working Papers*, No. 53, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5km4m2t59cmr-en. [82]

Marope, P., B. Chakroun and K. Holmes (2015), *Unleashing the potential: transforming technical and vocational education and training*, United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, Paris, http://www.ibe.unesco.org/en/document/unleashing-potential-transforming-technical-and-vocational-education-and-training. [199]

Martin, D. et al. (2016), *Evaluación de los programas de premedia multigrado y telebásica en Panamá: Informe final de evaluación*, United Nations Children's Fund, New York, https://www.unicef.org/evaldatabase/files/Informe_Evaluacion_TB_y_MG_version_2017_FINAL_Panama_2016-001.pdf. [146]

Martin, M., I. Mullis and P. Foy (2008), *TIMSS 2007 International Mathematics Report: Findings from the IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eight Grades*, TIMSS & PIRLS International Study Center, Lynch School of Education, Boston College, https://timssandpirls.bc.edu/TIMSS2007/PDF/TIMSS2007_InternationalMathematicsReport.pdf. [124]

McEwan, P. (2015), "Improving Learning in Primary Schools of Developing Countries: A Meta-Analysis of Randomized Experiments", *Review of Educational Research*, Vol. 85/3, pp. 353-394, https://doi.org/10.3102/0034654314553127. [147]

McEwan, P. (2008), "Evaluating multigrade school reform in Latin America", *Comparative Education*, Vol. 44/4, pp. 465-483, https://doi.org/10.1080/03050060802481504. [148]

Mendez England & Associates (2017), *Mid-term Performance Evaluation for Education for Children and Youth (ECY) Activity 2011-2017*, United States Agency for International Development, Washington D.C., https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00ss4p.pdf. [119]

Menjivar, J. (2019), “Trabajo docente en El Salvador: salario, empleo y la crisis de empleabilidad del Magisterio salvadoreño”, *Revista Educación*, pp. 271-292, https://doi.org/10.15517/REVEDU.V43I1.28913. [141]

Merino, J. and L. Galdámez (2019), “Tribunal calificador de la carrera docente: discrecionalidad entre lo legal y lo ilegal”, *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 154, pp. 131-148, https://doi.org/10.5377/realidad.v0i154.10107. [138]

MH (2021), *Portal de Transparencia Fiscal*, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://www.transparenciafiscal.gob.sv/. [44]

MH (2009), “Resumen de la Situación Presupuestaria del Gobierno Central a Diciembre 2009”, *Boletín presupuestario*, No. 4, Ministerio de Hacienda, San Salvador, https://transparencia.mh.gob.sv/downloads/pdf/DC4338_BolPre-Oct-Dic-2009.pdf. [6]

Millán, T. et al. (2019), “Long-Term Impacts of Conditional Cash Transfers: Review of the Evidence”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 34/1, pp. 119-159, https://doi.org/10.1093/wbro/lky005. [96]

MINED (2022), “Currículo Nacional del Ministerio de Educación”, *Ministerio de Educación, San Salvador*, http://minedupedia.mined.gob.sv/doku.php?id=curriculo_nacional. [207]

MINED (2022), *Estadísticas e indicadores*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/2020/11/19/estadisticas-e-indicadores/. [13]

MINED (2022), *Estadísticas educativas*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/estadisticas-educativas.html (accessed on 15 July 2022). [25]

MINED (2022), *Titulares del MINED realizan un conversatorio con el personal técnico-administrativo como parte del proceso participativo de transformación curricular*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/2022/06/08/titulares-del-mined-realizan-un-conversatorio-con-el-personal-tecnico-administrativo-como-parte-del-proceso-participativo-de-transformacion-curricular/. [210]

MINED (2021), *Indicador: Porcentaje de estudiantes desertores*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/2020/11/19/estadisticas-e-indicadores/ (accessed on 17 November 2021). [33]

MINED (2021), *Plan Togoroz: Plan Estratégico Institucional 2019-2024*, Ministerio de Educación, San Salvador. [19]

MINED (2021), *Resultados de la Información Estadística de Instituciones de Educación Superior 2019*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/download/resultados-de-la-informacion-estadistica-de-ies-2019/. [139]

MINED (2020), *5.7 Distribución porcentual causas de retiro 2014-2018*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/indicadores/5.%20CONDICI%C3%93N%20Y%20CONTEXTO%20DE%20LOS%20ESTUDIANTES/5.7%20Distribuci%C3%B3n%20porcentual%20causas%20de%20retiro.pdf. [105]

MINED (2019), *Indicador 10.2 Centros educativos según cantidad de docentes*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/indicadores/10.%20RECURSOS%20ESCOLARES/10.2%20Centos%20educativos%20seg%C3%BAn%20cantidad%20de%20docentes.pdf. [144]

MINED (2018), *Informe de resultados PAES 2018*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/paes/2018/Informe%20de%20resultados%20PAES%202018.pdf. [121]

MINED (2018), *Observatorio MINED 2018 sobre los centros educativos públicos y privados subvencionados de El Salvador*, Ministerio de Educacíón, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mined/documents/281033/download. [143]

MINED (2018), *Programas Presupuestarios MINED Fortalecimiento del Sistema de Formacion Tecnica Profesional*, MINEDUCYT, http://informativo.mined.gob.sv:8090/DNP/GPE/DPlan/PP/PP-Fortalecimiento-del-Sistema-de-Formacion-Tecnica-Profesional.pdf. [26]

MINED (2016), *Observatorio Mined 2016 sobre los Centros Educativos Públicos Unidocentes*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.mined.gob.sv/EstadisticaWeb/observatorio/2016/OBSERVATORIO%20MINED%202016%20C.E.%20UNIDOCENTE.pdf. [86]

MINED (2015), *Ejes estratégicos del Plan Nacional de Educación en Función de la Nación*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/mined/documents/216876/download. [20]

MINED (2010), *Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral de la Primera Infancia*, Ministerio de Educación, San Salvador, https://web.oas.org/childhood/ES/Lists/Recursos%20%20Planes%20Nacionales/Attachments/417/20.%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Educaci%C3%B3n%20y%20Desarrollo.pdf. [57]

MINED (2008), *Currículo al servicio del aprendizaje*, Ministerio de Educación, San Salvador, http://minedupedia.mined.gob.sv/lib/exe/fetch.php?media=files:curriculo.pdf. [206]

MINED (1997), *Fundamentos Curriculares de la Educación Nacional*, Ministerio de Educación, San Salvador. [205]

Ministerio de Cultura (2020), *Gobierno lanza nuevos contenidos en Canal 10 con "Aprendamos en casa"*, Ministerio de Cultura, San Salvador, https://www.cultura.gob.sv/2020/11/30/gobierno-lanza-nuevos-contenidos-en-canal-10-con-aprendamos-en-casa/. [163]

MINSAL (2013), *Encuesta Mundial de Salud Escolar. Resultados El Salvador 2013*, Ministerio de Salud, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minsal/documents/403768/download (accessed on 21 January 2022). [100]

MINSAL/UNICEF (2016), *Encuesta Nacional de Salud de Indicadores Múltiples por conglomerados ENS 2014*, Ministerio de Salud, el Salvador, y Fondo de Naciones Unidas para la infancia, New York, https://www.unicef.org/elsalvador/informes/encuesta-nacional-de-salud-mics-2014. [55]

Moestue, H., L. Moestue and R. Muggah (2013), *Youth violence prevention in Latin America and the Caribbean: a scoping review of the evidence*, Organization of American States, Washington, D.C., https://www.oas.org/en/asg/moas/high_schools/34_MOAS_HS/annotated_agenda/documents/youth_protection_and_empowerment/NOREF_evaluations_youth_violence_LAC.pdf. [114]

Montes, K. (2018), *Deserción Escolar en El Salvador*, Proyecto de Educación para la Niñez y Juventud, United States Agency for International Cooperation and Government of El Salvador, https://www.fedisal.org.sv/wp-content/uploads/2017/11/Deserci%C3%B3n-Escolar-El-Salvador.pdf. [34]

Montoya, S. and A. Barbosa (2020), *The Importance of Monitoring and Improving ICT Use in Education Post-Confinement*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, http://uis.unesco.org/en/blog/importance-monitoring-and-improving-ict-use-education-post-confinement. [159]

Moreno Uriza, C. (2014), *La prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas en el contexto educativo. Prácticas promisorias en 14 países de América Latina y el Caribe*, United Nations Children's Fund, New York, https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-06/UVFINAL%20prev_vio_edu-2.pdf. [107]

Muroga, A. et al. (2020), *COVID-19: A Reason to Double Down on Investments in Pre-primary Education*, United Nations Children's Fund, New York, https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/COVID-19_A_reason_to_double_down_on_investments_in_pre-primary_education.pdf. [70]

Näslund-Hadley, E. (2020), *3000 profesores comparten sus experiencias de aprendizaje remoto COVID-19*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., https://blogs.iadb.org/educacion/es/docentescovid/. [165]

Naudeau, S. et al. (2011), *Investing in Young Children: An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation*. [53]

Neuman, M., K. Josephson and P. Chua (2015), *A Review of the Literature: Early Childhood Care and Education (ECCE) Personnel in Low- and Middle-Income Countries*. [54]

Norwegian Committee on Skills Needs (2018), *Mandate of Official Norwegian Committee on Skill Needs*, Norwegian Committee on Skills Needs, Oslo, https://kompetansebehovsutvalget.no/mandate-of-official-norwegian-committee-on-skill-needs/. [188]

Novella, R. et al. (2018), *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿Trabajar o estudiar?*, Inter-American Development Bank, Washington D.C, https://publications.iadb.org/es/millennials-en-america-latina-y-el-caribe-trabajar-o-estudiar. [123]

Nozal, A., N. Martin and F. Murtin (2019), "The Economy of Well-being: Creating opportunities for people's well-being and economic growth", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2019/02, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/498e9bc7-en. [1]

OCDE (2023), *Public spending on education* (indicator), https://doi.org/10.1787/f99b45d0-en (accessed on 1 April 2023). [45]

OCDE (2021), "Creditor Reporting System: Aid activities", *OECD International Development Statistics (database)*, https://doi.org/10.1787/data-00061-en. [77]

OCDE (2021), *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en. [47]

OCDE (2021), *Education in Brazil: An International Perspective*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/60a667f7-en. [38]

OCDE (2021), "Micro-credential innovations in higher education : Who, What and Why?", *OECD Education Policy Perspectives*, No. 39, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f14ef041-en. [202]

OCDE (2021), "Quality and value of micro-credentials in higher education: Preparing for the future", *OECD Education Policy Perspectives*, No. 40, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9c4ad26d-en. [203]

OCDE (2020), *PISA 2018 Results (Volume V) : Effective Policies, Successful Schools*, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ca768d40-en. [56]

OCDE (2020), *What Students Learn Matters: Towards a 21st Century Curriculum*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d86d4d9a-en. [209]

OCDE (2019), *OECD Skills Strategy 2019: Skills to Shape a Better Future*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264313835-en. [182]

OCDE (2019), *University-Industry Collaboration : New Evidence and Policy Options*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e9c1e648-en. [195]

OCDE (2019), *Working and Learning Together: Rethinking Human Resource Policies for Schools*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b7aaf050-en. [142]

OCDE (2018), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264298705-en. [187]

OCDE (2017), *OECD skills strategy diagnostic report: Mexico*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/OECD-Skills-Strategy-Diagnostic-Report-Mexico.pdf. [190]

OCDE (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, Getting Skills Right, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264252073-en. [186]

OCDE (2015), *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264208667-en. [191]

OCDE (2015), *Skills for Social Progress: The Power of Social and Emotional Skills*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264226159-en. [64]

OCDE (2015), *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264234833-en. [80]

OCDE (2013), *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264190658-en. [128]

OCDE (2011), *When students repeat grades or are transferred out of school: What does it mean for education systems?*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48363440.pdf. [39]

OCDE (2008), *Sistemas de Cualificaciones: Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida*, Ministerio de Educación, España, Madrid, https://doi.org/10.1787/9789264063495-es. [196]

OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/leo-2018-en. [168]

OECD (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/69096873-en. [197]

OIT (2021), *Proporción de jóvenes que no están ocupados, ni estudian ni reciben formación (tasa nini)*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, https://ilostat.ilo.org/topics/youth/. [167]

OIT (2020), *Home - ILOSTAT - The leading source of labour statistics*, https://ilostat.ilo.org/. [213]

OMS/Centro colaborativo de la OMS para la prevención de la violencia (2010), *Violence prevention: the evidence*, World Health Organization and WHO Collaborating Centre for Violence Prevention, https://apps.who.int/iris/handle/10665/77936. [115]

Paxson, C. and N. Schady (2005), "Cognitive development among young children in Ecuador: the roles of wealth, health and parenting", *Policy Research Working Papers*, No. 3605, World Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/1813-9450-3605. [62]

Pineda, J. et al. (2021), *Procesos para la Continuidad Educativa en el Marco de la Emergencia Nacional por COVID19-Año 2020*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, San Salvador, http://informativo.mined.gob.sv:8090/DNP/GMGC/DGC/Mediciones-de-Calidad/Investigacion-Educativa--Encuesta---Procesos-para-la-Continuidad-Educativa---19-5-21.pdf (accessed on 21 February 2022). [164]

Proyecto Tuning América Latina (2007), *Lista de competencias genéricas identificadas en América Latina*, Universidad de Deusto, Bilbao, http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?option=content&task=view&id=217&Itemid=246. [177]

Psacharopoulos, G., C. Rojas and E. Velez (1992), "Achievement Evaluation of Colombia's "Escuela Nueva": Is Multigrade the Answer?", *Comparative Education Review*, Vol. 37, https://doi.org/10.1086/447190. [149]

Quiñónez, A., E. Lizama and R. Narváez (2018), *Diagnóstico de oferta y demanda de la Formación Inicial Docente en El Salvador*, Instituto Nacional de Formación Docente, San Salvador, https://infod.edu.sv/wp-content/uploads/2019/04/Diagnostico_ODFID_final.pdf. [140]

Richardson, E. (2014), *Teacher Motivation in Low-Income Contexts: An Actionable Framework for Intervention*, United Nations Educational, Scientific and Culteral Organization, Paris, http://www.teachersforefa.unesco.org/tmwg/blog2/wp-content/uploads/2015/03/Teacher-Motivation-in-Low-Income-Contexts.pdf. [135]

Riveros Rojas, M. (2013), *Diagnóstico sobre los Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana y Recomendaciones para la Formulación de un Proyecto de Sostenibilidad*, Secretaría de la Integración Centroamericana, San Salvador, https://intercoonecta.aecid.es/Gestin%20del%20conocimiento/Diagn%C3%B3stico95.pdf. [184]

Rodríguez Montano, G. (2018), *Evaluación del programa triple E: Educación y desarrollo integral de primera infancia, empoderamiento de familias y jóvenes y entorno protector comunitario en comunidades seleccionadas*, Global Society Consultores, San Salvador, https://evaluationreports.unicef.org/GetDocument?fileID=10299. [67]

Sanchez Chico, A. et al. (2020), "Impacts on school entry of exposure since birth to a conditional cash transfer programme in El Salvador", *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 12/3, pp. 187-218, https://doi.org/10.1080/19439342.2020.1773900/SUPPL_FILE/RJDE_A_1773900_SM6197.DOCX. [92]

Schady, N. (2006), "Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3869, World Bank, Washington D.C., https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/589551468016812642/early-childhood-development-in-latin-america-and-the-caribbean. [51]

SETEPLAN/MINEC-DIGESTYC (2019), *Medición Multidimensional de la Pobreza: Informe de Avance 2017*, https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/292/084/original/Informe_MMP_2017.pdf?1557182668. [40]

Singh, R. and S. Sarkar (2012), "Teaching quality counts: how student outcomes relate to quality of teaching in private and public schools in India", *Working paper*, No. 91, Young Lives, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a9a40f0b6497400069a/yl-wp91_singh_sarkar.pdf. [151]

Smidova, Z. (2019), "Educational outcomes: A literature review of policy drivers from a macroeconomic perspective", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1577, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/990801aa-en. [83]

Stromquist, N. (2014), *Out-of-School Children: Why Gender Matters?*, Out-of-School Children Initiative, UNICEF and UNESCO Institute of Statistics, https://www.allinschool.org/media/2006/file/Paper-OOSCI-Why-Gender-Matters-2014-en.pdf. [36]

Taddei, A. et al. (2016), *Modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno en El Salvador. Documento de sistematización*, Gobierno de El Salvador, https://www.aics.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/MODELO_DE_ESCUELA_INCLUSIVA_EL_SALVADOR_2017.pdf. [88]

Torun, H. (2018), "Compulsory Schooling and Early Labor Market Outcomes in a Middle-Income Country", *Journal of Labor Research*, Vol. 39/3, pp. 277-305, https://doi.org/10.1007/s12122-018-9264-0. [218]

Treviño, E. et al. (2016), *Informe de resultados TERCE: factores asociados*, UNESCO Office Santiago and Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean, Latin American Laboratory for the Assessment of Quality in Education, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243533.locale=en. [106]

UIS (2012), *Opportunities lost: the impact of grade repetition and early school leaving*, UNESCO Institute for Statistics, http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/opportunities-lost-the-impact-of-grade-repetition-and-early-school-leaving-en_0.pdf. [32]

UIS/TCG (2020), *SDG 4 Data – Technical Cooperation Group (TCG) on the Indicators for SDG 4*, UNESCO Institute for Statistics, Montreal, http://tcg.uis.unesco.org/data-resources/. [156]

UIT (2021), *Statistics (database)*, International Telecommunications Union, Geneva, https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx (accessed on 1 March 2021). [158]

UIT (2020), *Core indicators on access to and use of ICT by households and individuals*, International Telecommunications Union, Geneva, https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/statistics/2022/December/CoreHouseholdIndicators.xls. [157]

UNCRC (2018), *Concluding observations on the combined 5th and 6th periodic reports of El Salvador : Committee on the Rights of the Child*, United Nations Committee on the Rights of the Child, New York, https://digitallibrary.un.org/record/1654237?ln=en. [104]

UNDESA (2020), *United Nations Global SDG Indicators Database*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/ (accessed on 1 October 2020). [217]

UNDP (2021), *Evaluation of the effects, impacts and needs El Salvador is facing due to the double incidence of the COVID-19 pandemic and the tropical Storms Amanda and Cristóbal*, United Nations Development Programme, New York, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/climate-and-disaster-resilience/resilient-recovery/PDNA-and-CRNA-Assessments/Evaluation-of-the-effects-impacts-and-needs-El-Salvador-is-facing-due-to-the-double-incidence-of-the-COVID-19-pandemic-and-the-tropical-Storms-Amanda-and-Cristobal.html. [4]

UNESCO (2023), *SDG4 Indicators (database)*, UNESCO Institute of Statistics, http://sdg4-data.uis.unesco.org/, (accessed on 15 March 2023). [46]

UNESCO (2022), *Education dataset (dataset)*, UNESCO Institute of Statistics (UIS), http://data.uis.unesco.org/ (accessed on 10 June 2022). [24]

UNESCO (2021), *Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019): reporte nacional de resultados; El Salvador*, UNESCO Office Santiago and Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean; Latin American Laboratory for the Assessment of Quality in Education, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380247. [126]

UNESCO (2021), *Right to pre-primary education: a global study*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375332.locale=en. [22]

UNESCO (2020), *Education dataset (dataset)*, UNESCO Institute of Statistics, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, http://data.uis.unesco.org/ (accessed on 1 October 2020). [27]

UNESCO (2020), *Global education monitoring report, 2020: Inclusion and education: all means all*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373718. [29]

UNESCO (2019), *Regional Guidelines on Innovative Financing Early Childhood Care and Education (ECCE)*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371189.locale=en. [79]

UNESCO (2017), *Evaluación del aprendizaje: Garantía de un aprendizaje efectivo y relevante*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000260325_spa. [127]

UNESCO (2015), *Education 2030 Incheon Declaration and Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4*, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris, https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf. [42]

UNESCO (2013), *Proposed post-2015 education goals: Emphasizing equity, measurability and finance*, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220033.locale=en. [214]

UNFPA (2019), *Mapa de embarazos en niñas y adolescentes en El Salvador 2017 - First edition*, United Nations Population Fund, New York, https://elsalvador.unfpa.org/es/publications/mapa-de-embarazos-en-ni%C3%B1as-y-adolescentes-en-el-salvador-2017. [41]

UNICEF (2019), *A world ready to learn prioritizing quality early childhood education*, United Nations Children's Fund, New York, https://www.unicef.org/reports/a-world-ready-to-learn-2019. [71]

UNICEF (2019), *Global database: Violent discipline 2012-2018*, http://data.unicef.org. [108]

UNICEF (2019), *Global database: Violent discipline 2012-2018*, United Nations Children's Fund, New York, https://data.unicef.org/topic/child-protection/violence/violent-discipline/. [221]

UNICEF (2019), *UNICEF global resource guide on public finance for children in Early Childhood Development, Partners edition*, United Nations Children's Fund, New York, https://www.unicef.org/media/67226/file/Guide-on-public-finance-for-children-in-early-childhood-development-Partners-edition-2020.pdf. [72]

UNICEF (2018), *Invertir en nuestros niños: el norte común. Una propuesta de políticas transformadoras centrada en la infancia*, United Nations Children's Fund, New York, https://www.unicef.org/elsalvador/media/411/file/Invertir%20en%20nuestros%20ni%C3%B1os:%20el%20norte%20com%C3%BAn.pdf. [74]

UNICEF (2017), *Country Office Annual Report 2017 El Salvador*, United Nations Children's Fund, El Salvador, https://www.unicef.org/about/annualreport/files/El_Salvador_2017_COAR.pdf. [66]

UNICEF (2014), *2014 Informe de la Situacion de la Niñez y Adolescencia en El Salvador: Transformar inequidades en oportunidades para todas las niñas, niños y adolescentes*, https://www.unicef.org/elsalvador/sites/unicef.org.elsalvador/files/2018-12/Analisis_de_Situacion_de_la_Infancia_El_Salvador_UNICEF_2014.pdf. [97]

UNICEF/UIS (2011), *Global Initiative on Out-of-School Children. Conceptual and Methodological Framework (CMF)*, United Nations Children's Fund, and UNESCO Institute for Statistics, https://www.unicef.org/supply/files/LRPS_OSR_2015_9117512_ANNEX_B_CMF.pdf. [37]

UNICEF/WHO (2022), *Progress on drinking water, sanitation and hygiene in schools. 2000-2021 Data Update*, United Nations Children's Fund and World Health Organization, New York, https://washdata.org/sites/default/files/2022-07/jmp-2022-wins-data-update.pdf. [155]

UNICEF, UNESCO/IIEP and OEI (2015), *La inversión en la primera infancia en América Latina. Propuesta metodológica y análisis en países seleccionados de la región*, https://www.unicef.org/elsalvador/media/1026/file/UNICEF_ISPI_full_doc_201512.pdf. [215]

USAID/MINED (2013), *Elementos para el desarrollo de modelo pedagógico del sistema educativo nacional*, United States Agency for International Development and Ministry of Education of El Salvador. [208]

Vaquerano-Amaya, J. et al. (2017), *Una Aproximación al Perfil de Competencias Genéricas de los Graduados Universitarios que Ingresan al Mercado Laboral en El Salvador*, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", El Salvador, http://hdl.handle.net/11674/754. [176]

Vegas, E. and J. Petrow (2008), *Raising student learning in Latin America: the challenge for the 21st century*, World Bank, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-0-8213-7082-7. [125]

Ward, M. (2020), "PISA for Development: Out-of-school assessment: Results in Focus", *PISA in Focus*, No. 110, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/491fb74a-en. [131]

WEF (2019), *The Global Competitiveness Report 2019*, World Economic Forum, Geneva, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf. [173]

Yoshikawa, H. et al. (2007), *Early Childhood Education in Mexico: Expansion, Quality Improvement and Curricular Reform*, http://ideas.repec.org/p/ucf/inwopa/inwopa07-41.html. [63]

Yoshikawa, H. et al. (2007), "Early Childhood Education in Mexico: Expansion, Quality Improvement and Curricular Reform", *Innocenti Working Papers*, No. 2007-03, UNICEF Innocenti Research Centre, http://ideas.repec.org/p/ucf/inwopa/inwopa07-41.html. [216]

Zubairi, A. and P. Rose (2017), *Bright and Early: How financing pre-primary education gives every child a fair start in life Moving towards quality early childhood development for all*, Theirworld, https://theirworld.org/resources/detail/bright-and-early-report-on-financing-pre-primary-education. [75]

Zubairi, A., P. Rose and K. Moriarty (2019), *Leaving the youngest behind Declining aid to early childhood education*, Theirworld, https://s3.amazonaws.com/theirworld-site-resources/Reports/Theirworld-Leaving-The-Youngest-Behind-First-Edition-April-2019.pdf. [76]

8 Hacia una gobernanza pública sólida en El Salvador

Este capítulo analiza la gobernanza pública en El Salvador. La primera sección del capítulo ofrece un panorama de la capacidad del Centro de Gobierno (CdG) de El Salvador para alinear las políticas sectoriales con las prioridades gubernamentales y liderar la coordinación de acciones de conjunto de gobierno. La segunda sección analiza los instrumentos de planificación estratégica establecidos y plantea la importancia de desarrolla planes de acción detallados sujetos a restricciones presupuestarias y a recursos humanos y financieros. Por último, el capítulo ofrece un balance de las reformas emprendidas por El Salvador en áreas clave de la modernización del Estado como la gestión de recursos humanos, la política regulatoria, la transformación digital y la aplicación de principios de gobierno abierto para promover la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de partes interesadas. Las recomendaciones incluidas buscan mejorar las prácticas de gobernanza pública en El Salvador para brindar mejores servicios a los sus ciudadanos.

