



El Salvador

Construyendo sobre las Fortalezas
para una Nueva Generación

Diagnóstico Sistemático de País



Oscar Calvo-González
J. Humberto López

Diagnóstico Sistemático de País

Mayo 2015



© 2015 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Este trabajo fue originalmente publicado por el Banco Mundial en Inglés como El Salvador Building on Strengths for a New Generation. Systematic Country Diagnostic en 2015. En caso de cualquier discrepancia, el idioma original regirá.

Este trabajo fue producido por el personal del Banco Mundial con aportes externos. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del Banco Mundial, su Junta de Directores Ejecutivos, o los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones, y otra información expuesta en cualquier mapa de este documento no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial emitido acerca de la situación legal de ningún territorio, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y Permisos

El material en este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que El Banco Mundial alienta la difusión de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, en su totalidad o en parte, para fines no comerciales, siempre y cuando se otorgue la plena atribución a este trabajo.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias, incluyendo derechos subsidiarios, deberán dirigirse a Publicaciones del Banco Mundial, el Grupo del Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Reconocimiento - Citar el trabajo de la siguiente manera: Este trabajo fue originalmente publicado por el Banco Mundial en Inglés como Calvo- Gonzalez, Oscar, and J. Humberto Lopez. 2015. El Salvador: Building on Strengths for a New Generation. Systematic Country Diagnostic. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC By 3.0 IGO. En caso de cualquier discrepancia, el idioma original regirá.

FOTO DE LA PORTADA: César León ©Banco Mundial. Permiso adicional es requerido para su reutilización.

DISEÑO DE PORTADA: Florencia Michelorena

Agradecimientos

Nos gustaría agradecerle a los miembros del Equipo de País de El Salvador, de todas las Prácticas Globales y del IFC, así como a todos los socios y actores en El Salvador, quienes contribuyeron a la preparación de este Diagnóstico Sistemático de País (DSP). Estamos muy agradecidos por sus aportes, conocimientos y asesoría.

El equipo estuvo dirigido por Oscar Calvo-González (Líder de Programa) bajo la dirección de J. Humberto López (Director de País, LCC2C). C. Felipe Jaramillo (Director, MDI) proporcionó orientación en las primeras etapas de preparación de este DSP y Augusto de la Torre (Economista en Jefe, LCR) presidió la reunión de Mejora de la Calidad que le dio orientación al equipo durante la fase de preparación. El equipo principal que preparó este informe incluye a Theresa Osborne, Kinnon Scott, Liliana Sousa, Elizaveta Perova, Mateo Salazar (GPVDR), Luc Razafimandimby, Matias Antonio (GMFDR), Eduardo Cuevas (Jefe de País, CFI), Pablo Acosta, Emma Monsalve (GSPDR), Lisa Bhansali, Francesca Recanatini, Samantha Fien-Helfman (GGODR), Ana Campos (GSURR), Klas Sander (GENDR), Jaime Frías (GTCDR), Ayat Soliman (Líder de Programa), Kathy Lindert (Líder de Programa), María del Camino Hurtado, Mary Rose Parrish, Nayda Ávalos, Desiree González (LCC2C), y Luis Álvaro Sánchez.

Otros miembros del Equipo de País aportaron insumos y participaron en talleres, incluyendo a: Frank Sader (CFI), Melissa Adelman, Bob Hawkins (GEDDR), Todd Johnson, Bartley Higgins (GEEDR), Carter Brandon, Sarah Guel (GENDR), Svetlana Edmeades (GFADR), Rekha Reddy (GFMDR), Lourdes Linares, Jorge Luis Silva, Tomás Socias, María Guadalupe Toscano (GGODR), Amparo Gordillo (GHNDR), Leonardo Hernández, Gilles Thirion (GMFDR), Louise Cord (Practice Manager), Megan Rounseville (GPVDR), Nancy Banegas, (GSP-DR), Marcelo Fabre, Agustín María, Catalina Marulanda, Victoria Stanley, Andrés Villaveces, Bontje Zangerling (GSURR), Marialisa Motta (Gerente de Prácticas), Mayra Alfaro, Tania Begazo, Ana Cebreiro, Emiliano Duch, Roberto Echandi, Tanja Goodwin, Martha Licetti, Lucía Villarán (GTCDR), Elene Allende, Elena Gasol, Rocío Sánchez (GTIDR), Robin Rajack, Alma Kanani (LCRDE), Fabrizio Zarcone (Country Manager), Maryanne Sharp, Jania Ibarra , y Angels Maso (LCC2C). Rolf Parta facilitó el taller de priorización. También se recibieron aportaciones de Maros Ivanic (Decar), Faya Hayati, Calvin Djiofack (GMFDR), Guillermo Beylis (LCRCE), Andrea Kucey (BPSSP), Jaime de Piniés, y Pablo Rodas.

El equipo quiere dar las gracias al equipo evaluador, Alberto Leyton, Ambar Narayan, y David Rosenblatt, por sus comentarios. Debemos agradecer también a los colegas con los que el equipo pudo conversar acerca del instrumento DSP, incluidos los miembros del Grupo Consultivo de Trabajo DSP, Sudarshan Canagarajah, Daniel Lederman y Trang Nguyen Van. Damos las gracias a otros equipos que prepararon el DSP por sus útiles intercambios, en particular a Fritz Koehler, Kinnon Scott, Susana Sánchez, Ana María Oviedo, Marco Hernández, Raju Singh, Barbara Cunha, Samuel Freije y Gallina Andronova Vincelette. Gracias también a Uma Ramakrishnan (FMI) por sus comentarios y a Jeff Tanner y Zaks Lubin por compartir su experiencia en la preparación del Análisis de Restricciones, realizado en el marco de la Corporación del Reto del Milenio.

Indice

Agradecimientos	iii
Lista de Siglas	vii
Generalidades	1
1. Creación de condiciones	10
a. Tendencias en reducción de la pobreza y prosperidad compartida	10
b. Conductores de pobreza y prosperidad compartida	16
c. Principales características de país que afectan el desarrollo	20
Una gran diáspora	20
2. Determinantes del crecimiento económico	25
a. Conductores de crecimiento	25
b. ¿Cuáles son los factores que más limitan el crecimiento?	28
c. Identificación de áreas de política para aumentar el crecimiento	39
3. Análisis de la inclusión	41
a. Conductores de la inclusión	41
b. ¿Cuáles son los factores que más limitan la inclusión?	45
c. Identificación de áreas en materia de políticas para estimular la inclusión	57
4. Retos de sostenibilidad	58
a. Sostenibilidad económica	58
b. Sostenibilidad ambiental	61
c. Sostenibilidad social	65
d. Identificación de áreas en materia de políticas para respaldar la sostenibilidad	66
5. Síntesis y prioridades	69
a. ¿Por qué ha sido tan difícil progresar?	69
Una hipótesis: tres círculos viciosos refuerzan el estancamiento	69
Oportunidades: basarse en las ventajas	75
b. Priorización	83
Prioridades - la necesidad de un ‘gran empuje’	83

Lista de Figuras

Figura 1: La reducción de la pobreza ha sido muy lenta	10
Figura 2: La extrema pobreza (en \$1.25/día) está por debajo del tres por ciento de la población	10
Figura 3: Menor reducción de la pobreza comparada con otros países, especialmente desde 2008	11
Figura 4: La pobreza extrema en áreas rurales es la que más se ha reducido	11
Figura 5: La disparidad de la pobreza sigue siendo alta a lo largo del territorio	13
Figura 6: Rezago en Prosperidad Compartida	13
Figura 7: El 40 por ciento más pobre se concentra en las áreas urbanas grandes, pero las áreas rurales poseen una participación más alta entre el 40 por ciento más pobre de la población	14
Figura 8: Los ingresos del 40 más pobre han crecido más rápido que la media en todas las áreas	14
Figura 9: Pero todavía hay grandes diferencias en el desarrollo humano entre departamentos	14
Figura 10: Clase Media paralizada	15
Figura 11: Muchos viven en tugurios urbanos, incluso hogares no incluidos entre el 40 más pobre	15
Figura 12: El mercado de trabajo ha desempeñado un papel clave	16
Figura 13: Diferentes patrones en el rol de los ingresos laborales de zonas rurales y urbanas	17

Figura 14: Coeficiente GINI entre hogares urbanos, rurales y nacionales	17
Figura 15: Coeficiente GINI en El Salvador y países comparables	17
Figura 16: Los ingresos laborales dan cuenta de la disminución en la desigualdad	19
Figura 17: El crecimiento del PIB per cápita en países comparables ha sido mayor	19
Figura 18: El crecimiento de El Salvador ha sido bajo durante un período prolongado	19
Figura 19: El crimen está entre los más altos del mundo	22
Figura 20: Los costos de seguridad son una carga adicional que limita la competitividad	24
Figura 21: Las pequeñas empresas a menudo restringen su actividad por miedo a la delincuencia	24
Figura 22: Baja contribución de la productividad total de los factores del crecimiento	25
Figura 23: Contribución decreciente de la inversión	25
Figura 24: El ascenso y caída de la maquila	26
Figura 25: Crecimiento de las exportaciones por debajo de su desempeño	26
Figura 26: Hay competidores globales en la industria de prendas con niveles salariales bajos	27
Figura 27: Términos de intercambio y tipo de cambio efectivo real	27
Figura 28: Las presiones de competitividad se sienten más fuertes en los bienes transables	27
Figura 29: La inversión extranjera directa es baja	28
Figura 30: La inversión extranjera directa se concentra en el sector terciario para servir al mercado interno	28
Figura 31: Los costos de energía son altos	30
Figura 32: La logística ineficiente es una barrera para explotar la proximidad a los E.E.U.U.	30
Figura 33: Cuesta más enviar un contenedor de Baltimore a San Salvador que a varios destinos asiáticos	30
Figura 34: La baja inversión se correlaciona con la alta concentración de mercado entre países	31
Figura 35: Menos empresas se crean en los países con alta concentración de mercado	31
Figura 36: Productividad estancada en los servicios	32
Figura 37: El parlamento salvadoreño es el más polarizado en América Latina	36
Figura 38: La sociedad salvadoreña también está polarizada, con un centro político débil	36
Figura 39: El número de graduados de la escuela secundaria es muy bajo	39
Figura 40: El ingreso de los más pobres ha crecido más rápido que el resto	41
Figura 41: Sin embargo, el 40 % más pobre únicamente da cuenta del 16% de ingresos totales	41
Figura 42: El crecimiento de los ingresos ha sido más rápido para pobres de zona rural y menos educación	42
Figura 43: La movilidad ascendente es limitada en todos los sectores de la economía	42
Figura 44: El desempleo es más frecuente entre los pobres	43
Figura 45: Desde el año 2002, el comercio minorista, la hostelería y agricultura dan cuenta de la mitad de todos los puestos de trabajo creados	43
Figura 46: La mayoría de los puestos de trabajo se han creado en sectores de bajos salarios	44
Figura 47: Los puestos de trabajo en el comercio minorista, la hostelería y la agricultura son frecuentemente incapaces de sacar a los trabajadores de la pobreza crónica	44
Figura 48: Un alto porcentaje de los hogares más ricos reciben remesas	45
Figura 49: Pero las remesas representan una parte más importante de los ingresos en los hogares más pobres	45
Figura 50: Las remesas son importantes en toda la distribución del ingreso	45
Figura 51: Las remesas responden a las condiciones del mercado laboral en los E.E. U.U.	45
Figura 52: El empleo ha crecido más en los servicios, pero el valor agregado está rezagado	46
Figura 53: Los salarios reales han estado estancados en toda la economía durante más de una década	46
Figura 54: El logro escolar ha mejorado	47
Figura 55: La mayoría de estudiantes todavía abandona la escuela antes de terminar la secundaria	47
Figura 56: Bajos resultados de aprendizaje	48
Figura 57: El acceso a las oportunidades es más desigual que en otros países de ALC	49
Figura 58: Las desigualdades en los resultados del aprendizaje comienzan temprano en la vida	49

Figura 59: Los resultados del aprendizaje en matemáticas se ubican en el promedio de países de ALC	50
Figura 60: Potencial de un dividendo demográfico	51
Figura 61: Objetivo del Milenio alcanzado: Reducción de mortalidad en menores de 5 años	52
Figura 62: El gasto público ha aumentado en los sectores sociales	52
Figura 63: Algunos programas sociales están más focalizados que otros	53
Figura 64: El gasto en programas sociales se concentra en los menos focalizados	53
Figura 65: La inclusión financiera es baja	53
Figura 66: Un estado pequeño	58
Figura 67: Deuda pública en aumento	58
Figura 68: La posición fiscal se compara desfavorablemente con otros países	60
Figura 69: La vivienda precaria se suma a las vulnerabilidades enfrentadas por el 40 por ciento más pobre	61
Figura 70: Cada vez más, la gente identifica al crimen como el principal problema en el país	64
Figura 71: El crimen es un problema más grande en El Salvador que en cualquier parte de la región ALC	64
Figura 72: Una vivienda deficiente crea las condiciones para que el crimen prospere	65
Figura 73: Círculo vicioso de bajo crecimiento y alto nivel de violencia	70
Figura 74: Círculo vicioso de bajo crecimiento y migración	70
Figura 75: Los niños a menudo viven en hogares donde al menos uno de los padres ha migrado	73
Figura 76: Círculo vicioso de bajo crecimiento y bajos niveles de ahorro e inversión	73
Figura 77: Base manufacturera más grande que en otros países	78
Figura 78: Desempeño dinámico de las exportaciones en sectores manufactureros relacionados	78
Figura 79: En sectores como plásticos, ya existe una ventaja comparativa revelada	80
Figura 80: Rompiendo círculos viciosos	84
Figura A.1: Crecimiento del ingreso del 40% más pobre e ingreso medio por departamento	93
Figura A.2: Crecimiento del ingreso a partir de cuentas nacionales (INB) y encuestas de hogares, región ALC	93
Figura A.3: Tasas de pobreza y crecimiento de la misma, porcentaje	93
Figura A.4: Desviación estándar del crecimiento del PIB y brecha de producción	94
Figura A.5: Volatilidad y crecimiento promedio de los países de ALC, 2001-2013	94
Figura A.6: Crecimiento promedio del PIB real per cápita (2011-2013) comparado }con los países de renta media baja, porcentaje	94
Figura A.7: Crecimiento promedio del PIB real per cápita (2011-2013) comparado con los países de América Latina y el Caribe, porcentaje	94
Figura A.8: Valor agregado por sector, porcentaje	95
Figura A.9: Empleo agregado por sector, porcentaje	95
Figura A.10: Valor agregado por sector, porcentaje	95
Figura A.11: Comparación de los sectores transables y no transables (índices, 1990=100)	95
Figura A.12: Formación bruta de capital fijo público, porcentaje del PIB, promedio 2000-2013	96
Figura A.13: Formación bruta de capital fijo privado, porcentaje del PIB, promedio 2000-2013	96
Figura A.14: Índices de la OCDE sobre regulación del mercado de productos	96
Figura A.15: Matrícula escolar por edad y género, porcentaje	96
Lista de Referencias	88
Anexos	92
Anexo 1: Pobreza y prosperidad compartida: cuestiones de medición	92
Anexo 2: Material adicional	94

Lista de Tablas

Tabla 1: Perfil de los pobres (2012, definición nacional)	12
Tabla 2: Encadenamientos de las diferentes actividades económicas	33
Tabla 3: Obstáculos principales al crecimiento (según lo reportado por las empresas)	38
Tabla 4: Áreas de enfoque emergentes para impulsar el crecimiento	39
Tabla 5: Indicadores y proyecciones económicas seleccionadas, 2008-2019	59
Tabla A1: Valor Nominal de las Líneas de Pobreza	92
Tabla A2: Indicadores seleccionados del sector social	97
Tabla A3: Indicadores de infraestructura seleccionados	98

Lista de Recuadros

Recuadro 1. Contexto de País	16
Recuadro 2. Comparación con Países Pares	18
Recuadro 3. Avance desigual hacia la igualdad de género – con dinámicas de autorefuerzo	55
Recuadro 4. Implicaciones de las remesas: resultados de una estimación del modelo de CGE	72
Recuadro 5. Implicaciones de bajar los costos comerciales: resultados de una estimación del modelo de CGE	76
Recuadro 6: La historia de Texas Instruments en El Salvador (y la pérdida casi total de un clúster de exportación)	79
Recuadro 7: Brotes verdes- ejemplos seleccionados de empresas que han prosperado	81

Lista de Siglas

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ATM	Cajero Automático
CAPRA	Evaluación Probabilística del Riesgo en Centroamérica (Por sus siglas en inglés)
CEDAW	Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (por sus siglas en inglés)
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina (ECLAC en Inglés)
CGE	Equilibrio General Computable (por sus siglas en inglés)
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
ECLAC	Comisión Económica para América Latina (Por sus siglas en inglés)
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
IED	Inversión Extranjera Directa
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
GMM	Método General de Momentos (por sus siglas en inglés)
GOES	Gobierno de El Salvador
GTAP	Proyecto de Análisis del Comercio Mundial (Por sus siglas en inglés)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
TI	Tecnología de la Información
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
ALC	América Latina y el Caribe
LAPOP	Encuesta Latinoamericana de Opinión Pública (Por sus siglas en inglés)
MDG	Objetivo de Desarrollo del Milenio (Por sus siglas en inglés)
MAPAS	Monitoreo de los Avances de País en Agua Potable y Saneamiento
MIGA	Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (Por sus siglas en inglés)
DSP	Diagnóstico Sistemático de País
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
PYMES	Pequeña y Mediana Empresa
APP	Asocios Público Privado
TIMSS	Estudio Internacional de Tendencias Matemáticas y Ciencias (Por sus siglas en inglés)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (Por sus siglas en inglés)
UNISDR	Estrategia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (Por sus siglas en inglés)
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (Por sus siglas en inglés)
US	Estados Unidos de América
USAID	Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (Por sus siglas en inglés)
USG	Gobierno de los Estados Unidos (Por sus siglas en inglés)
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OMS	Organización Mundial de la Salud

Generalidades

Durante la década de 1980 se desató la guerra civil en El Salvador cuyos efectos fueron desastrosos, pero posteriormente en los años 90 la paz regresó al país. El Salvador, con una población de aproximadamente 6.3 millones de habitantes y un PIB per cápita de US \$ 7,760 (en términos de paridad de poder adquisitivo) en 2013, es el país más pequeño de América Central pero uno de los más densamente poblados en el hemisferio occidental. Las desigualdades en la riqueza y el ingreso se acentuaron en la primera parte del siglo 20, y la insatisfacción histórica por la desigualdad de tenencia de la tierra exacerbó severamente las tensiones sociales durante la década de 1970, en momentos en que el sistema político del país no estaba preparado para hacer frente a estas tensiones. Una serie de enfrentamientos entre campesinos, grupos de trabajadores organizados y el gobierno condujo a respuestas cada vez más represivas por parte del gobierno durante la década. A finales de 1970 los grupos de estudiantes, campesinos y sindicalistas optaron por salirse del sistema político y electoral fundando varias organizaciones guerrilleras. El Ejército y los escuadrones de la muerte paramilitares se embarcaron en una lucha contra la insurgencia, que a su vez condujo a la expansión de la guerrilla y a un aumento de la violencia política. La violencia llegó a su punto culminante más dramático en marzo de 1980 con el asesinato del arzobispo de San Salvador, Oscar Romero, por un escuadrón paramilitar. Aun cuando el movimiento guerrillero, unificado bajo el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), no logró provocar una rebelión nacional, logró llevar a cabo una guerra de guerrillas de baja intensidad efectiva, estableciendo fuertes áreas de influencia en el norte y este del país. En 1989, el nuevo gobierno del presidente Alfredo Cristiani llegó al poder decidido a poner fin al conflicto. Varios acuerdos clave en 1991 culminaron en los Acuerdos de Paz firmados en México en 1992.

Los Acuerdos de Paz pusieron fin a un conflicto que no tuvo un ganador pero sí muchos perdedores. Se estima que la guerra civil cobró unas 75.000 vidas y desplazó a 1 millón de personas (alrededor del 20 por ciento de la población del país). La guerra exacerbó la migración a los EE.UU. y destruyó el acervo de infraestructura con un costo de reposición de aproximadamente el 30 por ciento del PIB. En un momento en que el PIB regional per cápita crecía en

un 30 por ciento, la guerra generó una contracción en el PIB real per cápita en El Salvador del 25 por ciento durante el período 1979-1991 (las fechas de inicio y fin del conflicto según el Centro de Información de Defensa). El análisis del Banco Mundial concluyó que, de no haber habido un conflicto armado, la tasa de pobreza en 2000 (44 por ciento) habría sido inferior en 15 puntos porcentuales, mientras que la desnutrición y la mortalidad infantil habrían sido entre ¼ y ½ más bajas (Banco Mundial, 2003a). Más de dos décadas después del final de la guerra civil la polarización política sigue siendo alta - como lo demuestra una encuesta de autoevaluación entre parlamentarios que evidenció que la Asamblea Legislativa salvadoreña es la más ideológicamente polarizada en toda América Latina.

El fin del conflicto, aunado a un ambicioso programa de reformas, trajo la esperanza de una mayor prosperidad. Ciertamente, además del final de la guerra civil y la consolidación de la democracia, la primera mitad de la década de 1990 fue testigo de la ejecución de una estrategia económica coherente que condujo a la estabilización de la economía y a la reactivación del crecimiento. Las reformas estructurales ejecutadas incluyeron en su momento, la liberalización del comercio, el fortalecimiento del sector financiero, la re-privatización del sector financiero y de otras empresas estatales, la reforma fiscal integral, reforma del sistema de pensiones, y las mejoras en el clima de competitividad para la inversión privada. El PIB per cápita, que había disminuido en un promedio de alrededor del 3 por ciento por año durante la década de 1980 creció casi un 4 por ciento por año durante el período entre 1990-1995, y la pobreza, que en 1991 estaba por encima del 60 por ciento se redujo a menos del 50 por ciento en 1995. De hecho, el Memorando Económico de País del Banco Mundial para el año 1995 sostuvo que “*tanto las medidas de estabilización y ajuste implementadas desde 1989 como el retorno a la paz, han sentado las bases para un crecimiento sostenido en El Salvador*”.

Sin embargo, a finales de la década de 1990 la economía sufrió una desaceleración notable y comenzó a quedar rezagada de los países de comparación en un proceso que se ha extendido hasta la fecha. A pesar de las reformas emprendidas para modernizar al país, el crecimiento más rápido no se materializó después de 1995. Es más, el

crecimiento perdió su impulso y la tasa de crecimiento promedio durante el periodo entre 1996-2001 fue inferior al 1 por ciento. En el contexto latinoamericano, la desaceleración del crecimiento salvadoreño también fue significativa. La mediana de crecimiento de América Latina también se redujo, pero la desaceleración no fue de una magnitud comparable. Desde 2000, el crecimiento real anual del PIB per cápita ha promediado un 1,5 por ciento, muy por debajo de las tasas de crecimiento observadas en los países de ingresos medios bajos (2,5 por ciento) o en el grupo de países pares que comparten características estructurales similares a las de El Salvador (3,9 por ciento). Por otra parte, la movilidad económica es limitada y la clase media del país no ha crecido como en el resto de América Latina en la última década. Este desempeño decepcionante ha contribuido al flujo constante de migrantes que buscan fuera del país mejores oportunidades. Aproximadamente, 2 millones de personas de origen salvadoreño viven en los EE.UU. actualmente.

En términos de desarrollo, el bajo crecimiento se destaca como el rasgo dominante. De los 72 países para los cuales se tienen disponibles datos más o menos comparables sobre los ingresos del hogar, sólo cinco tuvieron un menor crecimiento de la renta media que El Salvador desde el año 2000. No sólo ha sido el crecimiento económico bajo, sino que la tendencia desde el año 2000 ha sido a la baja. Además, la crisis de 2008 afectó fuertemente al país, dado su gran dependencia de los EE.UU. en remesas y exportaciones; y su lenta recuperación. De hecho, en el período 2011-2013 la economía creció 1,9 por ciento anual, muy por debajo del promedio de ALC (3,7 por ciento) y del promedio de ingreso medio (4,5 por ciento).

A pesar que la desigualdad ha disminuido, el lento crecimiento ha limitado el progreso en la reducción de la pobreza. Los ingresos del 40 por ciento más pobre del país han ido aumentando a un ritmo más rápido que el ingreso de la población en general, y la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini, ha disminuido (de 0,49 en 2004 a 0,44 en 2012). Sin embargo, la reducción del nivel de pobreza ha sido lenta. Esto no es una sorpresa teniendo en cuenta las bajas tasas de crecimiento y el hallazgo empírico que el crecimiento es el motor de casi tres cuartas partes de los cambios en la pobreza en el país. A su vez, esto explica por qué los niveles de pobreza en 2012 son sólo ligeramente inferiores a los de 2000 (41 y 44 por ciento respectivamente) y por qué la reducción de la pobreza se encuentra por debajo de sus

pares en América Latina y el Caribe y de los países de renta media baja. El ingreso laboral ha impulsado la reducción de la pobreza, seguido por las remesas; pero la contribución de los ingresos laborales se ha visto limitada por el bajo crecimiento.

La difícil situación de El Salvador se ha estudiado ampliamente y nuestros hallazgos coinciden en gran medida con la literatura existente sobre los principales motores de crecimiento, inclusión y sostenibilidad del país.

La baja inversión y el bajo crecimiento de la productividad son las principales causas citadas para el desempeño del crecimiento del país. El análisis de este informe confirma el carácter central de estos dos factores. En el transcurso de las últimas dos décadas, la desaceleración del crecimiento se puede atribuir principalmente a las contribuciones decrecientes tanto del capital como de la productividad total de los factores. Con alrededor del 15 por ciento del PIB, la inversión está entre las más bajas del mundo para su grupo de ingreso y el crecimiento de la productividad total de los factores en los últimos veinte años ha estado por debajo del 0,2 por ciento anual. Pero, ¿qué está detrás de estos factores? Desde una perspectiva macroeconómica, el más reciente análisis de diagnóstico de crecimiento llevado a cabo conjuntamente por los Gobiernos de El Salvador y Estados Unidos concluye que hay dos restricciones vinculantes del crecimiento: seguridad/crimen y baja productividad del sector transable. Pero muchos otros factores se han planteado como explicaciones adicionales para el estancamiento de la economía salvadoreña. Términos de intercambio desfavorables, desastres naturales y una lenta acumulación del trabajo también son factores que se discuten a menudo en la literatura. La reflexión sobre la fuerte dependencia de las remesas aunada al alto porcentaje de consumo en el PIB ha llevado a algunos profesionales a etiquetar al modelo de desarrollo económico salvadoreño como uno de promoción de la importación de bienes de consumo y exportación de mano de obra.

Otros estudios se han centrado en los bajos retornos de la inversión productiva. Los impulsos de la baja rentabilidad de las empresas formales incluyen altos salarios para el nivel dado de habilidades, costos de protección contra el crimen, altos costos de servicios tales como electricidad y transporte y un insuficiente aprendizaje de mejores prácticas de negocios y tecnologías. Dadas estas presiones propias

de la competitividad, el sector transable ha estado estancado. El sector de más rápido crecimiento ha sido el de servicios, cuya productividad ha estado decreciendo, restringiendo el crecimiento de los ingresos de los trabajadores y, por lo tanto, la inclusión. A nivel de las empresas, un alto grado de concentración en la industria y un ingreso limitado para la producción de bienes no comercializados, especialmente, también están teniendo un impacto negativo sobre la adopción de nuevas tecnologías, lo cual impide el crecimiento de la productividad dentro de las empresas. La capacidad del gobierno para fomentar la competencia es débil y la percepción de corrupción es alta. Se puede decir que la incertidumbre acerca de la apropiación de las ganancias es otro factor que impulsa la baja inversión. Esta incertidumbre proviene en parte de la desconfianza en el escenario político.

Estudios más recientes han hecho énfasis en el impacto negativo del crimen y la violencia. El costo económico de la violencia es muy alto. Se estima su costo alrededor del 11 por ciento del PIB, incluyendo pérdidas materiales, seguridad pública y privada y costos de salud. Los Gobiernos de los Estados Unidos y El Salvador llevaron a cabo un análisis de las restricciones usando la metodología de diagnóstico del crecimiento como parte de su Asocio para el Crecimiento (USG-GOES), 2011). Este diagnóstico actualizado del crecimiento concluye que la falta de seguridad es una de las restricciones vinculantes para el crecimiento junto con la baja productividad del sector transable.

Subyacente a estos retos se encuentra una esfera política plagada de desconfianza y altamente polarizada que actúa como un cuello de botella para el cambio estructural. En ocasiones El Salvador ha sido lento en responder a los desafíos que van surgiendo, con la consecuencia de que con el tiempo estos escalan hacia graves restricciones. La penetrante desconfianza política – un legado de la reciente historia política – explica en parte las respuestas tardías o prolongadas. Por ejemplo, la respuesta en materia de políticas después de la crisis mundial de 2008 acertadamente se centró en la reforma y consolidación fiscal con algún éxito en la movilización de recursos pero se logró un control limitado en cuanto a subsidios no focalizados. El reto fiscal continúa hoy en día. La polarización política y la desconfianza parecen impedir el acuerdo colectivo sobre prioridades nacionales críticas. Por ejemplo, el país ha sido lento en responder a las amenazas a su industria y exportaciones de parte

de los competidores asiáticos. La amenaza cada vez mayor del crimen y la violencia, aunque ampliamente reconocida a todos los niveles como extremadamente dañina, no tiene fuerzas conjuntas para contrarrestar y mantener la amenaza a raya.

Estos elementos descritos anteriormente también se identifican en este informe como importantes cuellos de botella. Sin embargo, este informe va un paso más allá y argumenta que escapar del aparente equilibrio del bajo crecimiento será complejo ya que los cuellos de botella identificados se refuerzan entre sí. En particular, este DSP identifica tres círculos viciosos interconectados que impiden el crecimiento y la prosperidad compartida: (1) el ciclo de lento crecimiento y violencia; (2) el ciclo de bajo crecimiento y migración; y (3) el ciclo de bajo crecimiento, ahorros e inversión.

Círculo vicioso de bajo crecimiento y alto nivel de violencia



Primero, hay un círculo vicioso entre el bajo crecimiento económico y la violencia. El bajo crecimiento limita el ingreso y las oportunidades de la población, lo cual crea incentivos para que algunos individuos se unan a una pandilla o grupo de narcos que pueden ofrecerles oportunidades de ingresos significativos a corto plazo (particularmente en países donde los niveles de impunidad son altos y las pandillas tienen una fuerte y amplia presencia en el país).

A su vez, los altos niveles de violencia (El Salvador es uno de los tres países centroamericanos donde la tasa de homicidios está en los primeros puestos de las clasificaciones mundiales) tienen un importante impacto negativo en el clima de inversión (los costos de seguridad en El Salvador representan cerca del 3.5 por ciento de las ventas anuales de las empresas y hay evidencia cada vez mayor de que el crimen y las extorsiones están provocando que las empresas salgan por completo del mercado). Los riesgos y costos más altos de la inseguridad dificultan la inversión y reducen la productividad de las empresas, lo cual resulta en un bajo crecimiento de la productividad – lo que a su vez impide el crecimiento económico global en un ciclo negativo que se autorefuerza.

El segundo es el ciclo vicioso entre el bajo crecimiento y el alto nivel de remesas. La interacción del bajo crecimiento y la violencia empuja a muchos salvadoreños a migrar en busca de mejores oportunidades, a menudo siguiendo a familiares que anteriormente emigraron por motivos similares. Dos millones de salvadoreños ya viven en los Estados Unidos y constituyen un fuerte factor de atracción para nuevas migraciones. Una gran brecha salarial real sigue atrayendo a los migrantes hacia los Estados Unidos, con familias salvadoreñas migrantes en los Estados Unidos que tienen un promedio de ingresos per cápita aproximadamente cinco veces mayor que sus contrapartes en su país de origen. La violencia es otro factor de “empuje” para la migración, con una fuerte correlación entre la victimización y las intenciones de migrar. Los flujos de migración desde El Salvador hacia los Estados Unidos han estado acompañados por grandes flujos de remesas que ascienden al 16 por ciento del PIB en 2012. Todas estas remesas probablemente contribuyeron a un mejor estándar de vida en el país y a la estabilidad macroeconómica. Pero el resultado de las remesas generadas por la migración también resulta en una dinámica compleja. Los incrementos en las entradas de capital asociados con las remesas de los migrantes conducen a un incremento en la demanda del consumidor. A su vez, ya que los hogares ven que sus ingresos aumentan, los salarios de reserva incrementan y la oferta de mano de obra cae. Se ha encontrado que las remesas enviadas por los salvadoreños migrantes reducen las tasas de participación laboral (cerca de 10 puntos porcentuales) y el número de horas trabajadas (entre 5 y 12 horas a la semana) por aquellos que las reciben debido al efecto de ingresos generado por las remesas. También se ha encontrado que las remesas conducen a una apreciación de la tasa

de cambio real. Estos efectos habrían contribuido a disminuir la competitividad de la economía, limitando la capacidad de las empresas salvadoreñas de competir en los sectores transables de bajo valor agregado. Al mismo tiempo, los bajos resultados educativos (una constante en los países centroamericanos) también impiden que el país se mueva rápido a sectores transables de alto valor agregado, dependiendo de las habilidades de la fuerza laboral para compensar las fuerzas del mal holandés descritas anteriormente. Los salarios más altos y las destrezas y participación en la fuerza laboral más bajas además de la apreciación de la tasa de cambio real asociada con entradas de capital más altas de las remesas, se combinan para reducir la competitividad de El Salvador – y en última instancia, el crecimiento.

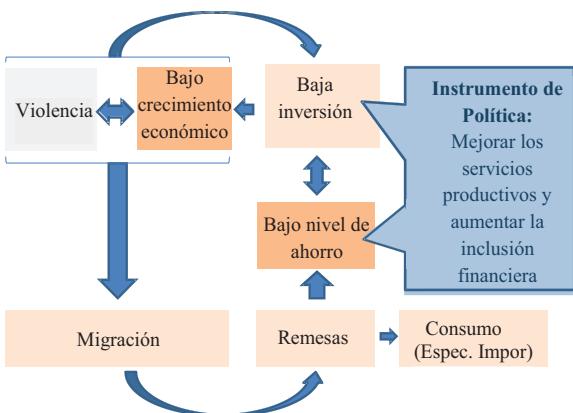
Un tercer círculo vicioso involucra la dinámica de autorefuerzo del bajo crecimiento, ahorro e inversión. Las remesas tienen el potencial de facilitar el consumo. Y sin embargo, existe poca evidencia de que las remesas se han usado como seguro en el país. De hecho, hay evidencia que indica que en El Salvador la propensión a ahorrar el ingreso de las remesas es más baja que la tasa de ahorros correspondiente al ingreso no relacionado con las remesas (2 a 4 puntos porcentuales dependiendo de si la comparación se hace a través del control de las características de los hogares). Esto contribuye a una tasa de ahorro global más baja en un país que ya sobresale por tener una tasa de ahorros particularmente baja (11 por ciento

Círculo vicioso de bajo crecimiento y alto nivel de migración



del PIB) y a una tasa de inversión global más baja y, en última instancia, a un crecimiento económico más bajo. Aunque se utilizan proveedores de servicios para canalizar las remesas, el uso regular de cuentas en las instituciones financieras por parte de los hogares y las MIPYME es mucho más limitado. Únicamente el 6 por ciento del 40 por ciento más pobre tiene una cuenta con instituciones financieras formales. La falta de acceso financiero limita la capacidad del sector financiero para intermediar entre ahorrantes e inversionistas. Los bajos ahorros contribuyen a la baja inversión acumulada, la cual también está restringida por los altos costos de energía y logística. A su vez, la baja inversión impide el crecimiento económico.

Círculo vicioso de bajo crecimiento y bajos niveles de ahorro e inversión



Por lo tanto, las razones detrás del bajo crecimiento están reforzadas por el bajo crecimiento mismo una vez que se toman en cuenta los efectos de la migración y las remesas. Si bien es cierto que es difícil evaluar cuantitativamente el peso de cada una de estas fuerzas, sin embargo es crítico tomarlas en cuenta para propósitos de establecer prioridades.

Aprovechamiento de las fortalezas

En una nota más positiva, El Salvador posee un número de oportunidades que podrían proporcionar la base para impulsar al país hacia una ruta de mayor crecimiento. El Salvador no ha hecho uso efectivo de sus oportunidades. La proyección

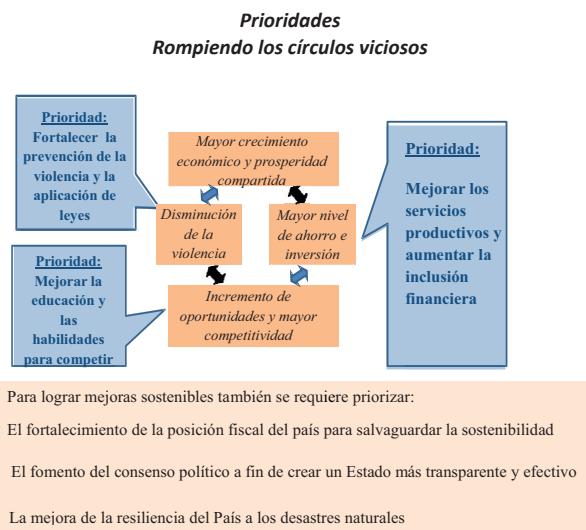
actual es que el país crezca alrededor del 2 por ciento a mediano plazo. Las autoridades prevén una ruta de mayor crecimiento, anclado en reformas para hacer el pleno uso de las oportunidades disponibles. Las áreas de oportunidad incluyen la migración, proximidad geográfica y cultural a grandes mercados de exportación y una base manufacturera que aún es relativamente grande.

Primero, hacer más de las oportunidades que lo que la migración ofrece. El Salvador carece, por lo menos en parte, de algunos de los ingredientes asociados con el impacto positivo de una diáspora en el desarrollo. Estos incluyen a migrantes que regresan a jubilarse en su lugar de origen y se preparan para hacerlo a través de inversiones, migrantes calificados que regresan a su lugar de origen trayendo consigo sus habilidades (incluyendo la iniciativa emprendedora), la diáspora que ofrece una red para la venta de bienes en el extranjero, la diáspora que fortalece la demanda de gobernabilidad y las remesas que fomentan los conocimientos financieros y el ahorro.

Segundo, una ubicación estratégica que coloca al país como un buen destino para la inversión. El Salvador está ubicado estratégicamente cerca de los Estados Unidos y tiene la infraestructura básica, en algunos casos, altamente competitiva, tal como el transporte aéreo. Además de la ubicación geográfica y la conectividad, el país está conectado a través de su diáspora en el extranjero, la cual tiene una experiencia directa de los mercados extranjeros y sirve como un valioso punto de entrada. Este conocimiento y comprensión de mercados y culturas seleccionadas en el extranjero es posiblemente un punto sólido de ventaja comparativa frente a posibles competidores.

Tercero, una base industrial que puede apoyar una expansión del sector transable. Con una participación del 20 por ciento del PIB, el sector manufacturero es grande para los estándares de los países latinoamericanos y para los países de medios ingresos. Aunque la maquila todavía desempeña un rol importante, hay segmentos de la industria con habilidades para la aplicación de tecnologías sofisticadas y para conectarse con la economía mundial. Estas actividades avanzadas han surgido y sobrevivido a pesar de las condiciones adversas. Alrededor de estas se han desarrollado redes de proveedores y habilidades que brindan ejemplos efectivos que pueden escalarse o repetirse en otras actividades bajo las condiciones correctas.

Prioridades - la necesidad de un "gran esfuerzo"



Romper los círculos viciosos identificados requerirá un 'gran esfuerzo'. Es improbable que intervenciones marginales ayuden a romper la dinámica de autorefuerzo que ha tenido a El Salvador atrapado en un círculo vicioso que vincula el bajo crecimiento económico, las altas tasas de migración y las altas tasas de violencia. Dados los numerosos retos enfrentados por el país, un enfoque mecánico para identificar prioridades pasaría por alto matices importantes y resultaría en una lista simplista de prioridades. En la práctica, el enfoque seguido para identificar prioridades tomó en cuenta tres consideraciones clave. Primero, dada la existencia de la dinámica de autorefuerzo, los puntos de entrada que podrían ayudar a romper esos círculos viciosos fueron identificados como prioridades. Segundo, las áreas donde el mejoramiento puede ser una condición sine qua non para el progreso también fueron identificadas como prioridades. Tercero, se dio consideración a asuntos que podrían complementar el progreso en diferentes áreas.

Las áreas prioritarias para romper los círculos viciosos incluyen:

- (i) Fortalecimiento de la prevención de la violencia y aplicación de la ley;
- (ii) Mejoramiento de la educación y habilidades para competir; y

(iii) Mejoramiento de los servicios productivos e incremento de la inclusión financiera.

La importancia del fortalecimiento de la prevención de la violencia y aplicación de la ley se deriva de los altos costos sociales y económicos impuestos por el crimen y la violencia. Las tasas de homicidios en El Salvador desde 2000 han estado entre los primeros 5 países del mundo; en 30 por cada 100,000 habitantes, la tasa de homicidio es cinco veces la del promedio mundial y había alcanzado un pico de 60 homicidios por cada 100,000 habitantes antes de que una tregua entre pandillas (maras) fuera acordada en marzo de 2012. La ampliamente generalizada disponibilidad de pequeñas armas de fuego facilitó la expansión de la violencia. Las maras creadas entre las comunidades migrantes salvadoreñas en los Estados Unidos han alimentado aún más la violencia a medida que sus miembros regresaron a El Salvador (ya sea voluntariamente o deportados) e introdujeron al país una empresa criminal que sedujo a los jóvenes brindándoles un sentido de identidad. Actualmente, las maras cuentan a decenas de miles entre sus miembros. Este ambiente ha sido favorable para el tráfico de drogas. Además de pagar los costos de la seguridad privada, que están entre los más altos en el mundo, existe evidencia cada vez mayor de que el temor al crimen, las extorsiones en particular, motivan a algunos negocios a salirse del mercado por completo.

El mejoramiento de la educación y las habilidades tendría un impacto positivo en el crecimiento, inclusión y sostenibilidad. Mejores resultados de aprendizaje, aún con los actuales niveles de asistencia, equiparían mejor a los jóvenes para la adquisición de las habilidades necesarias en el mercado local o en los mercados donde migra la gente. Una población más educada y preparada en el mercado local aliviaría los costos relativamente elevados de la mano de obra. Para los migrantes, esto representará mejores oportunidades en el extranjero y posiblemente remesas más altas hacia el país. Además, el país puede seguir una política activa de capacitación de migrantes centrada en habilidades que facilitan el ingreso a mercados laborales seleccionados en el extranjero. También es probable que resultados educativos mejorados contribuyan a tasas de retención más altas al nivel de secundaria. La educación es un elemento básico clave para otras prioridades, en particular, para la reducción del crimen y la violencia.

El mejoramiento de los servicios productivos

ayudaría a mejorar la competitividad, la cual actualmente se ha visto negativamente afectada por servicios productivos de alto costo, incluyendo la electricidad y la logística. La oferta combinada de electricidad ha estado cambiando a recursos no renovables, lo cual incrementa los costos. El sector energía es altamente privatizado pero existe la preocupación acerca de cómo inducir el ingreso del sector privado a actividades competitivas—gas, solar, etc. Además, en vista de los altos costos de generación y el dominio de la energía térmica, la eficiencia energética traería importantes beneficios de costos, ambientales y fiscales. En el transporte terrestre, la restricción no es tanto la infraestructura física sino los altos costos que surgen de una concentración en la provisión de servicios. La perspectiva actual es más aumentos en los precios de servicios productivos.

El incremento de la inclusión financiera ayudaría a aumentar el impacto de las remesas en el desarrollo al elevar los ahorros y las inversiones. El sector financiero es sólido pero la inclusión financiera es baja; la mayor parte de las remesas se transfieren fuera del sector bancario. Esto resulta en un incentivo para consumir dadas las limitadas tasas de ahorros e inversión. El bajo nivel de ahorros significa que la economía puede acomodar solamente un bajo nivel de inversión ya que las entradas de IED son relativamente pequeñas.