Introducción

Una gobernanza pública sólida se refiere a la forma en la que los gobiernos pueden diseñar la formulación de políticas públicas para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y mejorar los resultados; haciendo un uso estratégico de instrumentos de política pública y herramientas de gestión para lograr una toma de decisiones más eficaz y equitativa, así como reformas exitosas de manera sostenible e inclusiva.

El informe de Fase 1 de este Estudio Multidimensional de El Salvador (ver Capítulo 2) identificó desafíos clave en el área de gobernanza pública. Identificó como limitaciones clave la falta de institucionalización en ciertos sectores de políticas y la existencia de marcos legales obsoletos y mecanismos de coordinación complejos que obstaculizan la capacidad de la administración salvadoreña para desempeñar sus funciones de manera efectiva y estructural. También presentó algunos de los desafíos que enfrenta la modernización estatal, por ejemplo, en el área de gestión de recursos humanos.

Este capítulo analizará más en profundidad algunos de los temas clave de gobernanza pública identificados en la Evaluación Inicial y comparará a El Salvador con los estándares de la OCDE y buenas prácticas internacionales, así como con los datos disponibles sobre el desempeño de otros gobiernos en América Latina y la región del Caribe. Esta evaluación, que estará acompañada de una serie de recomendaciones prácticas que El Salvador podría considerar adoptar, puede ayudar a la administración salvadoreña a identificar posibles áreas de oportunidad para mejorar sus capacidades de formulación, implementación y evaluación de políticas y, en consecuencia, brindar mejores servicios a sus ciudadanos.

La primera sección de este capítulo proporciona un análisis introductorio del Centro de Gobierno (CdG) de El Salvador como actor clave para liderar los esfuerzos de coordinación gubernamental integral entre las unidades y agencias administrativas para promover la coherencia de iniciativas transversales y alinear las políticas sectoriales con las prioridades del gobierno, tanto en lo que refiere a políticas públicas como a iniciativas de modernización institucional. En particular, analiza el mandato actual, la composición y las disposiciones para dar parte de las instituciones y agencias que integran el CdG salvadoreño; y los mecanismos establecidos para coordinar tanto las estrategias gubernamentales integrales como las políticas sectoriales. También analiza cuál podría ser la mejor forma de apoyar la toma de decisiones por parte del jefe de Gobierno.

La segunda sección analiza los instrumentos de planificación estratégica implementados en El Salvador durante la última década e identifica posibles vías para la implementación de los compromisos políticos presentados en el *Plan Cuscatlán*, el principal documento estratégico utilizado actualmente por instituciones y agencias gubernamentales desde el cambio de gobierno en 2019. También se analiza la importancia de desarrollar planes de acción detallados teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias y otros recursos disponibles (humanos, materiales, etc.), al tiempo que se asegura un monitoreo efectivo del progreso realizado en su implementación.

La tercera sección ofrece un análisis de los esfuerzos de reforma emprendidos por El Salvador en áreas clave de la modernización estatal para mejorar la eficiencia de la administración pública. Destaca elementos como la armonización de la estrategia nacional de gestión del servicio civil, la simplificación de los procesos administrativos en la prestación de servicios públicos, la transformación digital para abordar las brechas digitales y mejorar los servicios prestados a los ciudadanos, y el uso de principios de gobierno abierto para promover la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas. Finalmente, el capítulo concluye con un resumen de las principales recomendaciones que El Salvador podría considerar adoptar.

Recuadro 8.1. *Del análisis a la acción*: Un taller de políticas públicas hacia una gobernanza pública sólida en El Salvador

La fase 3 del Estudio Multidimensional (*Del Análisis a la Acción)* se implementó principalmente a través de una serie de talleres de políticas públicas. En estos talleres se llevaron a cabo siguiendo una versión de la metodología de aprendizaje gubernamental de Blindenbacher y Nashat (2010[1]) adaptada especialmente para los Estudios Multidimensionales. La metodología aplica una serie de técnicas de facilitación para favorecer el intercambio de conocimiento y la voluntad de introducir y apoyar reformas en contextos complejos. A tenor del contexto de pandemia, varios de los talleres se llevaron a cabo de manera virtual.

El taller "Del análisis a la acción: Hacia una gobernanza pública sólida en El Salvador" se llevó a cabo de manera virtual los 28 y 29 de octubre de 2021. Reunió a 60 participantes de entidades públicas (Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Medio Ambiente, OPAMSS, ESCO, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, IAIP, Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Turismo), sector privado (Asociación de Distribuidores de El Salvador, CIFACIL, Amcham El Salvador, Key Process, Echo Technologies, CAMARASAL, Impact Hub), sociedad civil (FUNDAUNGO, CSTS, ISD), y academia (UNAB).

Los participantes llevaron a cabo un ejercicio de priorización entre los distintos temas tratados en este capítulo, y desarrollaron planes de acción en áreas prioritarias identificadas conjuntamente por la OCDE y la Presidencia de la República: Planificación estratégica, Monitoreo, Función pública, y Transparencia y Gobierno Abierto.

Los planes de acción indicados al final de las secciones relevantes de este capítulo están construidos con base en las contribuciones de los participantes. Muchos otros insumos obtenidos durante el taller están incluidos en el texto del informe.

Fuentes: Blindenbacher, R. and B. Nashat (2010[1]), *The Black Box of Governmental Learning: The Learning Spiral - A Concept to Organize Learning in Governments*, Banco Mundial, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8453-4.

El centro de gobierno en El Salvador

Los gobiernos están adoptando cada vez más políticas gubernamentales integrales para abordar los desafíos emergentes de políticas transversales (OCDE, 2020[2]). Con este fin, los países de la OCDE están fortaleciendo progresivamente las capacidades institucionales y financieras de sus centros de gobierno (CdG).

Según la OCDE, (OCDE, 2014[3]), el CdG es el organismo o grupo de organismos que brinda apoyo y asesoramiento directo al jefe de Gobierno/jefe de Estado, a su Gabinete y al Consejo de Ministros. Su mandato principal es "garantizar la coherencia y la prudencia de las decisiones gubernamentales y promover políticas estratégicas y coherentes basadas en evidencia" (Recuadro 8.2).

Recuadro 8.2. ¿Qué es el centro de gobierno?

Dependiendo del país, las instituciones que conforman el centro de gobierno (CdG) adoptan una gran variedad de nombres. En su definición ampliada, siguiendo Santiso, Lafuente y Alessandro (2013[4]), el CdG no solo se refiere a los órganos que dependen directamente del jefe de Gobierno/jefe de Estado, sino que también incluye otros órganos o agencias que realizan funciones gubernamentales transversales en toda la administración nacional.

Tradicionalmente, las funciones del CdG se limitaban a las de una unidad administrativa que apoyaría al jefe de Gobierno/jefe de Estado y su Gabinete en sus actividades diarias. Sin embargo, en los países de la OCDE, los centros de gobierno están ampliando su rol estratégico en áreas como coordinación, planificación, comunicación y monitoreo de las políticas públicas, entre otras.

Según el informe de la OCDE *Centre Stage* 2: *La organización y funciones del centro de gobierno* (OCDE, 2018[5]), las cinco principales tareas prioritarias del centro de gobierno identificadas por los países de la OCDE son:

- Apoyo en la toma de decisiones por parte del jefe de Gobierno y el Gabinete.
- Coordinación de políticas en todo el gobierno, lo cual implica cada vez más prioridades o iniciativas de políticas transversales.
- Planificación estratégica gubernamental integral.
- Comunicación de los mensajes del Gobierno al público y a toda la administración.
- Monitoreo de la implementación de la política gubernamental.

Fuente: Santiso, Lafuente y Alessandro (2013[4]), *The Role of the Center of Government: A Literature Review*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/en/role-center-government-literature-review; (OCDE, 2018[5]), *Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf.

La primera sección de este capítulo analizará cómo se está desempeñando el CdG de El Salvador en algunas de estas áreas clave de trabajo, identificadas por los países de la OCDE como tareas prioritarias.

Un centro de gobierno fragmentado limita la capacidad del Gobierno para abordar desafíos multidimensionales

Los países se enfrentan a una serie de desafíos políticos complejos multidimensionales, como el cambio climático, la migración masiva y los ingresos limitados, que han demostrado ser particularmente difíciles de abordar, ya que requieren enfoques integrados que vayan más allá de silos políticos. El Salvador no es la excepción. Los riesgos del cambio climático son cada vez más apremiantes y se espera que afecten la producción agrícola del país, con un costo de alrededor del 7.2 % del PIB para 2030 (CEPAL, 2018[6]). La inseguridad y la búsqueda de mejores oportunidades económicas han desencadenado oleadas de migración interna y externa, que requieren de planes ambiciosos de infraestructura y urbanización para brindar servicios básicos y limitar el impacto ecológico de estos cambios demográficos (Knox, 2018[7]). Como muchos otros países de la región de América Latina y el Caribe (ALC), El Salvador también sufre de bajos ingresos y capacidad fiscal. Por ejemplo, en 2019, los impuestos solo representaron el 20.4 % del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE del 34.2 % (OCDE et al., 2019[8]), lo que limita severamente el espacio fiscal del Gobierno. Si bien son desalentadoras, estas previsiones no son exclusivas de El Salvador, ya que las “megatendencias” cada vez más complejas, como los cambios demográficos, las innovaciones tecnológicas y las crisis financieras, están afectando a todos los gobiernos de la OCDE (Laegreid et al., 2015[9]).

Abordar estos desafíos complejos y transversales requiere de un enfoque coherente de gobernanza integral que trascienda los silos administrativos tradicionales para diseñar, implementar y evaluar respuestas a través de una coordinación sostenida entre diferentes unidades administrativas (OCDE, 2020[2]). Si bien la coordinación horizontal eficaz siempre ha sido un desafío para los gobiernos, la atomización de las estructuras administrativas y el tamaño de muchos gobiernos han agravado estos problemas. En efecto, cuando los gobiernos crecen y se tornan más fragmentados, la mayoría de las partes interesadas con diferentes perspectivas ingresan en el proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas. Sin una coordinación adecuada entre las unidades gubernamentales, los responsables de la formulación de políticas pueden basar sus decisiones en información errónea, sesgada o incompleta, lo que resulta en servicios y políticas defectuosos, evaluados incorrectamente con respecto a los costos-beneficios, el impacto, la legalidad y la coherencia con las políticas existentes (Banco Mundial, 2018[10]).

En El Salvador, el centro de gobierno (CdG) ha evolucionado ampliamente durante las últimas décadas. Esta evolución conllevó la creación de un mayor número de unidades, lo que exige en cierta medida el desarrollo de mecanismos de coordinación más sólidos. El máximo órgano de toma de decisiones del Poder Ejecutivo salvadoreño, encargado de dar coherencia a la acción gubernamental, es el Consejo de Ministros, el cual está consagrado por el art. 166 de la Constitución del país (Asamblea Legislativa, 1983[11]). El Consejo de Ministros está compuesto por el presidente y el vicepresidente de la República y por los ministros de Estado. Además, el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (Consejo de Ministros, 1989[12]) establece tanto el marco institucional como el mandato de los distintos ministerios, mientras que también presenta otras figuras como los comisionados y subcomisionados presidenciales y las Secretarías de la Presidencia.

En este sentido, las principales instituciones que configuran el CdG de El Salvador son aquellas de la Presidencia. Considerando que la OCDE incluye en su definición analítica de centros de gobierno aquellas unidades que cumplen un rol transversal clave para la gobernanza pública y la coordinación de prioridades estratégicas tanto entre unidades de gobierno como entre niveles de gobierno, una definición más amplia del CdG también incluiría al Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Economía:

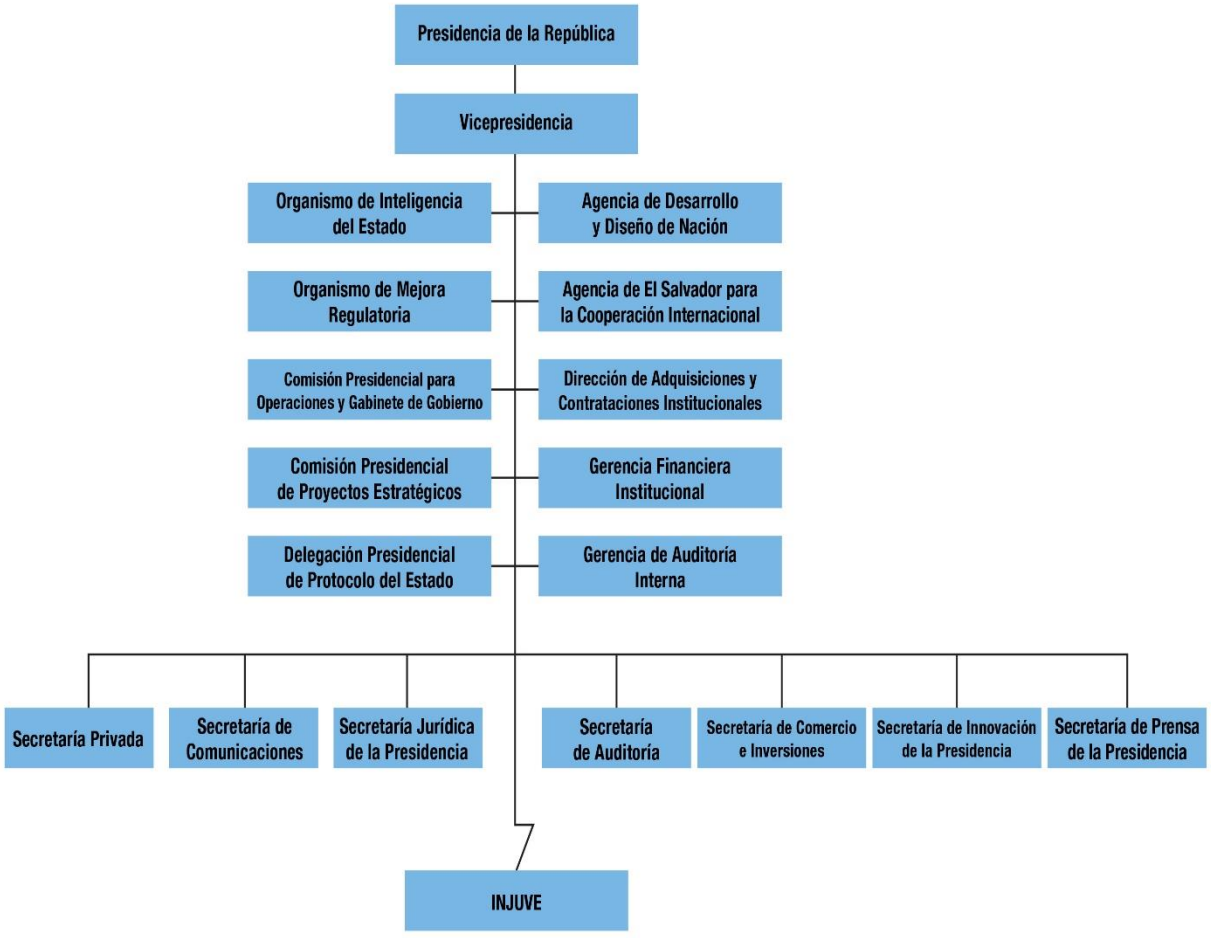
- **La Presidencia de la República**. Su estructura actual comprende la Presidencia, la Vicepresidencia, dos comisionados presidenciales, siete Secretarías, dos organismos, dos agencias un instituto y otros tres órganos institucionales (Gobierno de El Salvador, 2020[13]) (Gráfico 8.1). Las siguientes unidades de la Presidencia llevan a cabo funciones centrales del CdG en El Salvador:
  - El comisionado presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno está encargado de coordinar las instituciones del Órgano Ejecutivo, en línea con los objetivos del plan de gobierno general.
  - El comisionado presidencial de Proyectos Estratégicos es el encargado de planificar, coordinar y monitorear la ejecución de todos los proyectos y acciones prioritarios que le asigne el presidente; así como garantizar la pronta ejecución de las iniciativas presidenciales en las áreas de desarrollo social, seguridad, migración, trabajo, asuntos internacionales, industria, producción, tecnología, economía, finanzas, desarrollo, obras públicas y desarrollo territorial.
  - La Secretaría de Innovación es la unidad encargada de planificar, coordinar y promover las estrategias estatales de innovación y modernización del Estado, incluidas acciones de transformación digital. También tiene como objetivo desarrollar las capacidades de los funcionarios públicos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.
  - La Secretaría de Comercio e Inversiones es la unidad encargada de participar y representar los intereses nacionales en la formulación de políticas comerciales bilaterales, así como de

contribuir a la definición del posicionamiento nacional en las instituciones internacionales en el campo del comercio internacional y la inversión.

- La Secretaría de Comunicaciones es la unidad encargada de liderar la política de comunicación del gobierno. También tiene la tarea de coordinar el Comité Interinstitucional de Comunicaciones y actúa como portavoz del Gobierno a solicitud de la Presidencia.
- La Secretaría Privada es la unidad encargada de planificar, coordinar y administrar los recursos humanos y financieros dentro de la Presidencia.
- La Secretaría Jurídica es la unidad encargada de brindar asesoría legal al presidente en relación con los decretos legislativos, así como con los proyectos de textos normativos requeridos para la aplicación de las leyes. Esta unidad contribuye en la fase ejecutiva del procedimiento de formación de ley, en la que intervienen el presidente de la República y el Órgano Legislativo, denominado Asamblea Legislativa en El Salvador.
- La Secretaría de Auditoría es la unidad encargada de fortalecer los mecanismos de control interno de las instituciones del Ejecutivo, a través de acciones de control, medidas preventivas y correctivas.[1]
- El Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) es una institución desconcentrada, con autonomía funcional y técnica, adscrita a la Presidencia, encargada de liderar y coordinar la institucionalización del Sistema de Mejora Regulatoria, así como de velar por su implementación de acuerdo con la Ley para la Mejora Regulatoria (Asamblea Legislativa, 2019[14]).
- La Agencia de El Salvador para la Cooperación Internacional (ESCO) es la unidad encargada de coordinar la cooperación internacional en El Salvador, canalizando y organizando las necesidades de apoyo técnico y financiero.
- La Agencia de Desarrollo y Diseño de Nación es la unidad facultada para diseñar, programar, coordinar y dar seguimiento a planes, programas y proyectos transversales para el desarrollo, y a programas sectoriales determinados por el presidente.

- El **Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial** (MIGOBDT) juega un papel en la articulación de políticas en el territorio salvadoreño, sobre todo a nivel subnacional. Su mandato incluye funciones tan variadas como: gestión y administración de los centros de gobierno a nivel departamental, coordinación de la articulación de procesos de descentralización, promoción de iniciativas de desarrollo, o gestión del sistema de prevención y respuesta a emergencias y desastres. Así, cabe destacar que el actual organigrama del MIGOBDT (MIGOBDT, 2021[15]) incluye una Dirección de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, y una Dirección de Gobernaciones Políticas Departamentales y Administración de Centros de Gobierno, entre otros.
- El **Ministerio de Hacienda** es la institución del CdG a cargo de liderar y administrar las finanzas públicas, con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal en El Salvador, a la vez que promueve el desarrollo económico y social inclusivo. Su mandato incluye funciones relacionadas con la administración e innovación financiera, aduanas, impuestos internos, tesorería, gestión financiera, política económica y fiscal, presupuesto, inversión o crédito público, entre otras.

Gráfico 8.1. Organigrama de la Presidencia de El Salvador



Fuente: Gobierno de El Salvador (2020[13]), *Organigrama General de la Presidencia de la República 2019-2024,* Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/434194/download/.

La omnipresencia de los desafíos políticos multidimensionales y la atomización de las estructuras administrativas lleva la coordinación al frente de los desafíos de la gobernanza pública en El Salvador. Abordar desafíos apremiantes como el cambio climático, la urbanización, la inseguridad y el círculo vicioso de ingresos y capacidades limitadas depende estrechamente de mecanismos de coordinación sólidos. En este sentido, El Salvador ha realizado grandes avances mediante la creación de los gabinetes de gestión, como entes de coordinación, y la creación de los comisionados. Asimismo, se pueden identificar dos áreas clave de oportunidad en El Salvador: mejorar la claridad y promover esfuerzos de coordinación en la práctica; y relacionado a esto, el desarrollo de procedimientos, herramientas y metodologías claros para apoyar la toma de decisiones y alinear las prioridades gubernamentales.

El centro de gobierno podría beneficiarse de una mayor claridad en cuanto a funciones y responsabilidades

La naturaleza de la coordinación de políticas públicas requiere de la participación de múltiples partes interesadas y, por lo tanto, puede beneficiarse de arreglos institucionales sólidos. La claridad en funciones y responsabilidades tanto en el centro de gobierno como en ministerios de línea, pueden crear cierto grado de certeza y legitimidad, lo que implícitamente podría crear incentivos sobre otras partes interesadas para

que colaboren con el organismo coordinador, promoviendo sinergias y evitando la duplicación de esfuerzos.