Pero el progreso sostenible también requerirá priorizar:

- El fortalecimiento de la posición fiscal para salvaguardar la sostenibilidad fiscal
- Crear consenso político para construir un estado más transparente y efectivo
- El mejoramiento de la resiliencia del país ante desastres naturales

El fortalecimiento de la posición fiscal es un prerequisito para seguir avanzando. Los déficits fiscales y el crecimiento económico más lento desde la crisis mundial han incrementado la deuda pública. La deuda pública relativa al PIB subió del 40 por ciento en 2008 al 58 por ciento en 2013. No existen preocupaciones inmediatas acerca de la sostenibilidad de la deuda, pero de continuar con las recientes tendencias de crecimiento y fiscales, incrementaría la relación entre la deuda y el PIB hasta el 70 por ciento en 2019. Por lo que la estabilización de los niveles de deuda requerirá un ajuste fiscal entre el 1.5 por ciento

y el 3.5 por ciento del PIB, dependiendo del nivel de deuda pública que se fije como meta. Los temas fiscales más significativos al momento están relacionados a la administración de la deuda de pensiones y la mejora de la focalización de los subsidios a la electricidad, gas, agua y transporte. El clima actual de bajos precios del petróleo puede ofrecer una oportunidad para abordar la reforma de subsidios. Una tasa de crecimiento económico más alta aliviaría las dificultades fiscales, financiaría los gastos e inversiones prioritarias y estimularía los ingresos del 40 por ciento más pobre. Al mismo tiempo, existe la posibilidad de movilizar ingresos fiscales adicionales - los cuales al estar alrededor del 15 por ciento del PIB siguen comparativamente bajos.

Crear consenso político para construir un estado más transparente y efectivo ayudará en un número de áreas. Un estado débil ha sido incapaz de contener y reducir el impacto del crimen y la violencia. La impunidad prevalece ya que la tasa de condenas penales es menos del 5 por ciento. La policía y el poder judicial se perciben ampliamente como corruptos y la Corte Suprema tiene el más bajo nivel de confianza ciudadana entre las principales instituciones públicas. La seguridad privada se amplió para llenar el vacío; las Encuestas de Empresas sugieren que las empresas gastan 3.4 por ciento de las ventas en protección, entre los más altos porcentajes del mundo. La calidad de las instituciones públicas sigue estancada, lo cual no ha ayudado a generar confianza entre la ciudadanía. Además, la dificultad del estado en brindar seguridad ha exacerbado la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. La debilidad del estado se demuestra también en su limitada capacidad para movilizar ingresos internos y gastarlos de manera eficaz.

Finalmente, el mejoramiento de la resiliencia del país a los desastres naturales ayudará a garantizar la sostenibilidad del progreso en las áreas anteriores. El Salvador también es uno de los países en el mundo más afectado por fenómenos climáticos y otros peligros naturales. El Salvador incurre en pérdidas anuales de alrededor del 2.5 por ciento del PIB debido a desastres naturales. Estas pérdidas se agregan a las presiones fiscales y restringen la acumulación de riqueza. Se espera que el cambio climático incremente la frecuencia y la gravedad de los eventos relacionados con el clima.

Proceso

Las consultas con las partes interesadas ayudaron a informar a este DSP. El presente DSP se ha basado en el material existente, nuevos análisis realizados en el marco de la preparación de este documento (tales como un modelo de Equilibrio General Calculable) y, de manera crucial, en un conjunto de consultas con una amplia gama de expertos y partes interesadas en El Salvador. A través de las consultas hubo un amplio consenso sobre el diagnóstico de los retos enfrentados por El Salvador. Sobre todo, hubo un amplio reconocimiento de la importancia que la migración tiene en el país. Además, los temas de polarización política, violencia y calidad y capacidad institucional también fueron ampliamente identificados como las causas últimas del estancamiento que ha afectado a El Salvador. Las consultas también demostraron ser muy útiles para identificar algunas de las oportunidades y fortalezas en las cuales el país se puede basar, tales como un ya diverso sector manufacturero. El hecho de que este DSP estuvo siendo preparado al mismo tiempo que el Plan de Desarrollo Quinquenal del Gobierno brindó amplias oportunidades para un intercambio mutuo de ideas.

Brechas de conocimiento

Aunque existen muchos análisis de la naturaleza y causas de estancamiento de El Salvador, este DSP identifica algunas brechas de conocimiento en los análisis existentes. En la identificación de brechas de conocimiento, el DSP se centró en áreas donde la nueva información podría ayudar a informar acciones específicas en las áreas prioritarias. Se identificó un número de brechas de conocimiento concretas: (i) ¿Cuál es el impacto de los desastres naturales frecuentes en los más vulnerables? (ii) ¿Cómo explicamos la paradoja de una ampliamente generalizada percepción de corrupción con bajos pagos de sobornos? (iii) ¿En qué medida es la alta tasa del crimen el resultado de limitadas oportunidades y cómo afecta esto a la prosperidad compartida? (iv) ¿Cómo afecta la limitada competencia local a la prosperidad compartida? (v) ¿Por qué es baja la tasa de participación de la fuerza laboral femenina?; y (vi) ¿Por qué tantos estudiantes abandonan la escuela?

Este DSP está estructurado como sigue: Un primer capítulo establece el escenario a través de revisar las tendencias en la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida y proporcionar una primera aproximación en los motores de estas tendencias. Este capítulo introductorio también presenta algunas características clave del país. Los tres capítulos siguientes proporcionan análisis de los principales factores que afectan al crecimiento, inclusión y sostenibilidad. Estos tres capítulos describen en mayor detalle la naturaleza de los retos, profundizan en la exploración de las causas detrás de esos e identifican áreas en materia de políticas que podrían ser críticas para fomentar el crecimiento e inclusión y garantizar la sostenibilidad. Un quinto y último capítulo presenta tres contribuciones relacionadas aunque distintas. Primero, proporciona una síntesis del análisis bajo los tres capítulos anteriores. Segundo, provee una discusión de los posibles puntos de entrada para acciones en materia de políticas, reflexionando también sobre cuáles son algunas de las fortalezas existentes en el país. Y tercero, concluye con una discusión de las prioridades para fomentar la prosperidad compartida, incluyendo una discusión del por qué fueron identificadas como prioridades así como una discusión de las posibles acciones.

A través de la preparación de este DSP, el equipo a menudo se preguntó acerca de las esperanzas y aspiraciones de la nueva generación de salvadoreños. Esto nos ayudó a tener en mente la naturaleza prospectiva de este trabajo. Con este enfoque, la Oficina de País del Banco Mundial pidió a estudiantes de quinto grado de escuelas en El Salvador que dibujaran cómo les gustaría que fuera su país en el futuro. Uno de los temas más comunes en los dibujos fue el deseo por un futuro sin violencia.

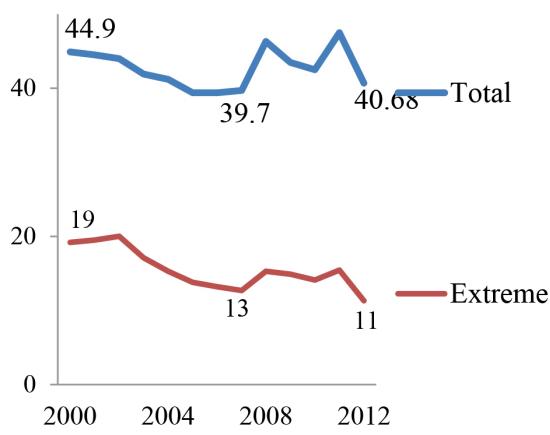


I. Creación de condiciones

a. Tendencias en reducción de la pobreza y prosperidad compartida

1. En años recientes, El Salvador ha experimentado una limitada reducción de la pobreza. El Salvador es un país de renta media baja con una tasa de extrema pobreza en 2012 de alrededor del 2.5 por ciento si se usa la línea de pobreza internacional de \$1.25/diarios (o alrededor del 15 por ciento si se usa \$2.5/diarios). Al usar las líneas de pobreza nacionales, las tasas de extrema pobreza y de pobreza general quedaron en 2012 en el 11 y el 41 por ciento, respectivamente.

*Figura 1: La reducción de la pobreza ha sido muy lenta.
Tasa de pobreza de El Salvador utilizando líneas de pobreza nacionales, porcentaje*



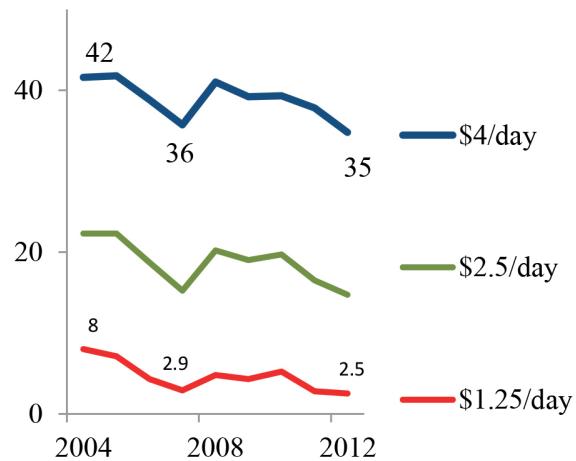
Fuente: Personal del Banco Mundial con base en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM).

vamente. La tasa global de pobreza ha sido muy alta desde 2000, cuando quedó en el 45 por ciento (Figura 1). Además, las crisis de alimentos, combustibles y la crisis económica mundial de 2008-9 incrementaron la pobreza temporalmente. La reducción ha sido más pronunciada para la extrema pobreza que reportó el 19 por ciento en 2000. Esto ha sido gracias a una mayor reducción de la pobreza en las áreas rurales, donde estaba concentrada la extrema pobreza y donde los efectos de la crisis económica mundial no se sintieron tan fuertes como en las áreas urbanas.

2. La reducción de la pobreza ha sido menos pronunciada que en otros países, especialmente desde 2008. La pequeña disminución en la tasa

de pobreza global en El Salvador sobresale cuando se compara con la experiencia de otros países en América Latina y el Caribe donde, en promedio, la pobreza ha continuado declinando a un ritmo significativamente más rápido (ver Figura 2). La reducción de la pobreza experimentada por El Salvador desde 2000 ha sido también mucho más lenta que la experimentada en la década de 1990, cuando la pobreza general se redujo en más de un tercio.¹ Las estimaciones de la movilidad socio-económica sobre la base de paneles sintéticos muestran que únicamente el 5 por ciento de los hogares salió de la pobreza entre 2004 y 2007 y se mantuvo fuera de la pobreza en 2012.

*Figura 2: La extrema pobreza (en \$1.25/día) está por debajo del tres por ciento de la población.
Tasa de pobreza utilizando líneas internacionales, porcentaje*



3. Existen diferencias sustanciales entre los pobres y los no pobres en términos de su capital humano, situación laboral y características del hogar. La Tabla 1 a continuación muestra un perfil de los pobres de acuerdo con la línea nacional de pobreza. Vale la pena señalar que, dada la tasa de pobreza (41 por ciento según la definición nacional), este perfil corresponde aproximadamente con el 40 por ciento más pobre de la población. El ingreso promedio de los no pobres es casi cuatro veces mayor que el de los pobres. En promedio, una persona que vive en pobreza tiene tres años menos de escolaridad que una persona no

¹ Aun cuando las estimaciones de 1990s no son estrictamente comparables, las diferencias metodológicas no parecen impulsar las diferencias en la reducción de la pobreza observada entre las dos décadas (Cadena et al., 2013).

Figura 3: Menor reducción de la pobreza comparada con otros países, especialmente desde 2008.
Tasa de pobreza utilizando línea de \$4/día, porcentaje

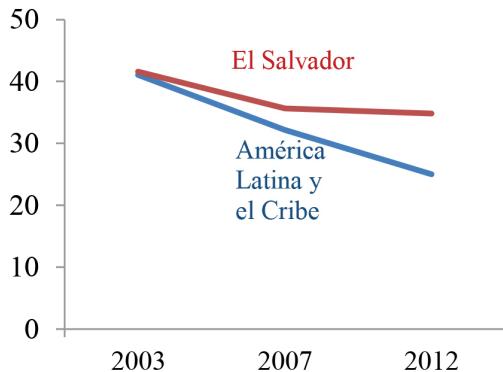
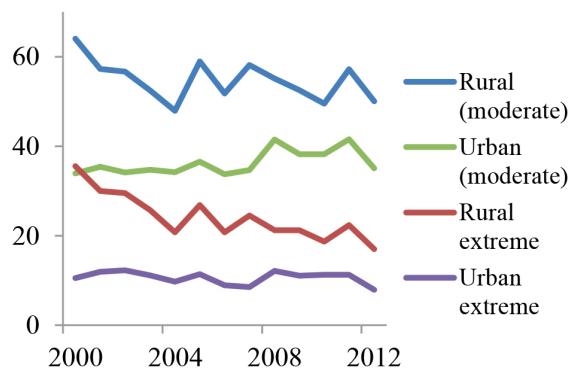


Figura 4: La pobreza extrema en áreas rurales es la que más se ha reducido.
Las tasas de pobreza extrema y moderada en las áreas urbanas y rurales en porcentajes (definiciones nacionales)



Fuente: Personal del Banco Mundial con base en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM).

pobre. La composición de los hogares también es notablemente diferente, con una proporción de 12 puntos porcentuales más alto de niños menores de 12 años que viven en hogares pobres que en los no pobres. Los pobres tienen diez puntos porcentuales más de probabilidad de llegar a ser trabajadores por cuenta propia, y dos veces más probabilidad de ser trabajadores familiares no remunerados a comparación de los no pobres. Las mujeres que viven en pobreza tienen menos probabilidad de ser económicamente activas comparadas con sus contrapartes no pobres, y muestran

una brecha de 20 puntos porcentuales en la tasa de actividad laboral, pero no hay evidencia que los hogares encabezados por mujeres tengan más probabilidades de ser pobres. Si bien, como se señala en la figura 4, los índices de pobreza en las zonas urbanas son más bajos que en las zonas rurales, el número de pobres urbanos es ligeramente mayor que el número de pobres rurales (57 por ciento de los pobres viven en zonas urbanas). Por último, los pobres son mucho más propensos que los no pobres a trabajar en el sector primario.

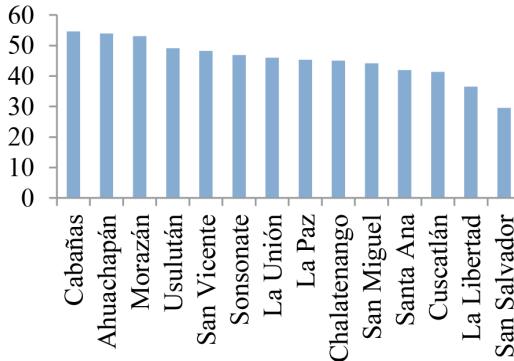
Tabla 1: Perfil de los pobres (2012, definición nacional)

Nota: dado que la tasa de pobreza según la definición nacional es 41 por ciento, este perfil refleja el del 40 por ciento más pobre de la población

	No-pobres	Pobres		No-pobres	Pobres
Características del Hogar	Fuerza Laboral				
Edad de cabeza de hogar	49.2	47.6	Empleado (%)	63.8	46.2
Encabezado por mujeres. Porcentaje	35.9	33.8	Empleador (%)	4.6	1.8
Ingreso diario per cápita*	11.3	3.1	Auto empleado (%)	23.4	34.4
Años de escolaridad de cabeza de hogar	7.5	4.3	Trabajador sin paga (%)	6.6	13.1
Tamaño del hogar	3.4	4.5	Mujeres activas (edades 25-65) (%)	57.8	37.8
Viven en áreas urbanas (%)	70.4	57.1	Hombres activos (edades 25-65) (%)	82.3	82.8
Proporción edad 0-12 (%)	15.5	27.2			
Proporción edad 13(%) -18	10.6	14.2	Sector Empleador		
Proporción edad 19(%) -70	65.8	51.9	Construcción	5.1	5.4
Proporción edad 70+ (%)	8.2	6.7	Servicio doméstico	4.4	4.6
Empleadores (%)			Manufactura	16.3	14.2
Empleado privado (%) o/con Privado pequeño (%)	88.7	98.1	Sector Primario	12.7	37.0
Privado grande (%)	41.3	24.1	Minoreo	30.2	23.6
Empleado público (%)	58.7	75.9	Servicios	25.3	12.3
			Servicios públicos	5.9	3.0

Nota: Las empresas grandes se definen aquí como las que tienen más de 5 empleados y las empresas pequeñas las que tienen menos de 5 empleados. *En Dólares de los EE.UU de 2005. Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con datos de EHPM 2012 (DIGESTYC 2013).

Figura 5: La disparidad de la pobreza sigue siendo alta a lo largo del territorio.
Tasa de pobreza por departamento, 2012



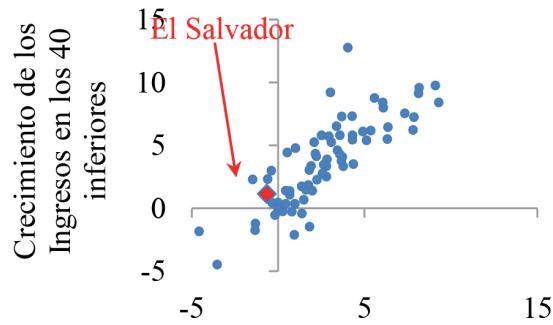
Fuente: Personal del Banco Mundial con base en EHPM.

4. También hay diferencias en la prevalencia de pobreza en todo el territorio. Si bien ya son más los pobres que viven en las zonas urbanas (como se muestra en la Tabla 1 anterior), las disparidades espaciales en la tasa de pobreza siguen siendo grandes. De hecho, las tasas de pobreza en algunos de los departamentos más pobres son casi 30 puntos porcentuales más altos que en el departamento de San Salvador. Los cinco departamentos con los centros más grandes (San Salvador, San Miguel, Santa Ana, La Libertad y Sonsonate) son también los cinco departamentos con las tasas de pobreza más bajas (ver Figura 5). El acceso a los servicios y conectividad se diferencia también en todo el territorio (Amaya y Cabrera, 2012). Al mismo tiempo, los pobres están concentrados en los cinco departamentos con los centros urbanos más grandes, ya que albergan alrededor del 57 por ciento de los pobres de todo el país (ver más adelante).

Prosperidad Compartida

5. El crecimiento del ingreso del 40 por ciento más pobre ha sido bajo en comparación con otros países. El Salvador es uno de los pocos países en el mundo donde el crecimiento de la renta media ha sido negativo, pero ha habido algún crecimiento en los ingresos del 40 por ciento más pobre (ver Figura 6). El ingreso medio real per cápita disminuyó en un 0.6 por ciento anual desde 2006 hasta 2011, mientras que el ingreso per cápita real del 40 inferior se incrementó en un 1.1 por ciento anual. Sin embargo, el crecimiento del 40 por ciento más pobre en El Salvador se quedó

Figura 6: Rezago en Prosperidad Compartida.
Crecimiento de 72 países de renta media y del ingreso del 40% inferior, 2006 - 2011



Crecimiento del Ingreso Medio

Nota: Basado en la media real del consumo per cápita o ingreso medido según la Paridad de Poder Adquisitivo 2005 (PPA). Fuente: Banco Mundial.

atrás al compararlo con muchos otros países. De los 72 países para los que hay datos disponibles más o menos comparables, hay 54 países con mayor crecimiento de los ingresos del 40 por ciento más pobre que en El Salvador. Y sólo cinco de los 72 países en todo el mundo tuvieron un crecimiento de la renta media menor que en El Salvador.² Este patrón Salvadoreño de alto (pero todavía bajo) crecimiento del 40 inferior surgió como resultado de un crecimiento particularmente alto en la parte inferior de la distribución del ingreso (véase esta discusión en el capítulo sobre la inclusión a continuación), que también ayudó a reducir la pobreza extrema, como se muestra arriba.³

6. El 40 por ciento más pobre está más concentrado en departamentos mayormente urbanos, pero los departamentos rurales poseen una mayor proporción del 40 por ciento más pobre.

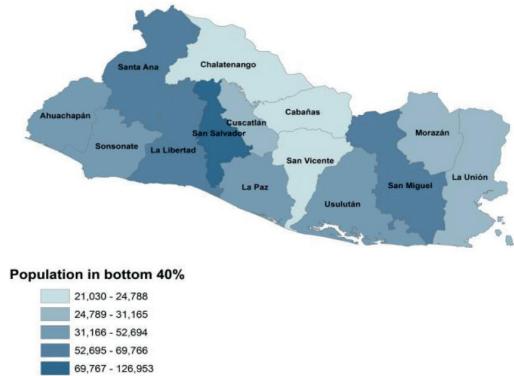
Alrededor del 57 por ciento de las personas del 40 por ciento más pobre del país viven en los cinco departamentos con las ciudades más grandes (San Salvador, San Miguel, Santa Ana, La Libertad y Sonsonate). Aun así, como se muestra en la Figura 7, los departamentos mayoritariamente rurales de Ahuachapán, Cabañas, Morazán, San Vicente y Usulután poseen la

2 Este análisis se basa en ingresos estimados de la encuesta de hogares. Aun cuando existen diferencias en un año dado entre el ingreso reportado por la encuesta de hogares y el ingreso nacional bruto según lo extraído de las cuentas nacionales, a lo largo de un período para el cual hay datos disponibles, las tasas de crecimiento promedio de las dos medidas son bastante similares y en línea con la relación observada para otros países de la región de América Latina y el Caribe (ver el anexo para mayores detalles).

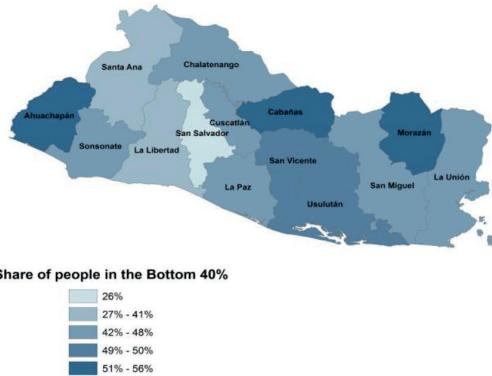
3 El análisis basado en los paneles sintéticos que siguen los mismos hogares a lo largo del tiempo muestran unas curvas con una incidencia de crecimiento más abrupto en donde las partes más pobres de la distribución crecen más rápido; ver Ferreira et al. (2013):105.

Figura 7: El 40 por ciento más pobre se concentra en las áreas urbanas grandes, pero las áreas rurales poseen una participación más alta entre el 40 por ciento más pobre de la población

Población en el 40 por ciento más pobre por departamento (2012)



Proporción de la población que cae en el 40 por ciento más pobre nacional, por departamento (porcentaje, 2012)



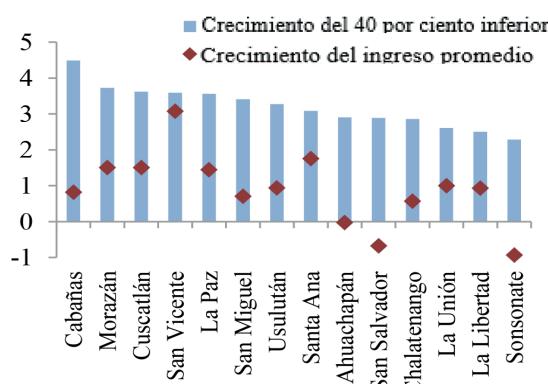
Fuente: Personal del Banco Mundial con base en EHPM.

mayor proporción del 40 por ciento más pobre. En el departamento de San Salvador, sólo el 26 por ciento de la población cae dentro del 40 por ciento más pobre, mientras que en Cabañas y Morazán lo hace el 56 por ciento.

7. El ingreso del 40 inferior está creciendo más rápido que el ingreso medio en todos los departamentos – sin embargo, todavía hay grandes diferencias en el desarrollo humano a lo largo del territorio nacional. Los dos departamentos con el mayor porcentaje de su población entre los 40 más pobres, Cabañas y Morazán, presentan el mayor crecimiento de los ingresos entre el 40 inferior (véase la Figura 8). Aun así, a pesar de este crecimiento de los

Figura 8: Los ingresos del 40 más pobre han crecido más rápido que la media en todas las áreas.

Crecimiento del ingreso del 40 más pobre por departamento.



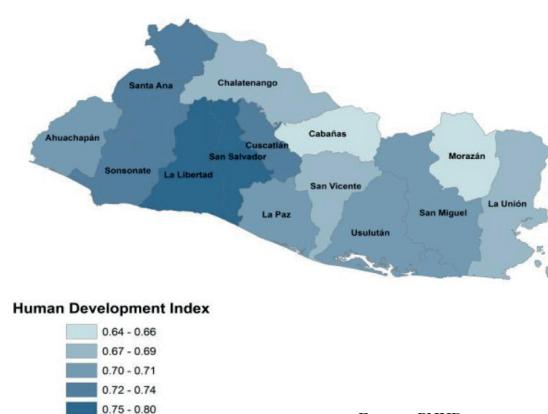
Fuente: Personal del Banco Mundial con base en EHPM.

ingresos, estos dos departamentos tienen los niveles más bajos de desarrollo (ver Figura 9).

8. Sin embargo, la clase media no ha aumentado en El Salvador. El país no ha experimentado el reciente aumento de la clase media que ha caracterizado a gran parte de América Latina (véase la Figura 10). La movilidad económica se ha mantenido limitada, a pesar que la desigualdad disminuyó de manera constante (como se explica más adelante). Las consultas de este DSP revelaron un amplio consenso sobre el hecho que una clase media estancada era un tema crítico ya que limitaba las oportunidades de progreso social y perpetuaba la idea que las oportunidades hay que buscarlas en la migración.

Figura 9: Pero todavía hay grandes diferencias en el desarrollo humano entre departamentos.

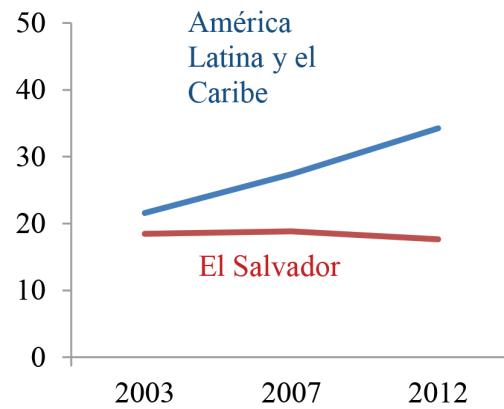
Índice de Desarrollo Humano por departamento.



Fuente: PNUD.

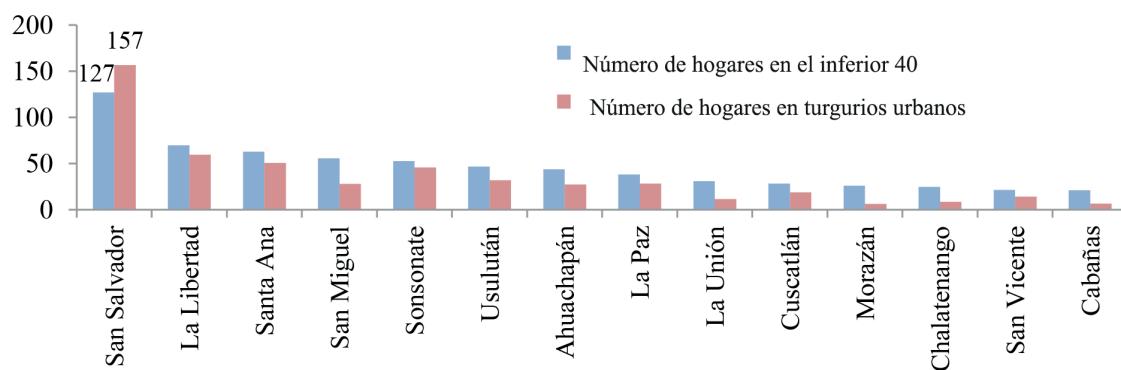
9. Muchas personas en áreas urbanas viven en zonas marginales. A medida que la población continúa creciendo en las zonas urbanas, las áreas marginales (conocidas como asentamientos urbanos precarios) también han crecido. Existen alrededor de 2.500 asentamientos urbanos precarios en el país que albergan un total de aproximadamente medio millón de viviendas (FLACSO et al., 2010). La población que habita en zonas marginales es más vulnerable a los efectos de los desastres y la delincuencia. En algunos casos, los hogares con ingresos por encima del 40 por ciento más pobre todavía viven en zonas marginales y sufren condiciones de vida precarias. Por ejemplo, el número de hogares que viven en zonas marginales en San Salvador superan los 30,000, un número mayor de hogares que en el 40 por ciento más pobre (véase la Figura 11).

Figura 10: Clase Media paralizada.
Proporción de la población de clase media (ingreso \$4-\$10/días por persona), porcentaje



Fuente: Ferreira et al. (2013).

Figura 11: Muchos viven en tugurios urbanos, incluso hogares que no están entre el 40 más pobre
Número de hogares en el 40 más pobre que viven en barrios marginales urbanos, por departamento



Fuente: FLACSO, MINED, y PNUD (2010) y Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM.

Recuadro 1. Contexto de País

El Salvador es un país pequeño de ingresos medios con una gran diáspora. Cuenta con una población de 6.3 millones y un PIB de \$ 23.8 mil millones en el 2012. El PIB per cápita de El Salvador se sitúa en torno a los \$3,800 en términos nominales. El Salvador es el país más pequeño y más densamente poblado de América Central. La densidad de población es diez veces el promedio para la región de América Latina y el Caribe. Casi dos tercios de la población vive en áreas urbanas y menos del 1 por ciento se considera indígena.

Alrededor de 2 millones de salvadoreños viven en los EE.UU. y las remesas representaron a alrededor de \$ 3.9 mil millones en 2012 (más del 16 por ciento del PIB). El Salvador está expuesto a numerosos desastres naturales, incluyendo tormentas tropicales, terremotos y erupciones volcánicas. Con una tasa de homicidios de alrededor de 41 muertes por cada 100.000 habitantes, El Salvador tiene una de las tasas más altas del mundo. Además de un alto nivel de homicidios el país también sufre de altos niveles de extorsión y otros delitos relacionados con pandillas callejeras, las llamadas maras. El sector de servicios da cuenta de más del 60 por ciento del PIB y la economía ha estado dolarizada oficialmente desde 2001.

Desde 1991, finales de la guerra civil de doce años, El Salvador ha progresado en la consolidación de la paz y democracia, pero la política sigue polarizada. El escenario político nacional está dominado por dos partidos políticos principales - Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

ARENA gobernó desde 1991 hasta marzo de 2009, cuando el candidato del FMLN, Mauricio Funes, ganó las elecciones presidenciales. A pesar que el traspaso del poder político marcó un hito importante en la historia política del país, el ambiente político se mantuvo altamente polarizado.

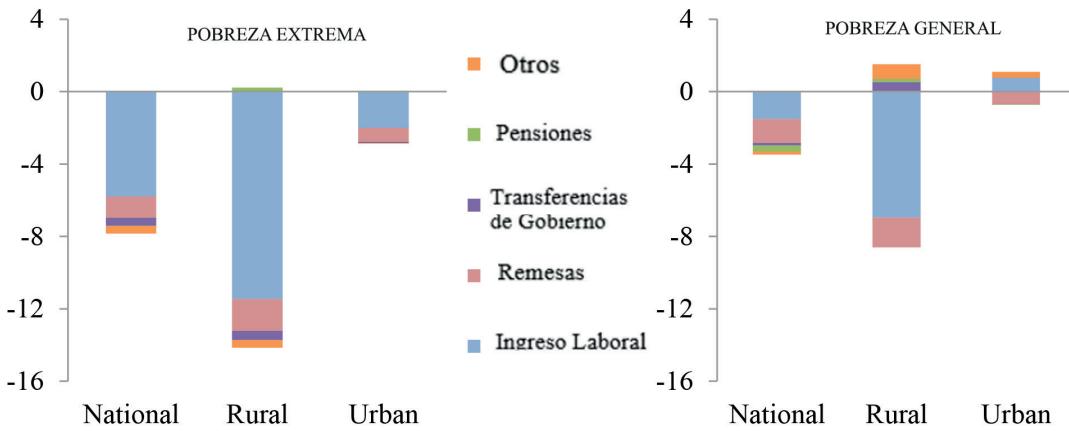
El FMLN ganó la elección presidencial celebrada en marzo de 2014 por margen estrecho y el Presidente Salvador Sánchez Cerén asumió el cargo el 1 de junio de 2014. Los objetivos duales de acabar con la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida están totalmente alineados con los objetivos de la nueva administración, que publicó su Plan Quinquenal de Desarrollo en enero de 2015. El Plan de Desarrollo 2014-2019 establece los objetivos de alto nivel del país, El Salvador: Productivo, Educado y Seguro.

b. Conductores de pobreza y prosperidad compartida

10. Los ingresos salariales y las remesas han jugado el papel más importante en la contribución a la reducción de la pobreza.

El análisis de la contribución de las diferentes fuentes de ingreso a la reducción de la pobreza desde el 2000, muestra la importancia de los ingresos salariales como fuente para la reducción de la pobreza (véase Figura 12), sobre todo para sacar a la población de la pobreza extrema y a los hogares rurales de la pobreza. Ahora bien, las

Figura 12: El mercado de trabajo ha desempeñado un papel clave en sacar a la población de la pobreza
Contribuciones de las diferentes fuentes de ingreso a la reducción de la pobreza desde 2000



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM

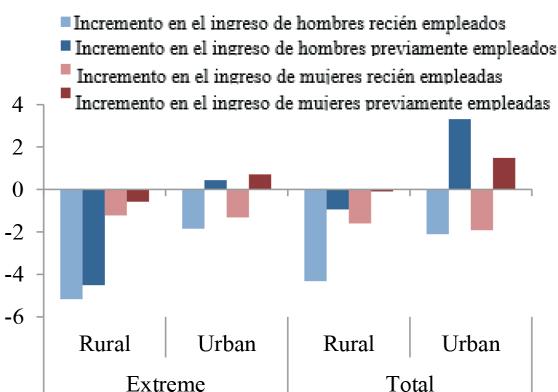
remesas han jugado un papel más importante para los hogares urbanos. El papel de las remesas, que a menudo son el resultado de una decisión consciente para migrar entre los miembros del hogar y tomar ventaja de los mercados laborales extranjeros como fuente de ingresos, merece mayor atención y se discutirá más adelante.

11. El desglose de la contribución de los ingresos salariales revela diferencias significativas entre zonas urbanas y rurales.

En las zonas rurales la contribución positiva de los ingresos salariales a la reducción de la pobreza se debió principalmente a

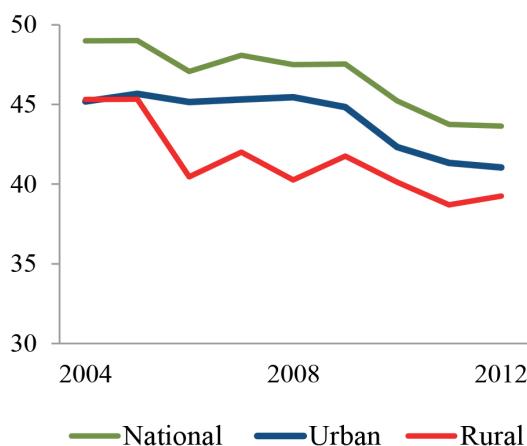
Figura 13: Diferentes patrones en el rol que los ingresos laborales jugaron en las zonas rurales y urbanas.

Contribución de los ingresos laborales a los cambios de la pobreza desde 2000.



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM

Figura 14: Coeficiente Gini entre hogares urbanos, rurales y nacionales.



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM

los aumentos en los ingresos de los hombres, mientras que en las zonas urbanas tanto hombres como mujeres mostraron un patrón similar. En las zonas urbanas la única contribución positiva a la reducción de la pobreza como resultado de los ingresos salariales es la de hombres y mujeres recién empleados, pero no de los ingresos salariales del trabajo de hombres y mujeres que tenían un empleo con anterioridad. En las zonas rurales los dos factores, los ingresos de los trabajadores recientemente contratados y los anteriormente empleados, contribuyeron a la reducción de la pobreza (Véase Figura 13).

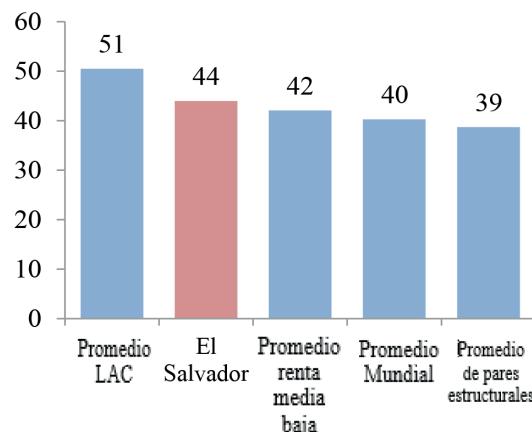
12. Las transferencias del Gobierno han desempeñado un papel limitado en la reducción de la pobreza extrema, y sólo en las zonas rurales.

Como se muestra en la Figura 12, el papel de las transferencias del gobierno ha sido limitado en la reducción de la pobreza. La contribución más grande de las transferencias del gobierno ha sido en la reducción de la pobreza extrema en las zonas rurales, pero incluso en este caso, la contribución ha sido limitada en comparación con otras fuentes de ingresos: el 82 por ciento de la reducción de la pobreza extrema en las zonas rurales se explica por el ingreso salarial, mientras que las remesas explican el 13 por ciento, y las transferencias del gobierno sólo el 4 por ciento.

¿Cuál fue la contribución de la desigualdad?

13. La desigualdad ha disminuido, lo que contribuye positivamente a la prosperidad com-

Figura 15: Coeficiente Gini en El Salvador y países comparables. Últimos datos disponibles



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM

partida. El coeficiente Gini para ingresos se redujo de 0.49 en 2004 a 0.44 en 2012, un descenso ligeramente superior al observado para América Latina en su conjunto. A pesar de este decremento, la desigualdad sigue siendo superior a la media de los países de renta media baja y de otros países comparables (véase el recuadro 2 que explica la metodología utilizada para derivar un conjunto de países comparables), aunque no es así cuando se compara con el resto de América Latina. El ingreso acumulado del 40 por ciento más pobre en El Salvador es alrededor del 16 por ciento del ingreso nacional total, más alto que el promedio para América Latina y el Caribe, que se sitúa en el 11 por ciento.

14. El hallazgo del decremento en el coeficiente de Gini es importante para dar cuenta de las diferentes tasas de inflación experimentadas por los distintos deciles de la distribución del ingreso. La disminución de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini no se debe a que se utilizó un índice de precios al consumidor que puede enmascarar las tendencias divergentes en los precios que enfrentan las personas con diferentes niveles de ingresos. El ajuste de las tasas de inflación para deciles específicos se traduce en una tasa menor pero similar de reducción en el coeficiente de Gini desde el 2000. Aun cuando en el cálculo estándar el coeficiente de Gini disminuyó en 6 puntos porcentuales utilizando las tasas de inflación ajustadas en deciles específicos, resulta en una disminución de alrededor de 4 puntos porcentuales.⁴

4 Banco Mundial, “Inequality in a Lower Growth Latin America”, Informe Semi-anual de la Oficina del Economista en Jefe del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, Otoño 2014:55

15. La disminución de la desigualdad fue impulsada en gran medida por los ingresos salariales en ambos entornos urbanos y rurales.

A nivel nacional, el ingreso salarial explica el 72 por ciento de la disminución de la desigualdad de ingresos desde 2000, mientras que las remesas explican el 7 por ciento, y las transferencias del gobierno explican únicamente el 3 por ciento de la reducción de la desigualdad global. La función del ingreso salarial en la disminución de la desigualdad es aún más importante en el caso de los hogares rurales, donde se explica totalmente el 89 por ciento de la disminución de la desigualdad y las remesas sólo el 1 por ciento. El papel limitado que desempeñan las remesas, a pesar del gran volumen de estas transferencias, se explica por el hecho de que las remesas son recibidas por los hogares a lo largo de toda la distribución del ingreso (como se explica en el capítulo 3 sobre Inclusión).

¿Cuál fue la contribución del crecimiento?

16. El crecimiento económico fue el principal conductor de la reducción (limitada) de la pobreza. A fin de explorar el papel que el crecimiento ha jugado en la reducción de la pobreza, se llevó a cabo una descomposición Datt-Ravallion de los cambios en la pobreza, la cual trata de identificar las contribuciones relativas del crecimiento y las variaciones en la desigualdad para cualquier cambio dado en la pobreza. Antes de la crisis económica mundial de 2008, cuando la pobreza en términos de US\$4/día se redujo en El Salvador, el crecimiento representó alrededor del 72 por ciento de la reducción de la pobreza, mien-

Recuadro 2. Comparación con Países Pares

Este DSP compara a El Salvador con los demás países en la misma región (América Latina y el Caribe), los países clasificados con la misma renta (renta media baja) y con un conjunto de países estructuralmente similares (“pares estructurales”).

Los pares estructurales son países en cualquier parte del mundo que cumplen con tres criterios que también definen a El Salvador:

- Población entre 3 y 12 millones (la población de El Salvador es de 6.4 millones de habitantes)
- PIB per cápita entre \$ 2.500 y \$ 6.000 (el PIB per cápita de El Salvador es de \$ 3.800)
- Con una emigración y remesas netas positivas de al menos el 3 por ciento del PIB

Utilizando los criterios anteriores los pares estructurales para El Salvador son: Armenia, Bosnia y Herzegovina, República Dominicana, Georgia, Serbia y Túnez. Las referencias a los “pares estructurales promedio” en este DSP indican el promedio no ponderado para estos países (entre ellos El Salvador).

tras que la desigualdad alrededor del 28 por ciento.⁵ El Salvador se ha beneficiado de una alta elasticidad entre crecimiento-pobreza, especialmente para la pobreza extrema. Se estima que durante la década de 2000, el cambio de uno por ciento en el PIB se asoció con un cambio del 2.2 por ciento en la pobreza extrema (Cadena et al, 2013).

17. Teniendo en cuenta el bajo crecimiento global, el aumento de los ingresos del 40 por ciento más pobre ha sido inusualmente alto.

Las estimaciones utilizando la metodología de Dollar, Kleinberg, y Kraay (2013) sugieren que el crecimiento del 40 por ciento más pobre en El Salvador fue siete veces mayor de lo previsto, dado el crecimiento promedio de su ingreso. Este hallazgo se mantiene incluso si el modelo se re-estima asumiendo que el país tiene el sesgo pro-pobre promedio de la región latinoamericana. También vale la pena señalar que los ingresos del 40 por ciento más pobre crecieron más rápido que los de la población total en todas las áreas geográficas, como se explicó anteriormente.

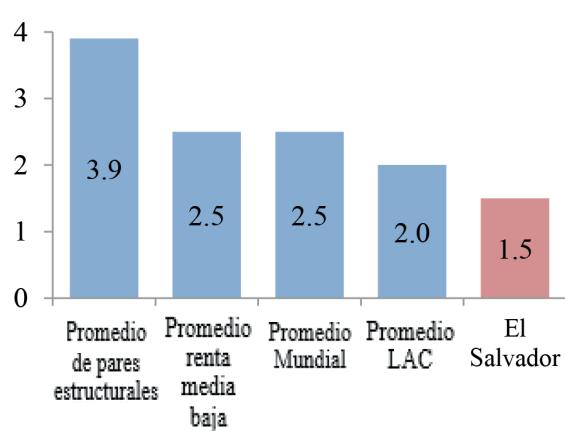
18. Resulta preocupante que, durante un período prolongado de tiempo, el crecimiento hubiese permanecido bajo, convirtiéndose en un lastre para la prosperidad compartida.

Desde el año 2000, el crecimiento del PIB real per cápita

⁵ Desde 2007 al 2012 los cambios en pobreza (\$4/día) fueron demasiado pequeños para realizar esta descomposición.

Figura 17: El crecimiento del PIB per cápita en países comparables ha sido mucho mayor.

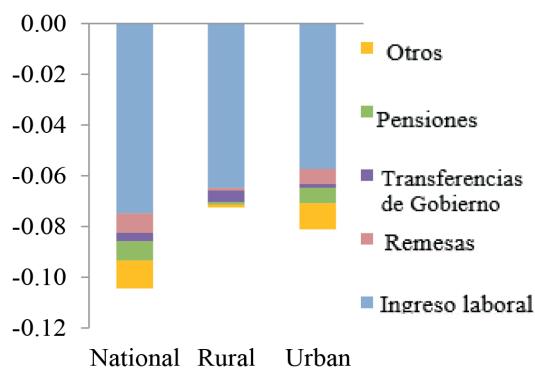
Crecimiento medio anual del PIB real per cápita 2000-2013, porcentajes.



Fuente: Banco Mundial.

Figura 16: Los ingresos laborales dan cuenta de la disminución en la desigualdad.

Contribución de las diferentes fuentes de ingresos a la reducción de la desigualdad desde 2000.

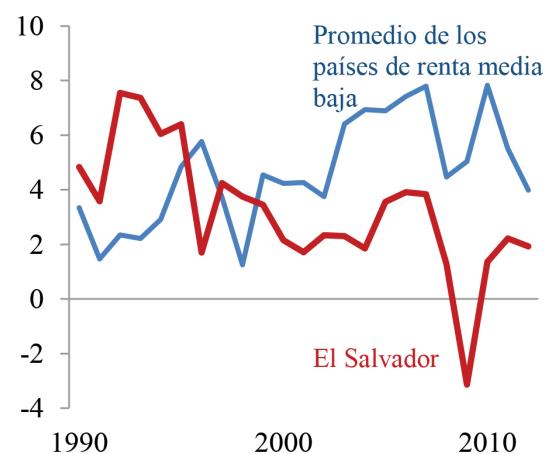


Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM

en El Salvador ha sido significativamente menor que en los países con niveles de ingreso y características estructurales similares, o cualquiera de los otros conjuntos de comparadores (ver Figura 17). Por ejemplo, el crecimiento del PIB per cápita de El Salvador ha sido el más bajo entre su grupo de pares estructurales. Entre los 48 países de renta media baja para los que se dispone de datos, El Salvador clasificó en el cuarto inferior. Por otra parte, el crecimiento del país se ha mantenido por debajo de sus pares por un período prolongado y la tendencia ha sido la de descender aún más (véase la Figura 18). Si bien el impacto de la crisis económica mundial de 2008 fue significativo, la vola-

Figura 18: El crecimiento de El Salvador ha sido bajo durante un período prolongado.

Crecimiento del PIB, porcentajes.



Fuente: Banco Mundial.

tilidad del crecimiento ha disminuido con el tiempo y no ha sido particularmente alta.⁶

19. Las perspectivas de desarrollo de El Salvador están influenciadas en gran medida por cuatro características principales: una gran diáspora, frecuentes desastres naturales, alta criminalidad y violencia, y una economía dolarizada. El resto de esta sección presenta estas cuatro características claves, que dan forma tanto a los retos de desarrollo como al espacio para las intervenciones de políticas.

c. Principales características de país que afectan el desarrollo

Una gran diáspora

20. Alrededor de uno de cada tres salvadoreños vive en el extranjero, especialmente en los EE.UU. Cerca de 2 millones de hispanos de origen salvadoreño residían en los Estados Unidos en 2011, según la Encuesta de la Comunidad Americana de la Oficina de Censos de los EE.UU (US Census Bureau's American Community Survey). Los salvadoreños que caen bajo este perfil estadístico son aquellas personas que se autoidentificaron como hispanos de origen salvadoreño; lo que significa que ellos mismos son inmigrantes salvadoreños o bien que sus ancestros son de El Salvador (Brown y Patten, 2013). De los 2 millones de salvadoreños autodeclarados en los EE.UU., 1.2 millones nacieron en El Salvador y emigraron a los EE.UU., mientras que 800,000 son descendientes de migrantes salvadoreños, pero nacieron en los Estados Unidos. Incluso si sólo tomamos en cuenta los 1.2 millones de migrantes nacidos en El Salvador como el stock relevante de migrantes, esto implica que más de uno de cada cinco salvadoreños residen en los EE.UU.

21. El ritmo de la migración se aceleró en la década de los ochentas en el contexto de la guerra civil y se aceleró nuevamente después de terminada la guerra. Durante las últimas tres décadas, un promedio de 60,000 salvadoreños han emigrado anualmente. Aun cuando la primera ola de migración coincidió con la guerra civil, el ritmo de la migración no se ralentizó después que se aseguró la

paz. De hecho, el número promedio de migrantes por año aumentó. En la década de 1980, el país perdió anualmente alrededor de 29,000 personas debido a la migración. En la década de 1990, esta cifra aumentó hasta alrededor de 63,000 por año y se mantuvo cerca de los 62,000 en la primera década del siglo 21. Sólo después de la crisis económica mundial se experimentó una disminución de la migración, con un promedio de alrededor de 37,000 emigrantes por año entre 2010 a 2012, aunque es demasiado pronto para asegurar si esto es sólo un fenómeno temporal o la reversión de una tendencia de larga data. Las encuestas de opinión pública indican que el 23 por ciento de los salvadoreños tiene la intención de emigrar, uno de los niveles más altos entre los países de América Latina (LAPOP 2012 encuestas).

22. Existe una mayor probabilidad de que los migrantes sean más jóvenes, un poco más educados y del sexo masculino. Alrededor del 60 por ciento de aquellos que emigraron lo hicieron cuando tenían entre 15 y 30 años de edad (PNUD). Los migrantes también son un poco más educados que los que se quedan. El porcentaje de la población de El Salvador entre 25-55 años que terminó la escuela secundaria es sólo el 31 por ciento. En contraste, la población salvadoreña nacida en los EE.UU. entre las edades de 25-55 años de edad que terminó la escuela secundaria es del 45 por ciento (esto considera solo a aquellos que emigraron a los EE.UU. a los 18 años o más, con el fin de excluir a los que pudieron haber emigrado cuando niños y completado la escuela secundaria en los EE.UU.; datos de la Encuesta sobre la Comunidad Estadounidense 2013). Entre los 2 millones de salvadoreños en los EE.UU. el porcentaje de hombres (51.5 por ciento) es mayor que entre los salvadoreños en El Salvador (donde los hombres representan sólo el 47.1 por ciento de la población). Un análisis multivariante de los factores que explican la intención de migrar entre los residentes de Centroamérica –según lo informado por los entrevistados por la Encuesta de opinión Pública Latinoamericana– ofrece ideas importantes sobre lo que puede estar detrás de la decisión de migrar (Hiskey et al, 2014). El factor más significativo correlacionado con la intención de migrar es la edad, donde las personas entre 16 y 29 años tienen más probabilidad de querer migrar. El segundo factor más importante correlacionado con la intención de migrar, después de la edad, es el ser receptor de remesas, lo cual está relacionado con los lazos del individuo con una red activa de migrantes. Tanto la delincuencia como la victimización

6 La desviación estándar de las tasas de crecimiento o de la brecha de producción desde el año 2000 ha sido inferior a la media para la región de América Latina y el Caribe, y similar a la media de los países de renta media baja. Sin embargo, el crecimiento ha sido tan bajo en El Salvador, que una medida alternativa de la volatilidad que tenga esto en cuenta, como el coeficiente de variancia, muestra una imagen ligeramente diferente ya sea que El Salvador haya sido afectado por una mayor volatilidad que otros países de América Latina y el Caribe (véase el anexo).

por corrupción son también predictores significativos de las intenciones de migrar, seguido por el género (con hombres con mayores probabilidades de migrar, consulte Hiskey et al., 2014).

23. La migración se ha convertido en el camino para encontrar empleo para la mayoría de jóvenes salvadoreños. Debido al gran número de migrantes, su perfil de edad, y una mayor propensión a participación en la fuerza laboral entre migrantes, se estima que en los últimos tres decenios dos de cada tres salvadoreños que ingresaron a la fuerza laboral encontraron un trabajo fuera del país.⁷ Como resultado de las grandes migraciones, los EE.UU. se ha convertido en una “sociedad de referencia” para los salvadoreños (PNUD, 2013), mientras que los factores que impulsan a la migración son la falta de oportunidades o la inseguridad. Las grandes comunidades de salvadoreños que están bien establecidas en los EE.UU. proporcionan redes que atraen y facilitan la migración.

Desastres naturales frecuentes

24. Los desastres causados por fenómenos naturales plantean un desafío importante al desarrollo y han causado importantes pérdidas económicas en las últimas décadas. El Salvador está expuesto a una variedad de riesgos naturales, incluidos los peligros hidro-meteorológicos y geofísicos, y tiene un historial de terremotos destructivos, erupciones volcánicas, tormentas tropicales y sequías. Ocupó el segundo lugar entre los países con mayor exposición al riesgo económico y a dos o más riesgos, así como al porcentaje más alto de la población total que enfrenta un riesgo relativamente alto de morir (Dilley et al., 2005). Entre 1982 y 2005, la naturaleza cobró la vida de cerca de 6,500 personas a un costo económico estimado de más de US\$16 mil millones (en US\$ constantes de 2008), debido a los desastres.⁸

7 Ver PNUD (2013: 95). El número es tan alto que vale la pena explicarlo en detalle: durante las últimas tres décadas, cada año, 20,000 personas ingresan al grupo etario de 15-30 años en El Salvador, de los cuales alrededor de 11,000 estaban empleados. En comparación, de más de 60,000 inmigrantes cada año, alrededor de 36,000 estaban en el grupo de 15-30 años de edad. Dada la tasa de participación laboral del 77 por ciento de los inmigrantes salvadoreños en los EE.UU., y una tasa de desempleo del 10 por ciento entre los migrantes salvadoreños en los EE.UU. (CEMLA, BID y FOMIN, 2013), se puede estimar que durante las últimas tres décadas, cada año, alrededor de 24,000 salvadoreños entre 15-30 años de edad lograron obtener un empleo en los EE.UU.

8 El uso del término de “desastres naturales” debe entenderse como desastres activados por eventos naturales, ya que de hecho un desastre únicamente surge cuando un evento natural se encuentra con actividad humana, en particular, con una ubicación inadecuada de las viviendas, infraestructura inadecuada, etc. A menudo se pueden prevenir los desastres (o por lo menos minimizarlos) al mejorar la planificación del uso de la tierra, las normas de construcción, etc.

25. Los desastres debido al exceso de lluvias son frecuentes. El país se encuentra en la zona subtropical de huracanes, por lo tanto, está sometido a las tormentas del Atlántico y a las del Pacífico. Entre 2009 y 2013, las pérdidas anuales promedio por ciclones tropicales fueron de 1.1 por ciento del PIB. La tormenta tropical Ida en 2009 causó pérdidas económicas que ascendieron a US\$315 millones (o 1.4 por ciento del PIB) y afectaron a más de tres millones de personas, mientras que la tormenta tropical Agatha causó pérdidas por US\$111 millones en 2010. Más recientemente, la depresión tropical 12E, en octubre de 2011, afectó al 70 por ciento de todos los municipios y fue el fenómeno meteorológico más grave registrado en El Salvador. La población afectada por el evento se estimó en 1,424,091 personas (55 por ciento de la población del país), de las cuales más de 56,000 tuvieron que evacuar sus casas. Los daños económicos y pérdidas causadas por la depresión tropical 12E en El Salvador se estimaron en US\$902 millones, lo que representó el 4.3 por ciento del PIB del país en 2010. Además, las sequías también han tenido grandes repercusiones socioeconómicas, por ejemplo, en 1998 y 2001, dañaron los cultivos de 400,000 personas que viven con ingresos de subsistencia.

26. Por otra parte, un alto porcentaje de la población del país vive a lo largo de seis volcanes activos y en zonas muy expuestas a riesgos geológicos. Los dos últimos grandes terremotos de enero y febrero de 2001 dieron lugar a pérdidas económicas de US\$1,850 millones, lo que representó aproximadamente el 13 por ciento del PIB de 2001. Estos terremotos mataron a 1,159 personas y afectaron a 1.6 millones de personas. Otros terremotos importantes en el siglo pasado incluyen los de 1986 (1,500 muertos) y 1917 (1,050 muertos). Las pérdidas nacionales estimadas de un terremoto cada 100 años totalizan US\$5,700 millones (25 por ciento del PIB actual). Por otro lado, los mayores centros de población se encuentran cerca de volcanes activos. San Miguel, la segunda ciudad más grande del país, con alrededor de 250,000 habitantes, se encuentra a sólo 7 kilómetros de distancia de un volcán (Chaparrastique), que ha tenido cinco erupciones en las últimas dos décadas. La ciudad capital de San Salvador, con más de un tercio de la población del país, también se encuentra junto a un volcán activo (Quetzaltepec) con una historia de grandes erupciones, la última de las cuales tuvo lugar en 1917.

Altos niveles de delincuencia y violencia

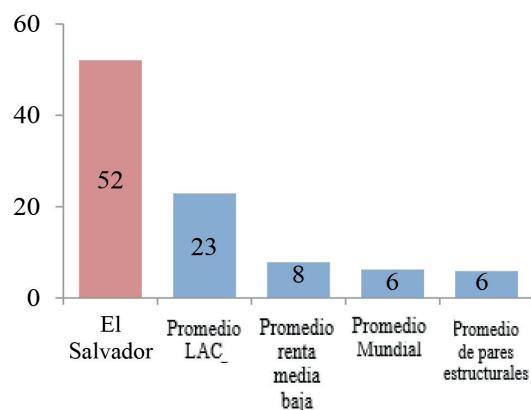
27. El crimen y la violencia ponen en riesgo la sostenibilidad de los logros sociales. El Salvador se enfrenta a un reto particularmente difícil por la delincuencia y la inseguridad. Un indicador de la gravedad de la criminalidad es el hecho que El Salvador aparece desde 2000 como uno de los 5 países con la tasa de homicidios más alta del mundo (ONUDD, 2013). Desde el año 2000, el número de homicidios siempre ha estado por encima de 30 por 100,000 habitantes, cinco veces la media mundial, y alcanzó su punto máximo en más de 60 homicidios por cada 100,000 habitantes antes de la tregua declarada entre maras (pandillas) en marzo de 2012. La tregua desde entonces siguió su curso, pero los homicidios subieron de nuevo en 2014. Se estima que los costos económicos de la violencia en El Salvador rondan en alrededor del 11 por ciento del PIB, incluidas las pérdidas materiales, seguridad pública y privada, y costos de salud (Banco Mundial, 2011; Acevedo, 2008). En 2010, la delincuencia superó a la economía como el problema número uno en el país, según la percepción de la población (véase más adelante en el capítulo de Sostenibilidad). La delincuencia es un problema de desarrollo clave para El Salvador.

28. La violencia en El Salvador tiene múltiples causas, algunas de las cuales son externas. En primer lugar, la historia de la guerra civil y la amplia disponibilidad de pequeñas armas de fuego en el país fueron propicias para el afianzamiento de la violencia. Un segundo factor clave es el aumento de las maras,

originadas en los EE.UU. entre los migrantes salvadoreños. Muchos de los miembros de las pandillas fueron posteriormente deportados a El Salvador, a menudo después de haber cumplido penas de prisión en los EE.UU. Estos pandilleros deportados trajeron consigo a las maras a El Salvador, y se han convertido en una empresa criminal que atrae a muchos jóvenes desfavorecidos, en parte debido al fuerte sentido de identidad que las maras despiertan en ellos. El aumento de las deportaciones desde los EE.UU. en los últimos años también ha contribuido a engrosar las filas de las maras en El Salvador. Un tercer factor clave es el aumento en el tráfico de drogas a través de Centroamérica en los últimos años, con las maras y cárteles de la droga ahora cada vez más atados.⁹ Si bien la violencia es un tema complejo, muchas de las causas que han exacerbado la violencia en El Salvador tienen un fuerte componente exógeno, lo cual es evidente en la lista de factores mencionados anteriormente.

29. Dadas las débiles instituciones, la delincuencia plantea un desafío a la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley, socavando la confianza económica. El Estado no es capaz de ofrecer seguridad ciudadana. La impunidad es alta, con una tasa de condena penal de menos del 5 por ciento. Esto contribuye a la falta de confianza en las instituciones públicas e incluso a la preocupación de algunos miembros del público sobre una posible captura del Estado. La policía y el poder judicial son vistos como entidades corruptas por la mayoría de la población, mientras que la Corte Suprema tiene el nivel más bajo de confianza, entre las principales instituciones públicas, por parte de los ciudadanos. La falta de confianza en la policía ha resultado en que el número de personal de seguridad privada supera en número a la fuerza policial. Los costos de seguridad privada son sustanciales y afectan la competitividad de las empresas salvadoreñas (ver Figura 20). Las amenazas y las extorsiones se han generalizado.¹⁰ Aun cuando a menudo no se tiene evidencia contundente, las encuestas existentes indican que por temor a la delincuencia un número importante de pequeñas empresas han respondido, por ejemplo, reduciendo las horas de ope-

*Figura 19: El crimen está entre los más altos del mundo
Homicidios por 100,000, promedio 2000-2012*



Fuente: UNODC (2013).

⁹ El Banco Mundial (2011) y Shifter (2012) proporcionan un buen panorama general de la creciente literatura sobre la delincuencia en Centroamérica. Sin embargo, esta literatura aún sufre de cantidades limitadas de información que podrían permitir empíricos robustos. Para ver un intento temprano de la conducción de dicho trabajo empírico, consultar Cruz et al. (2001).

¹⁰ La tasa de homicidios cayó drásticamente de 70 por cada 100,000 habitantes en 2011 a 36 en 2012, y 39 en 2013, como resultado de una tregua entre maras. Sin embargo, el robo, la extorsión y las amenazas reportadas por la población en las encuestas antes y después de la tregua muestran niveles casi idénticos de victimización: 23 por ciento en 2011, y 24 por ciento para el período mayo 2012 a abril 2013 (IUDOP, 2014).

ración. La extorsión a veces puede ser tan alta, y su cobro tan brutal, que algunas empresas simplemente están optando por salirse del negocio (ver Figura 21). Ir a la policía a presentar una queja es raro debido a la falta de confianza en las instituciones de seguridad y al temor a represalias.

Una economía dolarizada

30. El Salvador dolarizó su economía oficialmente en 2001. Desde 1993 hasta 2000, El Salvador operó bajo un tipo de cambio fijo. Al 1 de enero de 2001, el dólar se convirtió en la moneda de curso legal; la decisión de adoptar el dólar estadounidense como la moneda oficial se hizo en el contexto de fundamentos macroeconómicos sólidos: inflación baja y estable, una economía creciente, deuda pública y externa manejable y un sistema bancario estable. El acuerdo de divisas se ha mantenido estable y no está ni ha estado en riesgo.

31. La adopción del Dólar de los EE.UU. como moneda local ha impactado la economía de varias maneras. En primer lugar, los diferenciales de inflación con los EE.UU. y otros socios comerciales se han mantenido bajos. La inflación anual en El Salvador tiene un promedio de 3.2 por ciento desde el año 2000. La inflación también es similar tanto para el 40 por ciento más pobre como para el 60 por ciento más rico de los hogares, con un promedio de 3.6 y 3.8 por ciento anual respectivamente desde el año 2000.

32. En segundo lugar, la dolarización total contribuyó a una reducción en el nivel de las tasas de interés a través del efecto sobre la prima cambiaria. En comparación con la fijación, la dolarización completa condujo a una disminución de 4 a 5 puntos porcentuales en las tasas de interés de los bancos comerciales. Los correspondientes beneficios estáticos netos del sector privado no financiero se estiman en 0.5 por ciento del PIB. Las ganancias para el Gobierno de un menor coste de la deuda interna neta de los ingresos por señoreaje perdidos se estiman en 0.25 por ciento del PIB (Swiston, 2011).

33. Bajo fijación, las tasas de interés se determinaron por las condiciones del mercado interno con cero traspasos a precios. Bajo la dolarización oficial, el traspaso de la política monetaria a las tasas de interés de los bancos salvadoreños ha sido mucho más fuerte que bajo fijación. El traspaso a

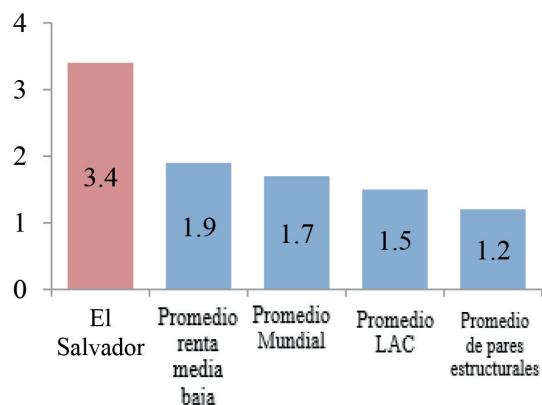
precios está a la par con Panamá, que tiene un sistema bancario muy abierto y competitivo. Sin embargo, la transmisión de las tasas de interés de los Estados Unidos a El Salvador todavía depende en gran medida de las condiciones en el sistema bancario y la sostenibilidad fiscal vista desde el mercado, ya que estos factores explican más de la mitad de la variación en la brecha de tasa de interés entre El Salvador y los Estados Unidos. Estos resultados sugieren que el progreso en la consolidación fiscal y el mantenimiento de una sólida gestión de riesgos en el sistema bancario son elementos cruciales que permitirán a El Salvador disfrutar plenamente de los beneficios potenciales de las bajas tasas de interés y la transmisión rápida de la política monetaria a la economía nacional ofrecida por la dolarización oficial.

34. En tercer lugar, mientras que la mayor integración real y financiera de El Salvador con la economía de Estados Unidos ha estado en línea con la de la región desde la dolarización, el aumento de la correlación con el ciclo de los Estados Unidos ha superado el de la región. La correlación de crecimiento de la producción año tras año ha aumentado de menos 0.3 bajo fijación a 0.7, mientras que la correlación de la inflación año tras año se ha elevado a 0.8 de 0.3 por ciento. Parte de esta sincronización podría deberse a los efectos de la misma dolarización oficial. Cuando se compara con otros países de la región que operan bajo un tipo de cambio fijo, no hay pruebas que el paso a una política de tipo de cambio más flexible produciría mejoras considerables en términos de estabilización cíclica para El Salvador.

35. Una economía totalmente dolarizada exige que el país preste especial atención a contar con un sistema financiero sólido y una política fiscal prudente. La ausencia de un prestamista de última instancia pone énfasis adicional en la preventión de situaciones de estrés en el sistema financiero. Del mismo modo, ya que las autoridades no pueden recurrir a la política monetaria y de tipo de cambio para amortiguar choques, la política fiscal se convierte en el único instrumento a través del cual el gobierno puede llevar a cabo su política anticíclica, por lo que la construcción de amortiguadores fiscales durante los buenos tiempos resulta aún más importante.

Figura 20: Los costos de seguridad son una carga adicional que limita la competitividad.

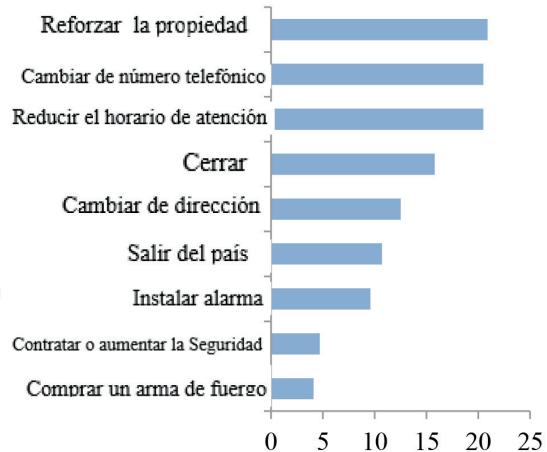
Costos de seguridad de las empresas como porcentaje de las ventas anuales.



Fuente: Encuestas de Empresas del Banco Mundial.

Figura 21: Las pequeñas empresas a menudo restringen su actividad por miedo a la delincuencia.

Porcentaje de microempresarios que han tomado una acción determinada por el temor a la delincuencia.



Fuente: Análisis de la Encuesta de USAID por el Banco Mundial.

II. Determinantes del crecimiento económico

a. Conductores de crecimiento

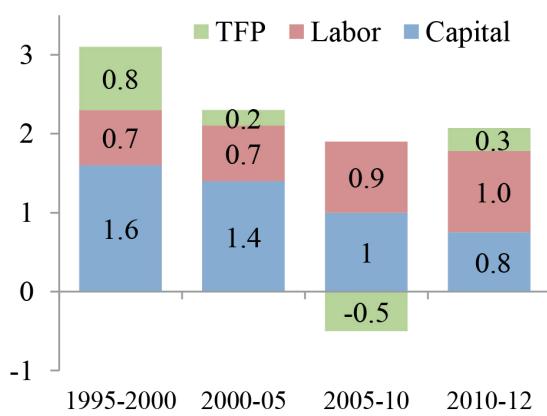
36. La descomposición del crecimiento sugiere una modesta contribución al crecimiento de la productividad total de factores y una disminución del capital. En las últimas dos décadas, la desaceleración del crecimiento se puede atribuir a la disminución de las contribuciones al crecimiento del capital y de la productividad total de factores (PTF), mientras que el aumento en la contribución del trabajo no ha sido suficiente para compensar los otros factores (ver Figura 22). La contribución decreciente del capital y PTF es el resultado de una baja tasa de capital y de una tasa de acumulación de capital decreciente. El Salvador se destaca por tener una tasa de inversión más baja que sus comparadores y por su tendencia a la baja (ver Figura 23). La formación bruta de capital desde 2013 se ha fijado en alrededor del 14 por ciento del PIB, situando a El Salvador en el decil más bajo de los países de todo el mundo. Tanto la inversión pública como la privada es baja (ver Figura A.12 en el anexo).

37. El alto consumo impulsa el crecimiento y la importación de combustibles. El consumo como proporción del PIB alcanzó el 102 por ciento en 2013, un valor más alto que el de cualquiera de los países comparables y entre los más altos del mundo.

Las exportaciones se situaron en el 41 por ciento del PIB, mientras que las importaciones ascendieron a 61 por ciento del PIB. La brecha entre la proporción de exportaciones e importaciones sigue aumentando, ya que el crecimiento de las importaciones sigue superando el de las exportaciones. De 2010 a 2013, las importaciones crecieron en 2.5 por ciento anual mientras que las exportaciones crecieron en 1.5 por ciento anual. El crecimiento ha sido lento en todos los sectores económicos. Con la excepción de la minería, un sector que representa menos del 1 por ciento del PIB, ningún sector ha crecido por encima del 3 por ciento anual en el período 2010-2013. Entre los sectores de mejor desempeño están la construcción, que creció al 2.3 por ciento anual, y los servicios del Gobierno, que crecieron al 2.8 por ciento anual. Entre los sectores más importantes de la economía, la industria manufacturera creció en 1.5 por ciento anual, y la hotelería y comercio minorista crecieron en 1.8 por ciento anual.

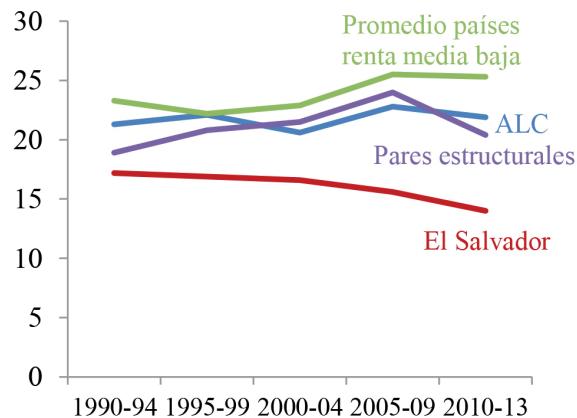
38. Si bien el crecimiento es bajo en todos los sectores, los transables se desempeñaron de manera inferior a los no transables. El Salvador abrió su economía de manera significativa en la década de 1990. El arancel promedio bajó del 22 por ciento en 1990 al 2.5 por ciento en 2000, y se ha reducido aún más desde entonces. Al momento de esta

Figura 22: Baja contribución de la productividad total de los factores al crecimiento.
Contribución de los diferentes factores de producción al crecimiento económico, puntos porcentuales.



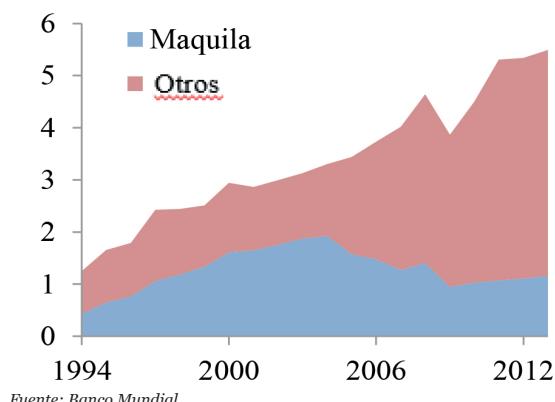
Fuente: Banco Mundial.

Figura 23: Contribución decreciente de la inversión.
Formación bruta de capital (promedios de cinco años), porcentaje del PIB.



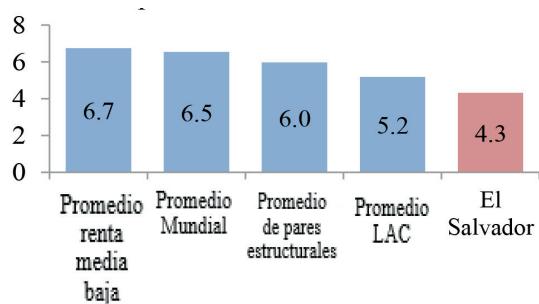
Fuente: Banco Mundial.

Figura 24: El ascenso y caída de la maquila.
Exportaciones de maquila y otros bienes, en miles de millones de dólares estadounidenses.



Fuente: Banco Mundial

Figura 25: Crecimiento de las exportaciones por debajo de su desempeño.
Crecimiento real de las exportaciones, media del cambio porcentual anual 2000-2013.



Fuente: Banco Central de El Salvador.

apertura, se esperaba que El Salvador se beneficiaría de su acceso a los mercados mundiales. Inicialmente, las exportaciones de maquila, típicamente textiles ensamblados en El Salvador para su exportación a los EE.UU., se dispararon.¹¹ Sin embargo, desde mediados de la década de 2000, la competencia de otros países comenzó a erosionar la competitividad de las exportaciones de maquila salvadoreña, que comenzaron a caer en términos absolutos (véase la Figura 24). Mientras que otras exportaciones han aumentado no lo han hecho a un ritmo lo suficientemente rápido como para compensar la disminución de las exportaciones de maquila. Pocas empresas tratan de ingresar al mercado de exportación en comparación con otros

11 En 2005, los Estados Unidos dieron cuenta del 84 por ciento de todas las exportaciones de maquila, un 90 por ciento de las cuales fueron de productos textiles. Antes de 2004, los datos sobre exportaciones de maquila no estaban desagregadas por país de exportación o producto.

países (Lederman et al, 2014: 12). Como resultado de ello, y a pesar de la apertura y orientación hacia el exterior de El Salvador (con exportaciones e importaciones por más del 100 por ciento del PIB), el crecimiento de las exportaciones no se ha mantenido al día con sus comparadores (ver la Figura 25).

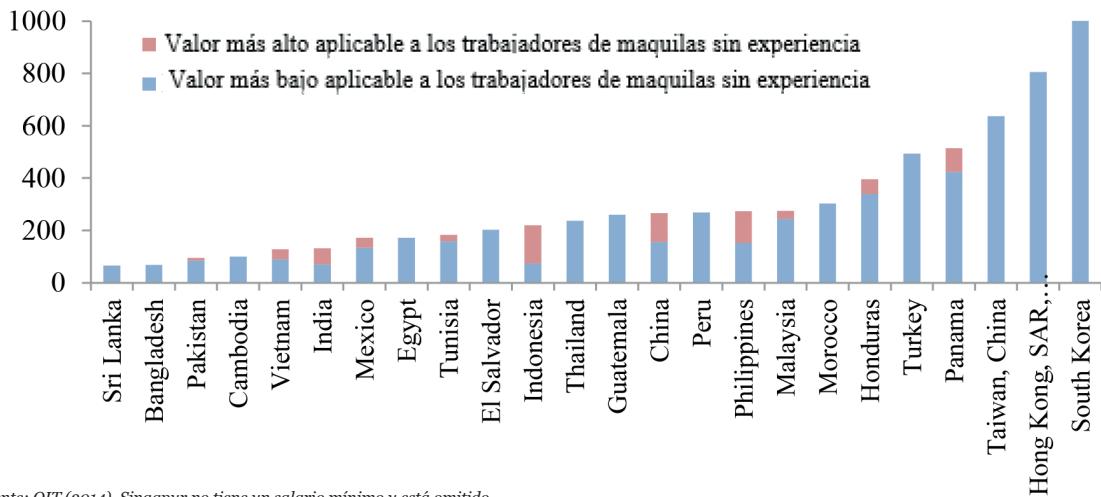
39. Las presiones de la competencia externa en la manufactura han dado lugar a un menor número de puestos de trabajo en la industria manufacturera. El empleo en los servicios ha crecido, pero con una menor productividad. A pesar de que la economía aún conserva una base de manufactura relativamente grande, pocos empleos se están generando en este sector. La manufactura en su punto más alto representó el 33 por ciento del empleo, pero desde entonces ha caído a 27 por ciento (ver Figura A.9 en anexo). Como los puestos de trabajo en los servicios tienen una productividad laboral más baja que en la manufactura esta transformación estructural ha disminuido realmente la productividad.

40. La disminución de las exportaciones de maquila textil se debe en parte a la creciente competencia de productores con salarios bajos. Entre los 25 países exportadores de ropa más importantes del mundo, los costes salariales de El Salvador están en el rango medio (ver Figura 26). Hay numerosos países productores de prendas de vestir con salarios significativamente más bajos que en El Salvador. Por ejemplo, los salarios mínimos de los trabajadores de la industria de prendas de vestir en la India o Vietnam son un tercio más bajos que en El Salvador. Esto implica que para que la industria textil pueda ser competitiva en El Salvador tiene que especializarse en actividades de mayor valor. La presencia de productores de salarios relativamente altos entre los 25 países exportadores de ropa más importantes del mundo (como se muestra en la Figura 26) sugiere que sigue siendo posible ser competitivo en la industria siempre que se logre una mayor productividad.

41. Adicionalmente, la competitividad se ha visto socavada. Existen muchos indicios de que la competitividad está bajo presión. Entre las pocas empresas salvadoreñas que entran al mercado de exportación, El Salvador tiene la segunda tasa más baja de supervivencia de exportadores entre un conjunto de 29 países para los que hay datos comparables disponibles.¹² Otra señal de una competitividad

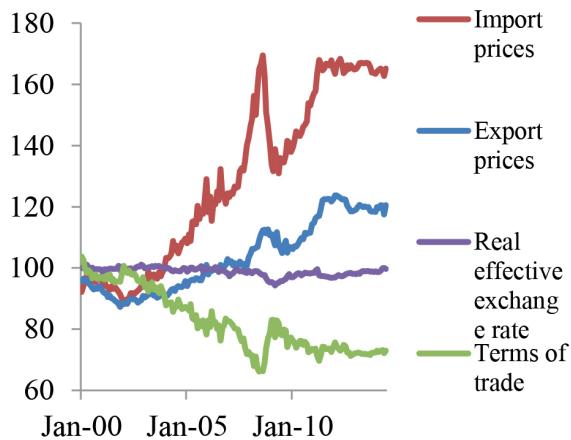
12 Ver Lederman et al. (2014).

Figura 26: Hay competidores globales en la industria de las prendas de vestir con niveles salariales más bajos.
Salarios mínimos mensuales en la industria de la confección de los 25 principales países exportadores de prendas de vestir, en US \$ a enero de 2014 (tasas más bajas y más altas relevantes aplicable a trabajadores no cualificados)



Fuente: OIT (2014). Singapur no tiene un salario mínimo y está omitido.

Figura 27: Términos de intercambio y tipo de cambio efectivo real.
Índices, Enero 2000=100

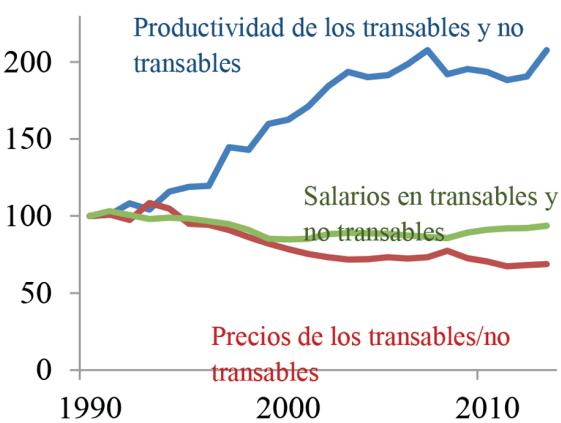


Fuente: Banco Central de El Salvador.

limitada es el hecho de que las exportaciones se concentran en términos de productos, destinos y empresas.¹³ La evolución diferente de los sectores de bienes transables y no transables también es indicativo de las presiones de competitividad sobre los bienes transables. Los precios y salarios en el sector transable están

¹³ Dos de los mercados de destino dan cuenta del 90 por ciento de las exportaciones y únicamente 15 empresas generan 37 por ciento de las exportaciones (Berti, 2014). El origen de las exportaciones también está concentrado (ver anexo). El índice de Herfindahl de las exportaciones entre 2009-2011 fue de .05, más bajo que el promedio para América Latina y el Caribe, los países de renta media baja y el mundo (0.17, 0.23, y 0.21 respectivamente) pero más altos que el promedio para los pares estructurales (0.04).

Figura 28: Las presiones de competitividad se sienten más fuertes en los bienes transables.
Índices, 1990=100



Fuente: Cabrera (2014).

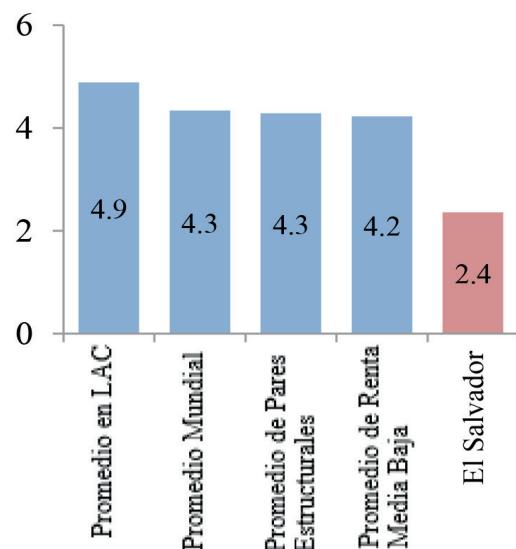
cayendo en relación con los no transables, mientras que la productividad en transables supera los no transables (ver la Figura 28).

42. Los términos de intercambio negativos han contribuido al mal desempeño en los bienes transables. El aumento de los precios del petróleo durante la década del 2000 y las presiones de precios a la baja de los textiles de la competencia mundial llevó a una evolución negativa general de los términos de

intercambio en la última década en El Salvador (véase la Figura 27). Además del empeoramiento de los términos de intercambio, el aumento de la competencia a nivel mundial ha dado lugar a una disminución en los volúmenes de exportaciones de textiles salvadoreños. El índice del volumen de las exportaciones de maquila que se fijó en 100 en el año 2005, se redujo casi inmediatamente durante los años siguientes, a 64 en 2013.

43. El país ha experimentado una apreciación del tipo de cambio real. El tipo de cambio efectivo real medido utilizando la inflación permanece estable. Sin embargo, si tomamos en cuenta la evolución de la productividad y los salarios vemos que el tipo de cambio real, que había sido devaluado en la década de 1990, se ha apreciado en las últimas dos décadas y ya no está devaluado (Cabrera, 2014). De hecho, las estimaciones recientes de equilibrio del tipo de cambio real efectivo sugieren una sobrevaloración de hasta un 9 por ciento y un déficit de cuenta corriente ajustado al ciclo de cerca del 1 por ciento del PIB superior a su valor de equilibrio (FMI, 2015A).

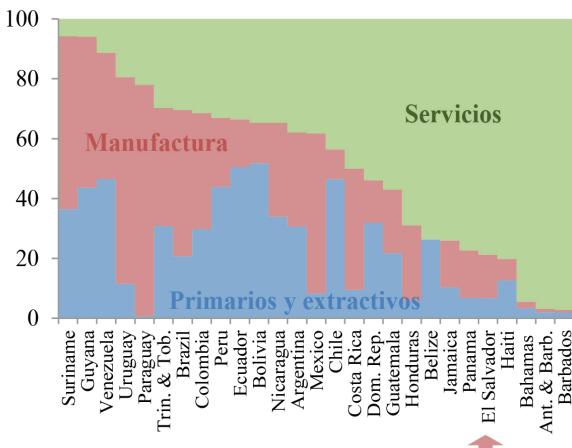
*Figura 29: La inversión extranjera directa es baja.
Promedio 2000-13, porcentaje del PIB.*



Fuente: Banco Mundial

44. Dada la competitividad externa erosionante, la limitada inversión extranjera que ha sido atraída se ha centrado en atender al mercado interno. El modelo bajo el cual se desarrolló la maquila en El Salvador fue el de atraer inversión extranjera directa (IED) con base en salarios relativamente

*Figura 30: La inversión extranjera directa se concentra en el sector terciario para servir al mercado interno
Proporción de la inversión extranjera directa por sector destinatario en los países de ALC, porcentaje*



Fuente: Jefe Oficina Economista del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, Informe Semestral (abril de 2014).

bajos, incentivos fiscales, y acceso especial al mercado estadounidense. Este modelo se erosionó rápidamente en la década del 2000 a medida que los EE.UU. abrió su mercado a nuevos competidores (CEPAL, 2003). Atraer la inversión extranjera directa ha demostrado ser todo un desafío. El Salvador se destaca por haber atraído mucha menos IED que sus comparadores desde 2000 (véase la Figura 29). Los influjos de IED también son inferiores a un valor de referencia estimado de una regresión que controla a la población y al PIB (Lederma n et al, 2014: 1-24). Además, cerca del 80 por ciento de los flujos de IED han entrado al sector servicios, poco al sector manufactura, y al primario y extractivos (véase la Figura 30). Cuando el país se abrió, se esperaba que la IED se centraría en actividades orientadas a la exportación y no en el sector de los servicios domésticos como ocurrió en la década de 2000. Un análisis reciente de la IED, incluyendo un estudio de los posibles inversores, identificó que los incentivos fiscales existentes ya no son eficaces y que se requiere una agenda de competitividad más amplia.¹⁴

b. ¿Cuáles son los factores que más limitan el crecimiento?

Revisión de los puntos de análisis

14 "El Salvador Investment Reform Memorandum" (Grupo del Banco Mundial, 2015 próximo).

existentes de la baja inversión como causa inmediata del bajo crecimiento

45. El bajo crecimiento económico que ha caracterizado a El Salvador en las últimas décadas ha sido el foco de mucho estudio. El Salvador fue uno de los primeros estudios de caso de la metodología “diagnóstico del crecimiento” (Hausmann y Rodrik, 2005). Estos autores destacan el relativamente escaso número de nuevos productos que entran en la canasta de exportación de El Salvador como evidencia de una falta de “auto-descubrimiento” de las empresas salvadoreñas por nuevas industrias. La baja inversión se identifica como una restricción vinculante al crecimiento en El Salvador, pero no se puede atribuir a la falta de ahorros, dado que los rendimientos de capital fueron bajos. Por lo tanto, la baja inversión se atribuye a la baja rentabilidad de los proyectos.

46. La baja inversión y el bajo crecimiento de la productividad correspondiente son las causas más citadas del pobre desempeño del crecimiento del país (Acevedo, 2003; Banco Central de El Salvador, 2005; Zegarra et al, 2007). Sin embargo, se han propuesto muchos otros factores como explicaciones adicionales para el estancamiento de la economía salvadoreña: términos de intercambio desfavorables, desastres naturales, y la acumulación lenta del trabajo son también factores a menudo discutidos en la literatura (Cabrera et al., 2005). La fuerte dependencia en las remesas, junto con la elevada participación del consumo en el PIB, ha llevado a los analistas a etiquetar el modelo de desarrollo económico de El Salvador como uno de promoción de importación de bienes de consumo y exportación de mano de obra (PNUD, 2013). Algunos han llegado a argumentar que la apertura de la economía salvadoreña ha sido excesiva y que esto está a la raíz de los malos resultados económicos (Cáceres y Flores, 2013).