El Gobierno salvadoreño comprende varios medios de coordinación. El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (Consejo de Ministros, 1989[12]) establece de manera amplia que el presidente de la República es responsable de coordinar las acciones de los ministerios. Dentro de las unidades del Centro de Gobierno (CdG), el comisionado presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno es el asignado a la promoción de la coordinación interinstitucional. Las unidades del CdG de la Presidencia no solo lideran sino que también participan en algunos mecanismos de coordinación institucionalizados como el Comité Interinstitucional de Comunicaciones, coordinado por la Secretaría de Comunicaciones. Además, la coordinación también está a cargo de otras Secretarías de la Presidencia, en particular de Comercio e Inversión, y de Innovación, que coordinan múltiples ministerios sectoriales en torno a líneas prioritarias específicas. La Secretaría de Innovación se encarga, por ejemplo, de coordinar el Comité Nacional de Ciberseguridad creado recientemente; mientras que la Secretaría Jurídica tiene entre sus atribuciones realizar gestiones y actividades de coordinación con todas las instituciones públicas, con el fin de propiciar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión gubernamental.

En áreas específicas de política, existen mecanismos permanentes e institucionalizados como los *gabinetes de gestión*. Estos gabinetes se constituyen como instancias de articulación institucional y gestión estratégica de áreas clave de política pública para el desarrollo del país, para lo cual realizan todas las acciones de coordinación necesarias para el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades del Plan General del Gobierno. El art. 2 del Reglamento de Creación de los Gabinetes de Gestión (Presidencia de la República de El Salvador, 2019[16]) establece doce gabinetes; de los cuales ocho de ellos se corresponden con los equipos de gobierno inicialmente identificados en el Plan Cuscatlán (como se verá más adelante en el capítulo), a los cuales se sumaron cuatro gabinetes especializados para las áreas de turismo, energía, control territorial y salud

Además, un mecanismo clave que fomenta la coordinación vertical (es decir, entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales/locales) en El Salvador es el Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo Territorial (CNODT). El CNODT es una entidad pública autónoma creada por el art. 14 de la Ley de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial (Asamblea Legislativa, 2011[17]) que está integrada por representantes de la Presidencia, varios ministerios sectoriales y gobiernos locales. El trabajo del CNODT es apoyado y complementado a nivel subnacional por los Consejos Departamentales de Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial (que incluyen también a representantes de la Presidencia, varios ministerios sectoriales, gobiernos municipales y otras entidades públicas), y por los concejos y asociaciones de municipios que pudieran conformarse *ad hoc*.

A pesar de la multiplicación de órganos e instrumentos destinados a liderar la coordinación de la acción gubernamental, la eficiencia de los mecanismos formales de coordinación existentes podría mejorarse a través de la operacionalización de algunas funciones. Estas incluyen, en particular, las funciones de la unidad de “coordinación de planificación estratégica, seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas intersectoriales” y de la unidad de “coordinación y monitoreo de inversión pública, calidad de servicios y proyectos insignia”, tal como se define en su organigrama (Gobierno de El Salvador, n.d.[18]). Estas unidades estarían destinadas a complementar la Dirección de Proyectos y la Dirección de Análisis del despacho del comisionado presidencial para Proyectos Estratégicos (Gobierno de El Salvador, 2019[19]). La Dirección de Proyectos se encarga del diseño, supervisión y ejecución de los proyectos definidos como estratégicos por la Presidencia y de acompañar a las entidades responsables durante su ejecución, mientras que la Dirección de Análisis tiene la tarea de evaluar la viabilidad técnica y financiera de los proyectos definidos como estratégicos de la Presidencia, exceptuando los proyectos de infraestructura, y de identificar opciones de financiación para ellos. En este sentido, el despacho del comisionado presidencial de Proyectos Estratégicos operaría más como una unidad de ejecución que diseña y monitorea la implementación de los proyectos, en lugar de intervenir en su ejecución.

El Salvador podría establecer una revisión periódica de la composición y los mandatos de los órganos que desempeñan las funciones del CdG después de cada transición de gobierno, con el fin de fortalecer la función estratégica del CdG. Los mandatos de ambos comisionados presidenciales se establecen formalmente en sus respectivos Decretos Ejecutivos, lo cual facilita la cooperación necesaria de otras instituciones y además les legitima en su función de asegurar que las prioridades ministeriales estén alineadas con las prioridades presidenciales (*challenge function*). Si bien la claridad es primordial, los CdG se caracterizan por la necesidad de equilibrar la estabilidad y la agilidad. Por lo tanto, algunas unidades o asignaciones del CdG pueden establecerse por tiempo limitado o estar destinadas a brindar asesoramiento que esté en línea con la perspectiva política del jefe de Gobierno. Las revisiones periódicas tendrían como objetivo identificar superposiciones, brechas y duplicaciones, así como unidades o asignaciones que necesiten una base más permanente fuera del CdG o que puedan eliminarse. Toda reforma debería asegurarse de que las instancias del CdG que realizan funciones esenciales tengan asignados recursos humanos y financieros suficientes. Las funciones esenciales del CdG incluyen apoyar la toma de decisión por parte del jefe de Estado, la planificación estratégica, la coordinación de políticas gubernamentales integrales, el monitoreo de la implementación de políticas gubernamentales y la comunicación estratégica (OCDE, 2018[5]). Los órganos o instituciones que realizan estas funciones clave del CdG podrían mantenerse en los sucesivos gobiernos para “retener la memoria institucional, garantizar la continuidad del proceso y desarrollar una estrategia para los desafíos a largo plazo”, lo que implica que haya cierta continuidad de servidores públicos y técnicos profesionales. (Comisión Europea, 2017[20]).

Por último, el Gobierno de El Salvador podría mejorar y fomentar el uso de mecanismos de coordinación y resolución de conflictos entre ministerios sectoriales. Los países de la OCDE han desarrollado una serie de soluciones para facilitar este proceso, cada una de las cuales tiene posibles inconvenientes (Recuadro 8.3).

Recuadro 8.3. Herramientas de alineación en países de la OCDE

Dada la creciente necesidad de hacer frente a desafíos complejos como el cambio climático, el envejecimiento, la competitividad y los riesgos globales, los gobiernos han probado numerosas soluciones, cada una de las cuales tiene inconvenientes únicos con los que el Gobierno debe enfrentarse:

- Creación de “superministros” con responsabilidad en más de un departamento o cartera que abarca varios departamentos. El éxito depende del estatus del individuo y puede que no conduzca a una integración efectiva a nivel de políticas. Además, a menudo quedan silos internos, ya que la fusión de dos departamentos podría no resolver un problema donde la política tiene múltiples dimensiones.
- “Zares” de la política. El éxito depende del estatus/personalidad de un individuo.
- Los comités interministeriales (*ad hoc* o permanentes) son el mecanismo más típico para la coordinación “rutinaria”, pero son menos adecuados para iniciativas ambiciosas que supongan un cambio de juego.
- Unidades de política independientes. Pueden enfrentar desafíos para establecer la legitimidad en todos los departamentos.
- Equipos de políticas interministeriales. Pueden funcionar si las prioridades y los enfoques departamentales están alineados; es más difícil si se trata de compensaciones inherentes.

Fuente: OCDE (2015[21]), “Effective coordination from the centre: Co-ordinating policies to promote the transition to a low-carbon economy”, *Briefing Note*, https://www.oecd.org/gov/Coordination-policies-to-promote-a-low-carbon-economy.pdf.

El gobierno podría considerar el desarrollo de herramientas para apoyar los procedimientos de toma de decisiones y asegurar que las propuestas se alineen con las prioridades del gobierno.

En la gran mayoría de los países de la OCDE, el centro de gobierno tiene la tarea de revisar los asuntos presentados al jefe de Gobierno (OCDE, 2018[5])**.** Su función de revisión se centra en "evaluar si se han seguido los procesos y procedimientos adecuados, así como los requisitos de presentación, asegurando que la propuesta esté alineada con el programa general del Gobierno, que cumpla con los criterios legales, regulatorios y financieros y que se hayan realizado las consultas adecuadas" (OCDE, 2018[5]). Una segunda característica, más fuerte, de esta función es la autoridad para devolver propuestas a la entidad responsable si estos criterios no se cumplen satisfactoriamente. Por diseño, la puesta a prueba de la conformidad de los elementos requiere estándares bien codificados y comunicados, accesibles a los ministerios sectoriales y organizaciones públicas.

En El Salvador, el papel principal del CdG en la revisión de propuestas se centra en los aspectos legales, técnicos y de procedimiento, más que en el fondo de la propuesta. El Gobierno ha introducido recientemente Evaluaciones de Impacto Regulatorio (EIR) *ex ante*. Estas características del proceso de toma de decisiones salvadoreño son enormemente beneficiosas, ya que las EIR a menudo aumentan la coherencia de las políticas al revelar compensaciones y posibles beneficiarios. Sin embargo, pese a la existencia de un marco legal sólido y de instancias de coordinación, no es suficiente para asegurar que el CdG cumpla sus funciones en la coordinación desde un plano más técnico. En ese sentido, el CdG en El Salvador podría incorporar prácticas y herramientas para garantizar que los elementos de las propuestas desarrolladas por los ministerios sectoriales estén alineados con las prioridades del Gobierno y cumplan con algunos estándares de gobernanza (calidad de la toma de decisiones, participación de las partes interesadas, disposiciones de monitoreo y evaluación, etc.). Esta es una brecha crítica, ya que desempeñar la función de desafío (*challenge function*) frente a los ministerios sectoriales es uno de los roles más cruciales que juega el centro de gobierno para promover la coordinación. En este sentido, El Salvador se beneficiaría de desarrollar más requisitos para las políticas preliminares.

Recuadro 8.4. Directrices claras para las propuestas de políticas en los países de la OCDE

El uso de plantillas para estandarizar propuestas de políticas y elementos para aprobación

En los Países Bajos, se introdujeron "formularios electrónicos fijos" para enviarlos a los ministros. En Canadá, la Oficina del Consejo Privado de Canadá proporciona modelos a los organismos gubernamentales para estandarizar cómo se deben presentar los memorandos al gabinete. Además de la plantilla, la Escuela de Servicio Público de Canadá ofrece los cursos correspondientes.

Instrucciones de Noruega para estudios oficiales

El 19 de febrero de 2016, Noruega adoptó las Instrucciones para la preparación de medidas del gobierno central ("Instrucciones para estudios oficiales"). Las Instrucciones rigen una amplia gama de medidas del gobierno central y regulan, entre otras cosas, el momento del proceso de desarrollo de políticas, la coordinación de las partes interesadas, los análisis de impacto, las audiencias públicas y las propuestas de alternativas. Las Instrucciones y las directrices asociadas tienen como objetivo promover requisitos sólidos para la toma de decisiones para las medidas del gobierno central. Esto implica que la justificación de las decisiones se establece antes de decidir qué medida se debe implementar.

Fuente: OCDE (2018[5]), *Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government*, https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf.

El Salvador podría desarrollar lineamientos claros para la presentación de propuestas de políticas, a través de herramientas como manuales o plantillas (Recuadro 8.4). En concreto, las directrices sobre cómo alinear el contenido de las propuestas con las prioridades gubernamentales serían particularmente beneficiosas.

Recomendaciones para un centro de gobierno más estratégico en El Salvador

Cuadro 8.1. Recomendaciones para un centro de gobierno más estratégico

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas
1.1 Continuar aclarando los mandatos de las instituciones del CdG.	• Establecer revisiones periódicas de los mandatos y composición de las instituciones de la Presidencia con el fin de identificar brechas y superposiciones, para definir unidades o asignaciones que puedan ubicarse fuera del CdG, o incluso eliminarse. • Asegurar la existencia de los recursos humanos y financieros adecuados a las instituciones del CdG a fin de garantizar que tengan la capacidad necesaria para llevar a cabo funciones inherentes al CdG, tales como apoyo a la toma de decisiones por parte del jefe de Estado, planificación estratégica, coordinación de políticas gubernamentales integrales, monitoreo del desempeño y comunicación estratégica.
1.2 Revisar y seguir mejorando mecanismos e instrumentos para la coordinación gubernamental integral liderada por el CdG.	• Revisar y actualizar los mandatos y la composición de los mecanismos de coordinación para asegurar que las unidades de la Presidencia involucradas en la coordinación gubernamental integral, los ministerios relevantes, los gobiernos subnacionales, las instituciones públicas y la sociedad civil participen y jueguen un rol activo en la planificación, coordinación y monitoreo de prioridades de política pública. Esto debería incluir revisar y actualizar la composición de los gabinetes de gestión. • Desarrollar mecanismos de coordinación en áreas de políticas donde la cooperación gubernamental integral no se esté implementando ampliamente y, por lo tanto, podría reforzarse, como, por ejemplo, el gobierno abierto. • Codificar y comunicar ampliamente a los ministerios competentes y otras instituciones públicas los criterios y estándares que deben cumplir las propuestas de políticas cuando se envían al CdG para su revisión. El Salvador podría considerar desarrollar pautas claras, a través de herramientas como manuales o plantillas. • Fomentar el uso de canales formales para la resolución de conflictos entre instituciones de la Presidencia, ministerios sectoriales u otras instituciones públicas.

Fortalecimiento de la planificación estratégica en El Salvador

Una práctica de planificación bien arraigada juega un papel importante en la traducción de los compromisos políticos en estrategias de largo y mediano plazo y planes de acción operativos para guiar el trabajo de los gobiernos (OCDE, 2020[2]). En América Latina existe una fuerte cultura de planificación estratégica y muchos países de la región han comenzado a desarrollar instrumentos para ayudarlos a perseguir sus objetivos estratégicos en el largo/mediano plazo. Estos instrumentos, que en la región reciben nombres muy diferentes (Planes Nacionales de Desarrollo, Estrategias Nacionales de Desarrollo, Planes de Gobierno, Visiones de País, etc.), idealmente deberían contener elementos tales como un marco regulatorio, presupuesto, plan de acción, indicadores de logros y disposiciones de monitoreo, evaluación y participación de las partes interesadas, entre otros.

Plan Cuscatlán: compromisos electorales como prioridades estratégicas

Hasta 2019, El Salvador implementó planes de desarrollo quinquenales, siendo el último el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (Gobierno de El Salvador, 2014[22]). Estos planes quinquenales fueron desarrollados habitualmente por la Secretaría Técnica de Planificación (SETEPLAN), institución dentro de la Presidencia de El Salvador que dejó de existir en 2019. El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 fue diseñado a través de un ambicioso proceso de participación ciudadana que involucró a

más de 13 000 personas y estableció un sistema de monitoreo y evaluación para su implementación. El Plan identificó tres objetivos prioritarios:

- Empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenible
- Educación equitativa e inclusiva
- Seguridad efectiva para los ciudadanos

En 2019, el Plan Quinquenal fue abandonado a favor del *Plan Cuscatlán*, la plataforma electoral del entonces candidato presidencial Nayib Bukele (Bukele, 2019[23]). Según el presidente Bukele, el Plan Cuscatlán es el producto de las contribuciones de la población en su conjunto, recogidas por su plataforma de campaña (Redacción Equilibrium, 2019[24]). La plataforma resultante se esfuerza por ser multidimensional y transversal y tiene como objetivo obviar los silos gubernamentales y las jefaturas personales en las políticas públicas. Si bien este instrumento proporciona una serie de lineamientos, objetivos y propuestas de acción generales para el Gobierno, no contiene referencias a un cronograma, un presupuesto o un sistema de monitoreo y evaluación. Si bien es un programa electoral más que un plan estratégico elaborado por agencias gubernamentales, el Plan Cuscatlán ha surgido como el principal documento estratégico utilizado por las instituciones salvadoreñas para identificar las prioridades gubernamentales.

El Plan Cuscatlán puede ser accedido a través de su sitio web[2] y presenta ocho equipos gubernamentales que supervisan varios componentes: Bienestar Social (nueve componentes); Migraciones y Trabajo (cinco componentes); Internacional (cinco componentes); Seguridad (siete componentes); Industria, Producción y Tecnología (siete componentes); Economía, Beneficios Sociales y Finanzas (tres componentes); Fomento y Obras Públicas (cuatro componentes) y Desarrollo Territorial (cuatro componentes). En un esfuerzo por abordar la naturaleza multidimensional de estos componentes, algunos son supervisados por múltiples equipos gubernamentales. Por ejemplo, el componente de salud pública está coordinado por el equipo de Bienestar Social, el equipo de Seguridad y el Equipo de Fomento y Obras Públicas. Cada componente está impulsado por un plan, que varía ampliamente tanto en longitud como en estructura. El Gráfico 8.2 ofrece una descripción general de la estructura del *Plan Cuscatlán*.

Gráfico 8.2. Plan Cuscatlán: componentes y equipos de gobierno

	Equipos de Gobierno							
Componentes	**BS**	**SG**	**MT**	**IN**	**IPT**	**ESF**	**FO**	**DT**
Salud	√	√					√	
Juventud	√	√						
Medioambiente	√				√			
Educación	√	√	√				√	
Mujer	√							
Seguridad	√	√						√
Derechos Humanos	√		√					
Deporte	√	√					√	√
Cultura	√	√					√	√
Infraestructura		√			√	√	√	√
Innovación y Tecnología		√	√		√			
Transparencia y Anticorrupción		√						
Economía			√	√	√	√		
Política Exterior			√	√				
Turismo				√	√			
Fiscal				√	√	√		
Modernización del Estado				√				
Agricultura					√			

Leyenda:

BS	Bienestar Social
SG	Seguridad
MT	Migraciones y Trabajo
IN	Internacional
IPT	Industria, Producción y Tecnología
ESF	Economía, Beneficios Sociales y Finanzas
FO	Fomento y Obras Públicas
DT	Desarrollo Territorial

Fuente: Elaboración propia del autor según los datos de Bukele (2019[23]), *Plan Cuscatlán*, https://www.plancuscatlan.com/.

El Plan Cuscatlán también contiene trece Proyectos Insignia que pueden interpretarse como proyectos prioritarios de alto impacto para el Gobierno. Si bien todos los proyectos son relevantes para los temas y

componentes identificados en el plan, no están vinculados explícitamente a ninguno de ellos. Estos son los proyectos:

- *Proyecto Dalton*: estrategia del gobierno para obtener un total de 20 000 becas para títulos universitarios en el exterior.
- *Mi Nueva Escuela*: proyecto para reevaluar el diseño de instalaciones educativas.
- *Franja del Norte*: modernización de la agricultura en la franja norte.
- *Franja del Pacífico*: coalición de proyectos de infraestructura en la franja del Pacífico para impulsar el desarrollo social y económico.
- *Creación de CICIES*: creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador.
- *Nacer Crecer*: epicentro de iniciativas ciudadanas e institucionales que promueven las escuelas de enfermería y los centros de educación prenatal y temprana.
- *Inclusión social para prevenir la violencia*: sistema de programas de prevención basados en la comunidad.
- *Iluminación 100 % del país*: infraestructura de iluminación en todos los municipios independientemente de su afiliación política.
- *Eliminación del FOVIAL a todos los pescadores*: eliminación del impuesto FOVIAL para pescadores.
- *Aumento del FODES al 10 %*: incrementar el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (FODES) del 8 al 10 % del Presupuesto General.
- *Exonerar del pago de impuestos a las 100 000 familias más necesitadas*: exenciones fiscales a las 100 000 familias más vulnerables del país, amparadas por la lucha contra la evasión fiscal.
- *Creación de las escuelas deportivas*: creación de escuelas deportivas en todo el país a través de la alianza con federaciones nacionales.
- *20 obras por día*: compromiso para realizar 20 proyectos de infraestructura por día.

Si bien el Plan Cuscatlán ha surgido como el principal documento estratégico utilizado por las agencias, sus raíces como programa electoral generan una serie de cuestiones. En primer lugar, debido a su origen como programa electoral, se dispone de muy poca información sobre la metodología utilizada para identificar y desarrollar el plan. En segundo lugar, refleja las preocupaciones de los votantes, que no necesariamente aprovechan la capacidad de planificación estratégica existente y los datos del Gobierno.

Con respecto a la planificación estratégica, se pueden identificar dos áreas clave de oportunidad en El Salvador: fomentar vías de implementación y sentar las bases para el monitoreo y la evaluación de las prioridades clave.

Identificar vías de implementación: un factor crucial para el éxito

Un marco de planificación sólido gubernamental integral debería ayudar a los gobiernos a articular las prioridades con claridad; agrupar iniciativas de políticas en torno a un pequeño número de prioridades políticas; dirigir la implementación en todas las unidades y departamentos administrativos; y mejorar la coherencia de las políticas mediante una secuenciación eficaz (OCDE, 2016[25]). Los obstáculos comunes en la planificación estratégica tienden a ser una priorización y secuenciación limitadas de actividades y objetivos, así como una coherencia insuficiente entre los planes estratégicos y pocos vínculos entre los planes estratégicos y las acciones específicas diseñadas para implementar las estrategias (OCDE, 2012[26]). Esto puede conducir a la fragmentación de enfoques, complicar la coordinación y socavar el establecimiento colectivo de prioridades y la asignación de recursos, así como la alineación con los procesos dirigidos por el Gobierno (OCDE, 2012[26]).

Si bien el Plan Cuscatlán puede entenderse como el marco que articula la visión del país de mediano/largo plazo, carece de lineamientos claros para su implementación o priorización. Los planes de componentes

a menudo enumeran objetivos y proyectos asociados; sin embargo, los planes no están armonizados y las iniciativas rara vez están vinculadas al uso de insumos (humanos, financieros o materiales) con una clara responsabilidad para su implementación. En ausencia de otro instrumento que pueda proporcionar cronogramas más específicos secuenciando información, como planes de acción, la implementación de los diversos proyectos estratégicos queda sujeta a la voluntad política de los líderes gubernamentales. Además, el Plan Cuscatlán y sus componentes no están ligados al presupuesto. Es importante calcular el costo de una estrategia y vincularla a fuentes de financiamiento específicas para asegurar su implementación y evitar la fragmentación. De hecho, comprender el flujo de recursos y los instrumentos de financiamiento disponibles podría permitirle al gobierno identificar objetivos teniendo en cuenta severas restricciones presupuestarias, reduciendo así el riesgo de no lograr las metas esperadas.

La acción del Gobierno en El Salvador está dirigida por una multitud de planes estratégicos y operativos que no parecen estar explícitamente vinculados o alineados. Además del Plan Cuscatlán, la Presidencia también ha lanzado el Plan de Control Territorial, una iniciativa de varios pasos para abordar la violencia de las pandillas y mejorar la seguridad, y el Plan de Despegue Económico, que apunta a crear las condiciones para un crecimiento del 3.5 %. Asimismo, los ministerios tienen sus propios planes operativos y estratégicos, aunque sus vínculos con el centro de prioridades del Gobierno o el Plan Cuscatlán no siempre son claros.

Cuando un país tiene tal plétora de documentos estratégicos que se superponen en tema, escala temporal y son inconsistentes entre sí, la racionalización de los recursos corre el riesgo de no ser óptima (Comisión Europea, 2017[20]). En este sentido, el proceso de desarrollo del Plan de Desarrollo Social constituye un paso adelante para articular la planificación estratégica en el país. El Salvador ha venido trabajando en la elaboración de un Plan de Desarrollo Social como un instrumento de planificación y de articulación del trabajo del Gobierno, con un horizonte temporal hasta 2024, y al cual se alinearán los diferentes planes estratégicos institucionales. Según las entrevistas realizadas durante la misión de recolección de datos, el proceso de elaboración del plan comenzó en 2019, liderado por el Gabinete de Bienestar Social, y contó con un amplio proceso participativo, en el que estuvieron involucrados no solo los actores clave de cada cartera del Gobierno, sino también organizaciones de la sociedad civil, tanques de pensamiento y academia, e incluyó una consulta territorial. Por otro lado, se organizaron talleres participativos para definir los 10 principales problemas de desarrollo en El Salvador, los cuales pasaron a ser analizados por equipos interinstitucionales, con el fin de identificar las causas y qué podía hacer la administración pública al respecto. A continuación, se formularon los resultados que se desean obtener, incluyendo también resultados intermedios, se definieron los indicadores para cada resultado y se determinó qué instituciones tendrían el liderazgo en cada resultado.

Para reforzar el esfuerzo del Gobierno y ayudar a asegurar que se logren los objetivos, El Salvador podría considerar mejorar la capacidad institucional para planificar en el centro, desarrollar planes de acción y vincular el plan estratégico con el presupuesto estatal.

- **El Gobierno podría evaluar la calidad y consistencia interna de las estrategias individuales** para proporcionar un marco de acción más coherente. En este sentido, la Comisión Europea sugiere siete criterios de evaluación (consulte el Recuadro 8.5).
- **El Salvador podría considerar reforzar la capacidad institucional de planificación en el centro de gobierno.** Para cumplir con su mandato, el CdG en El Salvador necesita poder enfocarse en horizontes de desarrollo de políticas a mediano plazo y desafíos a largo plazo como cambios demográficos debido a los patrones migratorios, la urbanización, la seguridad y violencia política y el cambio climático. Por ejemplo, el establecimiento de una **unidad de estrategia** dedicada crearía el tiempo y la capacidad para este tipo de reflexión a mediano plazo, utilizando los mejores medios y datos disponibles e interactuando con las partes interesadas para comprender los desafíos de la implementación. Una unidad de estrategia dedicada podría ayudar a alinear los planes sectoriales con los planes gubernamentales integrales al brindar orientación

sobre cómo desarrollar estrategias y planes de acción sectoriales. La Agencia de Desarrollo y Diseño de Nación fue creada en 2021 con la facultad tanto de diseñar y coordinar planes transversales como de coordinar o apoyar esfuerzos sectoriales liderados por otras instituciones. Sin embargo, a la fecha de cierre de este informe ha tenido un ámbito de acción limitado, focalizado en establecer un marco conceptual y apoyar acciones específicas y no ha participado en la elaboración de herramientas programáticas de calado. Esta función dentro del centro de gobierno debería considerar los siguientes aspectos:

- Estructurar los procesos de toma de decisiones y trabajo, a través de un mandato adecuado, para que la unidad pueda articularse activamente con los ministerios y entidades territoriales.
- Vincular la planificación al monitoreo de políticas y programas, para una verdadera gestión por resultados.
- Asignar los recursos humanos adecuados (p. ej., con capacidades en planificación, presupuestación, etc.), así como los recursos tecnológicos necesarios (p. ej., para el monitoreo de políticas y programas).
- Establecer mecanismos para la participación de partes interesadas y sociedad civil en los procesos de planificación estratégica.

Recuadro 8.5. Criterios para la evaluación de estrategias individuales

- **Alcance**
  - ¿La estrategia establece sus límites y es explícita sobre su cobertura (lo que cae dentro y fuera de su alcance)?
  - ¿Están los significados de los términos clave claramente definidos, evitando cualquier ambigüedad, y son consistentes con otros documentos de la administración pública?
  - ¿La estrategia describe vínculos con otras estrategias nacionales, regionales o locales que sean relevantes para su desempeño?
  - ¿El documento se refiere a leyes, tratados u otras obligaciones internacionales, instituciones y partes interesadas existentes que brindan el contexto para la estrategia, o podrían verse afectados por ella?
- **Análisis**
  - ¿La estrategia establece la base de evidencia de manera clara y completa, presenta una imagen cabal de los desafíos que enfrenta el sector y cualquier factor contextual?
  - ¿Se utilizan algunas de las estadísticas más recientes disponibles (a medida que la relevancia se deteriora con el tiempo) y están calificadas por definiciones, fuentes e interpretación? ¿Incluyen series de datos, para descartar cualquier error o irregularidad puntual, y proyecciones (cuando esto sea factible y creíble) con todas las suposiciones y salvedades subyacentes?
  - ¿Se evalúan las tendencias y los patrones y se colocan en el contexto de factores socioeconómicos y contingentes más amplios, incluidas las comparaciones internacionales cuando son pertinentes y proporcionan puntos de referencia útiles?
  - ¿La información cualitativa incluye consultas con las partes interesadas y las opiniones de comentaristas independientes, si están disponibles?
- **Visión**
  - ¿La estrategia establece una visión alcanzable de la situación futura deseada al final del período, en forma de resultados finales para los beneficiarios (en lugar de contribuciones, procesos o pasos intermedios)?

- ¿Se articula esta visión como un conjunto de objetivos complementarios inequívocos, que se derivan lógicamente del análisis, que se pueden alcanzar con los recursos disponibles?
- ¿Los objetivos forman un todo equilibrado y cohesionado (la suma de sus efectos debe contribuir conjuntamente al logro de la visión)?

- **Medidas**
  - ¿Se traducen los objetivos en soluciones operativas a más corto plazo, en forma de medidas, cada una con su propia lógica?
  - ¿La elección de las medidas refleja las lecciones aprendidas de la práctica anterior, incluidas las intervenciones sobre las que basarse y los errores de los que se puede aprender? ¿La estrategia considera todos los instrumentos de política pública apropiados al diseñar las medidas? ¿Se han evaluado los pros y contras de las diferentes opciones por sus posibles costos y consecuencias, especialmente el impacto y la sostenibilidad?
  - ¿La estrategia describe los supuestos subyacentes, las condiciones previas y los riesgos que afectan las perspectivas de sus medidas?
- **Adaptabilidad**
  - Si la estrategia es una "hoja de ruta", ¿está clara la dirección de viaje, el destino final y los hitos que se pueden utilizar para medir el progreso?
  - ¿Los indicadores de monitoreo evitan ser capturados por "cuantificación" (contando lo que se puede contar más fácilmente)?
  - ¿Es la estrategia lo suficientemente flexible para adaptarse a circunstancias cambiantes que no pueden anticiparse razonablemente?
- **Propiedad**
  - ¿La estrategia demuestra que es ampliamente aceptada por las partes afectadas (organismos públicos, ciudadanos, empresas, socios socioeconómicos y sociedad civil), incluido un resumen del proceso de consulta (posiblemente como anexo)?
  - Como podría durar más que un ciclo electoral, ¿existe un consenso político en torno a los problemas sistémicos que se están abordando y las soluciones seleccionadas, que traspasan las fronteras partidistas?
- **Presentación**
  - ¿Es la estrategia lo más sucinta posible, clara en el uso del lenguaje y fácil de leer?
  - ¿El documento fluye lógicamente desde el análisis hasta la visión/objetivos, las medidas y la implementación?

Fuente: Comisión Europea (2017[20]), *Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners*, https://doi.org/10.2767/443947.

- **El Salvador podría desarrollar planes de acción asociados** a los componentes que conforman el Plan Cuscatlán. Las buenas prácticas identificadas por la OCDE recomiendan que los planes de acción se preparen en conjunto con cualquier estrategia para aclarar e identificar los insumos y los procesos utilizados para la implementación (OCDE, 2018[27]). En otras palabras, si bien el Gobierno no necesita proponer nuevas acciones o actividades, dado que las actividades ya pueden estar reflejadas en los planes anuales sectoriales, debe tratar de explicar cómo y cuándo la acción y los recursos gubernamentales lograrán los objetivos de producción. Las acciones contenidas en los planes deben limitarse en número para permitir esfuerzos enfocados en la consecución de un pequeño número de iniciativas estratégicas de alta prioridad. Se puede encontrar más información sobre la creación de planes de acción en el Recuadro 8.6. Además, como un plan de acción se puede actualizar fácilmente, mejoraría la solidez del Plan Cuscatlán.

Recuadro 8.6. Desarrollar un plan de acción –Kit de herramientas SIGMA

Definición de una acción

Una acción es una actividad tangible o un conjunto de actividades y medidas que está directamente relacionada con el uso de insumos (recursos humanos, financieros o materiales), con el fin de producir ciertos entregables predefinidos o para alcanzar objetivos políticos específicos. Una acción puede considerarse tangible solo si se establece claramente la responsabilidad de su implementación. Esta responsabilidad se puede abordar tanto en el nivel gerencial institucional como individual (idealmente se especificarán tanto la institución como el gerente o unidad dentro de la institución). Cada acción también debe contar con el apoyo de recursos para su ejecución.

Tipos de acciones

Muy a menudo, los objetivos se pueden lograr mediante una combinación de varios instrumentos de política. Las acciones también pueden estar interrelacionadas, en el sentido de que para que se genere una, otra debe llegar primero.

- Instrumentos regulatorios
- Instrumentos administrativos
- Instrumentos informativos
- Instrumentos institucionales
- Instrumentos financieros

Los redactores de las acciones siempre deben verificar que las acciones propuestas aborden el(los) problema(s) identificado(s), sean verdaderamente esenciales y se puedan implementar de manera realista. Uno de los desafíos en la planificación de acciones es definir acciones que sean claras, concisas y bien redactadas, que sean comprensibles para todos los lectores externos. La formulación de una acción suele ser larga, torpe y técnica. La acción no debe formularse como acto jurídico o trabajo científico.

El documento del plan de acción

El plan de acción generalmente se prepara en forma de una tabla que refleja los elementos centrales de la política de la estrategia PAR (es decir, los distintos niveles de objetivos y sus respectivos indicadores) e incluye toda la información necesaria para una implementación, monitoreo y presentación de informes eficientes, claramente vinculados a los objetivos que pretende apoyar. Esto incluye:

- Una breve descripción de la acción
- La(s) fecha(s) límite(s) para la implementación (posiblemente múltiple o por fases y, si se requiere un monitoreo y una rendición de cuentas estrechos, especificadas por trimestre o mes)
- Los recursos financieros y humanos necesarios para la ejecución y las fuentes de financiación
- Responsabilidad de la implementación en términos de las entidades/unidades a cargo y cualquier otra institución que contribuya a la implementación
- Indicadores a nivel de producción o proceso para cada acción

Un plan de acción puede complementarse con documentos internos adicionales que enumeren la serie de pasos para la implementación de cada acción. El desarrollo de un plan de acción es un proceso iterativo que requerirá varias rondas de discusiones y ajustes.

Fuente: OCDE (2018[27]), "Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners", *SIGMA Papers*, No. 57.

- Paralelamente al desarrollo de planes de acción, El Salvador podría considerar **aclarar los vínculos entre los planes estratégicos y el presupuesto**. Es importante aclarar las formas en que el presupuesto apoya el plan estratégico al incluir información que demuestre la alineación de los planes sectoriales y gubernamentales integrales con los programas presupuestarios. En los últimos años, El Salvador ha desarrollado una serie de herramientas que vinculan la planificación y el presupuesto de mediano plazo, como el Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y los Marcos Institucionales de Mediano Plazo (Comisión Europea, 2019[28]). El Gobierno también está poniendo a prueba la elaboración de un presupuesto basado en resultados en áreas clave de políticas (salud, educación, finanzas), y debe aplicar e incorporar estas herramientas durante el proceso de planificación. La *Recomendación de la OCDE sobre Gobernanza Presupuestaria* (OCDE, 2015[29]) establece que los presupuestos deben estar estrechamente alineados con las prioridades estratégicas a mediano plazo del Gobierno, mediante la organización y estructuración de las asignaciones presupuestarias de una manera que se corresponda fácilmente con los objetivos nacionales. El fortalecimiento de estos vínculos puede ser un medio para brindar seguridad a los planificadores de políticas sobre la disponibilidad de recursos e identificar los objetivos apropiados a mediano plazo con los que deben alinearse los recursos (OCDE, 2018[30]). Son posibles varios enfoques para lograr esto (véase el Recuadro 8.7).

Recuadro 8.7. Modelos internacionales de elaboración de presupuestos basados en resultados

En la OCDE se observan diferentes modelos y enfoques de la elaboración de presupuestos basados en resultados. Incluso cuando los países han adoptado modelos similares, han utilizado diversos enfoques para implementarlos y los han adaptado a las capacidades, culturas y prioridades nacionales. En este contexto, la OCDE ha identificado tres categorías amplias de sistemas de elaboración de presupuestos por desempeño:

- Presupuesto de desempeño de presentación, que implica el suministro de información de desempeño en paralelo con el presupuesto anual, p. ej., como un ejercicio de transparencia o para la información de antecedentes de los responsables de la formulación de políticas, sin la expectativa de que la información se tendrá en cuenta al decidir sobre las asignaciones presupuestarias;
- Presupuesto basado en el desempeño, que presenta información de desempeño de manera sistemática junto con las asignaciones financieras, con el fin de facilitar que los responsables de la formulación de políticas tengan en cuenta esta información, en la medida en que se considere apropiado, al decidir sobre las asignaciones presupuestarias;
- Presupuesto de desempeño directo (o presupuesto basado en desempeño), donde la información de desempeño se proporciona con la información financiera, y donde existe la expectativa de que el desempeño, en relación con los objetivos previamente establecidos, tendrá consecuencias directas para las asignaciones presupuestarias.

Más recientemente, la OCDE ha identificado una cuarta categoría:

- Presupuesto de desempeño gerencial, en el cual la información de desempeño se genera y se usa para propósitos gerenciales internos y para la rendición de cuentas organizacional /gerencial, con un enfoque menor en los vínculos con asignaciones presupuestarias.

En los países de la OCDE de manera más general, las prácticas de elaboración de presupuestos por desempeño tienden a caer en la primera y segunda categorías, con solo unas pocas en la tercera categoría (elaboración de presupuestos por desempeño directo) para tipos selectos de gastos (p. ej., financiamiento de educación superior u hospitales).

Fuente: OCDE (2018[30]), "Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance", *OECD Public Governance Reviews*, https://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en.

Desarrollar un marco más sólido para monitorear las prioridades estratégicas

Las dos instituciones clave del centro de gobierno salvadoreño (CdG) encargadas de monitorear y evaluar la implementación de proyectos estratégicos a nivel nacional son la Comisión Presidencial de Operaciones y Gabinete de Gobierno y la Comisión Presidencial de Proyectos Estratégicos. La Secretaría de Innovación también juega un papel importante, como la institución que posee el conocimiento técnico y la capacidad para diseñar los sistemas de monitoreo y evaluación utilizados por todas las instituciones de la administración salvadoreña. De hecho, el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (Consejo de Ministros, 1989[12]) estipula que la Secretaría de Innovación está a cargo de la implementación de un sistema nacional de monitoreo.

En administraciones anteriores, SETEPLAN lideró los sistemas de monitoreo y evaluación de El Salvador para seguir los indicadores del *Plan Quinquenal*, la pobreza multidimensional y la inversión pública (Comisión Europea, 2019[28]). SETEPLAN también colaboró con la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) utilizando Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples para desarrollar herramientas y analizar programas. No está claro hasta qué punto la arquitectura de monitoreo diseñada y dirigida por SETEPLAN permaneció en su lugar luego del cambio de administración en 2019.

El desarrollo de indicadores de desempeño, líneas de base y metas a menudo se considera un aspecto importante del proceso de desarrollo de la estrategia (OCDE, 2018[27]). Los indicadores aquí se entienden como herramientas cualitativas o cuantitativas mediante las cuales se puede evaluar un objetivo como logrado y, por tanto, están vinculados a los objetivos y acciones que constituyen la estrategia (OCDE, 2018[27]). Sin indicadores, las estrategias pueden seguir siendo simplemente un documento de aspiraciones poco definido que no orienta adecuadamente a los implementadores, y sin una definición clara, medible y rastreable de éxito. Existe una gran variedad de tipos de indicadores (véase el Recuadro 8.8).

Recuadro 8.8. Tipos de indicadores

Indicadores de entrada

- El valor de los recursos utilizados para producir un producto.
- Incluye finanzas, personal, equipo y edificios. “Lo que invertimos para hacer el trabajo”. También puede incluir compromisos políticos o conocimientos técnicos.
- Por lo general, no forma parte del texto de la estrategia central, pero se proporciona en los documentos presupuestarios (p. ej., el presupuesto anual y el marco de gastos a mediano plazo) (MTEF).

Indicadores de producción

- Productos o bienes y servicios producidos a través de las actividades.
- Orientado a la actividad, medible y generalmente bajo control gerencial.
- “Lo que producimos o entregamos”.

Indicadores de resultados

- Efectos previstos o logrados a corto y mediano plazo de los productos de una acción.
- Cambios en el desempeño institucional o en el comportamiento de individuos o grupos, provocados por los productos.
- Debe relacionarse claramente con un objetivo dado de la estrategia.
- Las fuerzas externas pueden limitar el control gerencial sobre el logro de resultados, pero los gerentes siguen siendo responsables de su logro general.
- “Los resultados que pretendemos alcanzar”.

Indicadores de impacto

- Efecto general y a largo plazo de lograr resultados específicos.
- Expresan la mejora o cambio definitivo en la calidad de vida y los servicios de las personas.
- Suelen tener una influencia directa en la satisfacción de los usuarios (como consecuencia de las reformas, entre otras cosas).
- También se pueden desarrollar utilizando índices internacionales como los Indicadores de gobernanza mundial del Banco Mundial o el Informe de competitividad global.

Fuente: OCDE (2018[28]), "Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners", *SIGMA Papers*, No. 57, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/37e212e6-en.pdf?expires=1680000142&id=id&accname=ocid84004878&checksum=A7F05D319DA965BD6F7AE46CA8B3D66B.

En El Salvador, el Plan Cuscatlán debía ser lanzado en coordinación con un recurso tecnológico denominado Sistema BUHO, que tiene como objetivo monitorear el trabajo que están realizando los diferentes equipos de gobierno y el avance de los proyectos insignia. Este sistema de monitoreo se centraría en las áreas de educación, salud, infraestructura, seguridad, proyecto social y empleo (Bukele, 2019[31]). Aún no está claro cuándo se lanzará este programa en su totalidad y cómo recopilará datos para estas diversas áreas de política. No obstante, en caso de que se inicie el programa, el Gobierno podría beneficiarse del desarrollo de indicadores de línea de base y objetivos claros para que los datos se utilicen de manera eficiente y con un propósito. Dicho trabajo podría desarrollarse sobre la base de datos e indicadores que se utilizaron para la implementación del Plan Quinquenal de Desarrollo, adaptándolos y actualizándolos.

Para monitorear mejor las prioridades estratégicas descritas en la plataforma de gobierno y sentar las bases de un sistema sólido de monitoreo y evaluación, El Salvador podría considerar fortalecer su floreciente sistema de monitoreo y desarrollar indicadores asociados al Plan Cuscatlán.

- El gobierno podría fortalecer los esfuerzos para aumentar y mejorar la producción de datos:
  - Armonizar e integrar diversas fuentes de datos, incluyendo aquellas utilizadas para el sistema de monitoreo Plan Quinquenal de Desarrollo.
  - Mejorar la capacidad para planificar y realizar la recopilación de datos en los propios ministerios y organismos competentes.
- El Salvador también podría desarrollar indicadores vinculados al Plan Cuscatlán como una forma de establecerlo como un plan gubernamental integral, en lugar de un programa electoral:
  - Cada eje u objetivo dentro de los planes componentes podría estar asociado a uno o varios indicadores a nivel de resultados.
  - También se podrían utilizar múltiples indicadores para capturar las diversas dimensiones de cada objetivo: desde el punto de vista de la prestación de servicios, el punto de vista de la eficiencia, etc.
  - Cada indicador debe incluir una línea de base y un valor objetivo.
  - Por último, los indicadores deben incluir información de fondo y evaluarse con el modelo RACER (véase el Recuadro 8.9).

Recuadro 8.9. Modelo RACER

La calidad de un indicador dependerá del propósito al que sirve, de la naturaleza de la política o del programa que busca monitorear y del desarrollo y madurez del sistema general de monitoreo del desempeño. Por lo tanto, no existen principios universales a seguir al definir indicadores. Un ejemplo de marco de calidad para la evaluación de indicadores es el enfoque RACER, utilizado entre otros por el Índice de mejora de la legislación. Según este enfoque, los indicadores deberían ser:

- **Relevantes**: estrechamente vinculados a los objetivos por alcanzar. No deben ser demasiado ambiciosos y deben medir lo correcto.
- **Aceptados** por el personal, los accionistas. El papel y las responsabilidades del indicador deben estar bien definidos.
- **Creíbles** para los que no son expertos. Inequívocos y fáciles de interpretar. Los indicadores deben ser lo más simple y sólido posible. Podría ser necesario utilizar indicadores compuestos en su lugar, como calificaciones de países, indicadores de bienestar, pero también calificaciones de instituciones e instrumentos financieros. A menudo, estos consisten en datos agregados que utilizan valores de peso fijos predeterminados. Como pueden ser difíciles de interpretar, deben utilizarse para evaluar un contexto amplio únicamente.
- **Fáciles** de monitorear (p. ej., la recopilación de datos debe ser posible a bajos costos). Construidos, en la medida de lo posible, sobre los datos subyacentes disponibles; su medición no debe imponer una carga demasiado grande a los beneficiarios, a las empresas ni a los ciudadanos.
- **Robustos** contra la manipulación (p. ej., carga administrativa: si el objetivo es reducir las cargas administrativas de las empresas, es posible que las cargas no se reduzcan, sino que simplemente se transfieran de las empresas a la administración pública). Fiables, validados estadística y analíticamente y, en la medida de lo posible, cumpliendo con estándares y metodologías reconocidos internacionalmente.

Fuente: Comisión Europea (2016[32]), *DG NEAR Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation*, http://www.euizzh.ba/images/PDF/Upravljanje%20razvojem/Korisne%20publikacije/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-progrming-vol-1-v-0-4.pdf.

La “memoria política” también puede informar y contribuir a un mejor diseño de políticas a través de la comprensión de los desafíos que se han experimentado en el pasado y las buenas prácticas anteriores que podrían incorporarse en los esfuerzos de reforma actuales. Esto subraya la importancia de realizar un balance exhaustivo de la evidencia existente (OCDE, 2020[33]). En este sentido, emprender cambios para mejorar el uso de la evidencia requiere reflexionar sobre dónde puede ingresar el asesoramiento de evidencia al sistema y qué tan sólidas o bien integradas deben ser las estructuras de evidencia (Parkhurst, 2017[34]). El presenta un resumen de las iniciativas que El Salvador podría considerar emprender con el fin de desarrollar capacidades organizacionales para la formulación de políticas basadas en evidencia (EIPM).

Recuadro 8.10. Iniciativas organizacionales para facilitar el uso de evidencia

Los gobiernos pueden considerar la posibilidad de emprender una serie de iniciativas con el fin de desarrollar capacidades organizativas para la formulación de políticas basadas en evidencia (EIPM):

- Mejorar las herramientas y los procesos organizativos.
  - Desarrollar e implementar estrategias a nivel gubernamental integral y del ministerio para EIPM (p. ej., el “Proyecto de evidencia en políticas” de Irlanda).