47. Un diagnóstico más reciente del crecimiento concluye que hay dos restricciones vinculantes al crecimiento: la seguridad/delincuencia y la baja productividad del sector transable. El Gobierno de los Estados Unidos y el de El Salvador realizaron un análisis de las restricciones utilizando la metodología de diagnóstico del crecimiento como parte de su Alianza para el Crecimiento (USG-va, 2011).

Este diagnóstico de crecimiento actualizado concluye que hay dos restricciones vinculantes al crecimiento: la seguridad / delincuencia y la baja productividad del sector transable. El análisis, sin embargo, añade la advertencia de que se necesitan más datos para determinar la criticidad de las restricciones al crédito a las pymes, el cambio climático, la eficacia del Gobierno en el comercio, justicia, educación, y migración.

48. El Banco Mundial también ha producido una serie de análisis enfocados en el crecimiento en El Salvador. El Memorando Económico de País 2003 compara a El Salvador con los países de ALC en una serie de determinantes del crecimiento, e identifica que el ahorro y las tasas de inversión son particularmente bajas. Concluye dando recomendaciones sobre la importancia de mejorar las condiciones para la inversión (incluyendo inseguridad e infraestructura), el fomento de la innovación, aumento del comercio exterior, y mejoramiento de la educación. El Memorando Económico de País de 1995 explora los obstáculos de orden económico sobre el crecimiento de El Salvador, comparándolo con los países asiáticos de rápido crecimiento. En él se documenta el crecimiento negativo de la productividad total de factores y concluye en la necesidad de aumentar el capital físico y humano, la apertura y la productividad. El resto de esta sección actualiza algunos de los trabajos sobre los determinantes del crecimiento económico en El Salvador.

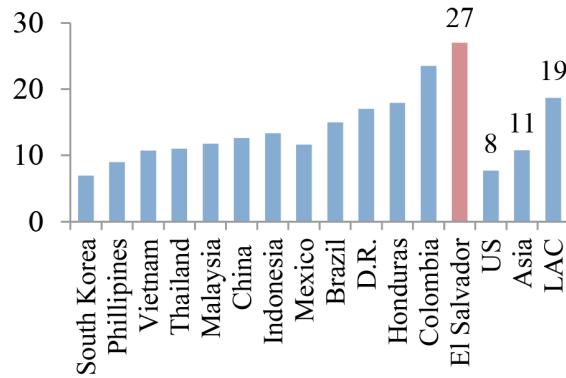
¿A qué se debe la baja inversión?

49. Los rendimientos del capital son bajos. Dejando a un lado la cuestión de si los ahorros también pueden restringir la inversión, a la que volveremos más adelante, la evidencia disponible sugiere que los rendimientos del capital han estado frecuentemente por debajo de las tasas de interés reales (USG-va, 2011: 27). La productividad del capital, según estimaciones desde un marco de contabilidad del crecimiento, ha ido disminuyendo desde 1995. Además, aun cuando datos regulares sobre la utilización de la capacidad no están disponibles, se estima que la tasa de subutilización del capital puede ser alrededor del 54 por ciento (Amaya y Cabrera, 2013). La idea de que los rendimientos de capital son bajos fue identificada desde hace varios años como un factor que explica el bajo crecimiento en El Salvador.¹⁵

¹⁵ Hausmann y Rodrik (2005:69) hizo notar que “La baja inversión, asociada a rendimientos de capital percibidos como bajos, es tanto una causa y un síntoma del reto económico que enfrenta El Salvador.”

Figura 31: Los costos de energía son altos.

Precio de la electricidad para uso industrial, US centavos/kwh (2012).



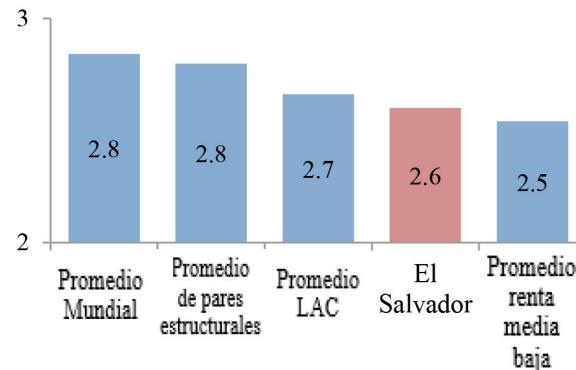
Fuente: Estudio Regional ALC Banco Mundial sobre Precios de Energía (2015 en prensa). Data para El Salvador del CNE tabla 6, Q1 con la información de la SIGET Boletín 2013

50. Las empresas se enfrentan a bajos ingresos y altos costos, incluida la energía. Las empresas se enfrentan a altos costos de producción en un número de áreas. En cuanto a la energía, en parte debido a la alta dependencia del petróleo que representa el 36 por ciento de la generación de electricidad, los precios son altos - especialmente para los usuarios industriales (véase la Figura 31). Aunque el sector de energía fue privatizado en la década de 1990, el tamaño pequeño del mercado interno y el marco regulatorio han sido factores limitantes a nuevas inversiones en esta área, las cuales podrían haber diversificado las fuentes de energía y bajado los precios.¹⁶

16 La decepcionante falta de inversión en la generación de electricidad ya fue discutida en la Evaluación del Clima de Inversión del Banco Mundial 2005, que destacó el alto

Figura 32: La logística ineficiente es una barrera para explotar la proximidad a los EE.UU.

Índice de desempeño logístico, 2012.



Fuente: Banco Mundial.

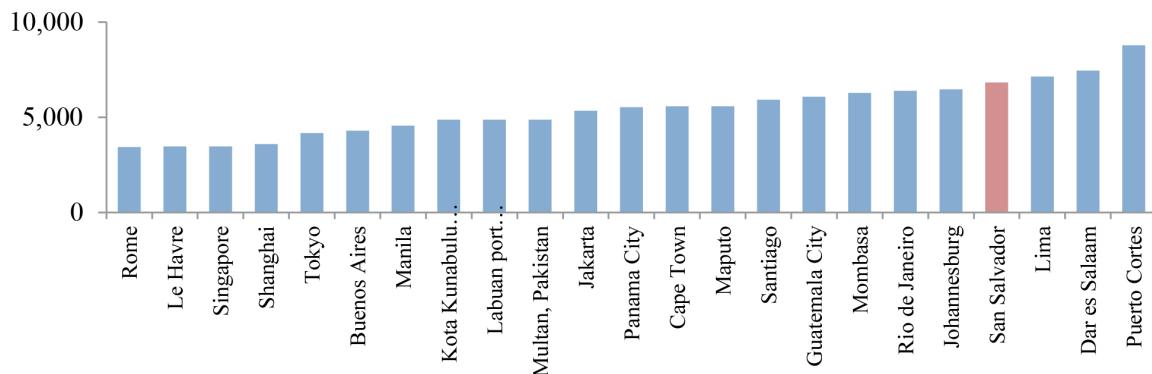
Datos recogidos recientemente en las regulaciones del mercado de productos sugieren que el marco normativo en El Salvador podría no ser tan conducente a la competencia entre los generadores de electricidad como en otros países. Por ejemplo, en El Salvador, las condiciones de acceso a la red de transporte de electricidad a terceros están sujetas a negociación, en lugar de regulación, lo que puede limitar la entrada de nuevos participantes en el mercado de generación de electricidad.

51. Los costos de transporte y logística también

grado de incertidumbre respecto a la rentabilidad esperada de la inversión. La razón fue que la remuneración de los generadores se basó exclusivamente en el precio de contado de la energía, proporcionando un retorno sobre el capital invertido de los productores marginales sólo esporádicamente, cuando los precios son altos debido a los suministros limitados de los recursos hídricos.

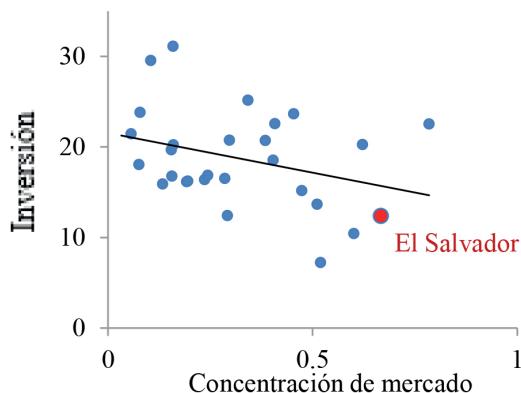
Figura 33: Cuesta más enviar un contenedor de Baltimore a San Salvador que a muchos destinos asiáticos.

Precio de envío de un contenedor de 20 pies, dólares estadounidenses.



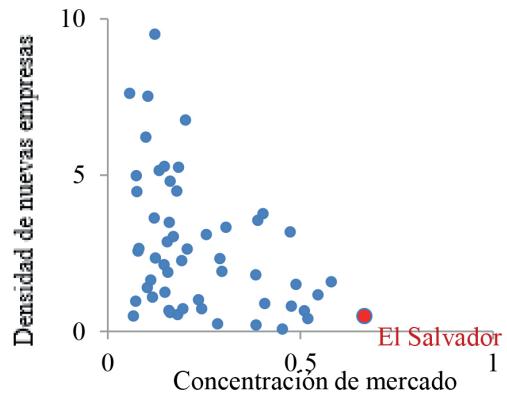
Fuente: Precios cotizados desde shipping-worldwide.com para contenedores de 10 MT y 20 pies (39 metros cúbicos) valorados en US\$ 20.000 (productos secos)

Figura 34: La baja inversión se correlaciona con la alta concentración de mercado entre países.
Índice Herfindahl de concentración (por Sectores disponibles, 2004-07) en el eje horizontal; formación bruta de capital fijo por el sector privado como porcentaje del PIB (promedio 2007-2013)



Fuente: Banco Mundial

Figura 35: Menos empresas se crean en los países con alta concentración de mercado.
Índice Herfindahl de concentración (por sectores disponibles, 2004-07) en el eje horizontal; nuevas empresas por cada 1,000 habitantes en edad de trabajar (promedio de 2004 a 2012)



Fuente: Banco Mundial

son altos. En el índice de desempeño logístico 2012, El Salvador se ubica por debajo del promedio de muchos de sus comparadores (ver Figura 32). Del mismo modo, el índice de conectividad del transporte marítimo de la ONU posiciona a El Salvador en el puesto 92 de 155 países. Los datos disponibles sugieren que cuesta más enviar un contenedor desde la costa este de los EE.UU. a San Salvador que a muchos puertos en Asia (véase la Figura 33 abajo). En parte, esto se debe a los menores volúmenes de navegación necesariamente asociado con el tamaño pequeño del mercado, pero también refleja una eficacia global limitada del sector. Una reforma portuaria sigue pendiente, ya que el principal puerto, el puerto de Acajutla, tiene un menor rendimiento en comparación a otros puertos de la región. Por ejemplo, un reciente análisis econométrico de la eficiencia técnica de los puertos de América Latina y el Caribe posiciona a Acajutla en el puesto 54 de 67 puertos analizados, con una puntuación de eficiencia de sólo el 23 por ciento (donde la frontera técnica eficiente se establece en 100) (Morales Sarriera et al., 2013).

52. La competencia limitada también afecta los costos de transporte y logística. Los transportistas en muchas rutas internacionales se organizan en carteles –llamados conferencias marítimas– que confieren los precios de envío y cuotas de mercado, con un impacto significativo en los volúmenes de comercio. Un estudio reciente encontró que si se elimina la capacidad de los transportistas de carga de fijar el precio por encima del costo marginal, aumentaría el volumen

del comercio en América Latina en un 15 por ciento (Hummels, 2009). Sin embargo, las ineficiencias en el transporte y logística también juegan un papel importante. Por ejemplo, en el transporte terrestre, hay muchos factores que contribuyen a elevar sustancialmente los costos de transporte por carretera, como por ejemplo las fricciones fronterizas, los tiempos de espera, la congestión del tráfico, altos backhauls vacíos, pagos informales, la delincuencia y la inseguridad.¹⁷ El transporte aéreo también presenta posibles barreras a la competencia, como los reglamentos que dan espacio a las compañías aéreas titulares para influir en la entrada de una nueva, a través de una fase de consulta pública durante el proceso de aprobación de solicitudes de derechos de tráfico aéreo.

53. Varios mercados en El Salvador están inusualmente concentrados, incluso para una economía pequeña, lo cual es consistente con los datos sobre las barreras de entrada y la rivalidad.¹⁸ Hay un ingreso limitado de empresas en El Salvador en comparación con otros países, (véase la Figura 34 y la Figura 35) que podría contribuir a reducir la inversión.¹⁹ La evidencia sugiere que, de hecho,

¹⁷ Los precios del flete terrestre son particularmente altos a 26 centavos por tonelada-kilómetro en las rutas nacionales, y a 13.5 centavos internacionalmente, tasas que se destacan incluso con relación a otros mercados ineficientes (Osborne et al., 2014).

¹⁸ Aunque no existe evidencia empírica acerca del efecto del tamaño de la economía sobre el comercio y la política de competitividad, la teoría sugiere que cuando las barreras al comercio se levantan, la política de competitividad juega un papel importante en la facilitación del comercio al perseguir conductas anti-competitivas que obstaculizan el ingreso de importadores extranjeros y la exportación de productos desde las fronteras nacionales Gal (2009).

¹⁹ La evidencia de los países de la OECD muestra que la reforma regulatoria del mercado de productos está relacionada con un aumento en la inversión, con la entrada de la libera-

Brecha de conocimiento: ¿Cómo afecta a la prosperidad una competencia interna limitada?

Las medidas de regulaciones del mercado de productos, los datos sobre creación de empresas, y los estudios microeconómicos disponibles, tales como el de los sectores de la industria de transporte terrestre y aéreo, electricidad y agricultura, sugieren un cierto margen para aumentar la competencia en El Salvador. Esta puede ser una de las razones detrás de la limitada innovación en el país, como se ilustra, por ejemplo, por el hecho de que el porcentaje de introducción de nuevos productos en un período determinado es menor en El Salvador que en la mayoría de los países para los que estos datos están disponibles (Lederman et al 2014: 8). Esta competencia limitada está afectando probablemente la innovación y la capacidad de ingresar en los mercados de exportación, lo que socava el potencial de crecimiento y, por tanto, las perspectivas de empleo. Además, la competencia limitada puede empujar los precios internos al alza y, por lo tanto, debilitar el bienestar de la población en su conjunto, incluyendo el 40 por ciento más pobre de la distribución del ingreso. Por ejemplo, en 2008, la Superintendencia de Competencia detectó un acuerdo de cártel entre las empresas más importantes de harina de trigo. Este acuerdo de reparto del mercado fue particularmente perjudicial para los consumidores, ya que en El Salvador un hogar promedio gasta 13 por ciento de su consumo total en pan. Sin embargo, hay pocas pruebas que documenten sistemáticamente cómo afectan en la práctica las condiciones de competencia a la prosperidad compartida.

hay un mayor grado de concentración del mercado en las industrias no transables en El Salvador que en la mayoría de los países, ocupando el tercer lugar entre 71 países en términos de concentración.²⁰ Medidas de regulación del mercado de productos también sugieren que hay margen para aumentar la competencia. El sector agrícola presenta ejemplos de barreras legales a la entrada en el mercado y la expansión empresarial. Por ejemplo, una agencia estatal establece cuotas de producción de azúcar, sobre la base de la producción histórica, lo que limita los incentivos a potenciales participantes en el mercado. Además, el acceso privilegiado a los contingentes arancelarios a 0 por ciento para el arroz con cáscara disuade a la competencia potencial, lo que resulta en una estructura de mercado concentrado durante la última década.

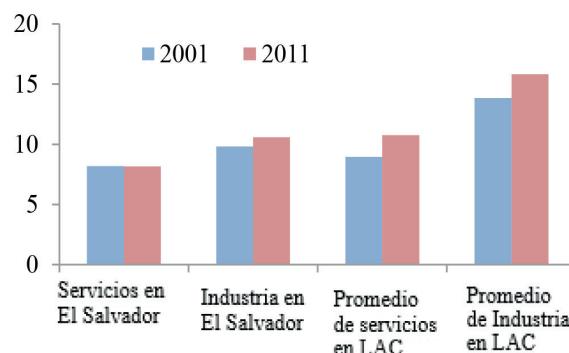
54. La labor de promoción de la Superintendencia de Competencia también muestra la importancia de eliminar las barreras a la competencia en sectores clave. La Superintendencia de Competencia ha influido en cambios importantes de políticas: las compañías aéreas titulares ya no están exentas de los requisitos de garantía financiera y operadores aéreos programados, tampoco pueden bloquear los permisos para vuelos chárter. La Superintendencia también impidió una disposición que ha-

lización jugando un papel particularmente preponderante (Alesina et al., 2005).

20 La concentración no solo es más alta que en otros países, sino que más alta que la estimación de referencia derivada del análisis de regresión a fin de controlar un número de variables que podrían influir potencialmente el índice de concentración de mercado que se podría esperar normalmente en un país dado (Lederman et al., 2014:17).

bría permitido a la autoridad pública responsable de la supervisión de la profesión de los contadores públicos denegar las solicitantes de nuevas licencias con base en una evaluación subjetiva y potencialmente discrecional sobre la “aptitud profesional” del solicitante. Finalmente, si bien es cierto que los registros sanitarios garantizan la salud pública, estos no deben constituir un obstáculo para que los competidores entren al mercado y suministren productos a mejores precios. Siguiendo la opinión de la Superintendencia, se llevó a cabo el reconocimiento de registros sanitarios extranjeros de países con altos estándares sanitarios, a fin de aumentar la presión competitiva sobre los operadores tradicionales en el mercado salvadoreño de productos

Figura 36: Productividad estancada en los servicios. Producción por trabajador, en US \$



Fuente: WDI, ILOstat, and UNCTADstat

farmacéuticos (Grupo del Banco Mundial, 2014).

55. La competencia limitada aumenta los precios de los servicios en los que la industria se apoya, y contribuye a un estancamiento del crecimiento de la productividad en los servicios.

También hay evidencia microeconómica del impacto de la competencia limitada sobre los precios de los no transables. Este es el caso del transporte terrestre, citado anteriormente, donde a pesar de que son muchas empresas, el grado de competencia varía según la ruta a causa de las restricciones internas a la competencia y la prohibición de una competencia internacional en las rutas nacionales. La investigación muestra que la competencia imperfecta representa al menos un tercio de los precios de transporte por carretera en las rutas nacionales (Osborne et al., 2014). Combinando esta evidencia con los datos a nivel macroeconómico, se observa que El Salvador tiene muy poca competencia. Una competencia limitada, aunado a cuestiones reglamentarias, contribuyen a un estancamiento de la productividad del sector de servicios en El Salvador, donde la producción por trabajador ha permanecido efectivamente inmóvil en la última década (ver Figura 36). Dado que la estructura de la economía se ha ido alejando de la manufactura hacia los servicios, este tipo de transformación estructural que ha sucedido en El Salvador ha disminuido la productividad.

56. Las empresas salvadoreñas se caracterizan por su poca innovación. Una serie de indicadores apuntan a una actividad innovadora bastante limitada. Por ejemplo, según el Índice de Competitividad Global 2014-15 del Foro Económico Mundial,

El Salvador clasificó en el puesto 121 (de 144 economías) con base en las solicitudes de patentes per cápita. Dado el bajo grado de competencia observada en El Salvador, una hipótesis plausible es que la limitada competencia contribuye a la falta de innovación, socavando la competitividad y afectando negativamente la prosperidad compartida. Un análisis de los factores que explican la brecha de innovación entre los países de América Latina y el Caribe apunta a una serie de posibles culpables en el caso de El Salvador, incluyendo la competencia limitada en transables, el capital humano limitado para la innovación, e insuficiente certeza contractual (Lederman et al, 2014: 150).

57. La falta de fuertes vínculos económicos entre las zonas libres y el resto de la economía también está contribuyendo al bajo nivel de innovación. La maquila o ensamble de prendas de vestir que se desarrolló en El Salvador se ha caracterizado por la creación de vínculos limitados con la economía local y con poco potencial para generar derrames. Las empresas que participan en estas industrias de trabajo intensivo tienden a operar con un horizonte temporal de corto plazo, invertir poco en productividad y desarrollo de aptitudes, y básicamente competir en base al precio (CEPAL, 2003). De hecho, la evidencia de la tabla de insumos-productos confirma que los productores de maquila dependen menos de los proveedores nacionales de insumos intermedios. Por cada US\$100 de producción de maquila, los productores de maquila compran insumos producidos en el país por valor de US\$37, mientras que la fabricación fuera de la maquila compra US\$50 de los insumos de producción nacional por cada US\$100 del valor del producto (ver Tabla 2).

Tabla 2: Encadenamientos de las diferentes actividades económicas

	<i>Maquila (textiles y prendas de vestir)</i>	Manufactura	Servicios	Otros bienes
Valor agregado	42	32	68	51
o/c contribución laboral	21	11	25	20
o/c aportes de capital	21	21	43	31
Insumos intermedios producidos en el país	37	50	23	42
Insumos intermedios importados	21	18	9	8

Nota: Manufactura se refiere a otra manufactura además de la textil.

Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando el Global Trade Analysis Project (GTAP) Matriz Contable Social para 2011.

58. Si bien el acceso al financiamiento no parece ser un obstáculo para las grandes empresas, el financiamiento bancario para las pequeñas y medianas empresas (PYME) es limitado.

Según la Encuesta de Empresas de 2010 del Banco Mundial, la gran mayoría de las empresas formales urbanas tienen una cuenta de depósito o corriente, y casi la mitad de las empresas encuestadas tienen una línea de crédito; sin embargo, sólo el 21 por ciento tienen inversiones financiadas por un banco, y 19 por ciento a través de proveedores de crédito. Las PYME son 1.5 veces más propensas que las grandes empresas a identificar el acceso al financiamiento como una restricción clave para sus operaciones comerciales. El crédito al consumo, que tiene requisitos de documentación más simples, es utilizado a menudo por muchas microempresas y PYME para financiar sus negocios, aunque a tasas de interés más altas. Al igual que en otros países de Centroamérica, la participación de la cartera de crédito total de la banca para las PYME ha disminuido, mientras que el crédito al consumo ha aumentado. A un promedio de 166 por ciento del valor del préstamo, los requisitos de garantía limitan el acceso al crédito a muchas empresas, sobre todo las empresas de menor tamaño.

59. Los mercados de valores de El Salvador son demasiado frágiles como para jugar un papel importante en el financiamiento de las empresas.

La capitalización del mercado es alta en comparación con sus pares en Centroamérica (45 por ciento del PIB), debido al marco legal que requiere que las instituciones financieras (bancos y compañías de seguros) listen. Sin embargo, en la práctica, ha habido muy pocas ofertas públicas iniciales (OPI). Comparativamente, el mercado de renta fija privada ha mostrado un mayor dinamismo, y hasta la fecha hay 54 sociedades con aspectos pendientes. Además, otros instrumentos de deuda están empezando a surgir, incluyendo las primeras emisiones de titularización. El precio es un desafío clave dadas la limitada comercialización de todos estos valores y la falta de una curva de rendimiento de mediano a largo plazo. Desde septiembre de 2011, los activos de los fondos de pensiones ascendieron a cerca de US\$6 mil millones. Alrededor del 85 por ciento de sus activos continúan invirtiéndose en títulos públicos, debido a requisitos normativos y a la falta de títulos nacionales invertibles. Desde el lado de la demanda, los fondos de pensiones son los mayores inversores institucionales. Desafíos estructurales, tales como el tamaño y la estructura de propie-

dad de las empresas y el nivel de ahorro, impiden un mayor desarrollo, a pesar que elementos de la arquitectura actual del mercado crean procesos y costos de transacción engorrosos.

60. El clima de inversión no ha seguido el ritmo de las reformas en otros países.

En la década del 2000, el país realizó mejoras significativas para iniciar un negocio, para registrar propiedades, en el comercio transfronterizo, y en la obtención de crédito. De hecho, El Salvador dirigió los esfuerzos de reforma en América Latina y el Caribe a principios de la década del 2000. El mejor ranking obtenido por El Salvador en el indicador Doing Business fue el puesto 69 en 2008. Sin embargo, desde entonces, ha bajado todos los años, y en la actualidad se sitúa en el número 118 en el ranking de 2014.²¹ La caída en el ranking se asocia en gran medida con el hecho de que otros países están efectuando reformas, lo que ha venido a empeorar el clima de negocios en El Salvador en términos absolutos.

61. Los cambios frecuentes en el sistema tributario no ayudan a crear un clima empresarial favorable a la inversión.

Los inversores se sienten atraídos por los sistemas fiscales simples, estables y previsibles que se administran de una manera eficiente y transparente (OCDE, 2010). El sistema tributario en El Salvador ha sido objeto de 13 reformas fiscales entre 2008 y 2011.²² Si bien estos esfuerzos han contribuido a aliviar la situación fiscal –una preocupación discutida en el capítulo 4 sobre sostenibilidad–, es también importante encontrar el equilibrio adecuado entre los esfuerzos de recaudación de ingresos y la provisión de un sistema fiscal estable y predecible. Aun cuando las reformas fiscales de los últimos años han contribuido a ampliar las bases imponibles, todavía hay margen para mejorar. Por ejemplo, los esfuerzos por ampliar la base tributaria y limitar la evasión podrían allanar el camino hacia la reducción de las tasas de impuestos para las empresas, ya que actualmente un impuesto a la renta del 30 por ciento para empresas con ingresos

²¹ Los rankings de un año determinado no son estrictamente comparables con años anteriores debido a cambios en la metodología a través del tiempo (lo que podría implicar revisiones de los rankings de años anteriores) y ligeros cambios en el número de países cubiertos.

²² Los cambios fueron de cuatro tipos: (i) la creación de nuevos impuestos sobre bienes específicos, (ii) los incrementos de las tasas de impuesto sobre la renta, (iii) la ampliación de la base imponible (eliminación de algunas exenciones del IVA y el impuesto sobre la renta personal), y (iv) fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera. El sistema tributario tiene cuatro impuestos principales y contribuciones: los impuestos sobre las transferencias de bienes raíces, el IVA, los impuestos especiales sobre el consumo, que deben ser desalentados, y los impuestos sobre la renta. Aunque dominado por el IVA, un estudio reciente de FUNDE muestra que el sistema fiscal en El Salvador es neutro o ligeramente progresivo, siguiendo los cambios en el sistema de impuestos en 2009 (FUNDE, 2013).

superiores a US\$150,000 es una tasa relativamente alta en comparación con otros países, y pudiera hacer al país menos atractivo para los inversores.

62. La inseguridad no sólo aumenta los costos, sino también plantea cuestiones sobre la apropiabilidad de los retornos y además amortigua la actividad económica. Adicionalmente, los costos de seguridad privada (que como se ha señalado en la Figura 20 se encuentran entre los más altos del mundo), así como el impacto de la delincuencia y la violencia afectan a las empresas de otras maneras. Los cobros de extorsiones operan con relativa impunidad, afectando a muchos sectores de la economía. En una encuesta que abarca 425 empresas relativamente grandes en 2013, el 37 por ciento de los encuestados reportaron haber sido víctimas de extorsiones (Encuesta de Competitividad Empresarial). Las empresas más pequeñas ubicadas en zonas más marginales se ven particularmente dañadas por este problema, y sufren tasas de extorsión que pueden ser hasta de un 50 por ciento de sus ingresos.

63. Algunas empresas sencillamente se están saliendo del mercado por temor a la delincuencia. Cada vez las encuestas muestran más evidencia que el temor a la delincuencia, y particularmente a las extorsiones, empuja a algunos comercios a salirse del mercado por completo (véase también la Figura 21). El tema de la seguridad es una preocupación no sólo para los empresarios, sino también para los trabajadores y los consumidores. Más del 40 por ciento de la población reporta haber cambiado sus hábitos de compra y de recreación por temor a la delincuencia, y más del 5% cambió de empleo por temor a la delincuencia (LAPOP, 2012). El 25 por ciento de las empresas entrevistadas por la Encuesta de Competitividad Empresarial informó haber recortado sus planes de inversión. El 65 por ciento de la población en su conjunto identifica a la seguridad ciudadana como el problema más importante que enfrenta el país (LAPOP, 2014).

64. Las preocupaciones acerca de la apropiabilidad de la rentabilidad de las inversiones también se ven alimentadas por la falta de

Brecha de conocimiento: La paradoja de una percepción de corrupción generalizada, pero bajos pagos de sobornos

Los datos recogidos a través de diversas fuentes (Barómetro Latino, Encuesta de Opinión Pública de América Latina, Indicadores Mundiales de Buen Gobierno, Encuestas de Empresas) reportan una corrupción generalizada (por los ciudadanos y las empresas). Por ejemplo, el 87 por ciento de los encuestados cree que la policía es corrupta o extremadamente corrupta, y el 81 por ciento siente que el poder judicial es corrupto o extremadamente corrupto (Barómetro Global de Corrupción para El Salvador, Transparencia Internacional 2013). De acuerdo con las Encuestas de Empresas, el 60 por ciento de las empresas salvadoreñas ve la corrupción como una limitación importante para hacer negocios, comparado con el 40 por ciento en promedio en América Latina. Sin embargo, el porcentaje real de encuestados que reportaron pagar un soborno es un 11 por ciento - un número bajo y en contradicción con la percepción generalizada de corrupción. Algunos factores podrían ayudar a explicar esta aparente contradicción en los datos:

- (i) *Los encuestados pueden ser reticentes a admitir haber pagado un soborno (un fenómeno conocido y estudiado recientemente por Kraay y Murrell, 2013);*
 - (ii) *Una prensa libre y viva puede influir en los encuestados y prejuiciarlos a creer que la corrupción está más extendida y es más común de lo que es en la realidad;*
 - (iii) *El pago del soborno es sólo una forma de corrupción, y éste podría no ser la forma más común y/o amenazante para el país. Otras formas pueden ser más comunes (como el nepotismo y la corrupción en la contratación pública o la captura de élite), datos que no han sido capturados en las encuestas existentes.*
- A fin de conciliar esta aparente contradicción, sería importante recopilar datos adicionales sobre los diferentes tipos de corrupción presentes en el país. La recopilación de datos debe ser detallada y lo suficientemente rica para explorar si las empresas de diferente tamaño y/o ubicadas en diferentes departamentos y/o que trabajan en diferentes sectores son más o menos afectadas por diferentes tipos de corrupción. Este ejercicio podría ayudar a comprender los desafíos más importantes que enfrentan las empresas e identificar medidas de políticas claras para hacerles frente. También ayudaría comprender mejor el alcance y los mecanismos a través de los cuales cierta “captura de élites” (por un grupo pequeño con intereses particulares) podría estar operando en el país.*

confianza en el gobierno y una percepción de inestabilidad. A pesar de haber tenido transiciones de poder democráticas y pacíficas desde los acuerdos de paz de 1992, la inestabilidad política sigue estando en el cuarto lugar entre los obstáculos mencionados por las empresas en la última Encuesta de Empresas. La confianza en las instituciones del Estado también se ve socavada por la inseguridad.²³ Los indicadores del Estado de Derecho no han mejorado significativamente en las últimas dos décadas, según los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno. La confianza en los partidos políticos y en el poder legislativo se encuentra entre la más baja de todas las instituciones en el país. El Salvador ocupa el número 135 (de 144 países) en confianza pública en los políticos (Reporte de Competitividad Global 2012-2013). Las encuestadas suelen resaltar el temor a la inestabilidad política entre la preocupación más alta del sector privado. A este respecto, es importante hacer hincapié en que los cambios de política reales han sido relativamente modestos. Por lo que a pesar de haber tenido estabilidad política, la percepción de inestabilidad aún persiste.

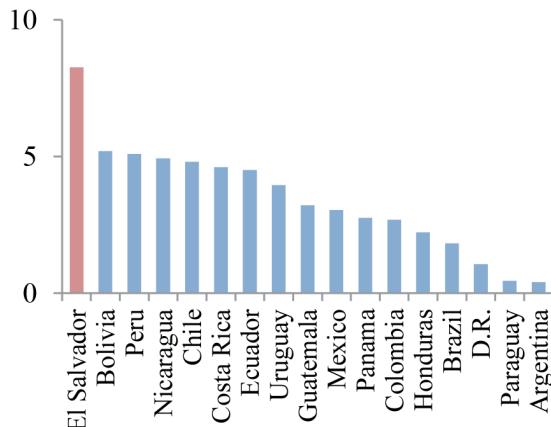
65. El clima político altamente polarizado en la Asamblea Legislativa probablemente contribuye a la percepción de inestabilidad. A más de dos décadas después del fin de la guerra civil, la polarización política sigue siendo alta. Los dos partidos tradicionales, ARENA y FMLN, siguen siendo vistos como ideológicamente opuestos entre sí, tanto ahora como en el pasado. De hecho, las diferencias ideológicas autoevaluadas entre los dos partidos del parlamento salvadoreño, sugieren que es el país más polarizado en América Latina (véase la Figura 37).

66. La polarización en el Congreso refleja, en cierta medida, la de la sociedad en general. El Salvador es, de hecho, una sociedad en la que relativamente pocas personas se declaran en el centro político. Como se muestra en la Figura 38, el porcentaje de salvadoreños que declaran ser de la extrema derecha y la extrema izquierda son relativamente altos, formando una W, lo que contrasta con los patrones observados en otros países, donde el centro es la opción preferida de una porción significativa de la población y las posiciones extremas son una minoría. En general, la polarización política hace que sea difícil llegar a un consenso, incluso en cuanto a políticas que parecieran no ser relativamente controversiales, lo que dificulta gobernar.

²³ El apoyo al sistema político podría estar correlacionado negativamente con ser víctimas de un delito o de corrupción, así como con un nivel alto de educación (LAPOP, 2012).

Figura 37: El parlamento salvadoreño es el más polarizado en América Latina.

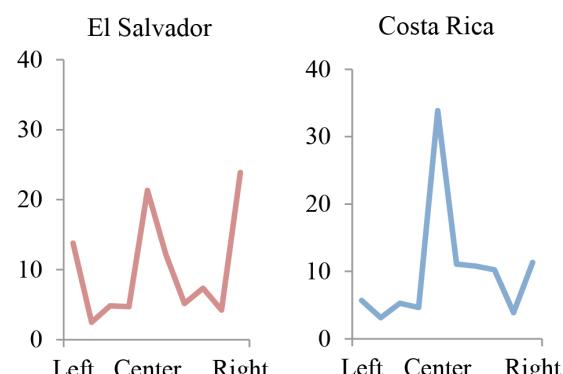
Diferencia ideológica entre los dos partidos parlamentarios más grandes, según la autoevaluación de los parlamentarios encuestados.



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando el Programa de Élites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca.

Figura 38: La sociedad salvadoreña también está polarizada, con un centro político débil.

En una escala de izquierda a derecha del 1 al 10, ¿dónde considera que está usted ubicado políticamente? Porcentaje de encuestados en la población en cada punto.



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la LAPOP.

Además de la discusión anterior, a fin de identificar las principales limitaciones para desbloquear el crecimiento económico en El Salvador, se revisan una variedad de estudios comparativos disponibles en la literatura que pueden informar acerca de la identificación de áreas que podrían haber retenido el crecimiento y que podrían, por tanto, tener mayor impacto como métodos de crecimiento. En ese sentido, antes de

identificar las áreas prioritarias claves para impulsar el crecimiento, también revisamos datos de evaluación comparativa, micro y de percepción a nivel de países.

Evaluación Comparativa a nivel de país

67. Las regresiones a nivel de país se han utilizado comúnmente para identificar los determinantes del crecimiento. Estas regresiones de crecimiento se utilizan para identificar cuáles, dentro de un gran número de factores, son estadística y económicamente significativos determinantes de las tasas de crecimiento. Las regresiones de crecimiento a nivel de países proporcionan un aporte útil para el análisis. De particular interés son los estudios que no sólo estiman los determinantes del crecimiento, sino también comparan el desempeño de los distintos países de América Latina para cada una de las variables explicativas. En este sentido, dos fuentes son particularmente útiles. La primera es un estudio del crecimiento económico en América Latina por Loayza et al. (2005), y la segunda es el próximo estudio regional de América Latina y el Caribe por Araujo et al. (2014), que actualiza el trabajo de Loayza et al. (2005) y aumenta la muestra en términos de cobertura de países y período de tiempo.

68. En una primera etapa, estos análisis estiman el impacto de las variables explicativas sobre el crecimiento económico en un gran panel de países, teniendo en cuenta posibles sesgos. Los factores explicativos analizados incluyen: la convergencia de transición (PIB inicial); la reversión cíclica (brecha de producción inicial); las políticas estructurales en áreas como la educación; la profundidad financiera o la infraestructura pública; y las políticas de estabilidad, como la falta de estabilidad de precios o la volatilidad cíclica. En ambos casos, el impacto de estos factores sobre el crecimiento económico se analiza basándose en la estimación del sistema de Método General de Momentos (GMM, por sus siglas en inglés), una técnica de estimación econométrica que tiene en cuenta los efectos específicos no observados de cada país y la endogeneidad conjunta de las variables explicativas (factores de crecimiento) con la variable dependiente (crecimiento económico) en un modelo dinámico de panel de datos. Loayza et al. (2005) utiliza un panel incompleto de 78 países con observaciones quinquenales que no se solapan y abarcan el período de 1961 a 1999. Araujo et al. (2014) amplía la muestra a 126 países utilizando panel de datos quinquenales

que no se superponen de 1970-2010.

69. Los resultados de la estimación pueden dar una idea de la importancia relativa de los factores que explican el crecimiento; sin embargo, se deben tomar en cuenta importantes limitaciones del enfoque. En primer lugar, como para cualquier estimación econométrica, los resultados pueden estar sesgados debido a variables omitidas; segundo, los instrumentos utilizados para la estimación GMM pueden estar mal especificados; y tercero, los sustitutos de los factores explicativos pueden no reflejar adecuadamente el concepto real que se está analizando. Teniendo en cuenta estas limitaciones, los resultados del análisis econométrico son cotejados con análisis adicionales y conocimientos específicos de cada país para formar un cuadro general plausible.

70. En un segundo paso, un ejercicio de comparación explora el crecimiento que un país podría haber logrado si hubiera tenido un excelente desempeño en términos de cada una de las variables explicativas. Este tipo de ejercicio contra-factual destaca las áreas con mayor impacto en el ingreso per cápita de un país determinado. Este es el enfoque adoptado tanto por Loayza et al. (2005) y Araujo et al. (2014), aunque con especificaciones un poco diferentes. Los escenarios estudiados en Loayza et al. (2005) corresponden a una situación hipotética en la que los determinantes del crecimiento de cada país mejorarían para estar a la par con el 25 por ciento de los países. En Araujo et al. (2014), uno de los escenarios considerados corresponde a una mejora de los determinantes del crecimiento para el percentil 90 de ALC. Esto ayuda a determinar los posibles efectos que una actuación estelar (en relación con el resto de ALC), en las zonas sensibles de políticas específicas, podría haber tenido para el nivel del PIB per cápita de un país. Además, Araujo et al. (2014) consideran cual sería el impacto en el PIB per cápita si los determinantes del crecimiento fueran mejorar los niveles promedio observados en países de la OCDE.

71. El análisis de Loayza et al. (2005) sugiere que la educación, la infraestructura, y la carga del gobierno causan el mayor impacto al crecimiento en El Salvador. Se estima que si se mejorara el rendimiento de la educación para el 25 por ciento superior de los países de América Latina, se podría contribuir con un 1 punto porcentual adicional al crecimiento del PIB; mientras que llevar la infraestructura a ese nivel, sumaría 0.4 puntos porcentuales

al PIB. Por el contrario, las políticas de estabilización, la profundidad financiera y las condiciones externas tendrían un impacto mucho menor.²⁴

72. El análisis por Araujo et al (2014) sugiere que el crecimiento mejoraría más que todo mediante reformas para aumentar la apertura, infraestructura, profundidad financiera, y educación de El Salvador. El hallazgo que una mayor apertura podría conducir a un mayor crecimiento, a su vez impulsado por el bajo desempeño de El Salvador en las exportaciones, es coherente con el análisis de la pérdida de competitividad presentado anteriormente. Loayza et al. (2014) estiman que no habría un impacto significativo en el crecimiento si se mejoran las variables relacionadas con la estabilización macroeconómica, lo que refleja el hecho que El Salvador ya ha alcanzado un alto grado de estabilidad macroeconómica.

Datos de Percepción

73. Los datos de encuestas microeconómicas pueden proporcionar nuevas perspectivas sobre las principales limitaciones para el crecimiento. Los datos recogidos a través de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (WBES), en particular, ofrecen una gran cantidad de información acerca de la experiencia de las empresas y lo que puede impedir su crecimiento. Las Encuestas de Empresas, dos de las cuales se llevaron a cabo para El Salvador (2006 y 2010), proporcionan datos útiles sobre la percepción de las empresas de lo que puede prevenir su crecimiento. Los datos de percepción de los WBES sugieren una serie de áreas que están hasta cierto punto

²⁴ Como resulta común en la literatura, ambos Loayza et al. (2005) y Araujo et al. (2014) clasifican los determinantes del crecimiento en diferentes categorías, incluyendo factores estructurales –tales como capital humano e infraestructura– y aquellos determinantes del crecimiento relacionados con las políticas de estabilización –tales como la inflación. Se encuentran resultados similares a los de Loayza et al. (2005) en Swiston y Barrot (2011), cuyos resultados sugieren que la inversión y educación tendrían el impacto más importante en el crecimiento.

Tabla 3: Obstáculos principales al crecimiento (según lo reportado por las empresas)

	2006	2010
Cinco principales preocupaciones de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Delito, robo y desorden • Prácticas del sector informal • Corrupción • Acceso al financiamiento • Electricidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Prácticas del sector informal • Crimen, robo y desorden • Acceso al financiamiento • Inestabilidad Política • Fuerza laboral educada inapropiadamente

Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la LAPOP.

alineadas con los resultados de la evaluación comparativa entre países (véase el cuadro). Particularmente, el caso de la falta de una fuerza laboral educada a manera de responder al sector empresarial (educación en la evaluación comparativa entre países) y la electricidad (infraestructura en la evaluación comparativa entre países).

Análisis econométrico a nivel de empresa

74. Sin embargo, la Encuesta de Empresas ofrece mucho más que datos de percepción. Un segundo tipo de datos recogidos en estas encuestas es de naturaleza objetiva. Es importante destacar que estos datos se refieren tanto a los resultados empresariales (por ejemplo, ventas, empleo y productividad) como a las limitaciones al clima de inversión (por ejemplo, cuánto para una empresa en sobornos, en oposición a la percepción de un encuestado de la extensión de la corrupción). La disponibilidad de estas medidas objetivas ayuda a matizar algunos de los hallazgos. Por ejemplo, en el caso de la corrupción –uno de los dos principales obstáculos– la Encuesta de Empresas 2010 muestra que el porcentaje de empresas que pagan sobornos es relativamente pequeño.

75. El análisis econométrico de los datos a nivel de empresa ayuda a arrojar luces sobre las áreas que tendrían mayor impacto en el crecimiento. Gracias a la disponibilidad de medidas objetivas del desempeño de las empresas y de la gravedad de las restricciones al clima de inversión, es posible estimar económicamente la relación entre las características del clima de inversión y de la productividad de las empresas. Este es el ejercicio que Fajnzylber et al. (2009) realizaron utilizando una muestra colectiva de más de 10,000 empresas de toda América Latina.

Advertencias similares se aplican, como se ha mencionado en el análisis econométrico, en la parte de evaluación comparativa.

76. Los resultados del análisis micro-económico sugieren que el cumplimiento regulatorio, la seguridad, la delincuencia y los sobornos son las áreas que tendrían el mayor impacto. El cumplimiento normativo captura el efecto de la regulación y la calidad institucional, y se aproxima por tres variables que pueden ser un reflejo de la aplicación excesiva o arbitraria de las regulaciones.

Áreas de enfoque emergentes de los estudios comparativos

77. Diversas fuentes sugieren una amplia gama de áreas que han socavado el crecimiento, como la educación, delincuencia, violencia, acceso al financiamiento, infraestructura y la capacidad del Estado o cumplimiento normativo.