- Elaborar y difundir conjuntos de herramientas para apoyar el uso de evidencia (p. ej., Conjunto de herramientas EIPM desarrollado por la Red Internacional para la Disponibilidad de Publicaciones Científicas [INASP]).

- Mejorar la infraestructura organizacional (p. ej., la Ley de Fundamentos para la Elaboración de Políticas Basadas en Evidencia de EE. UU. de 2018 requiere que todas las agencias desarrollen políticas y planes de evaluación basados en evidencia como parte de sus actividades habituales).
- Establecer unidades estratégicas para apoyar un enfoque basado en evidencia para la formulación de políticas.
  - Creación de unidades intergubernamentales centradas en lo que funciona, la experimentación y la evaluación (p. ej., la Oficina Federal de Gestión del Desempeño de Austria).
  - Establecer posiciones y unidades analíticas dedicadas dentro de ministerios y agencias (p. ej., el soporte técnico dedicado de Chile para la gestión del desempeño).

Nota: Los detalles completos de las iniciativas se encuentran disponibles en el Apéndice del informe de la OCDE "Fortalecimiento de capacidades para la formulación de políticas basadas en evidencia, lecciones de las experiencias de los países".
Fuente: OCDE (2020[33]), "Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences", *OECD Public Governance Reviews,* https://dx.doi.org/10.1787/86331250-en.

Recomendaciones para el fortalecimiento de la planificación estratégica en El Salvador

Cuadro 8.2. Recomendaciones para el fortalecimiento de la planificación estratégica

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas
2.1. Institucionalizar la planificación estratégica y desarrollar herramientas asociadas.	• Establecer una instancia de estrategia dedicada a reforzar y coordinar la planificación estratégica a mediano y largo plazo. • Asegurar la disponibilidad de los recursos humanos y financieros adecuados a las instituciones del Centro de Gobierno encargadas de planificación estratégica. • Establecer lineamientos claros para la priorización e implementación de las diversas iniciativas gubernamentales integrales y planes sectoriales, incluyendo una mayor vinculación entre los planes estratégicos y el presupuesto, y el desarrollo de cronogramas de implementación más detallados e indicadores para su monitoreo. • Llevar adelante una evaluación sobre la calidad y la coherencia interna de las estrategias y planes multisectoriales, que incluya una correcta identificación de los recursos necesarios para su implementación (humanos, financieros y materiales). • Identificar posibles sinergias entre iniciativas, particularmente a través de la alineación de los planes sectoriales con los planes gubernamentales integrales, a fin de optimizar el uso de los recursos y evitar superposiciones.
2.2. Desarrollar un marco de monitoreo robusto.	• Elaborar planes de acción detallados para iniciativas gubernamentales integrales y planes sectoriales, que incluyan líneas de base, metas, indicadores y criterios para monitorear y evaluar el desempeño en su implementación. Por ejemplo, El Salvador podría considerar el desarrollo de múltiples indicadores (cada uno de los cuales incluiría una línea de base y un valor objetivo y debería evaluarse con el modelo RACER – *Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*) asociados a cada eje u objetivo dentro de los componentes del Plan Cuscatlán. • Mejorar las capacidades institucionales para llevar a cabo la recolección, procesamiento y análisis de datos en la administración salvadoreña y realizar estas funciones de manera sistemática. • Armonizar los sistemas existentes para la recolección de datos en toda la administración salvadoreña, en línea con los requisitos de información para un futuro sistema nacional de monitoreo, y desarrollar mecanismos para utilizar estos datos en el proceso de toma de decisiones.

Recuadro 8.11. Un plan de acción para el fortalecimiento de la planificación estratégica en El Salvador

Como parte de la implementación del Estudio Multidimensional de El Salvador se llevó a cabo el taller de políticas públicas *Del análisis a la acción: Hacia una gobernanza pública sólida en El Salvador*, realizado de manera virtual los días 28 y 29 de octubre de 2021. El taller reunió a 55 participantes de los sectores público y privado, la sociedad civil y la cooperación internacional. Uno de los resultados del taller fue la propuesta de un plan de acción para reforzar la planificación estratégica en El Salvador.

Cuadro 8.3. Plan de acción para una planificación estratégica en El Salvador

Recomendaciones seleccionadas	Acciones para la implementación	Actores principales
Establecer una instancia de estrategia dedicada a reforzar y coordinar la planificación estratégica a mediano y largo plazo.	• Proceder al intercambio de experiencia con otros países. Explorar el modelo de planificación nacional de Colombia, en particular sus aspectos (1) Sectoriales y (2) Territoriales. • Establecer medidas que doten a esta instancia de poder administrativo y político, que podría traducirse en un rango de Secretaría. • Crear plan de incidencia concreto que establezca cómo se va a vincular con las otras áreas, cuál será su presupuesto e impacto esperado, cuáles serán los recursos dedicados y diagnosticar superposiciones con otras áreas. • Identificar acciones normativas necesarias para la creación de esta instancia. Considerar un decreto ejecutivo en el corto plazo; y la creación de una base legislativa en el largo plazo. • Formar equipo técnico e independiente para su conformación de esta instancia. • Anclar esta instancia a las normas jurídicas que encuadran la planificación nacional.	• Presidencia • Ministerio de Hacienda • Secretaria de Innovación • Secretaria de Comercio
Asegurar la disponibilidad de los recursos humanos y financieros adecuados a las instituciones del Centro de Gobierno encargadas de planificación estratégica.	• Hacer un mapeo de recursos humanos en la Administración Pública con experiencia relevante en planificación estratégica para convocarlos. • Invertir en el conocimiento técnico del personal involucrado. • Movilizar mayores recursos a través de alianzas y financiamiento internacional. • Desarrollar mecanismos de interlocución entre actores y alianzas con universidades y otros actores externos. • Identificar tecnologías de comunicación para mejorar conexiones entre instituciones públicas.	• Ministerio de Hacienda • ESCO • Escuela Nacional de Formación Pública • Centros internacionales • Alianza con Escuela Nacional de Formación Pública (ENAFOP)
Establecer lineamientos claros para la priorización e implementación de las diversas iniciativas gubernamentales integrales y planes sectoriales, incluyendo una mayor vinculación entre los planes estratégicos y el presupuesto, y el desarrollo de cronogramas de implementación más detallados e indicadores para su monitoreo.	• Formar un grupo de trabajo para la elaboración de estos lineamientos. • Definir una institución que lidere ese grupo de trabajo. • Determinar sectores prioritarios para ser analizados y metas claras con evaluación a horizontes temporales determinados.	• Comisión Presidencial de Operaciones y Gabinete de Gobierno • Comisión Presidencial de Proyectos Estratégicos • Dirección de proyectos municipales • Secretaría de Innovación • Secretaría de Comercio • ESCO
Llevar adelante una evaluación sobre la calidad y la coherencia interna de las estrategias y planes multisectoriales, que incluya una correcta identificación de los recursos	• Crear un grupo de trabajo que incluya centros de investigación internacionales, actores externos –como agencias de Naciones Unidas– y sociedad civil para llevar a cabo este análisis. • Asegurar la actualización de la información y de los datos que sustenten los motivos de cada estrategia.	• Ministerio de Hacienda • Comisión Presidencial de Operaciones y Gabinete de Gobierno • Agencia de Desarrollo y

necesarios para su implementación (humanos, financieros y materiales).	• Centrar el trabajo en robustecer indicadores.	Diseño de Nación
Identificar posibles sinergias entre iniciativas, particularmente a través de la alineación de los planes sectoriales con los planes gubernamentales integrales, a fin de optimizar el uso de los recursos y evitar superposiciones.	• Relevar todos los planes existentes, hacer un diagnóstico y priorización nacional. • Crear una plataforma nacional que incluya un "mapeo" de las iniciativas existentes. • Establecer escenarios de futuro, de prospectiva, pensando al largo plazo para la mejora del alineamiento de los planes. • Fomentar la existencia de una información más transparente de los planes, su implementación y los recursos utilizados, asociado a una política de gobierno y datos abiertos. Tomar como ejemplo el Plan de Salud. • En la forma de una plataforma abierta al público con información sobre los planes de gobierno.	• Comisión Presidencial de Operaciones y Gabinete de Gobierno • Instancia de planificación a ser creada

Recuadro 8.12. Un plan de acción para el fortalecimiento del monitoreo en El Salvador

Uno de los resultados del taller mencionado en el recuadro anterior fue la propuesta de un plan de acción para reforzar el monitoreo en El Salvador.

Cuadro 8.4. Plan de acción para el fortalecimiento del monitoreo en El Salvador

Recomendaciones seleccionadas	Acciones para la implementación	Actores principales
Elaborar planes de acción detallados para iniciativas gubernamentales integrales y planes sectoriales que incluyan líneas de base, metas, indicadores y criterios para monitorear y evaluar el desempeño en su implementación. Por ejemplo, El Salvador podría considerar el desarrollo de múltiples indicadores (cada uno de los cuales incluiría una línea de base y un valor objetivo y debería evaluarse con el modelo RACER – *Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*) asociados a cada eje u objetivo dentro de los componentes del Plan Cuscatlán.	• Crear una oficina especializada para coordinación de la planificación en el centro del gobierno (ver recomendaciones en planificación estratégica). • Desarrollar rutinas de trabajo para la elaboración de planes de acción. En particular, un modelo de coordinación interinstitucional y de comunicación (interna y externa). • Establecer un marco regulatorio y guías de trabajo adecuadas para el monitoreo de iniciativas gubernamentales que las instituciones públicas pueden utilizar. • Utilizar la metodología del Ministerio de Hacienda para el establecimiento de planes de acción. Desarrollar a partir de esta metodología la tabla de indicadores de resultados, de productos y de impacto. • Vincular los indicadores de impacto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible • Actualizar el censo nacional y el catastro nacional. • Involucrar al sistema estadístico nacional y sistema nacional de planificación. • Desarrollar líneas base claras.	• Presidencia de la República • Comisión Presidencial para Operaciones y Gabinete de Gobierno • Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible • Instancia de planificación a crear en el centro de gobierno. • Ministerio de Hacienda
Mejorar las capacidades institucionales para llevar a cabo la recolección, procesamiento y análisis de datos en la administración salvadoreña y realizar estas funciones de manera sistemática.	• Crear o asignar responsabilidades a una unidad en el centro de gobierno a cargo de promover una cultura de monitoreo en la administración pública. • Obtener financiamiento para el desarrollo de sistemas de monitoreo con el enfoque BUHO de la Secretaría de Innovación y para la capacitación en las áreas. • Crear un plan de capacitación para el monitoreo de políticas públicas, en cooperación con la Escuela Nacional de Formación Pública (ENAFOP) y actores académicos. • Crear mecanismos para compartir experiencias entre diferentes instituciones y en el ámbito internacional.	• Presidencia de la República • Secretaría de Innovación • DIGESTYC • Centro Geográfico Nacional • Ministerio de Hacienda • Secretaría de Innovación
Armonizar los sistemas existentes para la recolección de datos en	• Desarrollar una mesa de trabajo para la elaboración de un sistema de monitoreo nacional.	• Presidencia de la República

toda la administración salvadoreña, en línea con los requisitos de información para el futuro sistema nacional de monitoreo, y desarrollar mecanismos para utilizar estos datos en el proceso de toma de decisiones.	• Buscar financiamiento internacional para llevar adelante este proceso. • Llevar adelante una evaluación sobre la efectividad y complementariedad de los sistema de monitoreo actuales. • Establecer un mecanismo de priorización para definir las políticas a monitorear (ver recomendaciones en planificación estrategia) de modo a optimizar el sistema. • - Llevar adelante una estrategia de mejora de la gobernanza e interoperabilidad de datos, como base para mejorar la eficiencia de los diferentes sistemas de monitoreo.	• Comisión Presidencial de Operaciones y Gabinete de Gobierno • Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible • Instancia de planificación a crear en el centro de gobierno. • Ministerio de Hacienda • Secretaria de Innovación

Hacia un Estado moderno

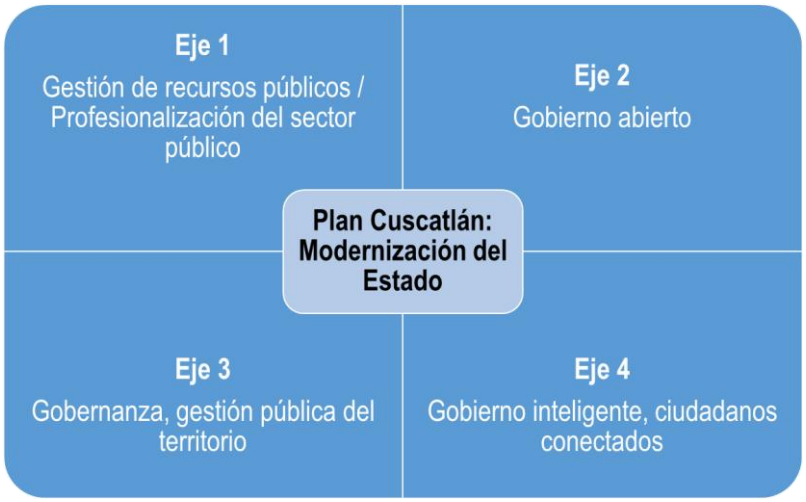
La modernización del Estado es el proceso que consiste en el diseño y ejecución de reformas gubernamentales, con el fin de mejorar la eficiencia, agilidad, transparencia, rendición de cuentas e integridad de la administración pública. Este proceso va más allá de la promulgación de leyes. El diseño, la adopción, la implementación y la sostenibilidad de las reformas deben ser parte de un proceso coherente y continuo que tenga en cuenta los elementos estructurales, las compensaciones y la secuencia de las reformas (OCDE, 2010[35]).

El informe de la OCDE *Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2020* destaca que, para lograr una implementación más efectiva de las reformas, los gobiernos de ALC deben seguir trabajando en aspectos clave como la promoción de una función pública basada en el mérito y con valores, simplificar los procesos administrativos en la prestación de servicios, asegurar la rendición de cuentas interna y externa, y reforzar la capacidad y habilidades administrativas, entre otros (OCDE, 2020[36]).

Las reformas de la administración pública suelen ser más delicadas, políticamente sensibles y difíciles de implementar que otras reformas. Los líderes gubernamentales generalmente se esfuerzan por construir el “caso comercial” para involucrar a las partes interesadas en reformas integrales, dado que no siempre se las percibe como un medio para abordar los desafíos de las políticas, sino más bien como un medio para reducir los gastos (OCDE, 2020[2]). Además, dado que una reforma administrativa importante representa una ruptura con el pasado y un reconocimiento de que las prácticas, políticas y procesos actuales deben cambiarse, contar con un gobierno recién elegido con un mandato claro para la reforma a menudo ayuda a avanzar en su implementación. (OCDE, 2010[35]).

En El Salvador, el Plan Cuscatlán (Bukele, 2019[23]) tiene todo un componente dedicado a la modernización del Estado, cuyo principal objetivo es la construcción de un Estado moderno, eficiente y transparente al servicio de sus ciudadanos, que permita la implementación de reformas estructurales. El Plan establece cuatro ejes o líneas de actuación principales en este ámbito (véase el Gráfico 8.3) con una serie de propuestas asociadas más específicas (Bukele, 2019[31]).

Gráfico 8.3. Plan Cuscatlán: modernización del estado



Fuente: Gobierno de El Salvador (2019[31]), *Plan Cuscatlán: Modernización del Estado*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.plancuscatlan.com/documentos/plancuscatlan_modernizacion_del_estado.pdf.

Los procesos de modernización del Estado son esfuerzos a largo plazo que en ocasiones pueden acelerarse o ralentizarse por circunstancias externas como una crisis económica o, por mencionar un ejemplo actual, una pandemia global. En consecuencia, es posible que no todos los componentes que integran un plan de modernización progresen a la misma velocidad. Si bien el Gobierno salvadoreño ha comenzado a implementar determinadas iniciativas del Plan Cuscatlán, especialmente las relacionadas con la digitalización, la conectividad y la simplificación administrativa, todavía hay un trabajo importante que se puede realizar en el área de la gestión de la fuerza laboral del servicio civil o la aplicación más amplia de los principios de gobierno abierto.

Las siguientes secciones de este capítulo analizarán los avances de El Salvador en algunas de las líneas de acción clave para la modernización del Estado establecidas en el Plan Cuscatlán, y también identificarán posibles áreas de oportunidad.

La armonización de la estrategia de gestión de recursos humanos en toda la administración salvadoreña: un desafío continuo

Una estrategia de gestión de recursos humanos bien diseñada permite a los gobiernos alinear su fuerza laboral con sus objetivos. Tener el número correcto de personas con las habilidades adecuadas en el lugar correcto ayuda a los gobiernos a aumentar la eficiencia, la capacidad de respuesta y la calidad en la prestación de servicios (OCDE, 2019[37]). El Eje 1 del componente de modernización estatal del Plan Cuscatlán (Bukele, 2019[31]) identifica tres propuestas relacionadas con la gestión de los recursos públicos y la profesionalización del sector público:

- Propuesta 1: Creación de una verdadera entidad formadora y reguladora de los recursos humanos del sector público.
- Propuesta 2: Armonización de funciones.
- Propuesta 3: Estandarización de puestos y plazas.

El Plan Cuscatlán también propone una revisión de la Ley de Servicio Civil vigente, que data de 1961. La adopción de una nueva ley proporcionaría a El Salvador el marco legal necesario para legitimar la reforma de su estrategia de gestión del servicio civil. En este sentido, desde la Vicepresidencia de El Salvador se viene implementando una iniciativa consistente en la creación de un grupo de discusión tripartito

conformado por el Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública (sociedad civil y academia), movimientos de trabajadores estatales y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Según entrevistas realizadas durante la misión de recolección de datos, uno de los principales desafíos que dificultan el diseño y la adopción de una estrategia nacional es la falta de institucionalización. De hecho, no existe una institución específica en El Salvador a cargo de liderar y supervisar el diseño e implementación de dicha estrategia de recursos humanos. Con base en la *Recomendación de la OCDE sobre Liderazgo y Capacidad del Servicio Público* (OCDE, 2019[37]), El Salvador podría considerar aclarar las responsabilidades institucionales al:

- Asegurar que cada actor institucional en el sistema público de empleo tenga el mandato y los recursos adecuados para funcionar con eficacia;
- Establecer la autoridad institucional para implementar y supervisar estándares mínimos comunes para la gestión de personas basada en el mérito;
- Delegar un nivel apropiado de autonomía a los ministerios o gerentes individuales, a fin de permitir la alineación de la gestión de personas con sus objetivos estratégicos (acompañándolos de responsabilidades claras, supervisión y sistemas de incentivos apropiados); y
- Asegurar mecanismos adecuados para la comunicación y el intercambio de información entre los actores institucionales del sistema público de empleo.

En línea con la propuesta 1 del Plan Cuscatlán, relacionada con la creación de una verdadera entidad formadora y reguladora del sector público, la *Recomendación de la OCDE* aconseja que las administraciones gubernamentales “desarrollen las habilidades y competencias necesarias mediante la creación de una cultura y un ambiente de aprendizaje en el servicio público”. Según entrevistas realizadas durante la misión de recolección de datos, la falta de un centro de capacitación eficaz y funcional para los funcionarios públicos es uno de los principales obstáculos para la profesionalización de la fuerza laboral del servicio público en El Salvador. Si bien existen iniciativas en algunas áreas tradicionales, como el Instituto Diplomático “Doctor José Gustavo Guerrero” (antiguamente conocido como Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática [IEESFORD]), adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, y que facilita capacitaciones para personal diplomático y consular; aún existen posibilidades de mejora para ampliar la oferta formativa a todos los ámbitos de la administración.

Por ejemplo, a lo largo del 2020, algunas instituciones organizaron actividades de capacitación de manera descentralizada: así, la Secretaría de Innovación impartió cursos de capacitación a funcionarios públicos seleccionados sobre el uso de las nuevas herramientas digitales. El Organismo de Mejora Regulatoria también capacitó a sujetos obligados al desarrollo y la aplicación de herramientas de mejora regulatoria. Con el fin de asegurar una oferta de capacitación armonizada y centralizada para todos los funcionarios públicos, El Salvador podría considerar fortalecer el rol de sus organismos de formación (como la Escuela Superior de Innovación en la Administración Pública [ESIAP], creada en 2021). Además, El Salvador también podría tratar de promover una cultura de aprendizaje en toda la administración pública, incorporándola a su trabajo diario; por ejemplo, a través de orientación y *coaching* en el trabajo, o desarrollando programas de movilidad.

Otro desafío clave al que se enfrenta El Salvador es la falta de movilidad de funcionarios públicos a nuevos puestos. Una de las iniciativas más recientes implementadas por el Gobierno para abordar este problema ha sido la creación de un Centro de Competencias en Tecnologías de la Información y Comunicación. Esta iniciativa, liderada por la Secretaría de Innovación de la Presidencia, tiene como objetivo apoyar a todos los ministerios sectoriales en la identificación del personal cualificado especializado existente que ya forma parte de la administración salvadoreña, y que potencialmente podría ser asignado a proyectos específicos a medida que surjan las necesidades. En este contexto, El Salvador podría considerar habilitar y promover asignaciones de corto y mediano plazo, con el fin de alentar el aprendizaje y el intercambio, u ocasionalmente abordar demandas laborales de corto plazo. Además, la ESIAP también podría convertirse en una herramienta importante para ampliar el horizonte de carrera de los funcionarios

públicos, al proporcionarles las habilidades necesarias para desempeñar funciones en diferentes instituciones de la administración pública.

Para implementar con éxito estas iniciativas, sería fundamental saber primero qué competencias y habilidades se necesitan y/o faltan en la administración pública. Con base en la *Recomendación de la OCDE*, El Salvador podría considerar fortalecer su capacidad para identificar necesidades, mediante la revisión y actualización periódica de las competencias y habilidades requeridas, basándose en los aportes de los funcionarios públicos y los ciudadanos, para mantenerse al día con las tecnologías cambiantes y las necesidades de la sociedad a la que sirven. Esto permitiría no solo responder de manera inmediata a entornos rápidamente cambiantes ante la incertidumbre, sino que también permitiría tener un sistema de servicio civil mejor adaptado; incluyendo sistemas de reclutamiento, capacitación y movilidad transparentes y mejor informados y personalizados, y basados en mérito, entre otros.

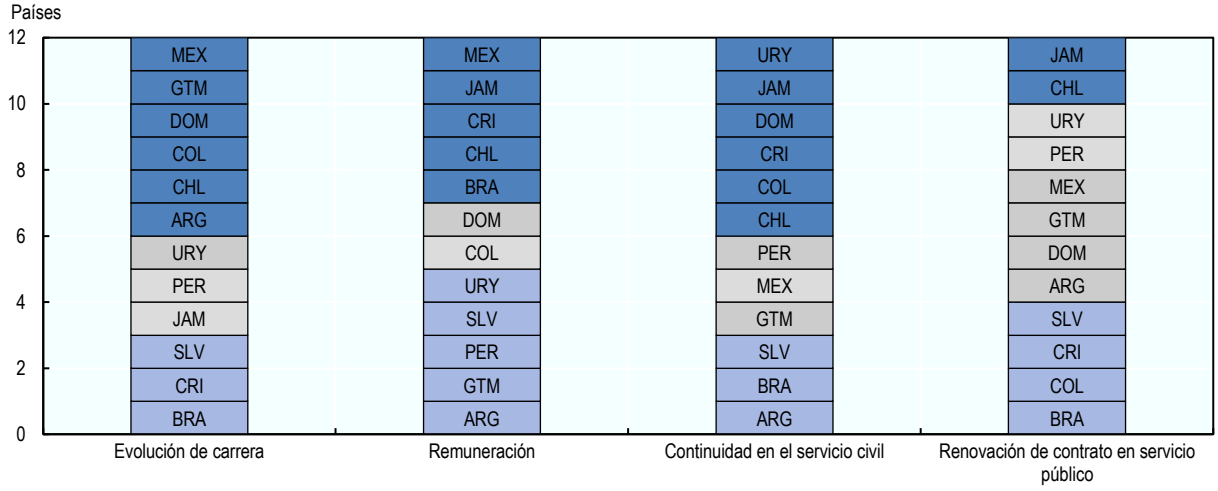
Otro desafío al que se enfrenta El Salvador es la armonización de funciones y tareas, como expresado en la propuesta 2 del Plan Cuscatlán. Para solucionar este problema, el Gobierno está realizando una revisión integral de todos los cargos existentes en la administración salvadoreña, con el propósito de redefinir y armonizar todos los perfiles y funciones. Además, El Salvador podría considerar la posibilidad de establecer marcos o vocabulario comunes para identificar los requisitos y competencias laborales transversales, por ejemplo, a través de marcos de competencias comunes o perfiles laborales estandarizados.

Esto también contribuiría a la propuesta 3 del Plan Cuscatlán, relacionada con la estandarización de puestos y plazas. En este sentido, la *Recomendación de la OCDE* aconseja determinar y ofrecer términos y condiciones de empleo transparentes (p. ej., compensación, duración del contrato, seguridad laboral, derechos y obligaciones) que coincidan adecuadamente con las funciones del puesto, en particular al:

- Definir claramente las categorías de empleo de la función pública, con base en criterios transparentes y objetivos;
- Definir claramente los términos y condiciones de empleo, basándose en factores tales como la naturaleza del trabajo, las consideraciones del mercado laboral y las necesidades de desarrollo de la capacidad del servicio público; y
- Involucrar a los representantes de los empleados públicos en procedimientos legítimos de consulta, negociar mediante procesos abiertos y justos y establecer procedimientos para monitorear la implementación de los acuerdos.

Si bien el 75 % de los países de América Latina y el Caribe (ALC) consideran que la evaluación del desempeño tiene una importancia media o alta para definir el avance profesional y la continuidad en la función pública, solo el 58 % de los países de ALC informa que el desempeño es importante para definir la remuneración. Estas cifras se vuelven aún más bajas cuando miramos la importancia que se le da al desempeño en El Salvador, que está por debajo del promedio de la región de ALC (Gráfico 8.4).

Gráfico 8.4. Nivel de relevancia del buen desempeño para el desarrollo profesional



	Evolución de carrera		Remuneración		Continuidad en el servicio civil		Renovación de contrato en servicio público	
	ALC	OCDE	ALC	OCDE	ALC	OCDE	ALC	OCDE
Alto	6	17	5	17	6	4	2	4
Medio	3	9	2	10	3	15	6	12
Bajo	3	10	5	9	3	17	4	20

Nota: Datos originales de OCDE/BID (2018), Encuesta sobre gestión estratégica de recursos humanos en gobiernos centrales y federales de países de América Latina y el Caribe; y OCDE (2016), Encuesta sobre gestión estratégica de recursos humanos.
Fuente: OCDE (2020[36]), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, https://dx.doi.org/10.1787/13130fbb-en.

El Salvador podría considerar evaluar, recompensar y reconocer el desempeño mediante el desarrollo de indicadores y criterios que serían discutidos y revisados regularmente. De acuerdo con la *Recomendación de la OCDE*, el desempeño de los empleados sería recompensado por los medios apropiados, mientras que se abordaría el desempeño deficiente; y se confiaría a los administradores la tarea de garantizar las capacidades y el apoyo necesarios para llevar a cabo la gestión del desempeño. En este sentido, sería fundamental garantizar que los sistemas y las herramientas de gestión de recursos humanos necesarios que permitan el monitoreo y la evaluación del desempeño se desarrollen y pongan en práctica, y que sean fácilmente accesibles para los administradores. Una vez que se hayan implementado los sistemas correctos y se hayan definido los criterios para evaluar el desempeño de los empleados, El Salvador podría considerar la introducción de bonus por desempeño u otro tipo de beneficios para recompensarlos.

Si bien El Salvador publica y abre a la contratación externa la mayoría de sus vacantes para funcionarios públicos (OCDE, 2020[36]), las entrevistas realizadas durante la misión de recolección de datos mostraron que aún existen algunas oportunidades de mejora en esta área. En 2017, El Salvador dio un gran paso al crear su propio portal de Empleo Público (http://www.empleospublicos.gob.sv/), una plataforma en línea donde las instituciones salvadoreñas publicarían las vacantes disponibles en la administración pública. Este portal también incluiría información sobre todas las etapas de los distintos procesos de selección, lo que ayudaría a garantizar un trato más justo y equitativo a los candidatos.

Si bien se trata de una iniciativa importante, las vacantes publicadas se centran principalmente en puestos que requieren conocimientos técnicos específicos o que se van a cubrir en administraciones subnacionales. En la práctica, todavía hay muchos funcionarios públicos de El Salvador que no son contratados y nombrados para sus cargos a través de este sistema ni a través de otros procesos competitivos, sino que son nombrados directamente como resultado de decisiones discrecionales. Por lo tanto, El Salvador podría considerar fortalecer el papel de esta plataforma para asegurar que todos los

procesos sean transparentes, abiertos y basados en méritos. Para lograr esto, El Salvador también podría organizar y promover actividades de desarrollo de capacidades para los empleados del departamento de recursos humanos y gerentes de contratación, para dar a conocer la existencia de esta plataforma y presentar su uso y funcionalidades.

Mejora regulatoria en El Salvador: asegurar la participación efectiva de las partes interesadas y fomentar la práctica de AIR

La carga administrativa, también conocida como burocracia, reduce la eficiencia de la prestación de servicios públicos y contribuye a que los ciudadanos y las empresas desconfíen de los gobiernos. La mayoría de los países de la región de ALC han tomado medidas para simplificar y mejorar sus procesos administrativos; sin embargo, sus programas a menudo no se dirigen sistemáticamente a las áreas de regulación más onerosas (OCDE, 2020[36]).

Según el informe del Banco Mundial "Haciendo negocios 2020" (Banco Mundial, 2020[38]), ningún país de la región de ALC se ubica entre las 50 principales economías (de las 190 medidas) en el indicador de facilidad para hacer negocios. El Salvador ocupa el puesto 91.

El Eje 3 del componente de modernización estatal del Plan Cuscatlán (Bukele, 2019[31]), que se refiere a la gobernanza y gestión pública del territorio, destaca en su séptima propuesta la necesidad de regular los servicios públicos. Además, establece que es necesario crear un ente regulador que asegure la prestación eficiente de los servicios públicos.

Luego de la aprobación de la Ley de Mejora Regulatoria en 2019 (Asamblea Legislativa, 2019[14]), el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) se convirtió en el organismo de coordinación y supervisión a cargo de promover, dictar y vigilar el cumplimiento de las políticas de mejora regulatoria de El Salvador. El OMR se creó originalmente en 2015 como parte de los compromisos de El Salvador para mejorar el entorno empresarial a través de una mejor regulación, que se adoptaron en el marco del programa FOMILENIO II financiado por Estados Unidos (FOMILENIO II, 2014[39]).

Si bien El Salvador ha logrado avances significativos en los últimos años hacia la adopción de estrategias de simplificación administrativa, concretamente articuladas a través de la Ley de Mejora Regulatoria (Asamblea Legislativa, 2019[14]) y la Ley de Procedimientos Administrativos (Asamblea Legislativa, 2018[40]), la actividad del OMR sigue estando muy centrada en mejorar el entorno empresarial, la competitividad, el comercio exterior y la atracción de inversiones extranjeras. Por lo tanto, El Salvador podría considerar expandir su trabajo también a otras áreas clave que abarquen formalidades y trámites cotidianos basados en eventos de vida, como, por ejemplo, para acceder a los sistemas de salud y educación (certificado de nacimiento, documento único de identidad, etc.), o para participar en el mercado laboral (p. ej., seguridad social/números fiscales).

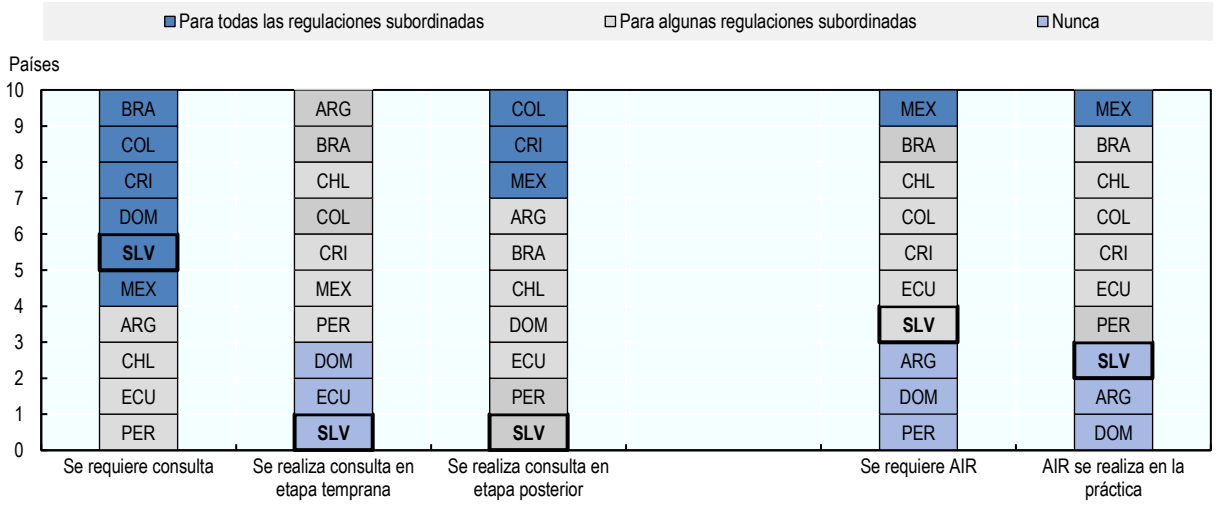
El OMR también tiene la tarea de crear y administrar el Registro Nacional de Trámites. Este incluye los trámites registrados por instituciones públicas según los lineamientos emitidos por la OMR. El OMR dispone de una plataforma tecnológica propia para cumplir con esta obligación, que permite captura de datos, trámites y sus elementos de todas las instituciones de la Administración Pública. A la fecha de cierre de este capítulo, el OMR ha evaluado 672 trámites y sus elementos correspondientes para 10 instituciones. Sin embargo, esta iniciativa podría retrasarse, ya que actualmente carece de los recursos humanos y financieros necesarios para su finalización. Esto refleja una vez más, como se mencionó anteriormente en este capítulo, la importancia de fortalecer los instrumentos de planificación estratégica, mediante el desarrollo de planes de acción más integrales que contendrían objetivos específicos, presupuesto necesario estimado, recursos identificados, un cronograma realista y un sistema que monitorearía y evaluaría la implementación del plan.

Los Indicadores de Política y Gobernanza Regulatoria (iREG) de la OCDE para América Latina (OCDE, 2019[41]) cubren parcialmente tres principios de la *Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* (OCDE, 2012[42]):

1. Participación de las partes interesadas;
2. Análisis de impacto regulatorio (AIR); y
3. Evaluación *ex post* y simplificación administrativa.

Con respecto al primer indicador, el Gráfico 8.5 muestra que, la administración pública salvadoreña debe involucrarse con las partes interesadas durante el desarrollo de todas las regulaciones subordinadas. En la práctica, estas se llevan a cabo solo para algunas regulaciones subordinadas y, a menudo, en una etapa tardía. El Salvador podría beneficiarse de una participación temprana con las partes interesadas para comprender mejor la naturaleza de los problemas que requieren regulación y discutir las posibles soluciones de políticas con mayor profundidad.

Gráfico 8.5. Participación de las partes interesadas y AIR durante el desarrollo de regulaciones subordinadas



Fuente: OCDE (2019[41]), *OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance for Latin America 2019*, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm.

La Ley para la Mejora Regulatoria de El Salvador establece en su art. 10 un marco legal para la participación de las partes interesadas con la creación de un órgano consultivo que estaría integrado por representantes del sector privado. El art. 12 del Decreto 25 del Consejo de Ministros, adoptado el 15 de mayo de 2019 (Consejo de Ministros, 2019[43]), establece que este Consejo Consultivo estará integrado también por representantes de la academia, la sociedad civil y las asociaciones de consumidores. Su función principal será supervisar los avances en la implementación de la política regulatoria en El Salvador, y también formulará recomendaciones de mejora donde lo considere necesario.

De acuerdo con las discusiones mantenidas durante la misión de recolección de datos, el Consejo Consultivo aún está pendiente de ser creado y estaría operativo en 2021. De acuerdo con la *Recomendación de la OCDE*, que aconseja que los gobiernos "deberían cooperar con las partes interesadas en la revisión de las regulaciones existentes y en el desarrollo de nuevas regulaciones", la creación de este consejo podría ser un paso importante para asegurar que el sector privado, la academia, la sociedad civil, y otras partes interesadas puedan participar de manera eficaz en las discusiones sobre reformas de políticas regulatorias en El Salvador.

Con la adopción de la Ley de la Mejora Regulatoria, El Salvador también estableció su primera obligación de realizar Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), para normas de carácter general, con algunas excepciones (aquellas relativas al presupuesto, a la regulación del sistema financiero, a tratados internaciones, a situaciones de emergencia y a lo relacionado con seguridad pública, defensa nacional o inteligencia del Estado). El Organismo de Mejora Regulatoria tiene la responsabilidad de supervisar la calidad de los AIR de acuerdo con los estándares establecidos en la Ley, y de aprobar la exención para realizar los AIR para las regulaciones propuestas que no generen costos de cumplimiento (OCDE, 2019[41]).

En la práctica, los AIR apenas se han realizado en El Salvador (Gráfico 8.5). A la fecha de cierre de este capítulo se han analizado 31 regulaciones entre AIR y dictámenes de exención de AIR. Según entrevistas realizadas durante la misión de recolección de datos, esto se debe a que el AIR es un requerimiento reciente que aún no ha sido interiorizado por la administración pública salvadoreña. En base a la *Recomendación de la OCDE*, El Salvador podría considerar fomentar los AIR con políticas claras, programas de capacitación, orientación y mecanismos de control de calidad para la recolección y uso de datos, que podrían garantizar que los AIR se realicen de manera homogénea en toda la administración. El OMR realiza eventos de formación sobre las diferentes herramientas de mejora regulatoria para fomentar su uso en la Administración Pública.

La evaluación de las políticas existentes a través de análisis de impacto *ex post* es necesaria para asegurar que las regulaciones sean efectivas y eficientes. El art. 21 de la Ley de Mejora Regulatoria establece que se requiere una evaluación *ex post* de las regulaciones subordinadas existentes diez años después de su promulgación, y de todas las regulaciones con más de siete años de haberse aprobado a la fecha de entrada en vigencia de la ley, para determinar si están logrando sus objetivos (OCDE, 2019[41]).

Con el fin de garantizar que la evaluación *ex post* se realice de manera efectiva, podría resultar beneficioso para El Salvador considerar desde el principio del ciclo político los criterios de desempeño para la evaluación *ex post*, incluyendo si los objetivos de la regulación son claros, qué datos se usarán para medir el desempeño, así como la asignación de recursos institucionales.

Transformación digital en El Salvador: una agenda ambiciosa

Las medidas para contener la pandemia de la COVID-19 han afectado profundamente la relación de los gobiernos con las tecnologías digitales (OCDE, 2020[44]), lo que ha dado lugar a la aceleración de procesos de transformación digital existentes, con el fin de garantizar que los servicios se adapten y, por lo tanto, puedan continuar prestándose en las nuevas circunstancias. Estas actividades basadas en Internet requieren una conectividad estable y la necesidad de un enfoque inclusivo a la transformación digital que aborde las brechas digitales, de modo que todos los ciudadanos puedan acceder y beneficiarse de los servicios digitales proporcionados por sus gobiernos.

En 2019, el Gobierno de El Salvador decidió encomendar a la Secretaría de Innovación de la Presidencia, la tarea de conducir al país hacia su transformación digital. El proyecto principal de la Secretaría de Innovación es la ambiciosa Agenda Digital 2020-2030 (Secretaría de Innovación de la Presidencia, 2020[45]), que involucró no solo a todas las entidades gubernamentales, sino también a la academia, las ONG, el sector privado, y otros actores interesados, en las discusiones sobre la definición de sus ejes clave.

La Agenda Digital presenta cuatro ejes clave (Identidad Digital; Innovación, Educación y Competitividad; Modernización del Estado; y Gobernanza Digital), cada uno de los cuales incluye una serie de acciones que tienen como objetivo fortalecer los procesos, agilizar y brindar acceso a los servicios públicos, y construir y consolidar una institucionalidad de gobierno digital. Si bien todos estos aspectos son definitivamente relevantes para un proceso de transformación digital, un enfoque más amplio y holístico

de la modernización del Estado podría beneficiarse de incluir también líneas de acción dedicadas a combatir la corrupción, o asegurar una mayor transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Como parte de su Agenda Digital, El Salvador está dando pasos concretos para solucionar su limitada conectividad. La *Recomendación de la OCDE sobre Estrategias de Gobierno Digital* (OCDE, 2014[46]) aconseja que los gobiernos tomen medidas para "abordar las brechas digitales existentes […] y evitar la aparición de nuevas formas de exclusión digital". En este sentido, El Salvador ha comenzado a desarrollar una Red de Conectividad Nacional, cuyo principal objetivo será conectar a todas las instituciones gubernamentales y brindar conexión gratuita a quienes nunca se han conectado, a través de una fibra óptica de propiedad estatal. Para lograrlo, se fusionó una empresa pública con una privada, dando como resultado una nueva empresa, que ahora se encarga de desarrollar esta Red Nacional de Conectividad. Esta iniciativa será clave para llevar a cabo algunos de los proyectos previstos. Se iniciará con un proyecto piloto que consiste en conectar 300 escuelas en la zona costera, luego se replicará en todo el país y se extenderá a hospitales, comisarías y penitenciarías, entre otras instituciones, para asegurar que los servicios digitales brindados por el gobierno pueden llegar a todos los ciudadanos.

Una iniciativa de dicha magnitud requiere importantes esfuerzos de inversión por parte del Gobierno. Con base en la *Recomendación de la OCDE*, El Salvador podría considerar el desarrollo de casos de negocio claros para sostener el financiamiento y la implementación enfocada de proyectos de tecnologías digitales en el país, como parte de su Política de Comercio e Inversiones 2020-2050. El Gobierno salvadoreño también podría beneficiarse de llevar a cabo evaluaciones integrales de las necesidades de tecnologías digitales en comparación con los activos existentes (incluidos los contratos en curso y los acuerdos interinstitucionales) para aumentar la eficiencia, al tiempo que apoyaría la innovación y los objetivos establecidos en la agenda general de modernización del sector público.

Si bien El Salvador está avanzando en el área de ciberseguridad, la confianza en la privacidad en línea y el Índice Global de Ciberseguridad aún están por debajo de los promedios de ALC y OCDE (OCDE et al., 2020[47]). La *Recomendación de la OCDE* aconseja reflejar un enfoque de gestión de riesgos para abordar los problemas de privacidad y seguridad digital, e incluir la adopción de medidas de seguridad, a fin de aumentar la confianza en los servicios gubernamentales. La política de ciberseguridad, aprobada en mayo de 2022, incluye entre sus estrategias de implementación la promoción de la gestión de riesgos como enfoque y provee un marco de trabajo con un enfoque de gestión de riesgos que deberá ser implementado en las instituciones públicas.

En este sentido, El Salvador creó en 2020 un Comité Nacional de Ciberseguridad, que integra varios ministerios de línea (p. ej., Seguridad, Gobernación, Defensa, Hacienda, Economía, Salud, y Obras Públicas), la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y la Superintendencia General de Electricidad y Comunicaciones (SIGET). La primera contribución del comité fue la elaboración de una política nacional de ciberseguridad que establece las estrategias a seguir en materia de ciberseguridad para todas las instituciones de la administración salvadoreña. Se espera que el comité elabore una iniciativa de ley de ciberseguridad que establezca el marco institucional y estratégico de ciberseguridad, el marco regulatorio para los operadores de infraestructuras críticas y las normativas de creación y funcionamiento de los equipos de respuesta ante incidentes. Este comité podría convertirse en un elemento clave para asegurar el liderazgo y el compromiso político con esta nueva política de ciberseguridad, ya que podría usarse como un vehículo para promover la coordinación y colaboración interministerial, y facilitar la participación de instituciones relevantes en diferentes niveles de gobierno.

También ha habido algunos avances significativos con el desarrollo de la *ventanilla única de trámites* de El Salvador, una de las principales iniciativas lideradas por la Secretaría de Innovación, en colaboración con el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR). La Ventanilla Única Ciudadana (simple.sv) está en funcionamiento desde agosto de 2022. Asimismo, se creó la Oficina Nacional de Trámites y Verificación de Ventanillas de Atención, como una unidad administrativa dependiente de la Presidencia, con el objetivo de dar apoyo y coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas para el cumplimiento y

perfeccionamiento en la ejecución de trámites, así como para lograr los más altos estándares de atención al público (Gobierno de El Salvador, 2020[48]).

Las ventanillas únicas son plataformas en línea que generalmente brindan información o sirven como un centro de transacciones (OCDE, 2020[49]). La *Recomendación de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria* (OCDE, 2012[42]) aconseja a los gobiernos que "aprovechen las oportunidades de la tecnología de la información y las ventanillas únicas para licencias, permisos y otros requisitos de procedimiento para que la prestación de servicios sea más ágil y centrada en el usuario". De hecho, las ventanillas únicas permiten a los países mejorar las prestaciones normativas a los ciudadanos y las empresas a la vez que ayudan a reducir los recursos gubernamentales requeridos.

La *ventanilla única de trámites* está operativa desde agosto de 2022. Antes de su implementación existían quince plataformas de diferentes instituciones. La *ventanilla única* incluye alrededor de 2 000 trámites de algunas instituciones y se espera que el número de instituciones conectadas irá aumentando progresivamente a medida que las distintas instituciones salvadoreñas completen sus procesos migratorios desde sus plataformas actuales hacia la *ventanilla única de trámites integrada*. En este sentido, el informe de la OCDE *Ventanillas únicas para ciudadanos y empresas* (OCDE, 2020[49]), aconseja que las ventanillas únicas virtuales basadas en transacciones deben formar parte de estrategias más amplias de simplificación administrativa y estar centradas en el usuario y basadas en eventos de vida.

Uno de los elementos clave para implementar la *ventanilla única de trámites* será la creación de una plataforma de interoperabilidad funcional entre los servicios gubernamentales en toda la administración salvadoreña. El propósito de esta iniciativa es que cuando la ventanilla única salvadoreña reciba información relativa a un ciudadano o empresa, el sistema la transmita y comparta con las demás instituciones gubernamentales conectadas a la plataforma, de manera que los datos comunes a varios procedimientos (información general) se soliciten al usuario solo una vez.