El ejercicio comparativo a nivel de países concluyó que las mejoras vienen principalmente de la educación y la infraestructura, así como de las reformas estructurales que podrían resultar en mayores exportaciones y apertura comercial. El análisis de datos de las encuestas microeconómicas destacó la delincuencia, la violencia y el cumplimiento normativo. Algunos problemas como la delincuencia, falta de educación y limitado acceso al financiamiento se mencionaron en la mayoría de los análisis. Sin embargo, hubo una serie de factores que se plantearon en algunos pero no todos

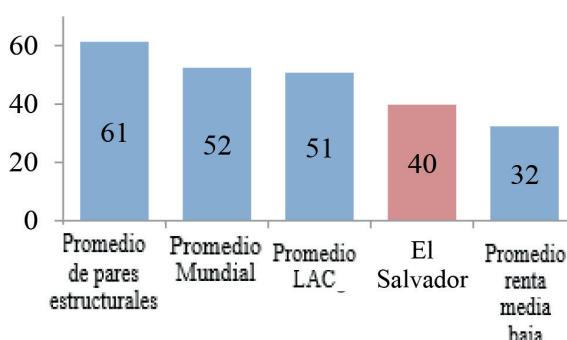
los análisis, tal vez debido a la utilización de diferentes metodologías y definiciones.

c. Identificación de áreas de política para aumentar el crecimiento

78. Al tomar todos los análisis anteriormente revisados, incluyendo la discusión específica de cada país y la revisión de estudios comparativos, se identifican las siguientes áreas generales que podría tener el impacto más grande sobre el crecimiento:

Figura 39: El número de graduados de la escuela secundaria es muy bajo

Número de jóvenes entre 25-29 años graduados de la secundaria o con estudios superiores, porcentaje, 2010



Fuente: Banco Mundial

Tabla 4: Áreas de enfoque emergentes para impulsar el crecimiento

Áreas que tendrían el mayor impacto	Comparación a nivel de países		Datos de la micro encuesta			Áreas de enfoque emergentes
	Loayza et al. (2005)	Araujo et al. (2014)	2006 Encuesta de Empresas	2010 Encuesta de Empresas	Análisis Micro-económético	
Educación Infraestructura Carga gubernamental	Apertura Infraestructura Financiamiento Educación	Delincuencia Informalidad Corrupción Financiamiento Electricidad	Informalidad Corrupción Financiamiento Seguridad Sobornos Educación	Crimen Crimen Financiamiento Inestabilidad política Educación	Crímenes Educación Financiamiento Infraestructura Gobernabilidad (capturando el cumplimiento normativo, la informalidad, la inestabilidad política, y la apertura)	

79. La reducción de la delincuencia y la violencia –que puede ayudar a aliviar un círculo vicioso entre la violencia, altos costos, baja productividad, baja inversión y bajo crecimiento. Una estrategia para reducir el crimen y la violencia debe necesariamente ser a largo plazo y debe apuntar a una mayor rendición de cuentas del Gobierno, mayor transparencia de las acciones públicas para contener la impunidad, y el fortalecimiento del sistema judicial. Por un lado, es fundamental aumentar los costos de cometer actividades delictivas para los individuos, y así evitarlas. Por otro lado, es esencial aumentar los beneficios para aquellos para que participen en actividades productivas. En el corto y mediano plazo, hay puntos de entrada alrededor de la creación de ingresos y oportunidades de aprendizaje para orientar a los jóvenes y alejarlos de las organizaciones criminales, otorgando incentivos y enseñando habilidades a los miembros de pandillas para que se salgan de ellas, así como trabajar con la población encarcelada para facilitar su reinserción en la sociedad.

80. Educación: calidad y acceso. Esto puede aumentar las habilidades, mejorar la competitividad, y en última instancia el crecimiento. Si bien el tema de la educación se discutirá con más detalle en el capítulo sobre Inclusión, es importante destacar en este punto que si se lograran mejores resultados de aprendizaje se podría equipar mejor a los jóvenes para que adquieran las habilidades que necesita el mercado nacional o los mercados donde emigra la población. Las bajas tasas de retención en el nivel secundario es un problema que se destaca en El Salvador (véase la Figura 39). Los puntos de entrada en el tema de educación y los objetivos a largo plazo se han estudiado y discutido ampliamente. Entre ellos, se incluye la educación inicial, mejora de las habilidades y capacidad docente, medición de resultados, introducción de la TI y el idioma Inglés, y adaptación y ampliación de las instituciones de formación profesional y de educación existentes para responder a las necesidades del mercado. La diáspora también podría proporcionar personal capacitado que se ajuste a las necesidades del mercado, por ejemplo, las habilidades en los idiomas.

81. Abordar la inclusión financiera puede ayudar a romper el círculo vicioso de bajo crecimiento y bajo nivel de ahorro e inversión. Aunque las tasas de interés sean bajas, el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas está limitado, lo que a su vez limita la expansión de estos sectores in-

tensivos en empleo. El bajo nivel de utilización de los servicios bancarios por parte de la población dificulta el ahorro. En cuarta posición, El Salvador es uno de los países de la región con menos servicios de negocios intensivos en conocimiento (servicios técnicos y de calidad, actividades de investigación y desarrollo, y servicios profesionales). Las mejoras en esta área también ayudarán a los empresarios salvadoreños a alejarse de los modelos de negocio que dependen de la competencia de bajo costo por otros que dependan más de una mejor innovación y productividad, así como de la atracción de empresas extranjeras interesadas en la búsqueda de actividades de mayor valor agregado.

82. Si se mejora la disponibilidad de los servicios productivos, tales como la energía, conectividad y servicios intensivos en conocimiento, se podría mejorar la competitividad e impulsar el crecimiento. El Stock de infraestructura de El Salvador compara relativamente bien en algunos indicadores clave como es el acceso a la electricidad, el acceso a las telecomunicaciones o la proporción de carreteras pavimentadas (véase la Tabla A.2 del anexo). Sin embargo, el desafío está a menudo en el costo de los servicios. En primer lugar, en lo que respecta a la electricidad, el desafío consiste en reducir los costos en el largo plazo y en diversificar la oferta para disminuir la vulnerabilidad. La tecnología local para aumentar la oferta geotérmica ya existe, como también existe un considerable potencial para energía eólica. Las instalaciones que gestionan el gas natural licuado pueden ayudar a reducir el costo de la energía. En segundo lugar, en cuanto a la conectividad, existen las bases para generar ganancias rápidas. La ampliación del Aeropuerto de El Salvador aliviará la creciente presión debido a que la demanda está superando la capacidad del mismo. Una mayor competencia en el transporte de carga por carretera puede reducir costos. También, se necesitan mejoras en las aduanas para facilitar el comercio en el mercado centroamericano. En tercer lugar, la mejora del acceso a la infraestructura de tecnologías de la información, como la banda ancha, podría ayudar a sacarle máximo provecho a los fuertes enlaces que El Salvador tiene con grandes mercados como los EE.UU.

83. Si se lograra forjar un consenso político para construir un Estado transparente y eficaz, se mejoraría una serie de áreas. La limitada capacidad del Estado se destaca como un obstáculo importante para el crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza. Diseños institucionales inadecuados fa-

vorecen prácticas opacas que ocultan objetivos, diseños y resultados. La falta de transparencia limita la eficiencia y evita el diálogo y el análisis para mejorarlos. Tomará tiempo lograr las transformaciones institucionales deseadas; sin embargo, acciones inmediatas en áreas seleccionadas pueden ayudar a desencadenar el proceso de reforma.

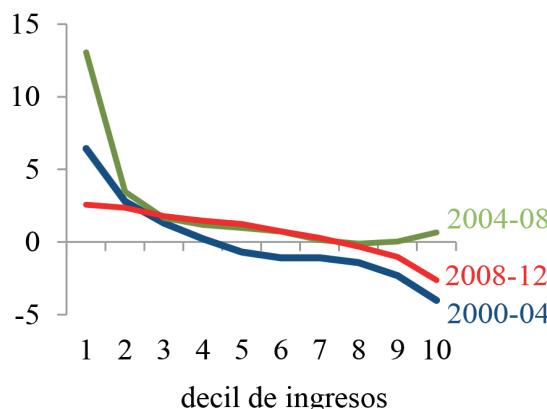
III. Análisis de la inclusión

a. Conductores de la inclusión

84. El aumento de los ingresos del 40 por ciento más pobre, aunado a la disminución de la desigualdad arriba mencionada, han sido el resultado del crecimiento más rápido del ingreso entre los más pobres. El Salvador se destaca por haber tenido un mayor crecimiento de los ingresos en la parte inferior de la distribución del ingreso (véase la Figura 40). Si bien las encuestas de hogares tal vez no capturen bien los ingresos más altos o el crecimiento más rápido de las ganancias en el extremo inferior de la distribución del ingreso, sigue siendo notable, sobre todo teniendo en cuenta que muchos otros países (donde se tienen los mismos problemas de representatividad de datos en las encuestas de hogares) muestran un patrón diferente. A pesar de estas ganancias para el 40 por ciento más pobre, el porcentaje total de los ingresos que éstos representan sólo constituye el 16 por ciento (véase la Figura 41).

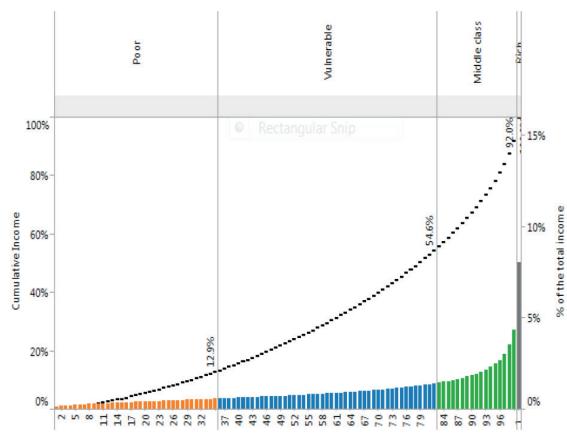
Figura 40: El ingreso de los más pobres ha crecido más rápido que el resto.

Curvas de incidencia del crecimiento (crecimiento anualizado del ingreso por deciles, porcentaje).



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM

Figura 41: Sin embargo, el 40 por ciento más pobre únicamente da cuenta del 16 por ciento de los ingresos totales .
El ingreso acumulado por percentil.



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM

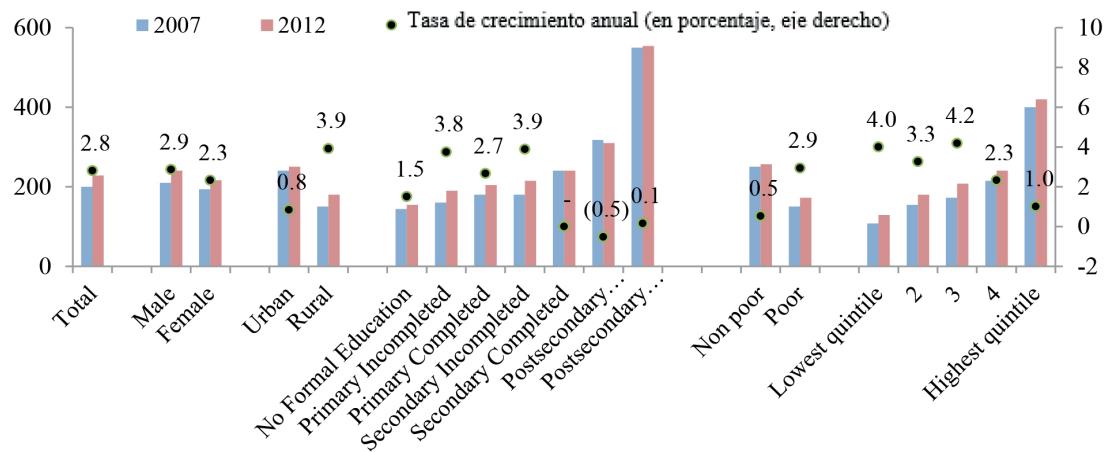
El rol del mercado laboral en el fomento de la prosperidad compartida

85. El crecimiento de los ingresos se ha limitado, aunque es ligeramente más alto que el promedio para los hogares que se encuentran en zonas rurales, con menos educación, y encabezados por hombres.

Entre 2007 y 2012, los hogares rurales registraron un índice de crecimiento anual de sus ingresos de alrededor del 3.9 por ciento, superior al 0.8 por ciento registrado para los hogares urbanos. Mientras que esto llevó a una cierta convergencia de los ingresos, los ingresos individuales promedio en los hogares rurales (US\$180/mes en 2012) todavía estaban significativamente por debajo del ingreso de los hogares urbanos (US\$250). Los ingresos crecieron también más rápido entre los hogares cuyo jefe no había terminado su educación secundaria, aplanando aún más la curva de rendimientos de la educación. Los hogares encabezados por hombres tuvieron un crecimiento ligeramente mayor en sus ingresos que los hogares encabezados por mujeres.

86. Un análisis de los hogares que salieron de la pobreza muestra que la movilidad ascendente es limitada en todos los sectores. El análisis de un panel sintético de hogares indica que sólo el 5 por ciento de los hogares estaba experimentando una movilidad ascendente, en el sentido de que eran po-

Figura 42: El crecimiento de los ingresos ha sido más rápido para los pobres de las zonas rurales y con menos educación
Mediana de los ingresos individuales en 2007 y 2012 (US \$) y tasa de crecimiento anual (porcentaje)



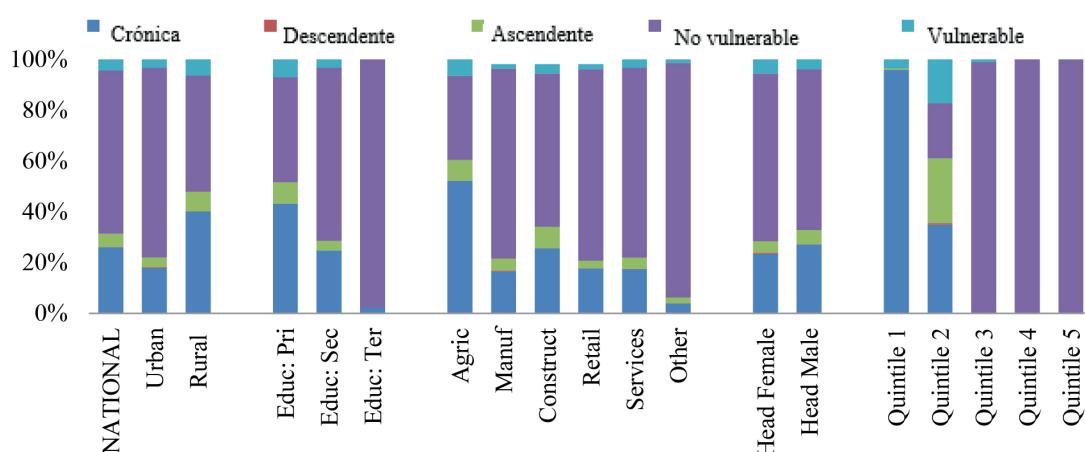
Fuente: Banco Mundial, Banco Central de El Salvador y la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos.

bres en 2004, escaparon de la pobreza para el año 2007, y se mantuvieron fuera de la pobreza en 2012. La movilidad ascendente fue mayor entre los hogares rurales (8 por ciento) que entre los hogares urbanos (4 por ciento). Sin embargo, la pobreza crónica (hogares que se mantuvieron pobres a lo largo del período) fue mucho mayor entre los hogares rurales (40 por ciento) que entre los hogares urbanos (18 por ciento). La pobreza crónica también fue mayor entre los hogares encabezados por una persona con sólo educación pri-

maria y que trabajaba en la agricultura, y ligeramente mayor entre los hogares encabezados por hombres.

87. La movilidad ascendente requirió grandes aumentos en los ingresos; sin embargo, pequeños choques negativos en el nivel de ingresos fueron suficientes para empujar a las personas nuevamente hacia la pobreza. Salir de la pobreza se asoció con un crecimiento sustancial –de entre el 28 y 45 por ciento, dependiendo de la ubicación. En

Figura 43: La movilidad ascendente es limitada en todos los sectores de la economía.
Movilidad Intra-generacional, 2004-2007-2012 (porcentaje de hogares).



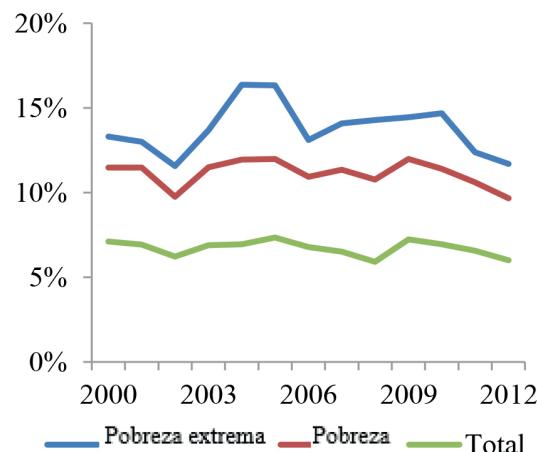
Nota: Estimaciones de la banda baja utilizando paneles sintéticos construidos como en Dang et al. (2011).

Crónica se refiere a los hogares que eran pobres en los tres períodos (ingresos por debajo de US \$ 4 por día por persona PPP). Ascendente se refiere a los hogares pobres en 2004, pero no pobres en 2007 y 2012. Descendentes se refiere a los hogares no pobres en 2004, pero pobres en los dos períodos siguientes. Vulnerables son los que se han movilizado dentro y fuera de la pobreza. No vulnerables son los que no han sido pobres en ningún período. Las variables de educación, de sector y género se refieren a las características del jefe de hogar en 2004.

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con datos de SEDLAC.004.

contraste, una caída mucho menor en los ingresos, alrededor de un 10 por ciento, era suficiente para empujar a un hogar hacia la pobreza. Los hogares dentro y fuera de la pobreza experimentaron un crecimiento sustancial en sus ingresos, pero el nivel de crecimiento de los ingresos no fue suficiente para sacarlos de la pobreza. Como se muestra en la Figura 43, en casi todos los casos, los que escaparon de la pobreza estaban en el segundo quintil, lo que indica que la profundidad de la pobreza entre las personas en el quintil más bajo es un desafío particular. En términos más generales, la asimetría de la movilidad y el crecimiento de los ingresos también pone de relieve la importancia del reto de la vulnerabilidad.

Figura 44: El desempleo es más frecuente entre los pobres
Porcentaje de la fuerza laboral desempleada



Nota: Todas las definiciones son oficiales. Fuente: DIGESTYC.

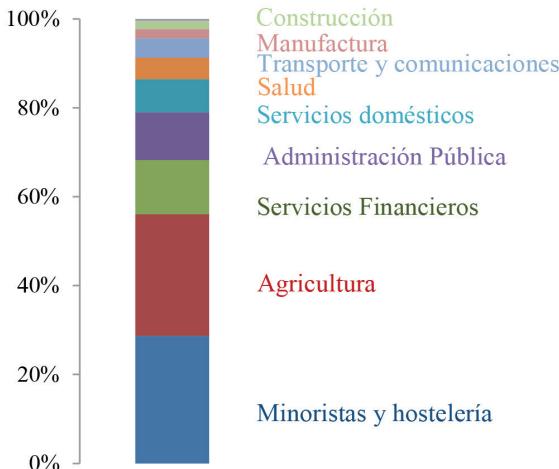
88. El desempleo es más frecuente entre los pobres. Con una tasa de desempleo abierto de alrededor del 6 por ciento, una de las principales preocupaciones en relación con el mercado laboral del país es el subempleo. Sin embargo, el desempleo es un desafío particular para los pobres, y especialmente para los pobres extremos. Estos últimos sufren el doble de la tasa de desempleo de la media nacional (véase Figura 44). La tasa de desempleo entre los hombres se encuentra en torno al 7 por ciento, la cual es significativamente mayor que entre las mujeres (4 por ciento). Las tasas de desempleo rural y urbano son muy similares y, dependiendo del año, varía en que uno es ligeramente más alto que el otro. Volviendo al tema del subempleo, uno de los principales retos es el alto grado de informalidad, con más de la mitad de la población activa urbana siendo informal.

89. El crecimiento del empleo ha tenido lugar en sectores de salarios relativamente bajos.

El empleo ha crecido anualmente en alrededor del 1 por ciento desde 2000, en línea con lo que se podría esperar dado el bajo crecimiento económico. La mediana de los ingresos ha aumentado poco (por encima de US\$216/mes en 2007 a US\$228/mes en 2012) y el crecimiento del empleo ha tenido lugar en los sectores de salarios relativamente bajos. El crecimiento del empleo se ha visto principalmente en el sector terciario, donde la productividad laboral está disminuyendo (véase la Figura 45).²⁵ En la última década, los sectores que más aumentaron el empleo fueron el comercio minorista y la hostelería, que crearon más de 110,000 puestos de trabajo adicionales. Desde la crisis de 2008, el empleo en la agricultura se ha recuperado, aunque todavía está lejos de los niveles alcanzados en décadas anteriores y sigue siendo, como la venta al detalle, un sector de salarios bajos. Entre los sectores de salarios más altos, sólo los servicios financieros en el sector privado y la administración pública suman más de 40,000 puestos de trabajo en la última década.

Figura 45: Desde el año 2002, el comercio minorista, la hostelería y la agricultura dan cuenta de la mitad de todos los puestos de trabajo creados.

Número de puestos de trabajo creados desde 2002 hasta 2012



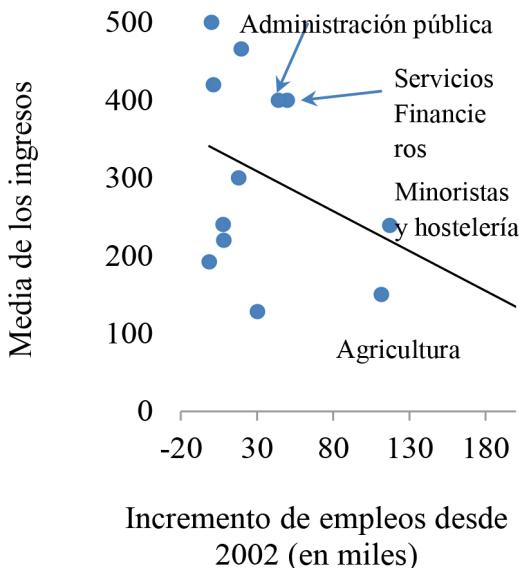
Fuente: Banco Mundial (Sector Social Gastos y de Revisión Institucional, de próxima publicación) y el Banco Central de El Salvador.

90. Los puestos de trabajo en el comercio minorista, la hostelería y la agricultura son frecuentemente incapaces de sacar a los trabajadores de la pobreza debido a los bajos ingresos

²⁵ Como resultado, la contribución del cambio estructural al crecimiento de la productividad laboral se volvió negativo en el período 2005-2009 (Amaya y Cabrera, 2013:17), un resultado que se encuentra también en otros países de América Latina (McMillan y Rodrik, 2011).

Figura 46: La mayoría de los puestos de trabajo se han creado en sectores de bajos salarios.

Mediana de los ingresos y evolución del empleo por sector.



Fuente: Banco Mundial (Sector Social Gastos y de Revisión Institucional, de próxima publicación) y el Banco Central de El Salvador.

asociados a estos puestos de trabajo. Si bien el crecimiento del empleo desde 2002 ha tenido lugar principalmente en el comercio minorista, la hostelería y la agricultura, los bajos salarios normalmente pagados en esos sectores dificulta poder escapar de la pobreza mediante el trabajo. Un análisis del sector de empleo de los hogares en ascenso y de los que se quedaron crónicamente pobres muestra que el comercio minorista, la hostelería y la agricultura son los dos sec-

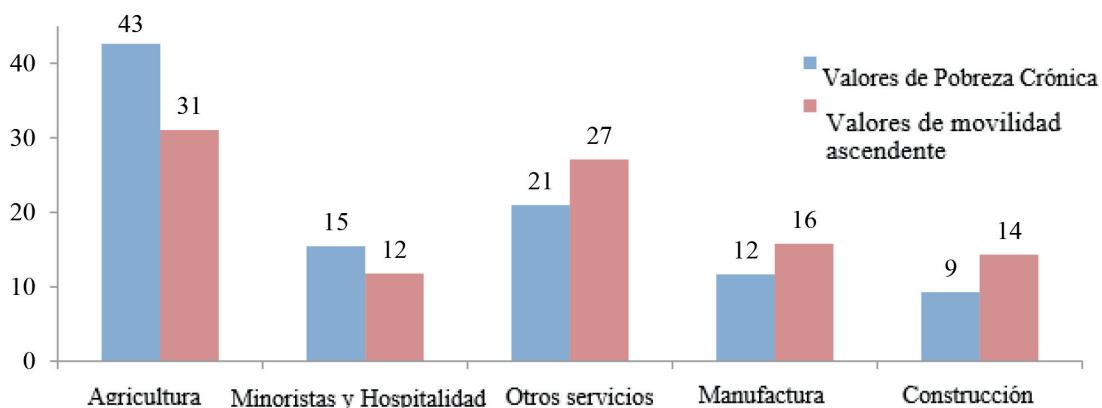
tores de empleo que están más representados entre los crónicamente pobres que entre los que van en ascenso (véase la Figura 47). Los sectores que representan una proporción significativamente más alta entre los que van en ascenso que entre los pobres crónicos son la construcción y la manufactura. Desafortunadamente, como hemos visto, estos dos sectores casi no han impactado el crecimiento del empleo desde 2002.

El papel de las transferencias en la promoción de la prosperidad compartida

91. Las remesas siguen siendo una importante fuente de ingresos para muchas familias, incluyendo del 40 por ciento más pobre. Como se mencionó anteriormente, después de los ingresos por trabajo, las remesas son el segundo contribuyente más importante para la reducción de la pobreza y la desigualdad, y en un distante tercer lugar siguen las transferencias públicas. Un análisis de la incidencia de las remesas por decil de ingreso y a través del tiempo, ver desde la Figura 48 hasta la Figura 51 más adelante, sugieren los siguientes hechos estilizados. En primer lugar, las remesas siguen siendo casi tan importantes en 2012 como lo fueron en 2004, aunque un poco menos. Esta disminución en la proporción de hogares que reciben remesas ayuda a explicar el impacto relativamente pequeño que las remesas tuvieron en la reducción de la pobreza, como se muestra en la Figura 12 arriba. El porcentaje de hogares en el 40 por ciento más pobre que reciben remesas fue aproximadamente

Figura 47: Los puestos de trabajo en el comercio minorista, la hostelería y la agricultura son frecuentemente incapaces de sacar a los trabajadores de la pobreza crónica

Porcentaje de hogares por sector de empleo del jefe de hogar entre los pobres crónicos y entre los de movilidad ascendente

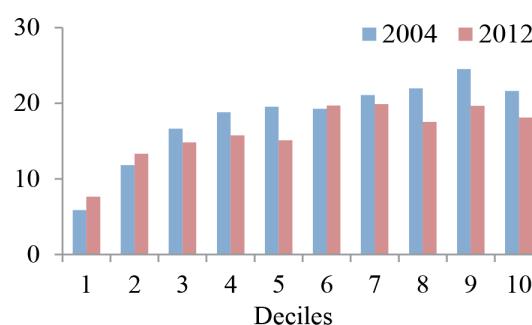


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

igual en 2004 y en 2012 (13 por ciento). En segundo lugar, los hogares en el 40 por ciento más pobre reciben remesas que normalmente representan más de la mitad del ingreso total del hogar. Incluso para el 60 por ciento más alto de la distribución del ingreso, los hogares que reciben remesas representan típicamente entre una quinta parte de sus ingresos (para el decil más alto) y la mitad de sus ingresos (para el quinto decil). Tercero, como porcentaje del decil total de ingresos, las remesas son más importantes para los deciles intermedios. Esto ayuda a explicar por qué las remesas contribuyeron a una pequeña disminución en la desigualdad. Por último, las remesas son sensibles a las condiciones del mercado laboral en los EE.UU. Como resultado, las remesas tienden a ser pro-cíclicas y a exacerbar las fluctuaciones del ciclo económico.

Figura 48: Un alto porcentaje de los hogares más ricos reciben remesas.

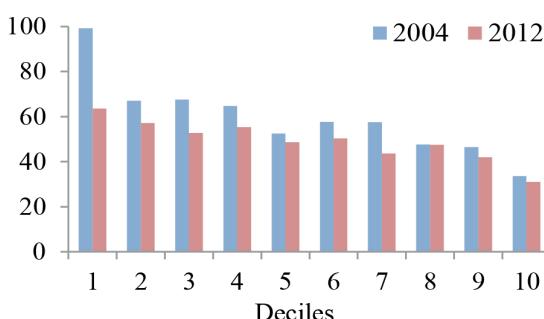
Porcentaje de hogares que reciben remesas, por deciles (porcentaje)



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM y la Oficina de Estadísticas laborales de los EE.UU

Figura 49: Pero las remesas representan una parte más importante de los ingresos de los hogares más pobres.

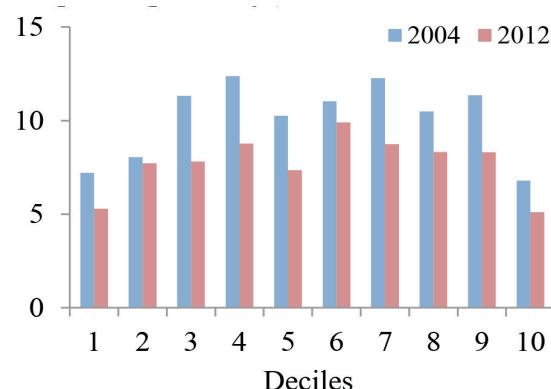
Remesas como porcentaje de los ingresos familiares (entre los hogares receptores, porcentaje).



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM y la Oficina de Estadísticas laborales de los EE.UU

Figura 50: Las remesas son importantes en toda la distribución del ingreso.

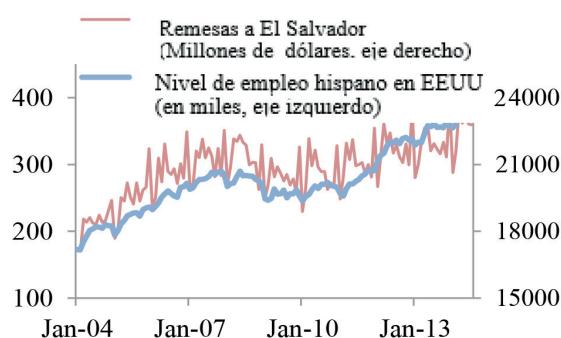
Remesas como porcentaje de los ingresos de todos los deciles, incluyendo hogares no receptores (porcentaje).



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM y la Oficina de Estadísticas laborales de los EE.UU

Figura 51: Las remesas responden a las condiciones del mercado laboral en los EE.UU.

Remesas a El Salvador y empleo hispano en los EE.UU.



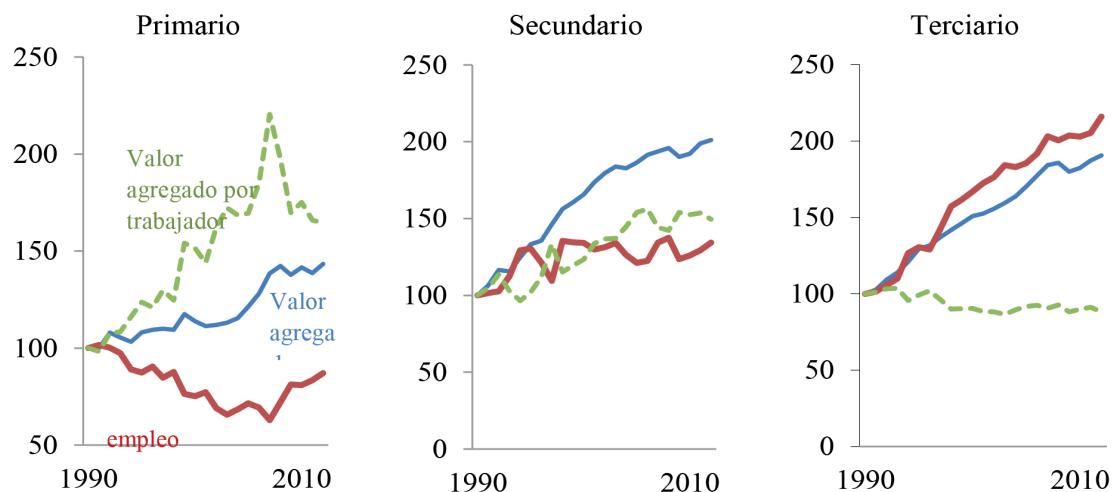
Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM y la Oficina de Estadísticas laborales de los EE.UU

b. ¿Cuáles son los factores que más limitan la inclusión?

¿Por qué el crecimiento de los salarios es bajo?

92. El bajo crecimiento de los salarios se asocia con la productividad laboral estancada. Desde 1990, el aumento del empleo en los servicios no ha sido igualado por el aumento del valor agregado (véase la Figura 52). Por lo tanto, el valor agregado por trabajador ha disminuido. Esto ayuda a explicar por qué los salarios han permanecido estancados. En el caso de la agricultura, el empleo fue

Figura 52: El empleo ha crecido más en los servicios, pero el valor agregado está rezagado.
 (por lo tanto, la productividad laboral en los servicios ha disminuido)
 Índices de valor agregado, empleo y el valor agregado por trabajador por sector, 1990=100



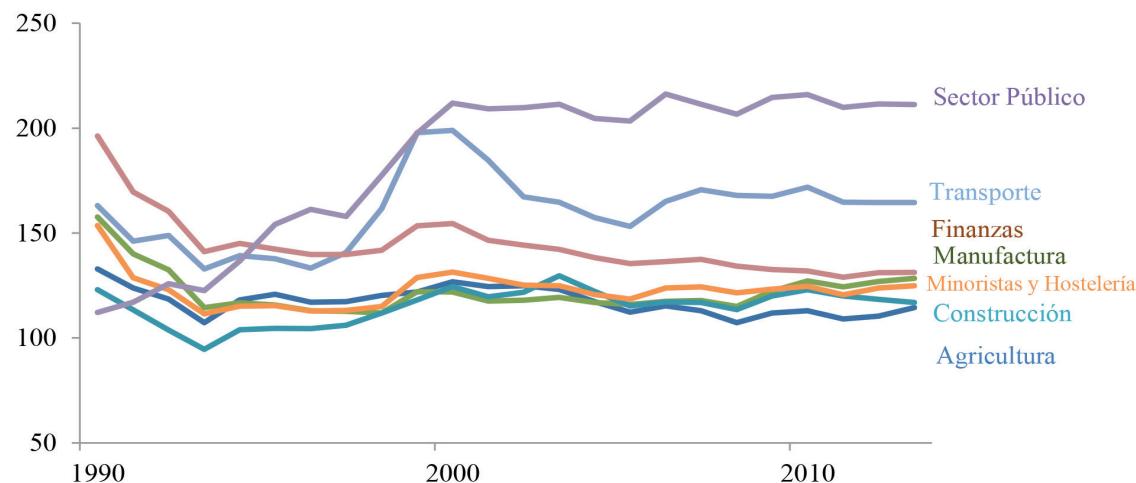
Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial utilizando la EHPM y la Oficina de Estadísticas laborales de los EE.UU

disminuyendo hasta más o menos la época de la crisis económica mundial en el año 2008. A medida que el valor agregado aumentó ligeramente también hubo un período de un ligero aumento en la productividad del trabajo. Desde 2008, sin embargo, el empleo ha aumentado a un ritmo más rápido que el valor agregado, poniendo también presión sobre la capacidad de pago de salarios más altos en el sector. Sólo el sector manufacturero tiene la productividad del trabajo en constante aumento a lo largo del tiempo, aunque el empleo

en el sector se ha mantenido efectivamente plano.

93. La mayoría de los puestos de trabajo creados en El Salvador se caracterizan por una baja productividad. Muchos de los empleos creados están en el sector de servicios, donde la producción real por trabajador disminuyó. Los salarios reales se han estancado y los costes de mano de obra unitaria han aumentado. En el caso de los puestos de trabajo en el sector de bienes transables, aunque la productividad

Figura 53: Los salarios reales han estado estancados en toda la economía durante más de una década
 Salario promedio en US\$ por mes, deflactado utilizando precios de 1990



Fuente: Cabrera (2014).

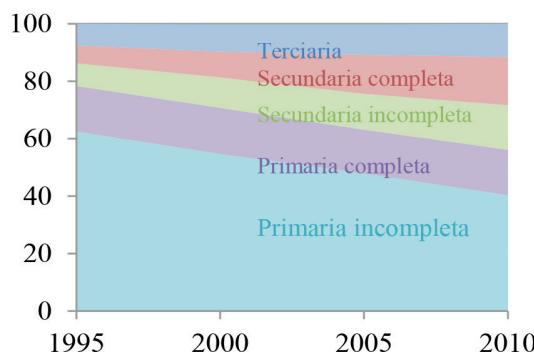
ha aumentado, la competencia externa ha impuesto una presión a la baja de precios y ha limitado el crecimiento de los salarios. Como resultado, los salarios reales se han estancado en todos los sectores de la economía por un período prolongado de tiempo (véase la Figura 53).

94. El crecimiento de la productividad se ve limitado por el bajo nivel de habilidades de la mayoría de los puestos de trabajo. Un análisis del contenido de destrezas y habilidades en las tareas realizadas por la fuerza laboral en El Salvador muestra que sigue existiendo una brecha en comparación con la estructura de habilidades de los EE.UU., u otros países como Costa Rica (Aedo y Walker, 2012: 104). En comparación con esos países, la fuerza laboral de El Salvador sigue realizando tareas con un contenido mayor de destrezas físicas manuales rutinarias y manuales no rutinarias.

95. El acceso a la educación ha mejorado, pero la mayoría de los trabajadores todavía tiene educación limitada y pocas perspectivas de encontrar un empleo formal y bien remunerado.

El Salvador ha logrado progresos significativos en el aumento del nivel educativo de su población (véase la Figura). Sin embargo, sigue siendo inferior al promedio de la región o de los pares estructurales en indicadores como el promedio de años de educación. Además, la proporción de la población con educación secundaria y educación superior no ha mejorado significativamente. Sólo el 38 por ciento de los salvadoreños entre 18-24 años ha completado su educación secundaria. Menos del 60 por ciento de los estudiantan-

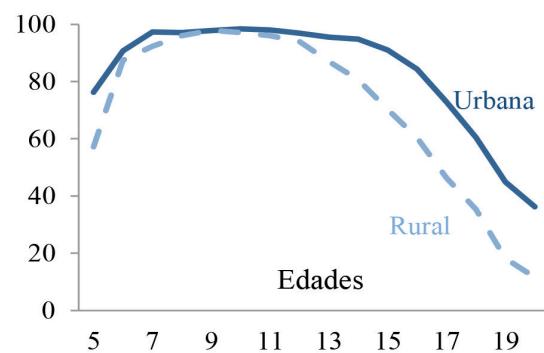
Figura 54: El logro escolar ha mejorado
Proporción de la población por nivel de estudios, porcentaje



Fuente: Banco Mundial

tes completa sexto grado a tiempo, una de las tasas de finalización más bajas de América Latina. La tasa de deserción de la escuela secundaria es muy alta, sobre todo en las zonas rurales. A la edad de 14 años, uno de cada cinco estudiantes de las zonas rurales ya no asiste a la escuela (ver Figura 55).

Figura 55: La mayoría de estudiantes todavía abandona la escuela antes de terminar la secundaria.
Participación de los estudiantes en la escuela, por edad, por ciento.



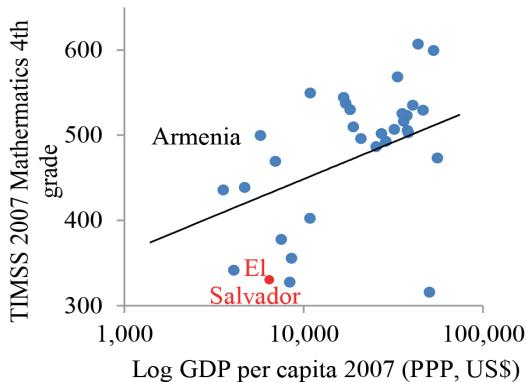
Fuente: Banco Mundial

96. Existe una cantidad limitada de capital humano para la innovación. La expansión de la educación superior ha sido lenta. El Salvador cuenta relativamente con pocos ingenieros (Lederman et al, 2014:149). La inclinación de los estudiantes hacia los estudios no científicos puede provenir de un legado por enfocarse tradicionalmente en las humanidades y ciencias sociales, por lo que será difícil cambiar rápidamente a otros campos. Los esfuerzos por ampliar los estudios tecnológicos y del idioma Inglés podrían ayudar a apoyar el desarrollo de la externalización de procesos de negocio y la industria de software y contenidos digitales.

97. La calidad de la educación es baja, lo que lleva a resultados de aprendizaje inferiores a los obtenidos por otros países. Los resultados de aprendizaje están muy distantes de los obtenidos por los países con mejores resultados en la región de América Latina (ver más adelante). De hecho, las pruebas estandarizadas internacionales muestran que las calificaciones de los estudiantes salvadoreños son inferiores a los de la mayoría de países (véase la Figura 56).²⁶ Estos resultados pueden explicarse en parte por

²⁶ Las calificaciones TIMSS en matemáticas para niñas y niños de cuarto grado fueron relativamente similares (325 y 334 respectivamente).

Figura 56: : Bajos resultados de aprendizaje. Calificaciones de los alumnos en matemáticas (eje vertical) y PIB per cápita (horizontal) entre países.



Fuente: TIMSS y el Banco Mundial

el bajo gasto público en educación. Incluso después del aumento de 2.8 a 3.5 por ciento del PIB de 2007 a 2012, el gasto público en educación es más bajo que los promedios de ALC y los países de renta media baja (5.1 y 5.4 por ciento del PIB, respectivamente). La baja eficiencia del gasto, que normalmente había favorecido la educación primaria, también explica el bajo rendimiento en los resultados de aprendizaje. La calidad del profesorado es un factor adicional. Aun cuando el 90 por ciento de los docentes son graduados universitarios, sólo el 10 por ciento de los maestros evaluados logró una puntuación alta en el TIMSS (Banco Mundial, 2012).

98. Además, la informalidad es generalizada y afecta especialmente a los trabajadores más jóvenes. La mayoría de los puestos de trabajo en El Salvador se caracterizan por una baja productividad,

baja remuneración, y por la informalidad.²⁷ En contraste con la tendencia hacia la disminución de la informalidad observada en otros países de América Latina, la informalidad en El Salvador sigue en aumento.²⁸ Si bien el desempleo abierto es bajo, en 5.9 por ciento en 2013, muchos trabajadores tienen empleo en condiciones precarias. Las condiciones de subempleo y precariedad afectan especialmente a los jóvenes. Por ejemplo, la tasa de empleo formal para los menores de 25 años es del 13 por ciento (frente al 25 por ciento para los de 25 a 49 años de edad).²⁹ A pesar de que los salarios mínimos aumentaron en un 4 por ciento en junio 2013 y enero 2014, no son altos en comparación con la región. Adicionalmente, muchos de los empleados laboran ya sea a tiempo parcial, o reciben salarios por debajo del salario mínimo. En general, el salario mínimo en la práctica es relevante para sólo alrededor del 25 por ciento de la fuerza laboral. (Gindling et al., 2010:61).

¿Cuán equitativo es el acceso a oportunidades?

99. El acceso desigual a las oportunidades inicia a una edad temprana. Una manera sistemática para capturar la desigualdad de acceso a los servicios

27 Mientras la informalidad es generalizada, también es importante mencionar que la evidencia comparable sugiere que la informalidad en El Salvador, medida tanto por la definición legal y productiva, es más baja que el promedio de la región de América Latina y Caribe (Perry et al., 2007: 29).