En El Salvador, aunque algunas instituciones ya se han sumado a la plataforma de interoperabilidad, su proceso de implementación no ha estado exento de obstáculos. Por ejemplo, uno de los principales desafíos fue que algunos actores institucionales se mostraban reacios a cambiar los métodos y procedimientos de trabajo que habían estado vigentes en sus instituciones durante años, ya que argumentaban que no entendían la necesidad de hacer las cosas de manera diferente.

La resistencia al cambio no es una reacción inusual a un proceso de reforma del Gobierno; los cambios y las reformas a veces pueden ser impopulares. De hecho, dado que la modernización del Gobierno busca modificar el comportamiento y la cultura mediante el cambio de reglas, incentivos, normas, valores y estructuras; los funcionarios públicos pueden sentirse amenazados por cambios que desafían su perfil psicológico (p. ej., aversión al riesgo), sus valores personales o que pueden hacer que sus habilidades específicas se vuelvan obsoletas (OCDE, 2010[35]). A veces, los cambios pueden incluso implicar que el poder de toma de decisiones se transfiera de una parte de la administración a otra.

Para ganar apoyo para la reforma, o al menos reducir la oposición de posibles perjudicados, se podrían implementar herramientas de compensación. Estas no tienen por qué ser necesariamente económicas. Por ejemplo, alterar el alcance, las tareas y las responsabilidades de un puesto de trabajo para hacerlo más interesante para los funcionarios públicos, aumentando así su satisfacción laboral, podría reemplazar la compensación monetaria (OCDE, 2010[35]). Además, la disponibilidad de información puede ayudar a facilitar los procesos de reforma, ya que permite a las partes interesadas comprender la necesidad del cambio, su razón de ser y las formas de lograrlo.

Los gobiernos también han comenzado a alejarse de los procesos de gestión del cambio de arriba hacia abajo en favor de procesos que integran actividades de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, a la vez que incluyen la identificación sistemática de problemas, la generación de ideas, el filtrado de soluciones alternativas y su implementación (OCDE, 2020[2]). El Salvador podría considerar la adopción

de este enfoque para la gestión del cambio, ya que puede ayudar a suavizar los procesos de reforma de manera estructural.

Gobierno abierto en El Salvador: definiendo mandatos claros y desarrollando herramientas para aumentar la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas

Gobiernos de todo el mundo han comenzado a adoptar principios y prácticas de gobierno abierto con el objetivo de desarrollar soluciones innovadoras para desafíos apremiantes como los bajos niveles de confianza, el aumento del populismo y los altos niveles de desigualdad (OCDE, 2020[50]). La evidencia recopilada por la OCDE muestra que la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto también conlleva numerosos beneficios para los ciudadanos, ya que puede conducir a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y a un mejor desempeño en la prestación de servicios por parte de los gobiernos (OCDE, 2016[51]).

La OCDE define gobierno abierto como "una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo" (OCDE, 2017[52]). La amplia adopción de estos principios por parte de un gobierno puede cambiar progresivamente la relación entre funcionarios públicos y ciudadanos, haciéndola más dinámica, mutuamente beneficiosa y basada en la confianza recíproca.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) cuentan con agendas de gobierno abierto (OCDE, 2020[53]); es más, 16 países de la región son miembros de la Alianza de Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés). En relación a esto, el Eje 2 del componente de modernización estatal del Plan Cuscatlán (Bukele, 2019[31]) estipula que la política de gobierno abierto salvadoreña debe basarse en los estándares y compromisos internacionales establecidos en la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, 2020[54]).

El Salvador ha sido miembro de OGP desde 2011 pero es miembro inactivo desde marzo de 2022. Al menos hasta 2019, el país estaba implementando su quinto Plan de Acción de OGP 2018-2020 (Gobierno de El Salvador, 2018[55]). Este plan, cuyo proceso de cocreación conllevó una amplia consulta abierta con organizaciones de la sociedad civil, incluyó compromisos relacionados principalmente con la transparencia fiscal, la inclusión ambiental, los derechos humanos y la integridad. Sin embargo, a tenor de la falta de implementación del quinto Plan de Acción OGP 2018-2020, el desmantelamiento de la estructura de participación y reporte ligada a la participación en OGP y al no haber elaborado un sexto Plan de Acción, la OGP determinó designar a El Salvador como miembro inactivo en marzo de 2022. Este estatus deja un año de plazo al país para presentar un nuevo plan de acción y mantener su membresía en la OGP. A pesar de la importancia de este tipo de iniciativas, un Plan de Acción de OGP es solo una de las muchas herramientas de política que El Salvador puede desarrollar e implementar para fomentar los principios de gobierno abierto.

Tomando un enfoque más holístico e integrado, El Salvador podría beneficiarse de la adopción de una Estrategia de Gobierno Abierto (OGS por sus siglas en inglés) del gobierno en su conjunto, que realzaría la implementación de los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas a través de toda la administración salvadoreña. Una OGS constituye el eslabón perdido estratégico entre la dirección política de alto nivel de un país y las iniciativas individuales de gobierno abierto implementadas por diferentes instituciones públicas (OCDE, 2020[50]) (véase Gráfico 8.6).

Gráfico 8.6. Situando una estrategia de gobierno abierto en el marco amplio de políticas



Fuente: OCDE (2020[50]), *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, https://www.oecd.org/gov/open-government/open-government-an-integrated-approach-promotion-transparency-integrity-accountability-and-stakeholders-participation.pdf.

En el caso de El Salvador, por ejemplo, un Plan de Acción de OGP constituiría un esfuerzo de implementación a corto/mediano plazo, es decir, estaría en el nivel más bajo de la pirámide del Gráfico 8.6; mientras que el Plan Cuscatlán, que solo proporciona direcciones de alto nivel, estaría en el nivel más alto. Por lo tanto, una estrategia intermedia de gobierno abierto podría ser beneficiosa para El Salvador, ya que proporcionaría un marco para todas las iniciativas de gobierno abierto al tiempo que aseguraría que sigan pautas metodológicas similares y contribuyan a una visión compartida de apertura, mejorando así la coherencia de las políticas del Gobierno en su conjunto (OCDE, 2020[50]).

Hasta 2019, la anterior Secretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia fue el organismo encargado de promover iniciativas de gobierno abierto en toda la administración salvadoreña. Sin embargo, tras el cambio de Gobierno de 2019, esta Secretaría fue disuelta y, al menos al momento de las entrevistas realizadas durante la misión de recolección de datos, aún no se había identificado ninguna institución salvadoreña que asumiera el liderazgo en esta área de política. Con base en la *Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto* (OCDE, 2017[52]), El Salvador podría considerar proporcionar a una institución el mandato para diseñar e implementar una estrategia de gobierno abierto, así como asegurar que posee los recursos humanos, financieros y técnicos adecuados necesarios para realizar sus funciones. Dada su ubicación y capacidad para desarrollar y supervisar políticas en todo el gobierno, el anclar esta función en el CdG puede ayudar a conectar iniciativas de gobierno abierto (incluidos diferentes sectores, niveles de gobierno y actores no estatales) para fomentar una visión compartida y empujar la agenda (OCDE, 2016[51]).

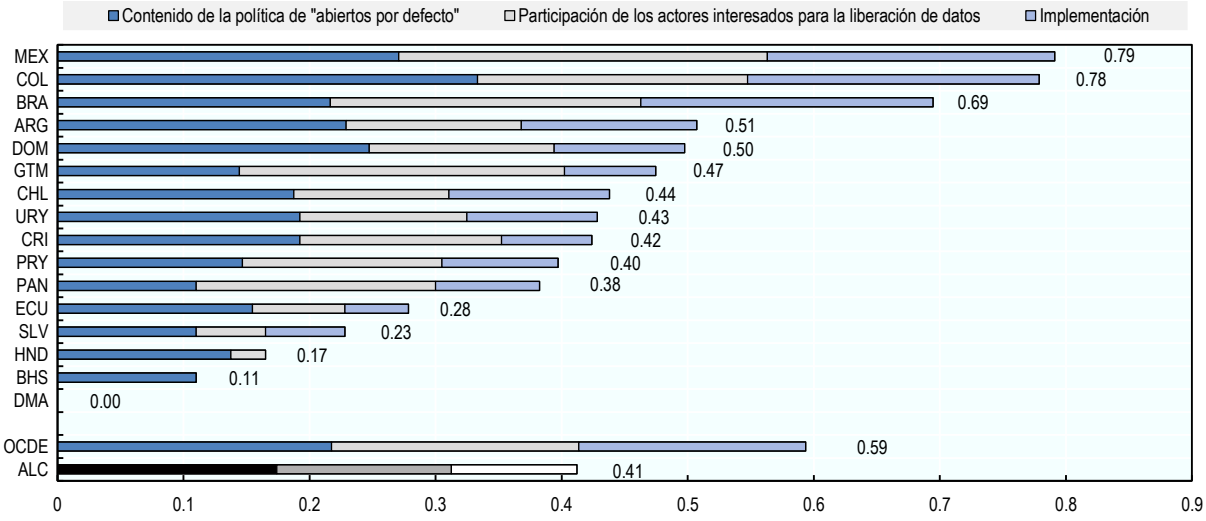
Con respecto al nivel de implementación de iniciativas de gobierno abierto, por ejemplo, El Salvador adoptó en 2011 una Ley de Acceso a la Información Pública (Asamblea Legislativa, 2011[56]). Si bien la promulgación de una ley es un buen primer paso, es importante evaluar si la ley cumple con los estándares requeridos y garantizar que se establezcan los arreglos institucionales apropiados, ya que el mayor desafío generalmente viene con su implementación. Lo mismo ocurre con el Instituto de Acceso a la Información Pública, que fue creado como una institución independiente con autonomía legal, administrativa y financiera, y que puede jugar un papel crucial en la supervisión de la implementación de

la Ley de Acceso a la Información Pública. Ejemplos de buenas prácticas en esta área son, por ejemplo, los casos de Chile y México.

Más recientemente, en 2018, también se introdujeron una Política Nacional de Datos Abiertos y el portal de datos abiertos Datos.gob.sv como parte de una iniciativa para promover la transparencia y combatir la corrupción (OCDE et al., 2020[47]). Sin embargo, tras el cambio de Gobierno en 2019, estas iniciativas no se continuaron. De hecho, El Salvador se encuentra entre los pocos países de ALC que aún no han establecido un punto único de acceso (portal de datos abiertos) para los conjuntos de datos gubernamentales.

Además de ello, según el informe de la OCDE *Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2020* (OCDE, 2020[36]), El Salvador solo obtiene una puntuación de 0.06 en el subindicador de participación de las partes interesadas para la publicación de datos, lo cual es significativamente más bajo que el promedio de ALC (0.14) (Gráfico 8.7). Este indicador evalúa la existencia de un requerimiento formal de que las entidades del sector público realicen consultas a usuarios de datos abiertos para alimentar planes de datos abiertos, la disponibilidad de guías sobre cómo efectuar las consultas, y la frecuencia con la que se llevan a cabo. En general, El Salvador podría considerar hacer más esfuerzos hacia el desarrollo de una política nacional de datos abiertos y hacia la participación de las partes interesadas en el proceso de planificación de datos abiertos, y de producción y publicación de datos.

Gráfico 8.7. Disponibilidad de datos abiertos en países de ALC

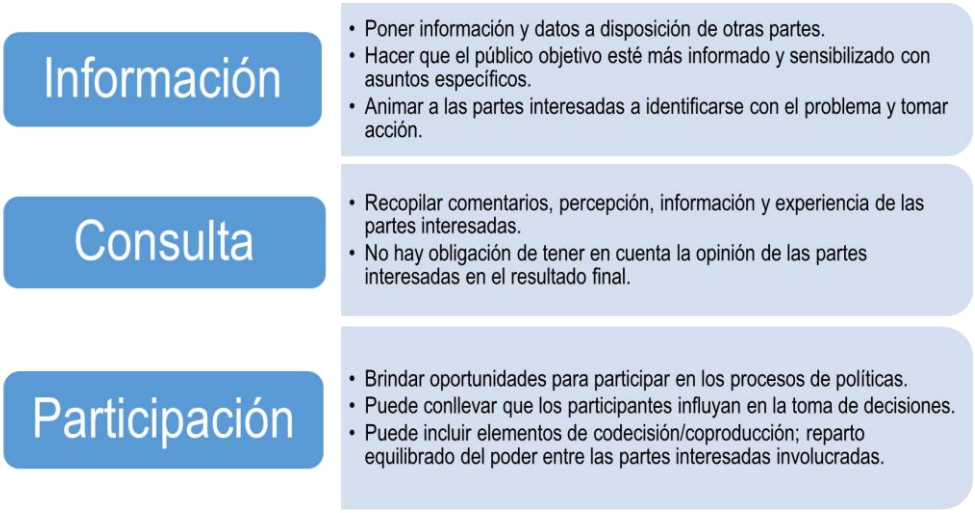


Nota: Evaluación de la disponibilidad de datos abiertos, de 0 (mínimo) a 1 (máximo)
Fuente: OCDE (2020[36]), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, https://dx.doi.org/10.1787/13130fbb-en.

StatLink https://stat.link/6vyt5k

En lo que respecta a la participación ciudadana y de las partes interesadas de manera más amplia, la *Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto* (OCDE, 2017[52]) aconseja "otorgar a todas las partes interesadas oportunidades iguales y justas para ser informadas y consultadas y comprometerlas activamente en todas las fases del ciclo de políticas y del diseño y entrega de servicios". Si bien reconoce que existen muchas formas intermedias de participación, la OCDE ha desarrollado una tipología para mapear las diferentes relaciones existentes entre partes interesadas y gobiernos (OCDE, 2016[51]) (véase el Gráfico 8.8).

Gráfico 8.8. Niveles de participación de las partes interesadas



Nota: Adaptado de (OCDE, 2015[57]), "Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth", informe de antecedentes para la Reunión Ministerial de Gobernanza Pública, 28 de octubre, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.
Fuente: OCDE (2016[51]), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en.

En línea con esta recomendación, el Eje 2 del componente de modernización estatal del Plan Cuscatlán (Bukele, 2019[31]), incluye en su primera propuesta la creación de la plataforma para la participación ciudadana. Sin embargo, en el momento de las entrevistas realizadas durante la misión de recolección de datos, esta plataforma aún no estaba operativa y parecía ser incierto cuándo se introduciría.

No obstante, El Salvador ha comenzado a implementar algunas iniciativas de participación ciudadana y de las partes interesadas. Por ejemplo, a nivel nacional, la Ley de Medio Ambiente (Asamblea Legislativa, 1998[58]) estableció que el Ministerio de Medio Ambiente debe desarrollar lineamientos para el uso de los mecanismos de consulta pública durante la fase de elaboración de políticas, estrategias, planes y estudios de impacto ambiental, entre otros. Hasta el momento, solo se han definido los procedimientos de consulta pública sobre estudios de impacto ambiental de proyectos. Es más, según los datos recopilados durante la fase de elaboración del cuarto Plan de Acción de OGP de El Salvador (Gobierno de El Salvador, 2018[55]), si bien se han realizado algunos procesos de consulta previos a la aprobación de determinadas políticas y planes, estos procesos no necesariamente tienen la misma profundidad o alcance, lo que se traduce en una aplicación heterogénea de los procesos de consulta ciudadana. A nivel subnacional, programas como *Gobernando con la Gente*, *Festival del Buen Vivir* y *Casa Abierta*, que se realizaban dos veces al mes en diferentes municipios de El Salvador, permitían el contacto directo con comunidades de todo el país para conocer sus propuestas y necesidades. Además, las *Casas de la Cultura y la Convivencia* funcionan como centros de encuentro y participación comunitaria en 162 municipios.

Si bien estas iniciativas muestran que se han realizado esfuerzos para promover la participación ciudadana en El Salvador, parece que estas iniciativas aún son escasas, particularmente a nivel nacional, y en su mayoría se llevan a cabo solo durante la fase de diseño de políticas o iniciativas. Esto está en línea con los resultados presentados anteriormente en este capítulo con respecto a la participación de las partes interesadas durante el desarrollo de regulaciones subordinadas que, como ya se vio, las consultas se llevan a cabo solo para algunas regulaciones subordinadas y, a menudo, en una etapa tardía. El Salvador podría considerar desarrollar más mecanismos que fortalezcan la participación de los ciudadanos y las partes interesadas en todas las fases del ciclo de políticas, incluyendo no solo el diseño y desarrollo de estrategias y planes, sino también su implementación, monitoreo y evaluación. Por ejemplo, en el Recuadro 8.13 se presentan las iniciativas desarrolladas por Lituania y España para involucrar a los ciudadanos durante las fases de implementación y monitoreo, respectivamente. Los

objetivos de aumentar la participación ciudadana y de las partes interesadas podrían así incluirse en la Estrategia de Gobierno Abierto, para asegurar que se apliquen a todos los niveles de gobierno y a todas las instituciones públicas de la administración salvadoreña.

Recuadro 8.13. Iniciativas de participación ciudadana durante las fases de implementación y monitoreo de proyectos

Lituania 2030: pasos importantes para la implementación conjunta

En Lituania, el documento de política más importante es la estrategia de progreso estatal "Lituania 2030", que establece objetivos a largo plazo que deben alcanzarse para 2030. Esta estrategia otorga gran importancia a la participación sistemática y efectiva de los ciudadanos en el proceso político, al tiempo que afirma que la transparencia y la apertura son valores importantes que el Gobierno debe buscar promover.

El desarrollo y la implementación de Lituania 2030 ilustra el uso efectivo de los resultados de la participación pública en el proceso de formulación de políticas y su implementación. La sociedad civil jugó un papel crucial y activo en la elaboración de la estrategia participando en debates públicos, participando en el Día Nacional de las Ideas en todo el país, en una "semana de ideas" en las escuelas y en consultas en línea. En total, más de 100 debates y más de 1 000 propuestas se incorporaron al borrador final de la estrategia Lituania 2030.

El Consejo de Progreso del Estado y el Foro de Progreso Abierto son dos plataformas clave establecidas a través de Lituania 2030, que unen a una variedad de diferentes partes interesadas, incluidos académicos y organizaciones de la sociedad civil, para garantizar un proceso inclusivo para la redacción e implementación de este documento estratégico clave.

La Oficina del Gobierno coordina el proceso de implementación de la estrategia Lituania 2030 y las actividades del Consejo de Progreso del Estado, que ahora es responsable del monitoreo de los resultados. Hasta la fecha, se organizaron seis Foros Abiertos de Progreso con una amplia participación de la sociedad civil (más de 2 500 participantes). Se desarrollaron propuestas de mejora de políticas en áreas como educación (creatividad infantil), aprendizaje permanente, fortalecimiento de las comunidades locales, gobernanza pública innovadora, etc.

Redes sociales (Facebook) y el sitio web www.lietuva2030.lt también se han utilizado como canales de comunicación bidireccional con los ciudadanos. La plataforma utiliza varias herramientas para involucrar a los ciudadanos, como cuestionarios, la posibilidad de hacer preguntas, registrarse a un evento, suscribirse a un boletín informativo y comentar, entre otros.

España: monitoreo de la actividad de la Agenda 2030 en los parlamentos nacionales

A menudo, las instituciones públicas no hacen que los datos que producen sean accesibles en un formato abierto, no patentado, legible por máquina y reutilizable. "Parlamento 2030" es una innovadora herramienta en línea desarrollada por Political Watch (una plataforma de la sociedad civil integrada por ingenieros, expertos económicos y periodistas), que transforma cantidades masivas de datos públicos en información accesible, gracias a una combinación de desguace tecnología y una amplia base de conocimientos.

Con el fin de promover una implementación transparente de la Agenda 2030, el Gobierno español ha establecido una alianza para incluir al Parlamento 2030 como una de las herramientas de su Plan Nacional de la Agenda 2030. Esta herramienta proporcionará un acceso abierto a la actividad del Parlamento español relacionada con la implementación de la Agenda 2030, y permitirá a los

responsables políticos, la sociedad civil y los medios de comunicación hacer un seguimiento de las propuestas políticas.

Dado que esta herramienta fue desarrollada en código abierto, se puede replicar y adaptar fácilmente para ser implementada en otros países. De hecho, Andorra, Perú, República Dominicana y Paraguay han solicitado adaptar la herramienta para sus parlamentos nacionales.

Fuente: OCDE (2016[51]), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, https://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en; OCDE (2016[59]), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, https://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en; OCDE (2020[60]), *OECD Toolkit and Case Navigator for Open Government, Case-studies*, https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/; Fundación Salvador Soler (n.d.[61]), *Political Watch, Fundación Salvador Soler*, https://politicalwatch.es/?utm_source=ciecode&utm_medium=web&utm_campaign=cambio_identidad.

En general, si bien se han desarrollado algunas iniciativas dispersas para fortalecer la participación y el acceso a la información, como la creación de una Ley de Acceso a la Información, El Salvador aún tiene un largo camino por recorrer en el área de gobierno abierto. El país se beneficiaría de un enfoque más holístico e integrado hacia un gobierno abierto, a través del cual los principios de transparencia, rendición de cuentas, integridad y participación de las partes interesadas se convertirían en parte de cualquier aspecto de la gobernanza pública.

Recomendaciones para la modernización del Estado en El Salvador

Cuadro 8.5. Recomendaciones para la modernización del Estado

Recomendaciones	Recomendaciones detalladas
3.1 Armonizar la estrategia de gestión de la fuerza laboral del servicio civil.	• Adoptar una nueva Ley del Servicio Civil para proporcionar el marco legal necesario para el diseño e implementación efectivos de una reforma del servicio civil, acompañándola de una reforma del Código de Trabajo. • Establecer una autoridad institucional con un mandato claro y los recursos adecuados para establecer y supervisar la estrategia nacional de gestión de la fuerza laboral del servicio civil en toda la administración salvadoreña. • Armonizar los perfiles, funciones, términos y condiciones de empleo (p. ej., compensación, duración del contrato, seguridad laboral, derechos y obligaciones) en toda la administración salvadoreña. • Revisar y actualizar periódicamente las competencias y habilidades requeridas, basándose en los aportes y necesidades de los funcionarios públicos y los ciudadanos, para mantenerse al día con las tecnologías cambiantes y las necesidades de la sociedad a la que sirven. • Apoyarse en la recién creada ESIAP para desarrollar programas de capacitación que brinden a los funcionarios públicos las habilidades necesarias para el desempeño de funciones en diferentes instituciones de la administración pública. • Desarrollar herramientas y sistemas de gestión de recursos humanos que permitan monitorear y evaluar el desempeño. Evaluar, recompensar y reconocer el desempeño mediante el desarrollo de indicadores y criterios para cada puesto estandarizado. • Reforzar el papel y el uso sistemático del portal de empleo público (http://www.empleospublicos.gob.sv/) para garantizar que todos los procesos de contratación sean transparentes, abiertos y basados en el mérito.
3.2 Fomentar el uso de las mejores prácticas en la política regulatoria.	• Expandir el trabajo en materia de política regulatoria en El Salvador hacia otras áreas clave que abarquen formalidades y trámites del día a día basados en eventos de vida, que son esenciales, por ejemplo, para acceder a los sistemas de salud y educación (acta de nacimiento, cédula de identidad, etc.), o para participar en el mercado laboral (p. ej., seguridad social/números fiscales). • Asegurar la participación efectiva de las partes interesadas mediante la puesta en marcha del *Consejo Consultivo* del Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) e involucrar sistemáticamente a las partes interesadas en las primeras etapas del desarrollo de las regulaciones subordinadas. • Apoyar la práctica del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) con orientaciones claras,

	programas de capacitación y mecanismos de control de calidad, con el fin de generar conciencia y asegurar que el AIR se realice de manera homogénea en toda la administración. • Dar consideración temprana en el ciclo de políticas a los criterios de desempeño para la evaluación *ex post*, incluyendo si los objetivos de la regulación son claros, qué datos se usarán para medir el desempeño, así como la asignación de recursos institucionales.
3.3 Continuar los esfuerzos hacia la transformación digital.	• Continuar los esfuerzos para el diseño y la implementación de proyectos destinados a reducir las brechas digitales y garantizar el acceso a la conectividad en todo el territorio de El Salvador, incluido el desarrollo de casos de negocios claros para sustentar el financiamiento y la implementación enfocada de los diversos proyectos de tecnologías digitales en El Salvador. • Fortalecer el rol del Comité Nacional de Ciberseguridad para promover la coordinación y colaboración interministerial, y continuar los esfuerzos en la implementación de la política nacional de ciberseguridad de El Salvador. • Proseguir los esfuerzos en la unificación e integración de todas las plataformas existentes (ventanillas únicas) en la administración salvadoreña en la *ventanilla única de trámites*. • Desarrollar e implementar sistemas que apoyen la gestión del cambio dentro de la administración pública. Para ello, El Salvador podría comenzar trabajando con algunos Ministerios específicos en proyectos piloto, para dar visibilidad a estos procesos y a las ventajas de la transformación digital no solo para la administración pública, sino también para el servicio civil.
3.4 Definir mandatos claros y desarrollar herramientas para aumentar la transparencia, integridad, rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas.	• Desarrollar una Estrategia de Gobierno Abierto nacional que sirva de marco para todas las iniciativas de gobierno abierto, al tiempo que asegura que se sigan pautas metodológicas similares y contribuyan a una visión compartida de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas. • Identificar y asignar una unidad con un mandato claro para tomar la iniciativa en la dirección y orientación del diseño e implementación de una estrategia nacional de gobierno abierto y promover el desarrollo de una cultura de gobierno abierto en toda la administración salvadoreña. • Desarrollar mecanismos de coordinación (p. ej., una mesa interministerial o grupos de trabajo) en el área de gobierno abierto. • Realizar evaluaciones independientes periódicas sobre los estándares y avances en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública y sobre la efectividad de los arreglos institucionales vigentes para supervisar su implementación. Incluir a la sociedad civil en estas evaluaciones. • Tomar medidas para asegurar que la ciudadanía y las partes interesadas participen activamente en todas las fases del ciclo de políticas (diseño, implementación, monitoreo, evaluación, etc.), estableciendo o fortaleciendo mecanismos efectivos de información, consulta y participación.

Recuadro 8.14. Un plan de acción para la mejora de la función pública en El Salvador

Como parte de la implementación del Estudio Multidimensional de El Salvador se llevó a cabo el taller de políticas públicas *Del análisis a la acción: Hacia una gobernanza pública sólida en El Salvador*, realizado de manera virtual los días 28 y 29 de octubre de 2021. El taller reunió a 55 participantes de los sectores público y privado, de la sociedad civil y la cooperación internacional. Uno de los resultados del taller fue la propuesta de un plan de acción para reforzar la función pública en El Salvador.

Cuadro 8.6. Plan de acción para la mejora de la función pública

Lineamientos de política pública	Acciones para la implementación	Actores principales
Adoptar una nueva Ley del Servicio Civil para proporcionar el marco legal necesario para el diseño e implementación efectivos de una reforma del servicio civil, acompañándola de una reforma del Código de Trabajo.	• Crear un grupo multidisciplinario de trabajo. • Revisar la legislación laboral del sector público de manera que quede en consonancia.	• Presidencia • Ministerio de Trabajo • Ministerio de Hacienda
Establecer una autoridad institucional con un mandato claro y los recursos adecuados para establecer y supervisar la estrategia nacional de gestión de la fuerza laboral del servicio civil en toda la administración salvadoreña.	• Identificar mejores prácticas internacionales en términos de supervisión de la gestión de los recursos humanos. • Definir el cuadro legal y el financiamiento necesario para su institución (o readecuación de una instancia existente). • Dotar a esta instancia del suficiente mandato para llevar adelante sus tareas.	• Presidencia • Ministerio de Hacienda
Armonizar los perfiles, funciones, términos y condiciones de empleo (p. ej., compensación, duración del contrato, seguridad laboral, derechos y obligaciones) en toda la administración salvadoreña.	• Dar delegación presidencial a una secretaría o ministerio para coordinar a nivel del órgano ejecutivo. • Red entre unidades de gerencia de talento humano del gobierno central. • Realizar un proyecto de actualización de los perfiles y la clasificación de puestos, y del manual de clasificación de puestos de 2014.	• Presidencia • Ministerio de Hacienda • Unidades de talento humano del gobierno central
Revisar y actualizar periódicamente las competencias y habilidades requeridas, basándose en los aportes y necesidades de los funcionarios públicos y los ciudadanos, para mantenerse al día con las tecnologías cambiantes y las necesidades de la sociedad a la que sirven.	• Actualizar el diccionario de competencias y completarlo estableciendo competencias técnicas en cada institución. • Fomentar el intercambio internacional para identificar buenas prácticas en el área. • Asegurar un financiamiento internacional para llevar adelante estas actividades.	• Presidencia • Institución encargada de gestión de recursos humanos • Ministerio de Hacienda
Apoyarse en la recién creada ESIAP para desarrollar programas de capacitación que brinden a los funcionarios públicos las habilidades necesarias para el desempeño de funciones en diferentes instituciones de la administración pública.	• Definir en cooperación con universidades currículos. • Analizar programas de capacitación en países similares a El Salvador.	• Presidencia • Institución encargada de gestión de recursos humanos • Ministerio de Hacienda
Desarrollar herramientas y sistemas de gestión de recursos humanos que permitan monitorear y evaluar el desempeño. Evaluar, recompensar y reconocer el desempeño mediante el desarrollo de indicadores y criterios para cada puesto estandarizado.	• Analizar prácticas internacionales de sistemas de evaluación del desempeño. • Establecer un mecanismo de trabajo para alinear metas de gobierno y desempeño de funcionarios públicos. • Explorar mecanismos de financiamiento. • Establecer un proyecto piloto, centrado en uno o dos ministerios, para testear el sistema.	• Presidencia • Institución encargada de gestión de recursos humanos • Institución encargada de la planificación estratégica • Ministerio de Hacienda
Reforzar el papel y el uso sistemático del portal de empleo público (http://www.empleospublicos.gob.sv/) para garantizar que todos los procesos de contratación sean transparentes, abiertos y basados en el mérito.	• Divulgar la existencia de esta página en la administración. • Darle mantenimiento continuo a la página.	• Institución encargada de gestión de recursos humanos

Recuadro 8.15. Un plan de acción para la transparencia y el gobierno abierto en El Salvador

Como parte de la implementación del Estudio Multidimensional de El Salvador se llevó a cabo el taller de políticas públicas *Del análisis a la acción: Hacia una gobernanza pública sólida en El Salvador*, realizado de manera virtual los días 28 y 29 de octubre de 2021. El taller reunió a 55 participantes de los sectores público y privado, de la sociedad civil y la cooperación internacional. Uno de los resultados del taller fue la propuesta de un plan de acción para reforzar la transparencia y el gobierno abierto en El Salvador.

Cuadro 8.7. Plan de acción para el gobierno abierto en El Salvador

Recomendaciones seleccionadas	Acciones para la implementación	Actores principales
Desarrollar una Estrategia de Gobierno Abierto nacional que sirva de marco para todas las iniciativas de gobierno abierto, al tiempo que asegura que se sigan pautas metodológicas similares y contribuyan a una visión compartida de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas.	• Realizar un mapeo de partes interesadas para que la realización de la estrategia sea lo más inclusiva posible. • Establecer una mesa de trabajo que involucre a todas las partes interesadas. • Establecer un cronograma y criterios claros para la elaboración de la estrategia. • Crear una definición y criterios de transparencia, participación ciudadana e integridad para todos los sectores del gobierno. • Definir aspectos claves a discutir en la elaboración de la estrategia, como: ○ procesos digitales, como firma digital, para validar los datos antes de que sean publicados. ○ conectividad internet, para que las personas tengan el libre acceso a los procesos electrónicos. ○ institucionalidad y normativa respecto al acceso a la información / transparencia.	• Gobierno • Academia • Sociedad civil • Sector privado • Gremios • Alcaldías/gobiernos locales • Medios de comunicación locales. • ONG, organismos de cooperación internacionales • Sector informal
Identificar y asignar una unidad con un mandato claro para tomar la iniciativa en la dirección y orientación del diseño e implementación de una estrategia nacional de gobierno abierto y promover el desarrollo de una cultura de gobierno abierto en toda la administración salvadoreña.	• Establecer mecanismo de diálogo con los diferentes actores, para elaborar estrategias, y un mapa de necesidades de transparencia de diferentes sectores de la ciudadanía, y el marco legal. • Diseñar agenda para esta unidad, con participación de todos los diferentes sectores. • Definir un proceso de monitoreo de las acciones de gobierno abierto. • Establecer alianzas con divulgadores de información. Medios de comunicación, organizaciones que fomentan la transparencia, y organismos internacionales. Conocer la apreciación de los organismos internacionales. • Asegurarse de que esta unidad lidere procesos de cocreación y que desarrolle un laboratorio de innovación para elaborar medidas muy concretas (una plataforma, etc.).	• Presidencia
Desarrollar mecanismos de coordinación (p. ej., interministerial o grupos de trabajo) en el área de gobierno abierto.	• Establecer lineamientos para este mecanismo, de modo que sea lo menos burocrático posible, que el *quorum* no sea un problema, que los titulares se reúnan una sola vez. • Establecer un procedimiento para que las reuniones técnicas puedan ser más frecuentes, una vez por mes, luego enviar informes a titulares. • Establecer claramente quiénes van a conformar estos grupos. Y los titulares deben ponerse de acuerdo sobre lo que hay que hacer, y priorizar, dos veces al año.	• Presidencia • Institución coordinadora de políticas de gobierno abierto

	• Desarrollar un manual de funcionamiento que incluya cuándo hacer qué cosas, cómo se define un *quorum*, un plan de trabajo, y un código de conducta, entre otros elementos.	
Realizar evaluaciones independientes periódicas sobre los estándares y avances en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública y sobre la efectividad de los arreglos institucionales vigentes para supervisar su implementación. Incluir a la sociedad civil en estas evaluaciones.	• Establecer un plan de evaluación, que defina qué será evaluado, con qué periodicidad y con qué metodología. • Establecer reglas claras para comisionar estas evaluaciones. • Planificar y establecer acciones necesarias para la obtención de financiamiento para la realización de las evaluaciones.	• Presidencia • Institución coordinadora de políticas de gobierno abierto • Entidades a cargo de evaluaciones en El Salvador.
Tomar medidas para asegurar que la ciudadanía y las partes interesadas participen activamente en todas las fases del ciclo de políticas (diseño, implementación, monitoreo, evaluación, etc.), estableciendo o fortaleciendo mecanismos efectivos de información, consulta y participación.	• Llevar adelante una campaña de concientización, para que se entienda lo que es el concepto de gobierno abierto, y el beneficio y resultado. • Establecer mecanismos de participación simples, con un abordaje proactivo a asegurar la participación de los sectores más vulnerables. • Enfatizar la transparencia en el currículo escolar. • Desarrollar una estrategia que incluya soluciones técnicas, herramientas, amigables para la participación.	• Institución coordinadora de políticas de gobierno abierto

Notas

[1] Hasta febrero de 2022, estas atribuciones le correspondían a la Secretaría Jurídica.

[2] https://www.plancuscatlan.com/home.php

Referencias

Asamblea Legislativa (2019), *Ley de Mejora Regulatoria*, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/0F462D20-CAE6-45B3-BDEB-89AE280831BB.pdf. [14]

Asamblea Legislativa (2018), "Ley de Procedimientos Administrativos", *Decreto N° 856*, 13 de febrero de 2018, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/marn/documents/382120/download. [40]

Asamblea Legislativa (2011), "Ley de Acceso a la Información Pública", *Decreto N° 534*, 8 de abril de 2011,Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/rree/documents/75944/download. [56]

Asamblea Legislativa (2011), "Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial", *Decreto No. 644*, 11 March 2011, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/gd-cabanas/documents/80377/download. [17]

Asamblea Legislativa (1998), “Ley del Medio Ambiente”, *Decreto Nº 233*, 2 de marzo de 1998, Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/marn/documents/1538/download#:~:text=La%20Ley%20del%20Medio%20Ambiente,calidad%20de%20vida%20de%20las. [58]

Asamblea Legislativa (1983), “Constitución de la República de El Salvador”, *Decreto No. 38*, 17 December 1983, Asamblea Legislativa de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/73316/download. [11]

Banco Mundial (2020), *Doing Business 2020*, Banco Mundial, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1440-2. [38]

Banco Mundial (2018), *Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination*, Banco Mundial, Washington D.C., http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/Improving-Public-Sector-Performance-Through-Innovation-and-Inter-Agency-Coordination. [10]

Blindenbacher, R. and B. Nashat (2010), *The Black Box of Governmental Learning: The Learning Spiral - A Concept to Organize Learning in Governments*, Banco Mundial, Washington D.C., https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8453-4. [1]

Bukele, N. (2019), *Plan Cuscatlán*, Nayib Bukele 2019, https://www.plancuscatlan.com/. [23]

Bukele, N. (2019), *Plan Cuscatlán: Modernización del Estado*, Nayib Bukele 2019, https://www.plancuscatlan.com/documentos/plancuscatlan_modernizacion_del_estado.pdf. [31]

CEPAL (2018), *Climate change in Central America. Potential Impacts and Public Policy Options*, Comisión Económica para América Latina y el Caraibe, Ciudad de Mexico, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39150/7/S1800827_en.pdf. [6]

Comisión Europea (2019), *Strategic Evaluation of EU Budget Support to El Salvador (2009-2017)*, March 2019, Comisión Europea, Bruselas, https://doi.org/10.2841/511538. [28]

Comisión Europea (2017), *Quality of Public Administration A Toolbox for Practictioners*, Comisión Europea, Bruselas, https://doi.org/10.2767/443947. [20]

Consejo de Ministros (2019), “Creación del Organismo de Mejora Regulatoria”, *Decreto No. 25*, 15 de mayo de 2019, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://omr.gob.sv/wp-content/uploads/2020/10/Decreto_Ejecutivo_N_25_creacion_del_Organismo_de_Mejora_Regulatoria.pdf. [43]

Consejo de Ministros (1989), “Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo”, *Decreto No. 24*, 18 de abril de 1989, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/74663/download. [12]

El Salvador (2018), *Decreto N° 856 de la Asamblea Legislativa de La República de El Salvador, 13 de febrero de 2018, Ley de Procedimientos Administrativos*, https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/8B52B09D-52EC-460C-9C7C-19AC897EB64D.pdf (accessed on 2 December 2020). [62]

European Commission (2016), *DG NEAR Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation*, European Commission, Brussels, http://www.eui-zzh.ba/images/PDF/Upravljanje%20razvojem/Korisne%20publikacije/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-progrming-vol-1-v-0-4.pdf. [32]

FOMILENIO II (2014), *Convenio del Reto del Milenio 2015-2020, Anexo I Descripción del Programa, Letra B Descripción de los Proyectos, Sub letra (a) Resumen del proyecto y las actividades*, Fondo del Milenio El Salvador II, San Salvador, https://www.fomilenioii.gob.sv/convenio. [39]

Fundación Salvador Soler (n.d.), *Political Watch*, Fundación Salvador Soler, Madrid, https://politicalwatch.es/?utm_source=ciecode&utm_medium=web&utm_campaign=cambio_identidad (accessed on 8 March 2023). [61]

Gobierno de El Salvador (2020), "Creación de la oficina nacional de trámites y verificación de ventanillas de atención", *Executive Decree N.° 1, 10 January 2020, Gobierno de El Salvador, San Salvador*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.diariooficial.gob.sv/seleccion/30179. [48]

Gobierno de El Salvador (2020), *Organigrama General de la Presidencia de la República 2019-2024*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/352096/download. [13]

Gobierno de El Salvador (2019), *Organigrama de la Comisión Presidencial de Proyectos Estratégicos*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/323350/download. [19]

Gobierno de El Salvador (2018), *Plan de Acción Nacional de El Salvador 2018-2020*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Salvador_Action-Plan_2018-2020_Revised.pdf. [55]

Gobierno de El Salvador (2014), *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/85105/download. [22]

Gobierno de El Salvador (n.d.), *Organigrama de la Comisión Presidencial de Operaciones y Gabinete de Gobierno*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/374593/download. [18]

Knox, V. (2018), *An atomised crisis: Reframing displacement caused by crime and violence in El Salvador*, Internal Displacement Monitoring Centre, Geneva, https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201809-el-salvador-an-atomised-crisis-en.pdf. [7]

Laegreid, P. et al. (2015), "New coordination challenges in the welfare state", *Public Management Review*, Vol. 17/10, pp. 927-938, https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029344. [9]

MIGOBDT (2021), *Organigrama del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial*, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, San Salvador, https://www.transparencia.gob.sv/institutions/migobdt/documents/organigrama (accessed on 4 November 2020). [15]

OCDE (2020), *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/86331250-en. [33]

OCDE (2020), *Digital Economy Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/bb167041-en.pdf?expires=1606486008&id=id&accname=ocid84004878&checksum=6BB633ACFFEC9795C05D666AE9F84CDC. [44]

OCDE (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/13130fbb-en. [36]

OCDE (2020), *OECD Toolkit and Case Navigator for Open Government, Case-studies*, OECD Publishing, Paris, https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/. [60]

OCDE (2020), "One-Stop Shops for Citizens and Business", *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b0b0924e-en. [49]

OCDE (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en. [2]

OCDE (2020), "Session 3: Inclusive Social Dialogue and Citizen Engagement to Enhance Social Cohesion and Ownership of Recovery Measures", *OECD-LAC Virtual Social Inclusion in the Times of COVID-19*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/latin-america/events/lac-ministerial-on-social-inclusion/2020-OECD-LAC-Ministerial-Inclusive-social-dialogue-and-citizen-engagement-to-enhance-social-cohesion-background-note.pdf. [53]

OCDE (2020), *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/open-government/open-government-an-integrated-approach-promotion-transparency-integrity-accountability-and-stakeholders-participation.pdf. [50]

OCDE (2019), *OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance for Latin America 2019*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ireg-lac.htm. [41]

OCDE (2019), *OECD Public Service Leadership and Capability Recommendation*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm. [37]

OCDE (2018), *Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf. [5]

OCDE (2018), "Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance", *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264301856-en. [30]

OCDE (2018), "Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: Guidance for SIGMA partners", *SIGMA Papers*, No.57, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/37e212e6-en.pdf?expires=1680000142&id=id&accname=ocid84004878&checksum=A7F05D319DA965BD6F7AE46CA8B3D66B. [27]

OCDE (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, http://acts.oecd.orgRECOMMENDATIONPUBLICGOVERNANCE (accessed on 14 November 2020). [52]

OCDE (2016), ""Northern Ireland (United Kingdom): Implementing Joined-up Governance for a Common Purpose", *OECD Public Governance Reviews*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264260016-en. [25]

OCDE (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264268104-en. [51]

OCDE (2016), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264265189-en. [59]

OCDE (2015), "Effective coordination from the centre: Co-ordinating policies to promote the transition to a low-carbon economy", *Briefing Note*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/Coordination-policies-to-promote-a-low-carbon-economy.pdf. [21]

OCDE (2015), "Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth", *Background report to the Public Governance Ministerial Meeting*, http://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf. [57]

OCDE (2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf. [29]

OCDE (2014), *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf. [3]

OCDE (2014), *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf. [46]

OCDE (2012), "Assurer la cohérence dans la planification et la définition des priorités", in *Pour un soutien international aux États en sortie de crise: Repenser les politiques, changer les pratiques*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264168565-6-fr. [26]

OCDE (2012), *OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/regreform. [42]

OCDE (2010), *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264086296-en. [35]

OCDE et al. (2020), *Latin American Economic Outlook 2020: Digital Transformation for Building Back Better*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/e6e864fb-en. [47]

OCDE et al. (2019), *Revenue Statistics in Lanin America and the Carribean*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/25666b8d-en-es. [8]

OGP (2020), *Open Government Partnership*, Open Government Partnership, https://www.opengovpartnership.org/ (accessed on 15 November 2020). [54]

Parkhurst, J. (2017), *The politics of evidence : from evidence-based policy to the good*, London School of Hygiene and Tropical Medicine, London, https://researchonline.lshtm.ac.uk/id/eprint/3298900/. [34]

Presidencia de la República de El Salvador (2019), “Creación de Gabinetes de Gestión”, *Decreto No. 14*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/2/2010-2019/2019/07/D6359.PDF. [16]

Redacción Equilibrium (2019), *Nayib Bukele presentó el Plan Cuscatlán, bajo el concepto de Nueva Gobernanza*, Periódico Virtual Equilibrium, San Salvador, https://www.periodicoequilibrium.com/nayib-bukele-presento-el-plan-cuscatlan-bajo-el-concepto-de-nueva-gobernanza/. [24]

Santiso, C., M. Lafuente and M. Alessandro (2013), *The Role of the Center of Government: A Literature Review*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., https://publications.iadb.org/en/role-center-government-literature-review. [4]

Secretaría de Innovación de la Presidencia (2020), *Agenda Digital El Salvador 2020-2030: Plan de Desarrollo El Salvador Digital*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, https://www.innovacion.gob.sv/. [45]

Caminos de Desarrollo

Estudio multidimensional de El Salvador

PRIORIDADES ESTRATÉGICAS PARA UN DESARROLLO SÓLIDO, INCLUSIVO Y SOSTENIBLE

El Salvador ha consolidado importantes avances en su desarrollo en los últimos 30 años. El fin de la guerra civil en 1992 señaló el establecimiento de una democracia liberal y de un modelo de desarrollo abierto basado en la exportación, que contribuyó a reducir la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, el modelo de la posguerra no ha generado el dinamismo económico o los puestos de trabajo que el país necesita. El crecimiento económico fue moderado en los años previos a la pandemia de COVID-19, promediando 2.4%, y la productividad creció al 0.1% durante la pasada década. Para impulsar un desarrollo más sólido, inclusivo y sostenible son necesarias acciones decisivas. Basándose en un análisis multidimensional del desarrollo en El Salvador este informe plantea cuatro recomendaciones prioritarias: 1) sentar las condiciones para la transformación productiva y la modernización de la economía; 2) aumentar la cantidad, calidad y pertinencia de la educación; 3) gestionar mejor los recursos hídricos para llevar agua y saneamiento a todos de manera sostenible; y 4) modernizar el Estado para que pueda generar bienes públicos clave – desde la seguridad ciudadana a la educación o la salud – de manera eficaz, y conducir el país hacia la próxima etapa de su desarrollo.

Cofinanciado por la Unión Europea

LUXEMBOURG AID & DEVELOPMENT

PRINT ISBN 978-92-64-98229-1
PDF ISBN 978-92-64-75819-3