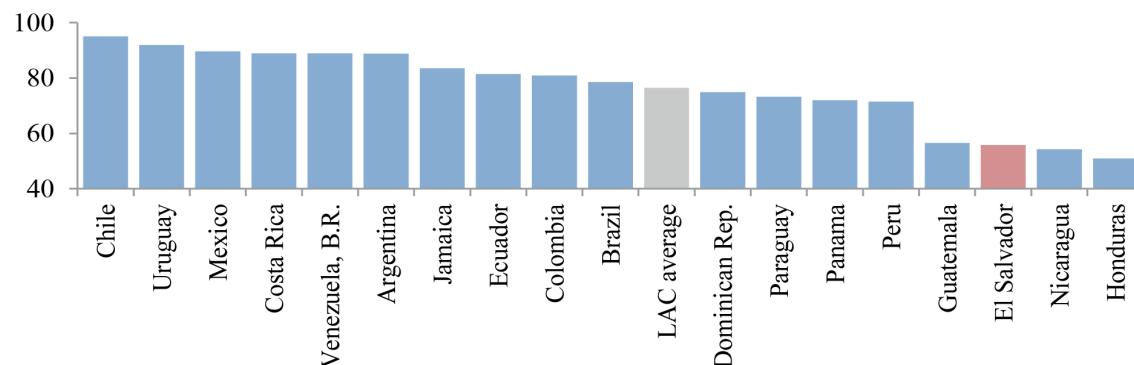
28 El Salvador es uno de sólo dos de nuevos países para los cuales existen datos disponibles, en donde la informalidad ha aumentado en los últimos años (véase Banco Mundial, la historia del Mercado Laboral Detrás de la Transformación de América Latina, Informe semestral de la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe, Octubre 2012: 56). Además, la proporción de trabajadores empleados en las grandes empresas se

redujo, de nuevo en contraste con la experiencia de otros países latinoamericanos. 29 Para un análisis del mercado laboral véase Banco Mundial “Mejores empleos en Centroamérica: el papel del capital humano” (2012a) y su compañero “Mejores empleos en El Salvador: El rol del capital humano”. Sobre juventud véase Banco Mundial, “Desarrollo de la Juventud y oportunidades económicas en El Salvador” (2010).

Brecha del conocimiento: ¿Por qué la tasa de participación laboral de las mujeres es baja?

La participación femenina en la fuerza laboral es inusualmente baja, alrededor del 47 por ciento, en comparación con alrededor del 80 por ciento para los hombres. La tasa de participación femenina es especialmente baja en las zonas rurales, donde sólo el 35 por ciento de las mujeres (en comparación con el 87 por ciento de los hombres) participan en la fuerza laboral. El impacto de la tasa de participación laboral femenina es tanto más importante en El Salvador, ya que, debido a una mayor propensión entre los hombres a migrar, las mujeres representan una proporción mayor de la población (la proporción de hombres por cada 100 mujeres bajó de 98 en 1970 a 89 en 2010). Puesto que el trabajo es en la mayoría de los casos el principal activo del 40 por ciento más pobre, si se aumenta la intensidad de su uso se podría ayudar a impulsar la prosperidad compartida.

Figura 57: El acceso a las oportunidades es más desigual que en otros países de ALC.
Índice de Oportunidades Humanas, 2010.



Fuente: Molinas et al. (2010).

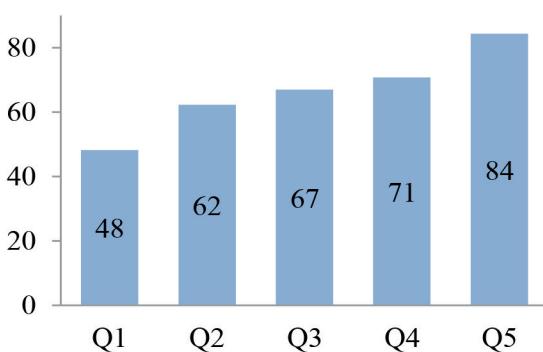
públicos básicos es el Índice de Oportunidades Humanas (véase la Figura 57). El Índice de Oportunidades Humanas es un indicador que mide cómo se ve afectado el acceso de los niños a las oportunidades básicas, como educación, agua, electricidad y saneamiento, por sus circunstancias - como lugar de residencia o la educación del jefe de hogar. El índice muestra que El Salvador se ubica por debajo de la mayoría de países de América Latina y el Caribe para los que el índice está disponible. Los niños con menor acceso a servicios públicos básicos, no son capaces de desarrollar las habilidades necesarias para convertirse en adultos competitivos en la fuerza laboral. Promover el acceso más igualitario a los bienes básicos y servicios de calidad temprano en la vida probablemente no sólo reduzca la desigualdad de resultados en la edad adulta, sino también aumente la eficiencia económica, fortaleciendo así el círculo virtuoso entre crecimiento y reducción de la pobreza. Esto es particularmente importante debido a que las características individuales de cada hogar (distintas a los ingresos) afectaron grandemente la movilidad social en El Salvador desde 1996 hasta 2011 (PNUD 2013; Cuesta, Ñopo y Pizzolitto, 2007). A este respecto, es importante tener en cuenta que el acceso a las oportunidades ha ido mejorando con el tiempo.³⁰

100. Las desigualdades en el acceso a la educación comienzan temprano en la vida y aumentan con la edad de los niños. Una parte significativa de los niños de familias pobres no asisten a centros de educación preescolar (sólo el 38 por ciento en el quintil inferior) y muchos entran tarde al primer

³⁰ El Índice de Oportunidades Humana ha mejorado desde 1995, y hay evidencia que la movilidad inter-generacional en el logro educativo aumentó de 1995 a 2009 (Ferreira et al., 2013:8).

grado. La deserción escolar se inicia mucho antes en el quintil más bajo, alrededor de los 10 años de edad. A los 15 años, la brecha en la asistencia escolar entre los quintiles más bajos y más altos es de 20 puntos porcentuales. Las desigualdades se acumulan con el tiempo, de manera que cuando los estudiantes están en edad universitaria sólo el 5 por ciento de los hogares del quintil más bajo se matriculan en educación terciaria.

Figura 58: Las desigualdades en los resultados del aprendizaje comienzan temprano en la vida
Proporción de niños de siete años de edad que saben leer, por quintil (2012, porcentaje)



Fuente: Banco Mundial (Informe Regional de Gasto Público Social 2015).

101. Las oportunidades de educación desiguales se traducen en peores resultados de aprendizaje entre el 40 por ciento más pobre.

El Salvador ha alcanzado el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de educación primaria universal, pero las tasas de matrícula en otros niveles de educación, y la calidad de la enseñanza en todos los ámbitos, sigue

siendo baja. La tasa bruta de matrícula en el nivel de educación secundaria superior en 2011 fue del 46 por ciento, la más baja de Centroamérica. Las desigualdades en la calidad de la educación conllevó a resultados de aprendizaje peores entre el 40 por ciento más pobre. La proporción de niños de 7 años que saben leer varía mucho por quintil. Sólo el 55 por ciento de los niños del 40 por ciento más pobre puede leer, mientras que el 73 por ciento de los que están en el 60 por ciento superior son alfabetas. La diferencia es mayor si se compara el quintil más bajo (48 por ciento de los niños de 7 años de edad sabe leer) con el quintil más alto (84 por ciento sabe leer).

102. El gasto público en educación en El Salvador ha crecido de manera constante, pero sigue siendo relativamente bajo. En 2012, el gasto público en educación alcanzó el 3.5 por ciento del PIB, el cual es inferior a la media de América Latina y el Caribe (ALC) de 4.9 por ciento, y de la OCDE de 5.6 por ciento. Una desproporcionadamente alta proporción del gasto público en educación (61 por ciento) todavía se destina a la educación básica.

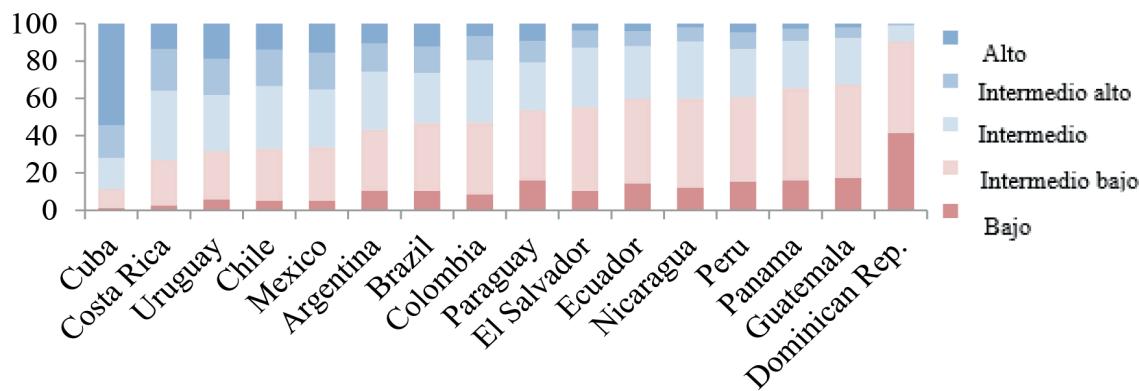
103. El aumento del gasto público en educación no se ha traducido en una mejora de los resultados del aprendizaje. Las diferencias en los resultados de aprendizaje son mayores entre las zonas rurales y urbanas que entre niños y niñas. Por ejemplo, los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) para América Latina de la UNESCO indican que el porcentaje de alumnos por debajo del punto de referencia de rendimiento más bajo en matemáticas para tercer grado fue mucho

mayor en las zonas rurales que en las urbanas (14 y 6 por ciento, respectivamente) y fue similar para los niños y niñas en todo el país (11 y 10 por ciento, respectivamente). La concentración de las oportunidades de capacitación en la capital y entre grandes empresarios es otra fuente de inequidad (USAID, 2008).

104. Hay un número relativamente grande de jóvenes que ni estudian ni trabajan (los llamados Ninis). La participación de los jóvenes de 15 a 18 años que no están ni en la escuela ni trabajan es del 16 por ciento. También es particularmente notable que hay tres veces más mujeres que hombres que no estudian ni trabajan. Puesto que el trabajo es, en la mayoría de los casos, el principal activo del 40 por ciento más pobre, si se aumenta la intensidad de su uso se podría ayudar a impulsar la prosperidad compartida. Lo que impulsa la decisión de desertar y permanecer fuera de la fuerza laboral es una cuestión que no ha sido estudiada ni entendida suficientemente. El fenómeno de los ninis contribuye a la persistencia de la desigualdad intergeneracional, y tiene una fuerte dimensión de género ya que dos de cada tres ninis a lo largo de América Latina son mujeres (ver el recuadro sobre género abajo).

105. El fenómeno de los ninis afecta principalmente al 40 por ciento más pobre. Se estima que aproximadamente el 60 por ciento de los ninis en América Latina provienen de hogares en el 40 por ciento más pobre (De Hoyos et al, 2015, próximo). El fenómeno de los ninis está vinculado también al delito (Chioda, 2015 próximo). Estos enlaces crean riesgos adicionales para la juventud y la sociedad como un

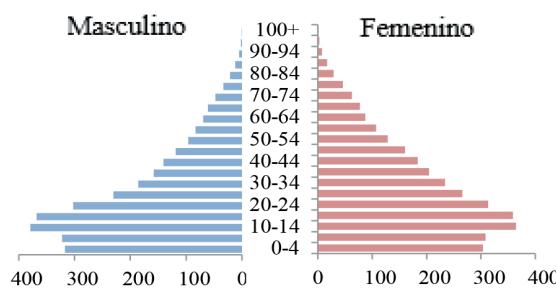
Figura 59: Los resultados del aprendizaje en matemáticas se ubican en el promedio de los países de ALC
Resultados de aprendizaje de matemáticas de tercer grado, porcentaje de alumnos en los diferentes niveles de rendimiento



Fuente: SERCE.

todo. Además, el problema de los ninis en El Salvador podría evitar que el país explote su dividendo demográfico resultado de una protuberancia en la pirámide de población (véase la Figura 60).

**Figura 60: Potencial de un dividendo demográfico
Población por edad y género (2010)**



Fuente: UNFPA.

el aumento de sueldo por educarse a sí mismo probablemente será mucho menor que el aumento de llegar al mismo nivel de educación si ese individuo creció en una familia donde el jefe de hogar tenía una educación superior. La diferencia es, de hecho, dos veces y media más alta en promedio (Banco Mundial, 2012b: 13). Esta diferencia se debe a una variedad de factores, incluyendo las mayores habilidades no cognitivas entre los que crecieron con padres con mayor nivel educativo, así como el valor de las redes sociales que hacen que sea más fácil encontrar un trabajo bien remunerado (Banco Mundial, 2012b: 13). La evidencia de retornos diferenciados de la educación para el 40 por ciento más pobre llama a políticas matizadas y conductualmente informadas que pudieran ayudar a abordar estos desafíos complejos.

Brecha de conocimiento: ¿Por qué tantos estudiantes abandonan la escuela?

La mayoría de los estudiantes salvadoreños abandonan la escuela antes de terminar la secundaria. Sin trabajadores educados y capacitados será un verdadero desafío para El Salvador crear suficientes buenos empleos. Entender lo que impulsa la decisión de abandonar la escuela es un insumo importante para el diseño de políticas para hacer frente al problema.

Un número de factores podrían estar detrás del fenómeno de la deserción escolar. En primer lugar, quedarse en la escuela tiene un costo de oportunidad para los hogares. De hecho, en el quintil más pobre de la distribución del ingreso los jóvenes entre 15-18 años contribuyen un promedio del 8 por ciento al ingreso total de los hogares. También hay factores sociales, como la migración, el crimen y los embarazos de adolescentes, que probablemente afectan la decisión de permanecer en la escuela. Cuando se les pregunta directamente por qué abandonaron los estudios, las respuestas más frecuentes de la juventud salvadoreña son “falta de interés” (34 por ciento), “necesidad o quieren trabajar” (19 por ciento), “no puede permitirse el lujo de continuar” (18 por ciento), y “las responsabilidades del hogar” (17 por ciento) (Informe Regional de Gasto Público Social 2015). También puede haber limitaciones de oferta, incluyendo la falta de escuelas y/o pupitres, particularmente en las zonas rurales. La matrícula o cuotas y otros gastos en el nivel secundario también pueden presentar obstáculos para continuar. Además, la mala calidad general de la enseñanza primaria puede poner en peligro el rendimiento de los estudiantes en los niveles secundarios y la motivación para permanecer en la escuela.

106. El 40 por ciento más pobre se enfrenta a menores retornos a la educación que las personas que vienen de un entorno socioeconómico más alto, lo cual tiene implicaciones para el diseño de políticas. Los ingresos de un individuo están estrechamente vinculados a la situación socioeconómica de la familia en la que creció. Los que crecieron en familias donde el jefe de familia sólo tenía educación primaria verán un aumento de sueldo si terminan la educación secundaria y terciaria. Pero

107. Si bien ha habido avances sustanciales en el acceso a los servicios de salud, aún persisten algunas desigualdades. El Salvador ha logrado progresos sustanciales en el tema de salud, incluyendo el cumplimiento de la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre la tasa de mortalidad para menores de 5 años (véase la Figura 61). Además, el 40 por ciento más pobre está haciendo uso, cada vez más, de los centros de salud públicos. Sin embargo, a pesar de que se ha aumentado la utilización, el 42 por

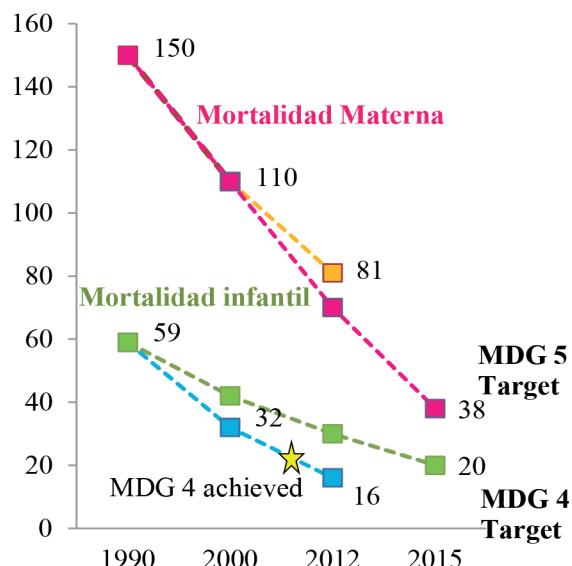
ciento de los enfermos de los dos primeros quintiles no buscan atención (frente al 52 por ciento en 2008). El gasto público en salud ha aumentado de 3.4 a 3.8 por ciento del PIB en el período 2007-12. Sin embargo, existen importantes desigualdades en el sistema: diferentes gastos per cápita y paquetes de servicios entre instituciones. El gasto público per cápita es más de dos veces mayor en las instituciones que sirven a los cubiertos por la seguridad social (1.4 millones de beneficiarios) en comparación con aquellas que cubren al resto de la población (4.7 millones).

108. Algunos factores de riesgo para la salud son particularmente prominentes entre el 40 por ciento más pobre. Entre los factores de riesgo para la salud que son diferentes para el 40 por ciento más pobre están aquellos relacionados con la contaminación del aire en el interior del hogar debido a la quema de leña para cocinar. La exposición a la contaminación del aire aumenta el riesgo de neumonía y otras infecciones respiratorias agudas en niños pequeños, así como el cáncer de pulmón en adultos. Entre el 40 por ciento más pobre, el uso de la leña como combustible para cocinar es común en torno al 40 por ciento de los hogares. El tema es particularmente importante en las zonas rurales, donde el 67 por ciento de los hogares queman leña.³¹

³¹ La cuestión del uso de leña como combustible para cocinar también tiene una implicación de sostenibilidad ambiental, ya que se estima que únicamente el 42 por ciento de la madera es recogida de manera sustentable (Wang et al., 2013).

Figura 61: Objetivo del Milenio alcanzado: Reducción de mortalidad en menores de 5 años

Mortalidad materno infantil (muertes por 1,000 nacidos vivos)



Fuente: Banco Mundial (Informe Regional de Gasto Público Social, 2015).

109. Uno de los retos que enfrenta la salud es asegurar que las mejoras en el acceso a los servicios de salud se traduzcan en mejoras en la calidad. Aunque los partos institucionales aumentaron, la mortalidad materna no disminuyó en consecuencia (véase Figura 61). Además, los cambios epidemiológicos en el perfil de país necesitan ser reflejados en el sistema de salud. Esto implica, por ejemplo, la inclusión de la gestión de las enfermedades crónicas en la estrategia de atención primaria de salud.

110. El gasto público en programas sociales ha incrementado significativamente en los últimos años. El gasto en el sector social incrementó del 10 al 12.4 por ciento del PIB de 2007 a 2012. Al último año, la protección social y el trabajo (incluyendo la seguridad social y los subsidios) dieron cuenta de la porción más grande del gasto social, el 5 por ciento del PIB, seguidos por salud (3.8 por ciento) y educación (3.5 por ciento) (ver la Figura 62). En términos reales, el gasto social global per cápita incrementó a una tasa promedio anual del 3.2 por ciento desde 2007 hasta 2012.

111. Pero el gasto en programas sociales está insuficientemente focalizado. Aunque el gasto público en programas sociales ha incrementado en los últimos años, sigue estando mal focalizado, con la mayor parte del gasto dando cuenta de los subsidios al gas y a la electricidad. Esos subsidios tienen un en-

Figure 62: El gasto público ha aumentado en los sectores sociales. Gasto público como porcentaje del PIB

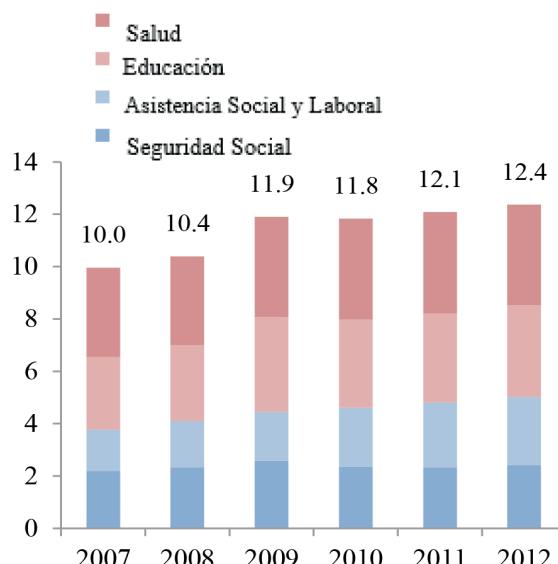
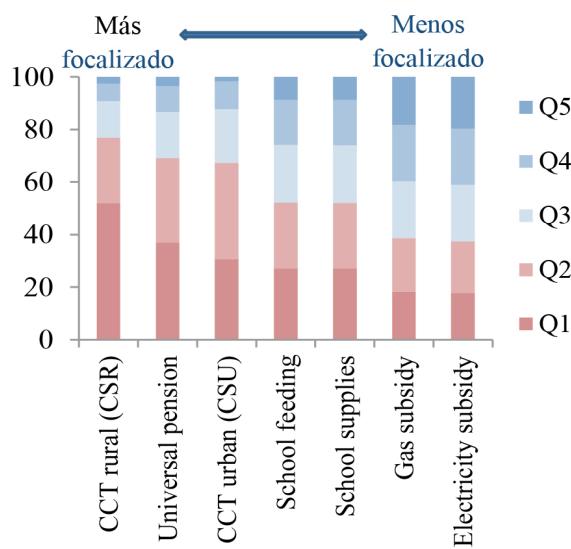


Figura 63: Algunos programas sociales están más focalizados que otros.

Beneficiarios de programas sociales por quintil, porcentaje



Fuente: Banco Mundial (*Informe Regional de Gasto Público Social*, 2015).

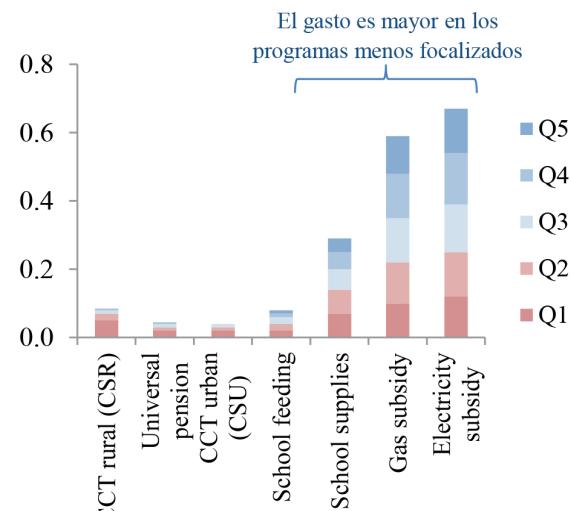
foque menos favorable para los pobres, ya que beneficiaban igualmente a casi todos los quintiles (ver la Figura 63). El gasto, sin embargo, está concentrado en aquellos programas que están menos focalizados (ver la Figura 64). Como resultado, el 40 por ciento más pobre se beneficia solamente del 0.8 por ciento del PIB en todos los programas sociales, mientras que el 60 por ciento superior se beneficia del 1.2 por ciento del PIB en asistencia social al considerar todos los programas.

112. También hay retos específicos de conectividad en las áreas rurales más aisladas. Un análisis del movimiento de bienes y personas entre municipalidades muestra que las municipalidades menos conectadas típicamente se traslanan con aquellas que tienen los más altos niveles de pobreza (ver anexo, Amaya y Cabrera, 2012 y 2013).

113. Los altos costos de los servicios, tales como banda ancha, ponen al 40 por ciento más pobre en desventaja para explotar los beneficios de la tecnología de la información y comunicaciones. Para el quintil más bajo, el costo de los servicios de banda ancha equivaldría al 19 por ciento de su ingreso. Solamente el 10 por ciento de las escuelas tiene conexión a internet. El servicio de banda ancha fija solamente llega a un tercio de las municipalidades. La competencia limitada entre operadores de telecomu-

Figura 64: El gasto en programas sociales se concentra en los menos focalizados

Gasto público social como porcentaje del PIB, por programa y quintil de beneficiarios.

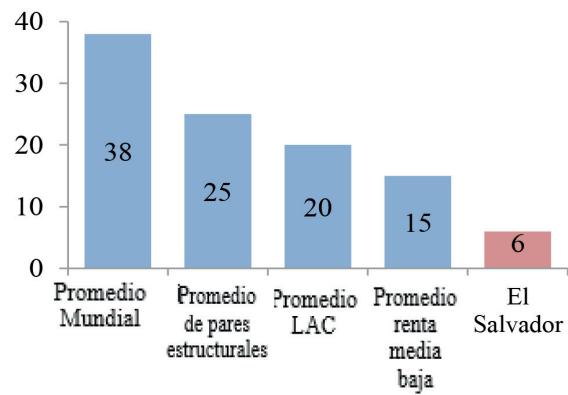


nificaciones que controlan el acceso a los cuatro cables submarinos y que cobran precios relativamente altos a los mayoristas (quienes luego trasladan los altos precios a los clientes minoristas) puede ser un factor que impulsa los precios elevados.

114. La inclusión financiera del 40 por ciento más pobre es un gran reto. La gran mayoría de la población reporta que no utiliza servicios financieros formales. Aunque los proveedores de servicios de remesas son ampliamente utilizados en El Salvador, el uso regular de cuentas en instituciones financieras

Figura 65: La inclusión financiera es baja.

Proporción del 40 por ciento más pobre con una cuenta en una institución financiera (2011).



Fuente: Base de datos de Inclusión Financiera Mundial.

es mucho más limitado. Hay 10 sucursales de bancos comerciales por cada 100,000 adultos, lo cual está por debajo del nivel de países vecinos como Costa Rica (23) y Honduras (23). La mayor parte del suministro de servicios financieros ocurre en San Salvador, donde las instituciones financieras reguladas tienen cerca de la mitad de sus sucursales y presencia de cajeros automáticos. Únicamente el 14 por ciento de la población salvadoreña tiene una cuenta en una institución financiera formal, muy por debajo del promedio latinoamericano del 39 por ciento; mientras que del 40 por ciento más pobre, solamente el 6 por ciento posee una cuenta en una institución financiera formal, cifra mucho más baja que en cualquiera de los países en comparación (ver Figura 65). También existen diferencias de género y de áreas geográficas en la proporción de aquellos que tienen una cuenta: 10 y 18 por ciento para mujeres y hombres, respectivamente, y 11 y 18 por ciento para el área rural y urbana, respectivamente.

115. Estas brechas en el acceso al financiamiento no se están reduciendo, ya que el sector financiero está creciendo lentamente.

El sistema financiero de El Salvador ha estado creciendo más lentamente que el promedio regional. Con un 44 por ciento en 2013, el crédito del sector privado con respecto al PIB está por debajo de su valor esperado, el cual está basado en predicciones que toman en cuenta su nivel de ingreso e indicadores de su nivel de desarrollo.

El Salvador también está rezagado en relación con los promedios regionales para Centroamérica y América Latina y el Caribe, de hecho, las tasas de crecimiento del crédito para el sector privado son las más bajas de Centroamérica. Las tasas de crecimiento de los depósitos también son bajas. Similar a otros países en Centroamérica, el mercado de valores de El Salvador es limitado en tamaño e importancia como una fuente de financiamiento para las empresas. Las primas del mercado de seguros son el 2.1 por ciento del PIB.

Recuadro 3. Avance desigual hacia la igualdad de género – con dinámicas de autorefuerzo

El Salvador ha realizado esfuerzos importantes para reconocer y promover los derechos de las mujeres a través de la firma y ratificación de tratados internacionales y la aprobación de varias piezas importantes de legislación interna. Sin embargo, las mejoras en el marco legal no se han traducido plenamente en un avance comparable en la igualdad de género en las dotaciones de recursos como salud, educación, oportunidades económicas, dinámica familiar, voz y poder de iniciativa. Muchos de estos factores conllevan dinámicas que se refuerzan entre sí, por ejemplo, con interacciones entre deserción escolar, embarazo en adolescentes, participación de las mujeres en la fuerza laboral, dependencia económica de las remesas que envían los cónyuges y padres que han emigrado, e impactos diferenciados del crimen y la violencia.

Salud reproductiva y embarazo en las adolescentes: *El Salvador ha logrado avanzar en todos los indicadores de salud en la última década. La mortalidad materna ha disminuido, el porcentaje de mujeres que reciben cuidados prenatales ha incrementado, y el predominio del uso de anticonceptivos se ha elevado. Sin embargo, estas mejoras no se han disfrutado igualmente en todo el país, ya que las características socioeconómicas como la pobreza, educación y ubicación tienen un gran impacto en los indicadores de salud. El aborto es ilegal bajo cualquier circunstancia, lo cual ha propiciado que el Comité de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer hiciera un llamado para un diálogo nacional sobre las consecuencias de ese marco legal restrictivo en 2008. Inquietudes similares han sido reiteradas más recientemente por el Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2014. La fertilidad en adolescentes, un importante indicador indirecto del poder de iniciativa de las mujeres, ha disminuido de 100 a 76 nacimientos por cada 1,000 mujeres entre los 15 y 19 años de edad en el período 2000-2012, pero sigue siendo elevado entre las adolescentes rurales y menos educadas (ver también Banco Mundial, Embarazo Adolescentes y Oportunidades en América Latina y el Caribe, 2012). El FNUAP informa que el 32 por ciento de los registros prenatales en El Salvador en 2013 fue de mujeres menores de 19 años, de las cuales el dos por ciento eran muy jóvenes, entre los 10 y 14 años de edad.*

Educación y ninis: *Las tasas de deserción escolar son altas en general en El Salvador (solo el 40 por ciento de salvadoreños entre los 25 y 29 años de edad ha completado el bachillerato). Las diferencias de género para completar la escuela son pequeñas en general, pero las tasas de deserción son más altas para las niñas en la escuela secundaria superior. Las razones que se describen para dejar la escuela son diferentes, es más probable que las niñas declaren una “falta de interés” o “motivos personales” para no estar en la escuela (posiblemente relacionados con los deberes del hogar) y es más probable que los niños dejen la escuela por “razones económicas”. Además, lo que los adolescentes y las adolescentes hacen después de salir de clases difiere significativamente. Es probable que las normas de género que afectan los papeles de los y las jóvenes dentro de la familia y la sociedad tengan un impacto en las decisiones individuales para continuar o dejar la escuela. Entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de no estar estudiando ni trabajando: 35 por ciento de las mujeres frente a un 10 por ciento de los hombres de ese grupo etario son conocidos como ninis, una forma abreviada de ni trabajan, ni estudian. Las mujeres ninis a menudo mencionan la necesidad de hacer el trabajo de la casa como una razón predominante para desertar de la escuela, y el 45 por ciento de ellas ya están casadas o viven con un compañero, en comparación con el 10 por ciento de los ninis hombres.*

Participación en la fuerza laboral y oportunidades económicas: *La participación de la fuerza laboral femenina en El Salvador está por detrás de los promedios regionales y, tal como se identifica en el texto principal anterior, los factores que contribuyen a esta baja participación de la fuerza laboral femenina constituyen una brecha de conocimiento. Sin embargo, la tasa de desempleo femenino es más baja que el promedio regional y que la tasa de desempleo masculino. Las mujeres en El Salvador tienen menos probabilidades que*

los hombres de tener un trabajo informal. Además, la brecha salarial entre géneros se encuentra entre las más bajas de la región: en 2010, las mujeres recibieron en promedio el 87 por ciento de la remuneración de los hombres. La combinación de bajas tasas de participación e indicadores relativamente buenos de la calidad de la participación femenina en la fuerza laboral sugieren la existencia de algunas barreras para ingresar a la fuerza laboral, lo cual desmotiva a los menos calificados. Las normas de género pueden constituir una de estas barreras. Sin embargo, es necesario investigar más esta hipótesis.

Migración, dependencia, ausencia parental y dinámica familiar: Los hombres tienen más probabilidades que las mujeres de migrar, mientras que las mujeres de hogares que reciben remesas tienen menores tasas de participación en la fuerza laboral que aquellas que no las reciben. La evidencia microeconómica demuestra que las remesas reducen la participación en la fuerza laboral de las mujeres de todas las edades, con un impacto negativo más alto en las más jóvenes, presumiblemente permitiendo opciones de maternidad o actividades realizadas en el hogar (Acosta, 2006). Sin embargo, esto puede poner a las mujeres jóvenes en una situación de ser dependientes del apoyo al ingreso proveniente de las remesas que envían los compañeros que viven en el extranjero. También plantea el asunto de la ausencia de los padres y madres – particularmente de los padres. Aproximadamente un tercio (el 35 por ciento) de todos los niños menores en El Salvador están siendo criados en hogares con solo uno de los padres (o ninguno). Una cuarta parte (el 24 por ciento) de los niños están siendo criados por una madre soltera. Los padres dan cuenta del 93 por ciento de los “padres y madres ausentes” (cifra que ha permanecido estable en 2010-13).

Crimen y violencia: Los hombres jóvenes tienen mayores probabilidades de ser víctimas de homicidio, mientras que las mujeres tienen mayores probabilidades de sufrir violencia en privado y de manos de aquellos a quienes conocen. Los datos de la Encuesta de Hogares sugieren que las mujeres en El Salvador tienen mayores probabilidades de reportar violencia doméstica, ya sea física o sexual, que en cualquier otra parte de la región ALC. El 36 por ciento de las mujeres casadas o que viven en unión libre (de 15 a 49 años de edad) buscó ayuda institucional, mientras que el 65.5 por ciento lo contó a la familia y amigos.

Participación política, voz y poder de iniciativa: En las políticas a nivel nacional, la participación femenina creció significativamente después de una reforma nacional de partidos políticos, estableciendo una cuota del 30 por ciento de mujeres en las papeletas de votación. En 2013, con un 26 por ciento de representación femenina en el parlamento, El Salvador supera el promedio de la región de ALC. Las ganancias a nivel de representación municipal siguen siendo pequeñas, con las mujeres constituyendo solamente el 10 por ciento de los alcaldes salvadoreños.

c. Identificación de áreas en materia de políticas para estimular la inclusión

Con base en el análisis anterior, las siguientes áreas en materia de políticas surgen como críticas para estimular la inclusión:

116. Mejorar la educación, la cual, al incrementar las oportunidades, ayudará a abordar los círculos viciosos de escasas oportunidades, violencia y migración. El 40 por ciento más pobre está particularmente afectado por los bajos resultados de aprendizaje. Las desigualdades comienzan temprano en la vida – tal como se menciona anteriormente, solamente el 55 por ciento de los niños del 40 por ciento más pobre puede leer. También es probable que la baja calidad de la educación sea uno de los factores que contribuyen a la tasa de abandono del bachillerato, lo cual limita el aprovechamiento de oportunidades en el hogar y en el extranjero. Mejorar la educación ayudará a abordar la falta de oportunidades de empleo de calidad que, impulsada por la expansión del sector no transable, crea trabajos de baja productividad. Entre los retos institucionales enfrentados por el sector de educación, se incluye el escalamiento del modelo de Escuela Inclusiva de Tiempo Pleno, que comenzó como un piloto en las escuelas primarias en municipalidades seleccionadas. Más ampliamente, el sistema de administración basado en la escuela ha estado desproporcionadamente centrado en el monitoreo de recursos financieros y muy poco en los estándares de calidad.

117. Abordar las brechas en el acceso al financiamiento y a servicios básicos de calidad, lo cual ayudará a abordar el círculo vicioso de bajo ahorro e inversión y bajo crecimiento. Tal como se mencionó anteriormente, El Salvador se encuentra entre los países de América Latina y el Caribe con un bajo Índice de Oportunidades Humanas. Además de

mejorar la educación, existe una agenda más amplia en el mejoramiento del acceso del 40 por ciento más pobre a oportunidades básicas, incluyendo agua y saneamiento, y cuidados de salud. El 40 por ciento más pobre también tiene un acceso considerablemente limitado a los servicios bancarios. Una mayor inclusión financiera también puede ayudar a incrementar los ahorros de los grandes flujos de remesas que reciben muchos hogares salvadoreños.

118. Mejorar la focalización del sistema de protección social. Actualmente, el gasto público social está concentrado en aquellos programas que están menos focalizados. Como resultado, el 40 por ciento más pobre se beneficia solamente del 0.8 por ciento del PIB en todos los programas sociales, mientras que el 60 por ciento superior se beneficia del 1.2 por ciento del PIB en asistencia social al considerar todos los programas. Mejorar la focalización de los gastos sociales puede ayudar a hacer que la acción del Estado sea más visible para los ciudadanos. En efecto, a pesar de la muy amplia cobertura de los subsidios en los sectores de la electricidad, transporte, gas y agua, cuando la encuesta LAPOP de 2012 preguntó a la población si recibían asistencia del Gobierno, solamente el 10.5 por ciento de los salvadoreños respondió afirmativamente. Al mismo tiempo, los salvadoreños parecen tener una actitud de apertura a los esfuerzos del Gobierno para reducir las desigualdades. Por ejemplo, en una escala de 0 a 100, los salvadoreños alcanzan un promedio de 83 en la opinión de que el Gobierno debería implementar políticas para reducir la desigualdad en el ingreso, tal como lo expresaron en la misma encuesta LAPOP de 2012. Esto coloca a El Salvador como uno de los países de América Latina y el Caribe donde la intervención del Gobierno para promover la igualdad es más favorecida. Incrementar la focalización de los gastos sociales podría, sobre todo, resultar en ahorros que podrían ser reorientados para abordar las necesidades de acceso mejorado a los servicios básicos identificados anteriormente.

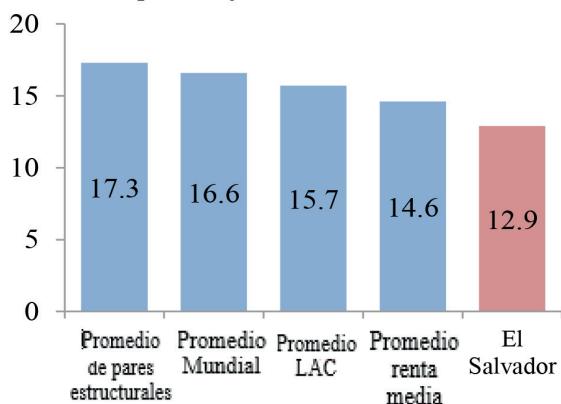
IV. Retos de sostenibilidad

a. Sostenibilidad económica

119. Hacer frente a los retos de desarrollo identificados se hace difícil debido a la falta de capacidad del Estado y de espacio fiscal. La falta de confianza en las instituciones públicas es, en parte, un reflejo de la inefficiencia del Estado.³² La débil capacidad del Estado es una función de los bajos ingresos públicos y se manifiesta en la dificultad de incrementar dichos ingresos, especialmente a través de impuestos directos.³³ Los recursos disponibles para el Estado salvadoreño han sido comparativamente bajos. En promedio, los ingresos fiscales fueron el 10 por ciento del PIB en la década de 1990 y únicamente alcanzaron el 12 por ciento del PIB en 2005. Desde entonces, y a pesar del impacto de la crisis económica mundial, los ingresos fiscales incrementaron alrededor del 15 por ciento del PIB en 2013. A pesar de los esfuerzos fiscales de los últimos cinco años, el déficit fiscal ha incrementado en un promedio del 4 por ciento del PIB en los últimos tres años. El Salvador ha elevado los ingresos fiscales del 13.8 por ciento del PIB en 2003 al 15.8 del PIB en 2014.³⁴

Figura 66: Un estado pequeño.

Ingresos fiscales como % del PIB, promedio 2000-2013, porcentaje



Fuente: Banco Mundial.

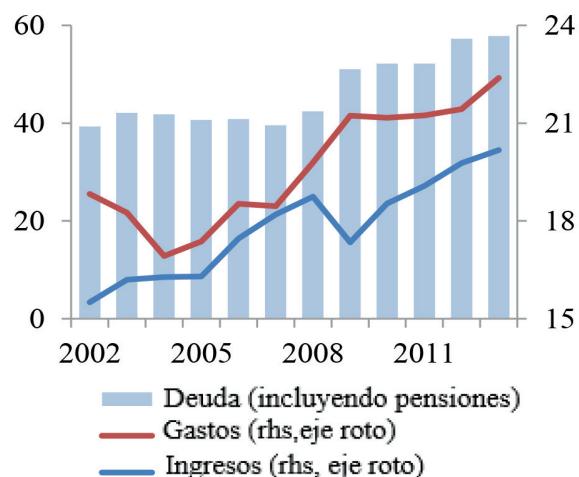
32 Si bien es notoriamente difícil encontrar un punto de referencia para comparar la capacidad del Estado entre países, un indicador como el pilar de instituciones del Informe de Competitividad Global muestra que El Salvador está a la zaga de los promedios de la región, de los países de renta media baja, del mundo y del conjunto de pares estructurales.

33 A partir de 1992, cuando el IVA fue introducido, hasta 2005, los impuestos indirectos dieron cuenta del 70 por ciento de todos los ingresos fiscales. A pesar de los esfuerzos para incrementar la recaudación del Impuesto sobre la Renta, esa relación todavía está alrededor del 63 por ciento en 2013.

34 Durante este período, el país aprobó 13 reformas fiscales, incluyendo la creación de nuevos impuestos sobre bienes específicos y el incremento de tasas (impuesto sobre la renta para personas naturales y jurídicas, e impuestos selectivos al consumo).

Figura 67: Deuda pública en aumento.

Deuda pública (escala izquierda), ingresos y gastos públicos totales, porcentaje del PIB.



Fuente: Banco Mundial.

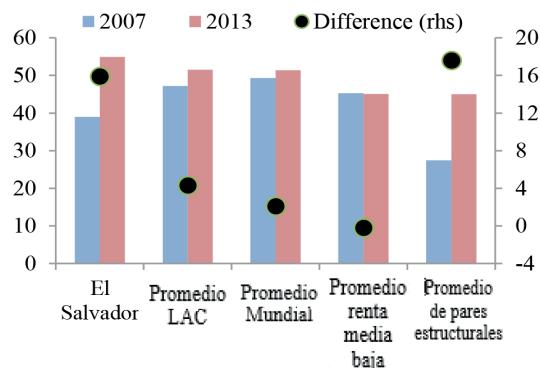
Tabla 5: Indicadores y proyecciones económicas seleccionadas, 2008-2019

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Producción y precios												
PIB nominal (miles de millones de US\$)	21.4	20.7	21.4	23.1	23.8	24.3	25	26.2	27.3	28.6	29.7	30.9
Crecimiento real del PIB (%)	1.3	-3.1	1.4	2.2	1.9	1.7	2	2.2	2.4	2.6	2.3	2
Tasa de inflación (IPC)	5.5	0.1	2.1	5.1	0.8	0.8	2	2	2	2	2	2
Inversión interna bruta (% del PIB)	15	13	13	14	14	15	15	15	15	16	15	15
Sector público	2	2	2	2	3	3	2	3	3	3	3	3
Sector privado	13	11	11	12	12	13	12	12	13	13	12	12
Ahorro nacional bruto (% del PIB)	8	12	11	9	9	9	9	10	10	9	9	8
Sector público	0	-3	-2	-2	-1	-1	-1	-1	-2	-2	-2	-3
Sector privado	8	15	13	11	10	10	11	11	11	11	11	11
Sector externo												
Cuenta corriente (% del PIB)	-7.1	-1.5	-2.5	-4.8	-5.4	-6.5	-5.5	-4.9	-5.6	-6.5	-6.3	-6.2
Balanza comercial de mercancías	-22	-15	-17	-18	-19	-20	-19	-19	-19	-20	-20	-20
Servicios	-1	-0.4	-0.4	-0.3	0.2	0.3	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
Ingresos primarios	-1.8	-2.7	-2.5	-2.8	-3.7	-4	-4.4	-4.4	-4.4	-4.5	-4.5	-4.7
Remesas	17.5	16.7	16.8	16.6	16.9	16.9	17.5	17.5	17.4	17.3	17.3	17.2
Términos de intercambio (% cambio)	-9.5	12.6	-5.6	-2.5	0.5	-1.6	2.1	1.9	0.2	0.1	0	0.5
IED (Neto) (% del PIB)	4.2	1.8	-1.1	0.9	2	0.6	0.5	1.7	1.8	2.1	1.9	1.9
Sector público												
Ingresaos y donaciones (% del PIB)	17.4	16.4	17.8	18.2	18.9	19.3	19	19	19.4	19.5	19.5	19.4
Ingresaos corrientes:	17.2	15.9	17	17.3	18.2	19	18.8	18.8	19	19.1	19.2	19.2
Ingresaos fiscales	13.5	12.6	13.5	13.8	14.4	15.4	15.2	15.2	15.4	15.6	15.6	15.6
Ingresaos no fiscales	2.9	2.8	3	2.8	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1
Otros	0.8	0.5	0.5	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5
Gastos y créditos netos (% del PIB)	20.6	22.1	22	22.2	22.8	23.4	23	23.4	24	24.3	24.6	24.9
Gastos corrientes:	17.5	19	18.9	19.3	19.4	20.2	20	20.2	20.8	20.9	21.2	21.7
Sueldos y salarios	7.1	8	8	8.3	8.4	8.7	8.9	9.1	9.1	9.1	9.1	9.1
Bienes y servicios	3.8	4.2	4.4	4	3.9	4.4	4.2	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1
Intereses	2.4	2.6	2.4	2.2	2.3	2.4	2.5	2.7	3	3.2	3.5	3.9
Transferencias corrientes	4.1	4.2	4.1	4.7	4.7	4.6	4.4	4.3	4.3	3.4	4.5	4.6
Gasto de capital	3.1	3.1	3.2	2.9	3.4	3.2	3	3.2	3.4	3.4	3.4	3.2
Balance primario (% del PIB)	-0.8	-3.1	-1.9	-1.7	-1.6	-1.6	-1.5	-1.7	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6
Balance fiscal global (incl. pensiones, % del PIB)	-3.2	-5.7	-4.3	-3.9	-3.9	-4.1	-4	-4.4	-4.6	-4.8	-5.1	-5.5
Deuda pública total (% del PIB)	45.4	51.0	52.2	52.2	57.3	57.8	60	61.9	63.9	65.9	68.5	71.4
Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial para 2014 y proyecciones para 2015-2019. Datos históricos del Banco Central de El Salvador.												

120. El mayor gasto ha sobrepasado los esfuerzos para incrementar los ingresos. El limitado ingreso público ha restringido tradicionalmente el gasto social y la inversión pública, la cual promedia menos del 3 por ciento del PIB (entre los más bajos del mundo, ver anexos). Desde 2008, ha habido un incremento en el gasto social que ha acercado a El Salvador, aunque aún por debajo, a las tasas de gasto social que son comunes en el resto de América Latina (Informe Regional de Gasto Público Social, 2015). El gasto del sector social incrementó en alrededor de dos puntos porcentuales, del 10.4 al 12.4 por ciento del PIB, entre 2008 y 2012. Esto da cuenta totalmente del incremento del gasto público total desde 2008.³⁵ A medida que este incremento en el gasto ha superado el aumento en los ingresos, los déficits resultantes han llevado a déficits fiscales más altos, con un promedio del 4 por ciento del PIB en los últimos tres años y un aumento de la deuda pública (incluyendo pensiones), de alrededor del 40 por ciento del PIB en 2008 a alrededor del 58 por ciento del PIB en 2013. Debido a los desequilibrios fiscales desde la crisis, la posición fiscal de El Salvador ahora se compara desfavorablemente con los países comparables (ver la Figura 68).

Figura 68: La posición fiscal se compara desfavorablemente con otros países.

Deuda bruta general del Gobierno, porcentaje del PIB.



Fuente: FMI.

121. Aunque no existen riesgos inmediatos para la sostenibilidad de la deuda, se requerirán medidas para mantener bajo control el incremento de la deuda pública. Un análisis de sostenibilidad de la deuda sugiere que si continúan las tendencias del gasto corriente y del crecimiento, la

³⁵ La posición fiscal ya estaba, sin embargo, bajo una tensión cada vez mayor aún antes de la crisis económica mundial. Las estimaciones del balance fiscal ajustado cícicamente sugieren un déficit estructural que había estado creciendo constantemente cada año, de alrededor del 2.7 por ciento del PIB en 2000 al 4.2 por ciento del PIB en 2010 (Oliva, 2011).

deuda pública se incrementaría en 2019 alrededor del 70 por ciento del PIB. Las estimaciones sugieren que sería necesario hacer ajustes fiscales de entre 1.5 y 3.5 por ciento del PIB, dependiendo de si la deuda se estabiliza a niveles un poco más altos que los presentes o si se reduce a alrededor del 50 por ciento del PIB.³⁶ En términos de riesgos de financiamiento, se espera que hayan picos en las necesidades de financiamiento en 2019, debido al vencimiento de bonos emitidos con anterioridad. Además, el riesgo de tasa de interés es un factor a considerar, especialmente a la luz de la esperada normalización de las tasas de interés de la política monetaria de los Estados Unidos a mediano plazo. Los pagos de intereses actualmente rondan el 2.4 por ciento del PIB (con una deuda pública del 58 por ciento del PIB).

122. El actual sistema de pensiones, que cubre solamente a una de cada diez personas del 40 por ciento más pobre, se agrega sustancialmente a las presiones fiscales. El Seguro Social todavía cubre a una pequeña porción de la población total, sin observar mejoras en los años recientes. En 2013, alrededor del 30 por ciento de los trabajadores estaba contribuyendo al Seguro Social, y solamente el 20 por ciento de la tercera edad recibía una pensión (incluyendo el 5 por ciento que recibía una pensión social no contributiva). Estas cifras no representan un cambio significativo en comparación con 2007, cuando el 31 por ciento de la población no estaba cubierta por el Seguro Social. Aunque el sistema de pensiones beneficia únicamente a una pequeña minoría de la población, causa un déficit en las cuentas fiscales de casi el 2 por ciento del PIB, alrededor de la mitad del déficit fiscal global. En 2013, el total de obligaciones previsionales dio cuenta de alrededor del 11 por ciento del PIB - es importante, sin embargo, enfatizar que las obligaciones previsionales se invierten automáticamente en títulos del Gobierno. Además, algunos de los parámetros del sistema son relativamente generosos, incluyendo la jubilación a los 55 años de edad. En vista de estas consideraciones, hay un amplio reconocimiento en el país de la necesidad de reformar el sistema de pensiones para incrementar su sostenibilidad y equidad.

123. Un mayor crecimiento económico será crítico para reducir los riesgos fiscales. La situación

³⁶ Los supuestos claves en este escenario de línea de base para el análisis de sostenibilidad de la deuda fueron los siguientes: (i) se esperaba que el PIB creciera a un promedio del 1.9 por ciento entre 2014 y 2019, lo cual es igual al promedio histórico de 2003 a 2013; (ii) se proyectó que el gasto primario siguiera siendo más alto que el ingreso, conduciendo a un déficit primario promedio del 1.6 por ciento del PIB.

fiscal de El Salvador se ha agravado por el bajo desempeño del crecimiento económico, por debajo del de sus pares. De manera importante, el bajo crecimiento ha estado alineado con el crecimiento potencial de la producción, el cual, según estimaciones recientes, se ubica solamente en el 2 por ciento (FMI, 2015b). Incrementar el crecimiento potencial de la producción, por tanto, sería crítico no solamente para estimular el ingreso del 40 por ciento más pobre sino también para salvaguardar la sostenibilidad.

124. El sector bancario, que domina el sistema financiero salvadoreño, presenta fuertes indicadores financieros, pero sus créditos siguen siendo limitados. Los bancos de propiedad extranjera dominan el sistema financiero, y la concentración de activos bancarios sigue siendo relativamente alta, con 3 bancos (los más grandes) dueños del 95 por ciento de los activos en 2012. También existe intermediación financiera a través de muchas cooperativas y asociaciones de ahorro y préstamo no reguladas, que no son captadas en las estadísticas oficiales. A junio 2013, el coeficiente de adecuación de capital para el sistema se encontraba en 17.4 por ciento (por encima del requisito legal del 12 por ciento), mientras que los activos líquidos cubrían cerca del 33.5 por ciento de los depósitos. Los préstamos no rentables (NPL, por sus siglas en inglés) disminuyeron del 3.4 por ciento en 2012 al 2.7 por ciento en junio de 2013, después de aumentar bruscamente en 2009. Desde 2009, la rentabilidad ha sido positiva y está mejorando - el retorno sobre el promedio de activos (ROA, por sus siglas en inglés) alcanzó el 1.7 por ciento y el retorno sobre los recursos propios (ROE, por sus siglas en inglés) fue del 13 por ciento en junio de 2013. Los márgenes de intereses netos (diferenciales) están alineados con los promedios de América Latina. Sin embargo, los coeficientes de capitalización y liquidez están preservados por la escasa intermediación crediticia. Un sector financiero sólido es crítico dada la dolarización del país.

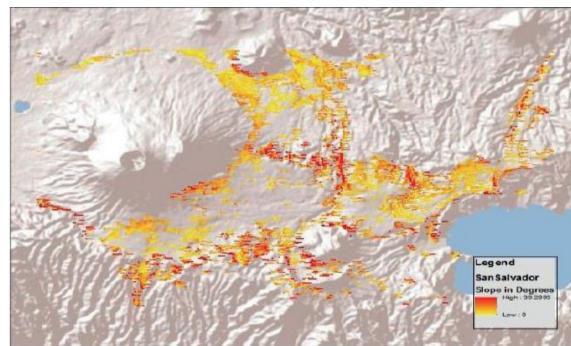
b. Sostenibilidad ambiental

125. El impacto de los desastres naturales resulta en pérdidas promedio anuales de alrededor del 2.5 por ciento del PIB, lo cual presenta una amenaza para la sostenibilidad de las mejoras del desarrollo. Estas pérdidas se agregan a las presiones fiscales y limitan la acumulación de riqueza, lo cual disminuye el posible crecimiento a mediano y largo plazo. Un estudio sobre los efectos de 6,700

ciclones en el crecimiento a largo plazo encontró que los niveles de ingresos continúan siendo permanentemente más bajos que la línea de tendencia antes del desastre (Hsiang y Jina, 2014).

Figura 69: La vivienda precaria se suma a las vulnerabilidades enfrentadas por el 40 por ciento más pobre.

Expansión de San Salvador, 2000-2010. Las áreas en color rojo indican nuevos asentamientos en las pendientes más pronunciadas.



Fuente: Banco Mundial.

126. La exposición a desastres naturales combinada con una alta densidad poblacional suma a un número de retos ambientales graves. El Salvador está particularmente expuesto a riesgos relacionados con el clima, los cuales se espera que se vuelvan más frecuentes como resultado del cambio climático. Con una densidad poblacional de 304 personas por kilómetro cuadrado (diez veces el promedio de la región ALC), El Salvador es uno de los países más densamente poblados del mundo. Además, más del 50 por ciento de su geografía es montañosa, lo que contribuye a un número de retos ambientales graves. La deforestación en las partes altas de las cuencas hidrográficas y el manejo inadecuado del uso de la tierra, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, han conducido a que más de una cuarta parte de la tierra en El Salvador esté siendo afectada por la degradación, lo que exige un mejor manejo del uso de la tierra. La limitada aplicación de códigos de construcción ha llevado a la proliferación de asentamientos en pendientes cada vez más pronunciadas en la periferia de las principales ciudades (ver la Figura 69).

127. La rápida y no planificada urbanización de las últimas décadas ha exacerbado los retos ambientales y el impacto de los desastres. El carácter y gravedad de los impactos originados por desastres depende no sólo de las características extremas de los eventos mismos, sino también de otros factores

como la degradación ambiental, rápida urbanización no planificada, y prácticas inadecuadas de uso de la tierra, los cuales contribuyen a incrementar las tendencias en la exposición y vulnerabilidad a peligros naturales. La tasa de crecimiento urbano anual promedia 2.9 por ciento entre 1970 y 2000 (y continúa actualmente alrededor del 1.4 por ciento anual, mientras que la población rural está disminuyendo al 0.7 por ciento anual). La limitada planificación urbana y el alto predominio de la pobreza en las áreas urbanas han llevado a que alrededor del 30 por ciento de los habitantes urbanos vivan en tugurios con servicios públicos limitados y expuestos a riesgos. En particular, la falta de drenaje adecuado aumenta la posibilidad de deslizamientos de tierra e inundaciones. Además, la limitada aplicación de las regulaciones del uso de la tierra y prácticas de construcción deficientes han llevado a la proliferación de asentamientos en pendientes cada vez más pronunciadas o a lo largo de áreas de protección de ríos en la periferia de las principales ciudades, incrementando el riesgo y vulnerabilidad a peligros como deslizamientos de tierra (Banco Mundial, 2014, adaptado del PCC, 2012. Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation).

128. Más del 80 por ciento de la población vive en municipalidades expuestas a por lo menos tres tipos de riesgos de desastres. Existen pocas medidas para evaluar completamente los factores que afectan la vulnerabilidad social y medir el impacto de los desastres en la pobreza. A la fecha, existe limitada evidencia cuantitativa que puede identificar el impacto causal de los desastres en la prosperidad

compartida y la pobreza (ver el Recuadro sobre brecha de conocimiento, a continuación). Un estudio de los impactos del Ciclón Tropical Ágata en Guatemala en 2010 encuentra que la tormenta generó un deterioro considerable y posiblemente persistente del bienestar humano entre los hogares afectados, lo cual influyó en la capacidad de estos hogares de financiar el consumo de alimentos y bienes duraderos, así como la educación de sus hijos; empujando a algunos de regreso a la pobreza, y a que los hogares urbanos fueron tan vulnerables como los rurales (Baez y otros, 2014).

Graves retos ambientales

129. La contaminación del aire urbano, incluyendo la contaminación del aire en ambientes interiores, tiene impactos importantes en la salud. La contaminación del aire actual en El Salvador está por encima de los lineamientos de la OMS. Con la creciente urbanización y el uso cada vez mayor de automóviles, se espera que estas cifras incrementen. Los niveles de contaminación del aire en las áreas urbanas en El Salvador ya están más allá del promedio regional, y con la continua urbanización es probable que se incremente en el futuro. Además, más del 20 por ciento de las personas todavía usa combustibles sólidos para cocinar, superando el promedio regional. El uso de combustibles sólidos es la principal fuente de contaminación del aire en ambientes interiores (CAAI) y tiene impactos importantes en la salud. La OMS estima que la CAAI causa 22 muertes (por cada 100,000 habitantes) y una pérdida de 495 en años de vida ajustados por incapacidad (DALYs, por sus siglas

Brecha de conocimiento: ¿Cuál es el impacto de los desastres naturales frecuentes en los más vulnerables?

Identificar los efectos causales de los desastres en la pobreza y la prosperidad compartida es desafiante, pero necesario. Aunque una amenaza natural podría considerarse exógena, su transformación en un desastre no lo es. Los hogares con menos recursos ubicados en áreas propensas a peligros son más vulnerables a los impactos de desastres y tienen menos resiliencia para recuperarse de ellos. Aunque se llevó a cabo un ejercicio para entender la intersección de la exposición local a peligros sensibles al clima y la vulnerabilidad social para El Salvador (Cabrera y Amaya, 2012), todavía existe la necesidad de entender mejor esta relación y, más importante, integrar totalmente i) la exposición a peligros y la vulnerabilidad social en una evaluación de vulnerabilidad integral del país, ii) los vínculos entre desastre y pobreza en El Salvador, y iii) cómo mejorar las capacidades de los pobres para hacerles frente y adaptarse.

en inglés).³⁷ Los altos niveles de constante contaminación del aire tendrán un impacto en la productividad de todos los grupos de la sociedad, así como en la situación de salud y educación, especialmente de niños y adultos jóvenes. Finalmente, los subsidios a la energía en productos de petróleo no solo distorsionan los mercados a favor del uso ineficiente de la energía, sino que también agregan a la carga fiscal.

130. El manejo de desechos sólidos aún es limitado. Sólo la mitad de la población en El Salvador recibe el servicio municipal de recolección de desechos, lo cual es mucho más bajo que en otros países de la región. Con una mayor disponibilidad de ingresos en efectivo a través del desarrollo económico y las remesas, es probable que la demanda de bienes de consumo aumente, lo cual generaría mayor acumulación de desechos sólidos. Un área específica del manejo de desechos sólidos es el surgimiento de desechos médicos, que resultan del incremento de las instalaciones y servicios de salud, y requieren un manejo especial para su eliminación.

131. El uso de herbicidas es manejado inadequadamente. El uso de herbicidas en la agricultura salvadoreña es significativamente más alto que en otros países, con posibles impactos futuros en ríos, sistemas acuáticos, acuíferos subterráneos de agua dulce y contaminación marina en general. A través de la cadena de valor, los herbicidas presentan un riesgo significativo de salud para todos los humanos que trabajan o manipulan estos agroquímicos, así como para aquellos que están expuestos a un manejo y eliminación inapropiada.

132. Mejoramiento del manejo del uso de la tierra. Con más de una cuarta parte de la tierra de El Salvador afectada por la degradación, y el 16 por ciento de la población afectada, la degradación del suelo ha sido tradicionalmente un reto en el país, siendo impulsada por la alta densidad poblacional y la geografía montañosa (más del 50 por ciento de El Salvador es montañoso).

133. Los problemas ambientales en áreas urbanas son promovidos por la rápida urbanización y el relativamente alto porcentaje de población que vive en tugurios. El grado de urbanización (65 por ciento) está por debajo del promedio de América Latina (79 por ciento), pero la población urbana crece

al 1.4 por ciento anual, mientras que la población rural está disminuyendo a una tasa anual de -0.7 por ciento. La limitada planificación urbana y el alto predominio de la pobreza en las áreas urbanas ha llevado a que alrededor del 30 por ciento de los habitantes urbanos vivan en tugurios con servicios públicos limitados y expuestos a riesgos. Solo la mitad de la población es atendida por el servicio municipal de recolección de desechos, lo cual es mucho más bajo que otros países en la región. Los niveles de contaminación del aire en interiores en las áreas urbanas, debido al uso de combustibles sólidos para cocinar, también son más altos que el promedio regional y se estima que causan 22 muertes por cada 100,000 personas (OMS).

134. Ha habido un avance en la expansión del acceso al agua y saneamiento, aunque la cobertura todavía no es universal. Si bien El Salvador está bien encaminado para lograr las metas de agua y saneamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el sostenimiento de los resultados logrados se ve comprometido por el rápido crecimiento de la población urbana y una inversión insuficiente en el sector. La población sin acceso a servicios mejorados de agua potable disminuyó del 26 por ciento en 1990 al 12 por ciento en 2010, y la población sin acceso a servicios de saneamiento mejorados disminuyó del 25 por ciento en 1990 al 13 por ciento en 2010. Existe algunas diferencias regionales donde las áreas urbanas disfrutan un mayor acceso (94 por ciento en agua y 89 por ciento en saneamiento) que las áreas rurales (76 por ciento en agua y 83 por ciento en saneamiento). Los servicios existentes muestran importantes limitaciones de la calidad. El 48 por ciento del suministro de agua potable está calificado como intermitente, el 50 por ciento de la población reporta deficiencias en la calidad del agua suministrada, y solamente el 4.5 por ciento de la población reporta que el agua residual recibe algún tratamiento.

135. Las inversiones en agua y saneamiento en la zona urbana han sido insuficientes para compensar el crecimiento de la población urbana. La falta de inversión es especialmente crítica en el saneamiento urbano, donde no se cumplirán las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y los niveles de cobertura pueden continuar disminuyendo. Además, los esquemas tarifarios actuales no cubren los costos operativos, lo que resulta en servicios de baja calidad y representa una barrera para la amplia-

³⁷ Los DALYs representan la suma de años potenciales de vida perdidos debido a mortalidad prematura, y los años de vida productiva perdidos debido a incapacidad.

ción del servicio.³⁸ La eficiencia del sector es baja, ya que más del 40 por ciento del agua no se factura como resultado de las grandes pérdidas derivadas de una infraestructura vieja, robo, o alto consumo de usuarios a los cuales se les factura con una tasa fija (el 31 por ciento de los usuarios no tiene medidor). El 90 por ciento de los consumidores están recibiendo efectivamente agua subsidiada, aunque el sector de agua da cuenta de más de los dos tercios de todas las quejas que recibe la oficina nacional de protección al consumidor (PNUD, 2011:146-49)

136. El 40 por ciento más pobre vive en los hogares más precarios y más vulnerables a los desastres naturales y al crimen. A pesar del impacto destructivo del terremoto de 2001, el principal déficit de vivienda no es cuantitativo sino cualitativo. Un 41 por ciento de las viviendas experimenta un déficit en cuanto a acceso a servicios (electricidad, agua, saneamiento), calidad de materiales, hacinamiento o falta de tenencia segura (ver anexos). Esto sitúa a El Salvador en el quinto lugar de déficits de vivienda entre los países latinoamericanos. Aunque se ha registrado un mejoramiento constante en los materiales utilizados, la rápida expansión de áreas urbanas a menudo ha ocurrido con una planificación limitada. El crecimiento de la población urbana está siendo acompañado por grandes incrementos de la huella urbana.³⁹ Los asentamientos a menudo se han construido en pendientes pronunciadas, lo cual agrega a los riesgos de deslizamientos de tierra (ver la Figura 69). Los asentamientos en las áreas periurbanas también tienen mayor probabilidad de ser afectados por la actividad criminal. La falta de vivienda adecuada, junto con la baja calidad o en algunos casos la falta de servicios públicos en el vecindario, perpetúa la desigualdad y socava la prosperidad compartida.

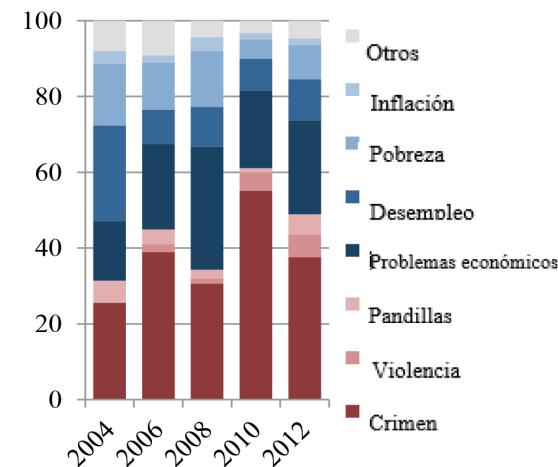
137. El cambio climático hace aún más crítico abordar estos retos ambientales y relacionados con los desastres. El Salvador está particularmente expuesto a riesgos relacionados con el clima que se espera se vuelvan más frecuentes como resultado del cambio climático, incluyendo huracanes, inundaciones y sequías. También se espera que el cambio climático a la larga afecte la viabilidad de los cultivos tradicionales, tales como el café. Aunque el café hace mucho dejó de ocupar el lugar prominente en la eco-

nomía salvadoreña que tuvo durante gran parte del siglo veinte, las exportaciones de café todavía rondaron los US\$300 millones (o el 6 por ciento de las exportaciones), siendo el café el segundo cultivo más grande en área bajo cultivo después del maíz.⁴⁰ El café todavía es una importante fuente de empleo en las áreas

40 Los datos se refieren a 2012, lo cual, en vista del impacto de la roya que redujo la producción y las exportaciones de café desde 2013, puede reflejar mejor las condiciones del sector a mediano plazo.

Figura 70: Cada vez más, la gente identifica al crimen como el principal problema en el país.

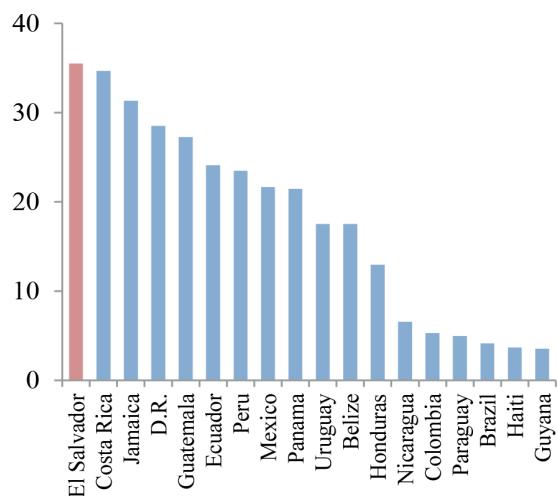
Principal problema en el país, porcentaje de los encuestados.



Fuente: LAPOP.

Figura 71: El crimen es un problema más grande en El Salvador que en cualquier parte en la región ALC.

Crimen como el principal problema en el país, porcentaje de los encuestados por país.



Fuente: LAPOP.

38 MAPAS (2014).

39 Las tres áreas metropolitanas más grandes, San Salvador, Santa Ana y San Miguel, crecieron en tamaño durante la primera década de este siglo en un 30 por ciento, 120 por ciento y 60 por ciento, respectivamente (Banco Mundial, 2012).

rurales, proporcionando aproximadamente 130,000 puestos de trabajo durante la cosecha.

c. Sostenibilidad social

138. El principal reto de la sostenibilidad social se origina en los altos niveles de crimen y violencia. Los salvadoreños identifican cada vez más al crimen como el mayor problema en el país (ver la Figura 70), más que en cualquier otro país en América Latina (ver la Figura).

139. Los riesgos de la violencia afectan desproporcionadamente al 40 por ciento más pobre.

Una forma en la que la violencia afecta desproporcionadamente al 40 por ciento más pobre se encuentra en el transporte público en las áreas urbanas, el cual ha sido golpeado particularmente fuerte por los criminales, y es utilizado en su mayoría por los menos favorecidos (USG-GoES, 2011). Proteger la fuerza laboral

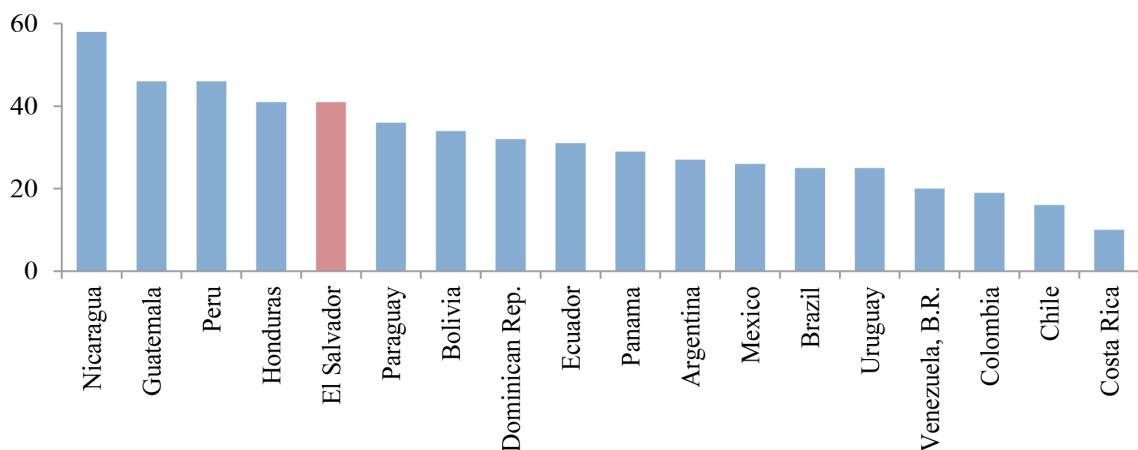
mientras transita hacia y desde su trabajo ayudará a incrementar el bienestar de la población como un todo y del 40 por ciento más pobre en particular, ya que dependen particularmente del transporte público.

140. Los tugurios crean presiones adicionales a la sostenibilidad social. A medida que los tugurios se han vuelto comunes en todos los centros urbanos, el porcentaje de hogares que viven en dichos sitios se asemeja bastante al 40 por ciento más pobre. En efecto, se considera que alrededor del 41 por ciento de los hogares en El Salvador padece de un déficit de vivienda cualitativa (ver la Figura 72), ubicándose entre los cinco más altos en América Latina y el Caribe. Los tugurios son uno de los bien conocidos factores de riesgo ambiental que contribuyen al crimen y la violencia. La vulnerabilidad social y las condiciones socioeconómicas también influyen en las capacidades de respuesta y adaptación con respecto a los peligros presentados por los desastres naturales.

Brecha de conocimiento: ¿Cómo afecta el crimen al bienestar del 40 por ciento más pobre?

Existe información limitada en cuanto a cómo afecta el crimen al bienestar del 40 por ciento más pobre. Sin embargo, recopilar datos en esta área es muy difícil, ya que las encuestas de percepción o victimización existentes no dejan de tener salvedades. Los esfuerzos para mejorar los datos y su análisis son críticos para apoyar un enfoque basado en la evidencia para la adopción de políticas en esta área.

Figura 72: Una vivienda deficiente crea las condiciones para que el crimen prospere
Porcentaje de hogares con déficit de vivienda cualitativa, acceso a infraestructura (electricidad, agua y saneamiento), materiales, hacinnamiento o falta de tenencia segura



Fuente: Bouillon (2012).

141. Un número de retos para enfrentar el crimen y la violencia se relacionan con el área de justicia y seguridad (Banco Mundial, 2013). En general, los limitados datos comparables –por ejemplo sobre el gasto en prevención– así como las limitadas evaluaciones de impacto de las intervenciones presentan retos para derivar en políticas basadas en la evidencia. Además de fortalecer la capacidad estadística, los esfuerzos de coordinación para desarrollar un plan integral para los sectores –posiblemente basados alrededor de indicadores claves y a través de un marco presupuestario informado con resultados– parecen ser las áreas más prometedoras de compromiso. Con respecto a áreas específicas en el sector de justicia y seguridad –más allá de la prevención– los aspectos claves identificados son los siguientes:

142. El patrullaje policial fue el primer destino del gasto en seguridad. En 2011, casi el 45 por ciento del gasto en seguridad fue dedicado a este propósito. La composición general del gasto en Patrullaje Policial no ha cambiado significativamente durante los últimos cinco años. Los costos asociados con el personal son el componente considerablemente más grande, dando cuenta de casi el 80 por ciento de los gastos. Bienes tales como combustible, llantas y repuestos de vehículos, armas y otro equipo junto con uniformes y alimentos representan la segunda fuente principal del gasto (13 por ciento), seguida de inversiones (3.3 por ciento), servicios (2.8 por ciento) y costos financieros (1.2 por ciento).

143. El gasto público en investigación del crimen y procesos judiciales es bajo en comparación con otros segmentos de la cadena de servicios de seguridad y justicia, pero los recursos han estado aumentado más rápido que la carga de trabajo. Combinados, el gasto en Investigación de la policía y la Oficina del Fiscal General representa la mitad de los recursos gastados por los tribunales penales y un tercio de los gastos en patrullaje policial.

144. La Judicatura es el único segmento donde el gasto público ha estado disminuyendo sistemáticamente como porcentaje del gasto total en seguridad y justicia. El gasto en personal representa el porcentaje más grande, y cada vez mayor, del gasto en el segmento de justicia o judicial.

145. El gasto público en prisiones y rehabilitación incrementó durante el período, pero no

fue lo suficiente para cubrir las necesidades de esta tarea. Este gasto ha incrementado en casi 30 por ciento más que el gasto total en el sector. El sistema penitenciario está en mal estado, es incapaz de dar cabida a su población actual y, mucho menos, rehabilitar prisioneros para su reinserción en la sociedad.

146. Los retos relativos a los recursos humanos en el sector de justicia y seguridad parecen ser más cualitativos que cuantitativos. El país tiene uno de los números más altos de policías, fiscales y defensores públicos en la región.

d. Identificación de áreas en materia de políticas para respaldar la sostenibilidad

147. Con base en el análisis anteriormente presentado, las siguientes áreas en materia de políticas se vuelven críticas para estimular la inclusión:

Fortalecimiento de la posición fiscal

148. La sostenibilidad de la deuda pública en El Salvador depende principalmente del sostentamiento de la disciplina fiscal y de un fuerte crecimiento económico. El reto de El Salvador es i) estabilizar y eventualmente reducir su nivel de deuda para crear el muy necesario espacio para propósitos de crecimiento y reducción de la pobreza; y ii) mantener los requisitos de financiamiento bajo control. Aunque el crecimiento desempeña un papel clave en garantizar la sostenibilidad de la posición fiscal, se necesitan reformas para evitar un mayor deterioro de los niveles de deuda. Los ajustes fiscales requerirán medidas para incrementar el ingreso, reducir/reasignar los gastos, y mejorar la gestión del gasto público así como el manejo de la deuda.

149. El principal reto del lado del ingreso es lograr incrementos sostenibles, a la vez que se evite que la incertidumbre sobre el marco fiscal desmotive aún más la inversión. En los últimos años, se han realizado tremendos esfuerzos para incrementar los ingresos. El ingreso fiscal ha incrementado casi el 2 por ciento del PIB entre 2008 y 2013, pasando del 13.5 al 15.3 por ciento del PIB. Este objetivo se ha logrado a través de varias medidas, incluyendo cambios en las tasas de impuestos, y simplificando el

sistema tributario y la administración fiscal.

Sin embargo, El Salvador todavía genera ingresos más bajos que los que requieren sus necesidades sustanciales insatisfechas de gasto social e infraestructura. En el pasado reciente, El Salvador ha estado registrando un déficit fiscal primario muy por encima del 1.1 por ciento del PIB, que contribuyó al gran incremento de la deuda. La adecuación tributaria también es baja, considerando las tendencias internacionales y aún las regionales. En promedio, los ingresos tributarios regionales se estiman en 17.5 por ciento del PIB. Comparando el desempeño de El Salvador con el de otros países latinoamericanos, existe espacio para mejorar el desempeño de los ingresos tributarios. Posibles medidas incluyen, pero no se limitan, a incrementar tasas de impuestos como el IVA, limitar los gastos fiscales, crear nuevos impuestos, y mejorar la aplicación. Los esfuerzos de movilización del ingreso ayudarán a aliviar la situación fiscal, pero tal como se menciona anteriormente, también es importante lograr el equilibrio correcto entre los esfuerzos para elevar el ingreso y proporcionar un sistema fiscal predecible y estable.

150. El reto de administrar el gasto público es complejo y requiere un buen acto de equilibrio dadas las necesidades sociales y económicas.

El gasto total del Sector Público No Financiero de El Salvador ha promediado más del 22 por ciento del PIB desde 2008, el cual incrementó del 20.6 al 23.8 por ciento del PIB entre 2008 y 2013. La inversión pública global es baja, rondando el 2.9 por ciento del PIB en 2013. De igual forma, los gastos sociales aún son relativamente bajos. Reducir drásticamente los gastos sociales en este contexto podría ser contraproducente dada la magnitud de las necesidades sociales. Esta situación limita los prospectos para reducir significativamente los gastos sociales. Sin embargo, tal como se mencionó en el Capítulo 3 sobre inclusión, existe margen para una focalización mejorada de los gastos sociales. Desde el punto de vista de la estructura presupuestaria, el potencial para reducir sustancialmente los gastos también se complica por la rígida estructura de los gastos corrientes. Una gran parte de los gastos corrientes se asigna a sueldos y salarios (37 por ciento del presupuesto), bienes y servicios (19 por ciento del presupuesto), transferencias –principalmente subsidios– (17 por ciento del presupuesto) y pagos de intereses (12 por ciento del presupuesto). Los salarios y sueldos, y los pagos de intereses son rígidos; por tanto, es probable que la reducción del gasto se limite a bienes y servicios y subsidios, de los cuales, estos últimos plantean el mayor reto, pero también ofrecen mayores

posibilidades.

Mejorar la resiliencia del país a desastres

151. Pasar de un enfoque reactivo a uno preventivo. Los desastres naturales golpean a los pobres y al 40 por ciento más pobre, en vista de donde viven. Con el fin de aumentar la resiliencia a desastres, es esencial pasar de un enfoque reactivo a uno preventivo para el manejo de riesgos de desastres. Además, las medidas de reducción de riesgos y mitigación podrían mejorarse.

152. Es importante una estrategia efectiva de administración presupuestaria que permita la rápida movilización de recursos en caso de desastres, a la vez que se protegen las cuentas fiscales. Idealmente, esta estrategia combina la asignación presupuestaria y reservas, fondos contingentes e instrumentos de transferencia de riesgos para protegerse contra desastres en todos los niveles de frecuencia y magnitud.

153. Existe la necesidad de mejorar el conocimiento y evaluación de riesgos de desastres, con el fin de reducir los altos niveles existentes de vulnerabilidad en los activos públicos. Dichos activos públicos abarcan educación, salud y otros sectores de infraestructura. Una evaluación probabilística del riesgo del 20 por ciento de la infraestructura educativa en San Salvador, llevada a cabo bajo los auspicios del Programa de Evaluación Probabilística del Riesgo en Centro América (CAPRA, por sus siglas en inglés), demostró la elevada vulnerabilidad de las escuelas y la necesidad de intensificar esfuerzos para hacerlas más resilientes a los peligros naturales. Es importante conducir evaluaciones adicionales que ofrezcan un entendimiento complementario de la vulnerabilidad de los edificios públicos, especialmente las escuelas, y mejorar las prácticas actuales para mitigar o evitar esos riesgos. En general, se necesita un enfoque más sólido en las dimensiones estructurales de resiliencia.

154. También es esencial mejorar los procesos de planificación territorial y sectorial para integrar apropiadamente criterios de reducción de riesgos. Con el fin de promover una eficiente gestión de riesgos de desastres y reducir la vulnerabilidad, es necesario realizar esfuerzos sustanciales para aumen-

tar la base de conocimientos de riesgos de desastres a nivel local y sectorial. Además de información y datos, la gestión de riesgos de desastres necesita estar mejor integrada a un proceso de toma de decisiones de desarrollo urbano. Para este fin, es fundamental fortalecer el marco institucional y la capacidad para incluir la gestión de riesgos de desastres en la planificación del uso de la tierra y en los códigos de construcción, así como controlar su aplicación. En este contexto, el mejoramiento y aplicación de la gestión de riesgos en herramientas de planificación es necesaria para ayudar a reducir la constante regeneración de niveles de vulnerabilidad inaceptablemente altos, generados a partir del uso inadecuado de la tierra y manejo del agua, así como por prácticas de construcción inapropiadas.

155. Existe la necesidad de ofrecer programas y ampliar planes para cubrir a todo el país para beneficiarse de un enfoque de paisaje climáticamente inteligente. Las acciones de mitigación en el sector del uso de la tierra podrían brindar beneficios sustanciales para la adaptación al cambio climático. Un enfoque intersectorial mejoraría el abordaje de los factores claves que impulsan la pérdida forestal y degradación del paisaje, y la expansión de actividades agrícolas y ganaderas no sostenibles; el crecimiento urbano y desarrollo de infraestructura; la tala ilegal y extracción de leña; los incendios forestales; y la expansión de actividades productivas a los ecosistemas de manglares debido al valor económico de estos ecosistemas y su importancia para el desarrollo rural y alivio de la pobreza. Existe la necesidad de financiar opciones para un enfoque de mitigación basado en la adaptación, que esté enmarcado bajo el Programa Nacional para la Restauración de Ecosistemas y Paisajes (aunque sin provisiones presupuestarias por el momento), tales como el fortalecimiento de cafetales, que son manejados principalmente bajo la modalidad de café de sombra y sirven como un complejo sistema agroforestal.

Brindar seguridad

156. Enfoque en la prevención. El crimen y la violencia se pueden prevenir. Aun así, el gobierno de El Salvador solamente gasta el 3 por ciento de su presupuesto de seguridad ciudadana en prevención. La prevención es la forma más eficiente de responder al crimen y a la violencia y debería ser un componente clave de cualquier estrategia sostenible para la promoción de la seguridad ciudadana y el desarrollo social.

Hay intervenciones rigurosamente evaluadas que dejan en evidencia el éxito y rentabilidad de este enfoque. Este es particularmente el caso de la prevención de la violencia juvenil.

157. La importancia de un amplio consenso nacional. Es necesario que las autoridades generen un consenso nacional alrededor de un conjunto mínimo de principios y objetivos para orientar una política integral de seguridad ciudadana en el país, reuniendo a todas las partes principales, sector privado, sociedad civil y socios en el desarrollo.

158. Protección de los jóvenes en riesgo. Uno de los retos y oportunidades clave de la nueva administración es cómo desarrollar enfoques efectivos para proteger a los jóvenes en riesgo y evitar que se unan a las pandillas. Una forma de hacerlo es apoyando los enfoques municipales que integran los territorios y poblaciones con alta concentración de pandillas con el resto de la municipalidad en términos de acceso.

V. Síntesis y prioridades

159. Ir más allá de las causas próximas del estancamiento de El Salvador requiere que abordemos también la cuestión de por qué ha demostrado ser tan difícil progresar y en qué fortalezas se puede basar el país. Para identificar las áreas de políticas que podrían tener el mayor impacto en estimular la prosperidad en El Salvador no es suficiente llevar a cabo el ejercicio de evaluación comparativa y análisis anterior. Hacerlo simplemente ignoraría dos aspectos adicionales. Primero, es importante considerar por qué, a pesar de los muchos esfuerzos, ha sido particularmente difícil progresar. Segundo, a pesar de los numerosos retos discutidos anteriormente, El Salvador tiene algunas fortalezas sobre las cuales se puede apoyar. Cualquier diagnóstico sistemático de la situación en el país no puede pasar por alto esas fortalezas y el potencial que ofrecen.

a. ¿Por qué ha sido tan difícil progresar?

160. En medio de una guerra civil, el principio de la década de 1980 fue un período de incertidumbre sobre políticas económicas y un mayor intervencionismo estatal. En medio de la guerra civil que afectó al país en los años de la década de 1980, una serie de cambios drásticos afectaron significativamente el entorno de las políticas económicas. A medida que la guerra civil se intensificó, el país enfrentó una grave crisis económica que hizo caer el PIB per cápita un 25 por ciento, redujo las exportaciones a la mitad, y empujó la inflación hasta el 20 por ciento en los primeros tres años de la década de 1980. En medio de esta crisis, y en un esfuerzo para obtener apoyo contra los grupos insurgentes, el Gobierno incrementó el grado de intervención en la economía a través de la introducción de controles de precios y tipo de cambio, incrementó el gasto público, nacionalizó la banca y dirigió el crédito, y asumió el control de las exportaciones de café y azúcar. Estas medidas fueron inefectivas y también fueron ampliamente rechazadas por el sector privado (PNUD, 2013:87).

161. Esto fue seguido por una rápida adopción de reformas liberalizadoras en las décadas de 1990 y 2000. A principios de la década de 1990, en un contexto muy diferente caracterizado por la firma de los acuerdos de paz en 1992 y al final de la guerra

fría, el país se propuso implementar una agenda de amplias reformas dirigidas a abrir la economía y reducir el grado de intervención estatal. Más de 250 controles de precios fueron eliminados de 1989 a 1994, y se aprobó el marco regulatorio para la privatización de sectores claves como la banca, electricidad y telecomunicaciones. Las privatizaciones en esos sectores ocurrieron entonces en la década de 1990. El Estado también se deshizo de sus inversiones en muchas actividades que había llegado a operar, incluyendo ingenios azucareros, zonas de libre comercio, hoteles, cemento, etc. El Salvador se unió al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en 1990, eliminó los impuestos a las exportaciones de azúcar y café, redujo unilateralmente los aranceles de importación y eliminó la mayoría de barreras no arancelarias. También aprobó nuevas leyes para zonas de libre comercio y la promoción de exportaciones en 1990. El récord de reformas en materia de políticas continuó hacia la década del 2000. Por ejemplo, El Salvador se convirtió en uno de los primeros reformadores en los indicadores de Hacer Negocios a mediados de la década del 2000.

162. En resumen, el bajo desempeño de El Salvador ha ocurrido a pesar de reformas relativamente ambiciosas en materia de políticas en las últimas dos décadas. El Salvador ha sido, como lo pone un diagnóstico reconocido, un reformador estelar; sin embargo, no ha tenido una actuación estelar (Hausmann y Rodrik, 2005). Abordar esta paradoja es el tema de la siguiente sección de este diagnóstico.

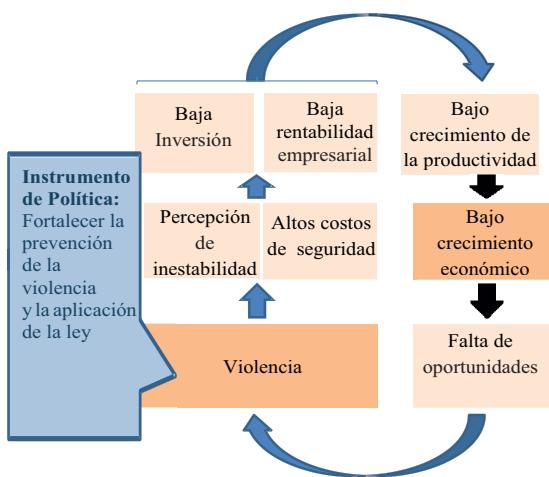
Una hipótesis: tres círculos viciosos refuerzan el estancamiento

163. El reto en El Salvador no es identificar las causas próximas de su relativo estancamiento, sino cómo están interconectadas esas causas y qué puntos de entrada pueden existir para romper lo que se puede caracterizar como círculos viciosos. La hipótesis aquí explorada es que el avance hacia la meta de estimular la prosperidad compartida ha sido obstaculizada en El Salvador por una serie de círculos viciosos que han reforzado el estancamiento y han hecho inefectivos los esfuerzos para realizar un cambio.

Círculo vicioso de bajo crecimiento y alto nivel de violencia

164. Hay un círculo vicioso entre el bajo crecimiento económico y la violencia. El bajo crecimiento limita el ingreso y las oportunidades de la población, lo cual crea incentivos para que algunos individuos se unan a una pandilla o grupo de narcos, que pueden ofrecerles oportunidades de ingresos significativos a corto plazo (particularmente en países donde los niveles de impunidad son altos, y las pandillas tienen una fuerte y amplia presencia). A su vez,

Figura 73 Círculo vicioso de bajo crecimiento y alto nivel de violencia



Fuente: LAPOP.

los altos niveles de violencia (El Salvador es uno de los tres países centroamericanos donde la tasa de homicidios está en los primeros puestos de las clasificaciones mundiales) tienen un impacto negativo importante en el clima de inversión (los costos de seguridad en El Salvador representan cerca del 3.5 por ciento de las ventas anuales de las empresas, y hay evidencia cada vez mayor de que el crimen y las extorsiones están provocando que las empresas salgan por completo del mercado). Los altos riesgos y costos de la inseguridad dificultan la inversión y reducen la productividad de las empresas, lo cual resulta en un bajo crecimiento de la productividad, lo que a su vez impide el crecimiento económico global en un ciclo negativo que se autorefuerza.

Círculo vicioso de bajo crecimiento y migración

165. Un crecimiento limitado y la falta de oportunidades resultante están empujando a muchos a migrar. El aspecto económico es la principal motivación de los migrantes latinoamericanos para dejar sus países (Niimi y Ozden, 2008:52). Existe una gran brecha del salario real que sigue atrayendo a los inmigrantes hacia los Estados Unidos. El ingreso anual promedio de un inmigrante salvadoreño que trabaja a tiempo completo en los Estados Unidos en 2011 era de

Figura 74: Círculo vicioso de bajo crecimiento y migración



US\$33,600 para los hombres y US\$26,400 para las mujeres (CEMLA, 2013). Esto resulta en un ingreso per cápita para los salvadoreños en los Estados Unidos más de cinco veces mayor que el ingreso per cápita equivalente en El Salvador (alrededor de US\$19,800 adicionales). De manera significativa, este coeficiente no ha mostrado señales de estar disminuyendo (el ingreso per cápita de los salvadoreños en Estados Unidos en 2004 era un poco menos de seis veces mayor que el de El Salvador; PNUD, 2005).

166. Otro factor clave de empuje a la migración es la situación de violencia generalizada.

Aunque es difícil definir exactamente las causas de la migración, una fuente de información se deriva de las encuestas de LAPOP que captan la intención de los individuos de migrar, así como muchas características

individuales. Con base en dichos datos, las estimaciones sobre los factores determinantes de la intención de migrar entre los salvadoreños sugieren, además de la situación económica, otras variables como el grado de satisfacción con la vida propia, tener familiares en el extranjero, la victimización y la edad (Arnold y otros, 2011).

167. Las elevadas tasas de migración han llevado a que las remesas sean de suma importancia, con un impacto positivo en el bienestar de quienes las reciben. Tanto el volumen como la importancia de las remesas en relación al PIB han visto un incremento en su tendencia en los dos últimos años, aunque la crisis económica mundial puso una pausa temporal en esta tendencia. Con un 16 por ciento del PIB, las remesas son una fuente importante de ingreso para muchos hogares salvadoreños. Alrededor del 13 por ciento de los hogares en el 40 por ciento más pobre recibe remesas, un porcentaje que ha permanecido relativamente estable en el tiempo; mientras que la cifra correspondiente al 60 por ciento superior es el 18 por ciento. Al igual que en otros países, los hogares en la parte más baja de la distribución del ingreso tienen menos probabilidad de ser beneficiarios de remesas (en el decil más bajo, solo el 8 por ciento de los hogares recibe remesas). Esto es motivado, en parte, por el hecho de que es probable que recibir remesas incremente el ingreso tan significativamente que es posible que el hogar ya no se ubique en el decil más bajo de la distribución del ingreso. Aunque muchos hogares en el 60 por ciento superior reciben remesas, el porcentaje global de remesas en su ingreso es mucho menor que para el 40 por ciento más pobre. Como resultado, las remesas tienen un impacto equalizador. Las estimaciones sugieren que sin remesas, el coeficiente de Gini sería alrededor de 2 puntos porcentuales más alto (Acosta, Calderón y otros, 2008). Entre los hogares beneficiarios, las remesas redujeron la pobreza a US\$2/día en un 40 por ciento en 2000.

168. Las remesas están contribuyendo al síndrome del mal holandés (Dutch Disease) a través de salarios más elevados y apreciación de la tasa de cambio real. Los incrementos en las entradas de capital conducen a un incremento en la demanda del consumidor, a la vez que, a medida que los hogares ven que sus ingresos se elevan, los salarios de reserva incrementan y la oferta de trabajo cae. En una pequeña economía abierta, esto se traduce en un incremento únicamente en el precio de bienes y servicios no transables, llevando a una reasignación del

sector transable al sector no transable y a una apreciación de la tasa de cambio real. Entre las economías de la región ALC, se estima que el impacto del incremento del 1 por ciento en las remesas como una proporción del PIB conduce a una apreciación de la tasa de cambio real del 2.5 por ciento, si las remesas se toman como exógenas; y del 18-24 por ciento, si los modelos pueden corregir la causalidad inversa, donde las tasas de cambio reales también afectan la decisión de los migrantes de enviar remesas (López, Molina y Bussolo, 2008). Acosta, Lartey y Mandelman (2009) confirman el mal holandés en El Salvador al encontrar una apreciación de la tasa de cambio real debido a las remesas, utilizando datos macroeconómicos trimestrales. Además, ellos encuentran que las remesas altruistas (que en su mayoría están dirigidas al consumo) y las remesas para el propio beneficio (inversiones de los migrantes) resultan en una reasignación de los recursos al sector no transable y una apreciación de la tasa de cambio real.

169. La apreciación de la tasa de cambio real socava la competitividad. Un ejercicio de modelos de equilibrio general calculable (CGE, por sus siglas en inglés) llevado a cabo por este diagnóstico sistemático de país arroja luces sobre los mecanismos a través de los cuales la competitividad de las empresas salvadoreñas se ve afectada por las remesas. Un incremento simulado en las remesas conduciría al incremento en precios (especialmente en los servicios), salarios e importaciones, y resultaría en una caída en las exportaciones, especialmente de textiles (ver el Recuadro).

170. La migración también ha reducido significativamente la fuerza laboral. En su forma más directa, la migración implica la eliminación de una fuerza laboral que de otra forma estaría disponible en el país. Las estimaciones sugieren que hay una contribución negativa de la migración mediante la fuga de cerebros, ya que el país gasta más en educar a los migrantes que lo que recibe como remesas (Cabrera 2011, según fue citado en USG-GoES, 2011). El impacto de esta eliminación de la fuerza laboral local se agrava con el hecho de que los migrantes son un grupo autoseleccionado que tiende a ser más educado –tal como es el caso de los salvadoreños migrantes– y más emprendedor. Como resultado, la migración puede disminuir tanto la contribución de la mano de obra al crecimiento como también impactar en el crecimiento de la productividad de la mano de obra.

171. La migración también ha contribuido

Recuadro 4. Implicaciones de las remesas: resultados de una estimación del modelo de CGE

Utilizando un modelo de CGE, Proyecto de Análisis del Comercio Mundial (GTAP, por sus siglas en inglés), se simuló un incremento en el monto de las remesas igual a 7 puntos porcentuales del ingreso total de los hogares. Esta cifra fue seleccionada en vista de que las remesas estaban creciendo a una tasa anual de alrededor del 7 por ciento en el período previo a 2008. Se asumió que todo el cambio simulado del ingreso proviene del ingreso de los hogares en Norteamérica, y se transfiere a los hogares en El Salvador sin incurrir en ningún costo. También se asumió que el cambio en el ingreso de las remesas no afectaría el consumo del Gobierno en términos nominales. Además, se asumió que el capital y el trabajo son completamente móviles en todos los sectores, mientras que la tierra es, en parte, específica para cultivos.

Los resultados sugieren que el incremento simulado en las remesas elevaría los precios locales en El Salvador en 1.4 por ciento. Los productos básicos con el mayor incremento de precios locales incluyen los servicios (1.6-2.3 por ciento), mientras que los alimentos tendrían un incremento más modesto (1.2-1.4 por ciento).

No se espera que todos los ingresos mantengan el ritmo del incremento general de precios después del aumento de las remesas. Si bien se espera que el incremento nominal en el retorno a la mano de obra calificada sea del 3.2 por ciento, es probable que los salarios para mano de obra no calificada crezcan el 1.5 por ciento, escasamente excediendo el nivel de inflación al consumidor.

El incremento simulado del ingreso de los hogares resultaría en un incremento en el PIB real igual al 0.3 por ciento. Sin embargo, no todos los sectores crecerían como resultado, de hecho, muchos se contraerían considerablemente, especialmente la producción de textiles y confección (una reducción del 7.2 por ciento), seguido de la manufactura (una reducción del 2 por ciento). Los principales sectores que experimentarían una expansión son los sectores de servicios varios (0.1-1.9 por ciento) y la producción de carne y ganadera (1.8 por ciento).

Finalmente, el incremento en las remesas incrementaría el volumen de las importaciones hacia El Salvador (5.1 por ciento) y reduciría las exportaciones (9 por ciento). La mayoría del incremento en las importaciones involucraría la importación de productos cárnicos y ganaderos (7.6 por ciento), seguido por alimentos procesados (5.8 por ciento) y bienes manufacturados (5.6 por ciento). Las exportaciones de todas las principales categorías experimentarían una disminución, por ejemplo, las exportaciones de textiles y confección y bienes manufacturados caerían alrededor del 10 por ciento.

indirectamente a la reducción de la fuerza laboral: las mujeres en los hogares que reciben remesas tienen tasas más bajas de participación en la fuerza laboral. La evidencia microeconómica ha demostrado que las remesas reducen la participación en la fuerza laboral de las mujeres de todas las edades, con un impacto negativo más alto en las más jóvenes, presumiblemente permitiendo opciones de maternidad o actividades realizadas en el hogar (Acosta 2006). El hallazgo de que recibir remesas reduce la participación de las mujeres en la fuerza laboral explica la flecha horizontal entre las remesas y el abandono de la fuerza laboral, tal como se muestra en varias figuras atrás.

172. La migración puede estar socavando el incentivo de los jóvenes que han quedado atrás para invertir en educación. Aunque los retornos a la educación son altos en El Salvador y Guatemala,

los retornos a la educación entre los salvadoreños en los Estados Unidos son bajos (mucho más bajos que los de aquellos nacidos y educados en los Estados Unidos), ya que los inmigrantes salvadoreños educados a menudo terminan en trabajos poco calificados en los Estados Unidos. Esto se puede deber a la baja calidad de la educación en Centroamérica o porque las incompatibilidades en los sistemas educativos significan que los empleadores en los Estados Unidos no valoran la educación que los inmigrantes han recibido en El Salvador. Además de esto, los salarios para la mano de obra poco calificada en los Estados Unidos a menudo son más altos que los salarios para la mano de obra altamente calificada en El Salvador. Si la intención de una persona es migrar, tal como muchos jóvenes lo hacen, es posible que invertir en una educación en El Salvador no resulte muy rentable en el mercado de los Estados Unidos. Sigue siendo una paradoja el por qué tan pocos salvadoreños invertirían en el aprendizaje

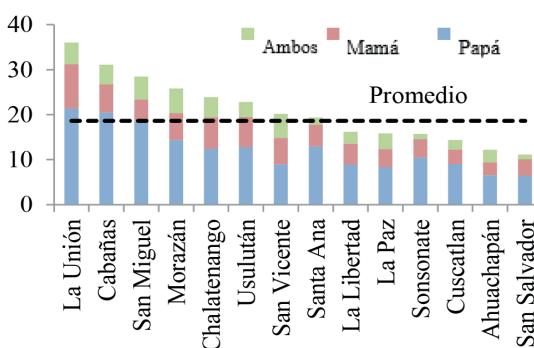
del idioma inglés dado el alto retorno que genera dicha habilidad, especialmente en el mercado laboral de los Estados Unidos.⁴¹ En efecto, el 71 por ciento de los migrantes salvadoreños en los Estados Unidos informa que solamente habla un poco de inglés (CEMLA, 2014). La limitada inversión aún en habilidades que generaría altos retornos en los Estados Unidos, tales como el dominio del idioma inglés, sugiere que otros factores pudieran estar en juego además de los incentivos.

173. La ausencia parental debido a la migración también puede estar teniendo un efecto en la educación de los niños. Es difícil esclarecer los efectos de la migración en la formación del capital humano. Por una parte, las remesas proveen un ingreso que a menudo se usa para mantener a los niños en la escuela. De hecho, este es el caso en El Salvador, donde recibir remesas incrementa la asistencia a la escuela entre las niñas hasta la edad de 17 años y entre los niños hasta la edad de 14 años (Acosta, 2006). Por otra parte, se ha documentado ahora en otros países que la ausencia de los padres debido a la migración, especialmente durante los años de la adolescencia, puede tener un efecto negativo en el comportamiento de los niños que quedaron atrás (McKenzie y Rapoport, 2011). Por ejemplo, la ausencia parental como resultado de la migración puede traducirse en menos contribuciones parentales a la adquisición de educación, y también puede requerir que los niños que se quedaron asuman el trabajo del hogar o que trabajen para ayudar a cubrir la escasez de efectivo o de trabajo a corto plazo. En El Salvador, donde actualmente el 19 por ciento de

41 Para una discusión más larga de estos asuntos, ver Banco Mundial (2012a).

Figura 75: Los niños a menudo viven en hogares donde al menos uno de los padres ha migrado.

Porcentaje de niños con al menos uno de los padres que vive en el extranjero, por departamento (2012).



Fuente: LAPOP. Fuente: Personal del Banco Mundial basado en la EHPM.

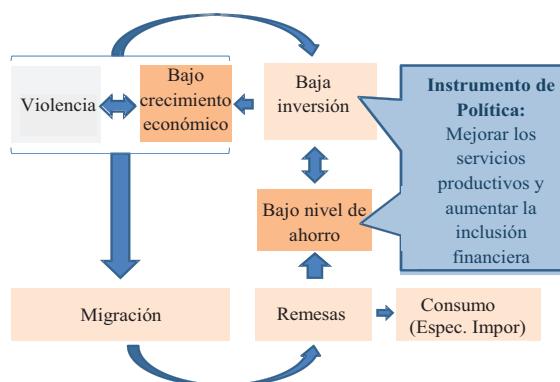
todos los niños viven en hogares donde al menos uno de los padres ha migrado (ver Figura 75), el impacto negativo de la migración parental en la inversión de los niños en educación puede ser significativo.

174. En general, si bien la migración y las remesas apoyan el bienestar, también contribuyen a tener una economía estancada. Los estimados para la región de América Latina y el Caribe sugieren que las remesas también están asociadas a un mayor crecimiento económico: la duplicación del porcentaje de las remesas en el PIB está asociada al incremento del crecimiento en 0.5-1.3 puntos porcentuales, con casi la mitad de este crecimiento como resultado de que las remesas están siendo canalizadas hacia una mayor inversión (Acosta, Calderón y otros, 2008). Sin embargo, en el caso de El Salvador, dicho incremento en la inversión no se ha concretizado y, en consecuencia, el crecimiento no ha sido estimulado por las remesas. La experiencia de El Salvador se puede derivar en última instancia del hecho de que el mayor motor del alza en las remesas es la creciente migración, lo cual tiene un costo de oportunidad. Al sacar el costo neto, puede haber poca razón para esperar grandes efectos del crecimiento de las remesas en la economía del país de origen (Clemens y McKenzie, 2014).

Círculo vicioso de bajo crecimiento y bajos niveles de ahorro e inversión

175. Recibir remesas de los migrantes parece bajar la tasa de ahorro. Al enfrentarse a un limitado acceso a los mercados de créditos y seguros, las

Figura 76: Círculo vicioso de bajo crecimiento y bajos niveles de ahorro e inversión



remesas tienen el potencial de facilitar el consumo. Sin embargo, existe poca evidencia de que las remesas en El Salvador se han usado como seguro. La propensión a ahorrar del ingreso de las remesas es más baja que la tasa de ahorros correspondiente del ingreso no relacionado con remesas (Acosta, Fajnzylber y López, 2008:139). Las remesas en El Salvador son pro-cíclicas, ya que son susceptibles a las condiciones del mercado laboral en los Estados Unidos, en contraste con la situación en otros países de la región de América Latina y el Caribe, que responden a reducciones en la producción real por debajo de la tendencia de más de un incremento proporcional. Al mismo tiempo, aunque las remesas han resultado en incrementos en el consumo en El Salvador, y que el crédito al consumo representa una importante proporción de la deuda privada en El Salvador, la recepción de remesas entre 1995 y 2001 no llevó a una deuda de consumo más alta (Anzoategui y otros, 2014).⁴²

176. En efecto, El Salvador sobresale por tener un coeficiente de ahorro particularmente bajo.

El ahorro nacional bruto se situó en un promedio del 11 por ciento del PIB en 2000-2013, más bajo que cualquiera de sus comparadores (sus pares estructurales estuvieron más cerca, en el 13 por ciento; los promedios para la región ALC, los países de renta media baja y el mundo fueron mucho más altos, el 16, 20 y 201 por ciento del PIB, respectivamente).

177. Esto normalmente se explica por la falta de oportunidades de inversión dada la persistencia del bajo crecimiento. La mayoría de los analistas sugiere que la principal restricción detrás de la baja inversión es la falta de oportunidades de inversión rentable. El costo de capital tampoco es particularmente alto, lo cual confirma esta opinión (USG-GoES, 2011). Esto constituye un círculo vicioso en sí mismo, en el cual la baja inversión lleva al bajo crecimiento y menos oportunidades de inversión, contribuyendo a una inversión aún más baja. La contribución cada vez menor del capital al crecimiento del PIB, obtenida a partir de la descomposición contable del crecimiento mostrada en la Figura 22, es evidencia de que este círculo vicioso está en juego.

178. Pero es probable que la baja inversión y los bajos niveles de ahorro se refuerzen entre

sí. En principio, el bajo coeficiente de ahorro no es necesariamente una restricción vinculante para el crecimiento porque el país podría tener acceso a ahorro extranjero. En efecto, bajo esa lógica, incrementar la tasa de ahorro interno en ausencia de un mejoramiento en las oportunidades de inversión simplemente llevaría a que ese ahorro adicional fuera invertido en el extranjero. Sin embargo, en la práctica, las tasas de inversión y de ahorro están altamente correlacionadas en los países. Las explicaciones de este hallazgo, por mucho tiempo conocido como la paradoja de Feldstein-Horioka, no escasean, pero para nuestros propósitos puede ser suficiente notar que en un mundo donde los inversionistas muestran algún prejuicio, elevar la tasa de ahorro podría, en efecto, ayudar a estimular la tasa de inversión.

179. Un sistema financiero poco desarrollado dificulta el ahorro. Tal como se mencionó anteriormente, solamente el 6 por ciento del 40 por ciento más pobre tiene una cuenta en una institución bancaria formal, menos de la mitad del promedio de los países de renta media baja y menos de un tercio del promedio de América Latina y el Caribe.

Puntos de entrada: educación, seguridad e inclusión financiera

180. La educación, seguridad e inclusión financiera parecen ser áreas donde posiblemente se podrían centrar los esfuerzos para romper los círculos viciosos. Posteriormente se discutirá más sobre la priorización, pero en este punto parece apropiado reflexionar sobre cuáles son los posibles puntos de entrada que pueden romper los círculos viciosos. Por su propia naturaleza, los círculos viciosos descritos anteriormente son difíciles de romper. La migración y las remesas, por ejemplo, parecerían ser relativamente difíciles de influenciar a través de intervenciones en materia de políticas. Sin embargo, es posible que otras áreas sean más receptivas a la acción en materia de políticas. Mejorar la educación o la inclusión financiera puede ser alguna de ellas. Mejorar la seguridad, aunque en sí mismo es uno de los retos más difíciles, también parece ser un punto de entrada crítico dado que la violencia se encuentra en el centro de los círculos viciosos descritos anteriormente.

42 Sin embargo, estos resultados pueden ser obsoletos, ya que los bancos han ampliado cada vez más el acceso a los préstamos y otras herramientas financieras para los consumidores que reciben remesas. Investigaciones más recientes en otros países encuentran evidencia causal de que la recepción de remesas conduce a una mayor deuda de consumo (Ambrosius y Cuecuecha, 2014).

Oportunidades: basarse en las ventajas

Aprovechando al máximo las remesas

181. Es probable que las remesas sigan siendo una importante fuente de ingreso para muchos hogares salvadoreños. Aunque los migrantes salvadoreños en los Estados Unidos envían un bajo porcentaje de su ingreso, alrededor del 13 por ciento, en comparación con los hondureños (27 por ciento) o los guatemaltecos (30 por ciento) (CEMLA, 2014), las tendencias de los envíos han permanecido muy estables y dirigidas por las condiciones del mercado laboral en los Estados Unidos. Además, el flujo de migrantes aún continúa. Al preguntarles si tienen intenciones de migrar dentro de los próximos tres años, más del 23 por ciento de salvadoreños respondió que tienen la intención de migrar, uno de los niveles más altos entre los países latinoamericanos (encuestas LAPOP 2012). Tal como se discutió anteriormente, dado que la correlación más importante de la intención de migrar es la edad (es más probable que los individuos más jóvenes reporten la intención de migrar) y tomando en cuenta que la población aún muy joven (ver la pirámide de población en la Figura 6o), es probable que El Salvador continúe experimentando la emigración y, a su vez, recibiendo remesas aún más elevadas.

182. ¿Cómo pueden las remesas conducir a mayores tasas de ahorro e inversión? La educación y las instituciones son esenciales. La literatura disponible sugiere que las remesas son más efectivas para elevar la inversión y el crecimiento en los países con más altos niveles de capital humano, fuertes instituciones y un buen entorno de políticas (Calderón y otros, 2008:366). Esto ofrece una justificación adicional para abordar la educación y habilidades, y la capacidad del Estado.

183. La educación no solo ayudará a maximizar el impacto de las remesas sino que también es una restricción vinculante dentro y fuera de sí misma. La disminución en el incremento de ingresos por educación secundaria desde 1998 ha llevado a algunos a argumentar que solamente existe una demanda limitada de fuerza laboral educada y, por lo tanto, no hay evidencia de que esto sea una restricción vinculante para el crecimiento (USG-GoES, 2011). Sin

embargo, el porcentaje de empresas en la Encuesta de Empresas que menciona una fuerza laboral inadecuadamente educada como su obstáculo más grande se ha duplicado entre 2006 y 2010, del 3.7 al 7.4 por ciento (el cual ahora está por encima del promedio de los países de renta media baja). Además, el 30 por ciento de las empresas identifica a una fuerza laboral inadecuadamente educada como una gran restricción, comparada con únicamente el 6 por ciento de las empresas que identifica las regulaciones laborales como una gran restricción. El 60 por ciento de las empresas menciona que las habilidades más difíciles de encontrar en las contrataciones son las técnicas (que incluyen el pensamiento analítico, la habilidad de hablar un idioma extranjero y de resolver problemas). También hay evidencia de que la oferta educativa no satisface adecuadamente la demanda del sector de ciencia y tecnología (UNCTAD, 2011). Los esfuerzos de desarrollo y capacitación de la fuerza laboral pueden resultar en la mayor creación y atracción de empleo calificado (USAID, 2008). En general, cada vez existe más evidencia de que la educación es una restricción vinculante para el crecimiento.

184. Explorar formas para incrementar la tasa de ahorro de las remesas también sería importante. Aunque históricamente las remesas en El Salvador se han gastado en bienes de consumo, recientes investigaciones sugieren que la creación de herramientas que permitan a los inmigrantes tener más control sobre cómo se gastan las remesas conduciría a más ahorros e inversión. En un escenario de experimento aleatorio, Ambler, Aycinena y Yang (2014), encontraron que entregar fondos paralelos para remesas educativas en El Salvador llevó a mayores gastos educativos (US\$3.72 por cada dólar recibido), mayor asistencia a escuelas privadas, y menos oferta de mano de obra juvenil. Sin embargo, la tasa de utilización por parte de los migrantes fue baja, solo el 18.5 por ciento de los migrantes que participaron en el programa ofreció un fondo paralelo de 3:1, mientras que el 6.9 por ciento de migrantes ofreció un fondo paralelo de 1:1. En un ensayo aleatorio separado, llevado a cabo entre inmigrantes salvadoreños en el área metropolitana de Washington, DC, Ashraf y otros (2015) encontraron que los remitentes de las remesas preferirían que las remesas fueran ahorradas en una tasa mayor que los beneficiarios de las remesas (21.2 por ciento versus 2.6 por ciento). Adicionalmente, cuando a los migrantes se les dio más control sobre cómo eran gastadas las remesas a través de cuentas de ahorro compartidas, los remitentes enviaron más y el hogar beneficiario

ahorró más. En un evento relacionado, los avances tecnológicos han facilitado la creación de cuentas de ahorro de compromiso que pueden ser adaptadas a las metas de un individuo y pueden ayudar a incrementar las tasas de ahorro. En vista de los bajos niveles de inclusión financiera, explorar esquemas innovadores a través de la banca móvil pudiera valer la pena.

Aprovechando al máximo la proximidad geográfica y cultural a los grandes mercados

185. La experiencia de El Salvador confirma que los acuerdos comerciales crean oportunidades, pero no garantizan resultados. Los beneficios de los acuerdos comerciales parecen estar relacionados con una agenda complementaria que incluye la calidad de las instituciones, capital humano, infraestructura, y adopción y actualización tecnológica. En el caso de Centroamérica, esta agenda complementaria es grande (ver López y Shankar, 2011). En la última Encuesta de Empresas, el 27 por ciento de las empresas identificó las regulaciones aduanales y de comercio como

una gran restricción, mientras que el 32 por ciento identificó al transporte como una gran restricción. Es probable que el mejoramiento de la conectividad dé un impulso a las exportaciones. Las estimaciones de la simulación del modelo de CGE sugieren que una reducción en los costos comerciales de alrededor del 18 por ciento (equivalente a lograr los mismos costos de transporte que en el corredor EE.UU.-Costa Rica) incrementaría las exportaciones en alrededor del 1 por ciento, aunque también incrementaría las importaciones en alrededor del 1.5 por ciento (ver el Recuadro 5).

186. La proximidad geográfica y cultural de El Salvador con Estados Unidos ofrece una oportunidad significativa. El hecho de que la población de El Salvador está muy familiarizada con la cultura y el mercado de Estados Unidos representa un posible beneficio. La proximidad geográfica a Estados Unidos es un factor contribuyente, además de tener un vibrante centro de conexión de transporte aéreo, al desarrollo de mercados de exportación para algunos servicios, como el servicio de mantenimiento de aviones de aerolíneas. La proximidad a Estados Unidos es uno de los factores que están apoyando el desarrollo de la

Recuadro 5. Implicaciones de bajar los costos comerciales: resultados de una estimación del modelo de CGE

Utilizando un modelo de CGE, GTAP, se simuló un incremento en la eficiencia de los costos comerciales para el comercio entre Estados Unidos y El Salvador, bajando sus costos al nivel de Costa Rica, quien tiene el mejor desempeño regional en términos de costos de importación con Estados Unidos. El costo del comercio bilateral entre Estados Unidos y Costa Rica es de US\$80 por envío en 2011, mientras que para El Salvador se sitúa en US\$95; por lo tanto, se simuló una mejora del 18.7 por ciento en la eficiencia de los servicios de transporte para el comercio.

Se espera que el impacto macroeconómico general de la reducción de los costos comerciales sea menor debido al tamaño del shock, incrementando los precios internos en solo 0.1 por ciento y los salarios de los trabajadores no calificados en 0.5 por ciento. El mayor descenso en precios se espera en textiles y confección (0.3 por ciento) y en bienes manufacturados (0.1 por ciento).

Aunque la producción global de El Salvador apenas cambiaría, se espera que algunos sectores experimenten cambios notables en la producción como resultado del cambio simulado en los costos comerciales. Se espera que el mayor crecimiento ocurra en el sector textil y confección, que crecería 1.9 por ciento. La mayor reducción se espera en el sector de otros bienes manufacturados, el cual se espera que se contraiga 0.9 por ciento.

La reducción en costos comerciales también tendría una implicación notable en las exportaciones de El Salvador, cuyo volumen se espera que crezca 1 por ciento, con un mayor incremento en el sector textil y confección (3.4 por ciento). Por su parte, se espera un crecimiento de 1.5 por ciento de las importaciones, con un mayor incremento en importaciones de granos (3 por ciento) y textiles y confección (2.4 por ciento).

industria del software en la vecina Guatemala. Esto se debe a que, gracias al abundante flujo de personas desde y hacia los Estados Unidos, los desarrolladores de contenido digital están muy en contacto con la cultura norteamericana, lo cual les brinda una ventaja competitiva. Estar en la misma zona horaria que Estados Unidos y contar con una fuerza laboral calificada, con buenos conocimientos del idioma inglés, son posibles factores que dirigen la ventaja competitiva de El Salvador.

Aprovechando al máximo la integración regional

187. La integración de mercados y redes de infraestructura tienen un poder extraordinario para estimular el crecimiento a través del aumento de la eficiencia, desbordamientos tecnológicos e inversión. Sin embargo, a pesar de varios indicios positivos en cuanto a cooperación económica, la promesa de una mayor integración regional entre los países centroamericanos sigue sin cumplirse en gran medida. Esfuerzos a nivel de Centroamérica por formar vínculos económicos regionales más grandes se han estado llevando a cabo por décadas, más notablemente del lado del comercio, extendiéndose desde el establecimiento del Mercado Común Centroamericano en la década de 1970 hasta el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana, y el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos-Centroamérica.

188. Se han logrado varios éxitos importantes de integración fuera del comercio, incluyendo el sector de energía. El Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) es un proyecto de línea de transmisión que nació en junio de 2013 y conecta las redes de electricidad de Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Aunque sus beneficios han sido limitados a la fecha, esa interconexión podría mejorar las oportunidades de inversión para proyectos de energía a gran escala, así como mejorar la eficiencia y la seguridad del suministro de electricidad en Centroamérica. La integración con México, especialmente en el área de energía, también podría ayudar a bajar los costos energéticos. La interconexión financiera también está elevándose; casi todos los bancos en la región están expandiendo sus operaciones a países vecinos, aunque las diferencias en los marcos jurídicos y reguladores han limitado una mayor conexión.

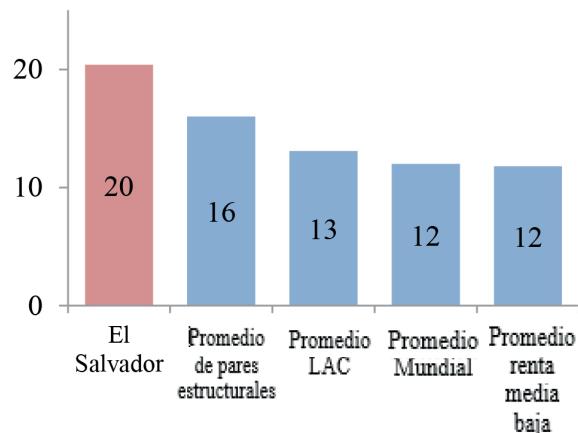
189. Sin embargo, Centroamérica no ha obtenido los beneficios esperados de los esfuerzos de integración. Los exportadores no han experimentado un crecimiento apreciable en las líneas o mercados de exportación desde la firma de los tratados regionales de libre comercio. El comercio bilateral en Centroamérica sigue siendo una agenda de oportunidades en su mayoría sin aprovechar, tal como se evidencia en la elasticidad negativa del comercio bilateral para diferentes factores, incluyendo la colindancia y la distancia ajustada por el tiempo (Marcelo y otros, 2010). Este potencial sin aprovechar se puede atribuir a deficiencias en infraestructura, trámites engorrosos y congestión en los cruces fronterizos que limitan el comercio, aun cuando las distancias son cortas. La mala calidad de las carreteras, particularmente en las carreteras rurales secundarias y no pavimentadas, ha llevado a que los precios de transporte por carretera promedien 17 centavos por tonelada-kilómetro en Centroamérica, uno de los costos de transporte por carretera más altos del mundo (Osborne y otros, 2014). Además, las reformas portuarias aún están pendientes. Los trámites aduaneros engorrosos, la falta de armonización regulatoria (por ejemplo, en términos de normas fitosanitarias para exportaciones agrícolas), pocos lazos comerciales establecidos, una industria de transporte marítimo atomizada, el escaso intercambio de información sobre carga y carga de retorno en el transporte de camiones, y relativamente pocas opciones y competencia para embarques limitan también los beneficios de los tratados de libre comercio. Los costos de transporte y logística pueden exceder el 50 por ciento del precio final de los bienes comerciados. Se ha estimado que las exportaciones intra-regionales en Centroamérica se podrían duplicar si la región lograra los factores de colindancia y tiempo distancia de una región verdaderamente integrada (Marcelo y otros, 2010).

Aprovechando al máximo la base manufacturera

190. El Salvador retiene una base manufacturera relativamente grande. Con un valor agregado del 20 por ciento, la manufactura está significativamente más arriba que el grupo de comparadores (ver la Figura 77). Este alto porcentaje de manufactura no es simplemente el resultado del auge de la maquila en la década de 1990. En efecto, El Salvador tiene una larga tradición de manufactura desde hace décadas, y se estableció al principio como el centro manufac-

turero de Centroamérica. Además de la manufactura, El Salvador también fue un pionero en otras áreas de actividad tecnológicamente avanzadas, tales como la energía geotérmica, que comenzó a producir en 1975 y de la cual se ha convertido en líder regional. Hay un número de nichos industriales donde El Salvador ha visto un significativo crecimiento de las exportaciones. Tal como se muestra en la Figura 78, las exportaciones de químicos orgánicos, fibras sintéticas y telas especiales se han sextuplicado o más desde 2005, mientras que las exportaciones de plásticos casi se han triplicado desde 2005. Los plásticos se han convertido ahora en el segundo mayor bien de exportación después de los textiles (en una clasificación de exportaciones de 98 grupos de productos). El incremento en la exportación de plásticos, que pasó del 3 por ciento de las exportaciones totales en 2005 al 6 por ciento de las exportaciones totales en 2013, así como grupos relacionados como fibras sintéticas, sugiere una creciente competitividad de El Salvador en el clúster de plásticos-fibras sintéticas. La introducción planificada de gas natural a través del puerto de Acajutla, aunque principalmente para generación de energía, también ofrece una oportunidad para la disponibilidad de materia prima de bajo costo, mejorando adicionalmente la competitividad de esta industria. Aunque este análisis no pretende ser integral, sugiere que es realista que El Salvador se apoye en las fortalezas existentes de su base manufacturera.

Figura 77: Base manufacturera más grande que en otros países. Porcentaje de manufactura en valor agregado (porcentaje del PIB, promedio de 2001-2013).



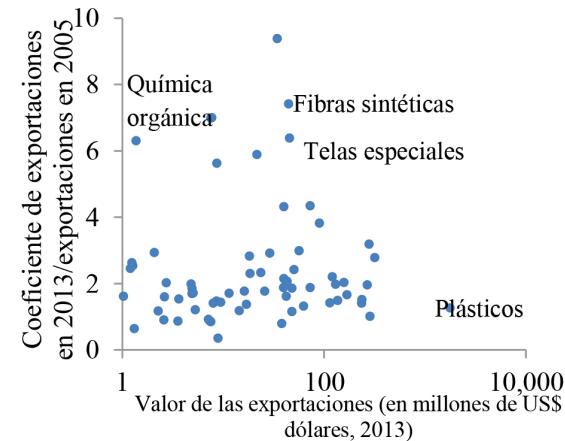
Fuente: Banco Mundial.

191. Los análisis disponibles sugieren un número de subsectores de manufactura que están creciendo. Basándose en el “espacio de productos” y en un análisis de ventaja comparativa revelada y productividad de la mano de obra por sector, Amaya y Cabrera (2013) sugieren que, en efecto, existen varios grupos de actividad económica que tienen gran potencial para El Salvador. Estos incluyen un amplio rango de actividades, desde aeronaves especiales y refrigeradoras a medicinas, fibras sintéticas, alcohol y pintura. Algunos grupos de manufactura de El Salvador son lo suficientemente sofisticados como para poder exportar vacunas y hormonas, o ser parte de cadenas de valor globales que producen teléfonos inteligentes. La identificación de cuellos de botella específicos que pueden estar impidiendo un mayor crecimiento de estos nichos sería una contribución importante de las políticas públicas.

192. Algunos de esos sectores ya muestran una ventaja comparativa revelada. Aunque un análisis de la ventaja comparativa revelada es necesariamente retroactivo, darle una mirada puede ayudar a identificar grupos donde podría concretizarse un mayor crecimiento a corto plazo. El clúster alrededor de plásticos, que fue identificado como de alto crecimiento, es un ejemplo de los que ya han alcanzado una ventaja comparativa revelada (ver la Figura 79).

Figura 78: Desempeño dinámico de las exportaciones en sectores manufactureros seleccionados.

Valor de las exportaciones por sector (en millones de US\$, 2013) en el eje horizontal; proporción de exportaciones en 2013 en relación a exportaciones en 2005, por sector.



Fuente: Banco Central de El Salvador.

Recuadro 6. La historia de Texas Instruments en El Salvador (y la pérdida casi total de un clúster de exportación)

Mucho antes de la llegada de Intel a Costa Rica, otra firma líder en electrónica del momento puso sus ojos en Centroamérica. En 1973, Texas Instruments inauguró en El Salvador lo que eventualmente se convertiría en su planta manufacturera más importante fuera de los Estados Unidos. Texas Instruments no estaba solo. En su apogeo a finales de la década de 1970, había plantas manufactureras para muchas otras compañías electrónicas, incluyendo IBM, Xerox, AVX Ceramics y Dataram. El espacio de productos, que ofrece un mapa de las exportaciones del país marcado con cuadros negros en la red de productos que se muestra en la columna derecha de este recuadro, muestra que El Salvador tuvo una importante presencia de exportaciones de aparatos electrónicos en 1980 (ver la Figura del Recuadro). Los componentes electrónicos, como los que se muestran a continuación, orgullosamente exhibían una referencia de ser hechos en El Salvador:

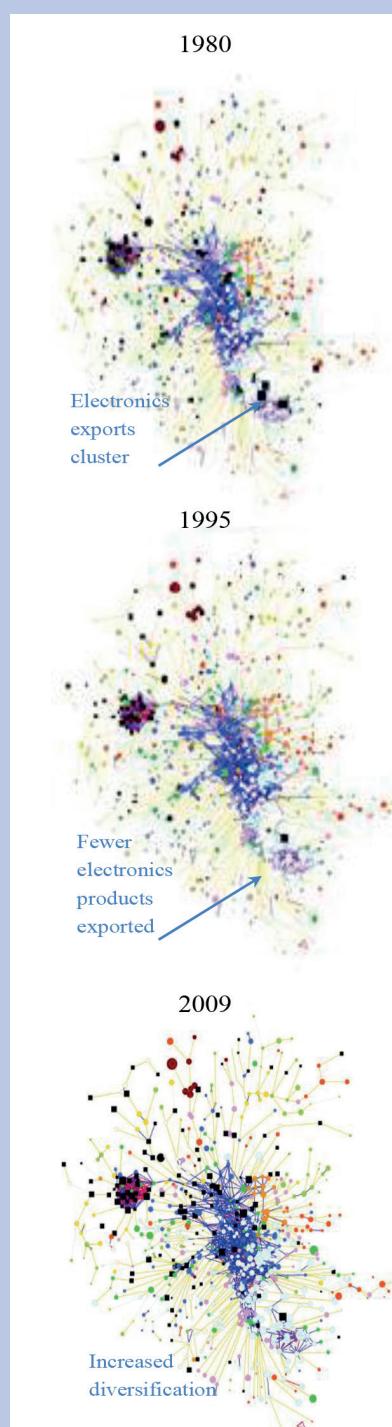


La llegada de Texas Instruments a El Salvador siguió la adopción de la Ley de Fomento de Exportaciones de 1974, que ofreció exenciones de impuestos, repatriación de beneficios sin restricciones, garantías contra la expropiación, y una agencia especializada de reclutamiento de trabajadores. Texas Instruments operó en la Zona Franca de San Bartolo y contrató en su punto máximo a alrededor de 5,000 trabajadores en dos instalaciones manufactureras, y recurrió a 300 proveedores locales.

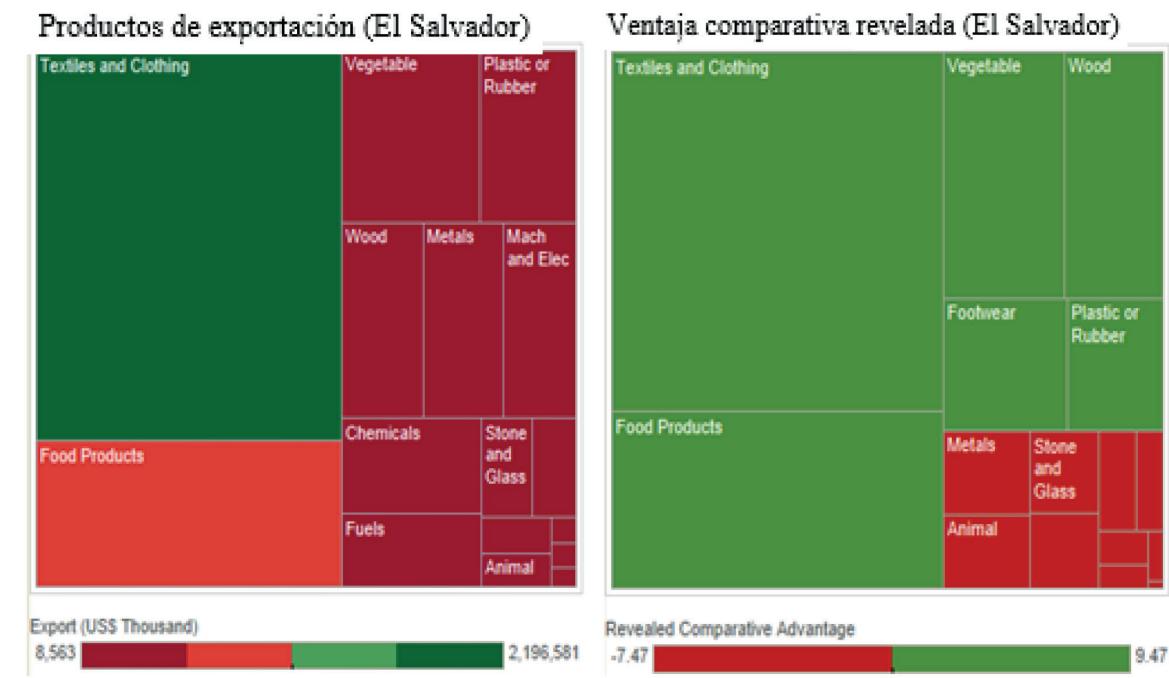
Al igual que la mayoría de empresas extranjeras, Texas Instruments cerró sus operaciones en El Salvador a principio y a mediados de la década de 1980, debido en parte a las difíciles condiciones operativas en medio de la guerra civil. En los primeros años de la década de 1980, se estima que las salidas de capital excedieron US\$1 mil millones. El prometedor clúster de electrónicos no sobrevivió. El espacio de productos para 1995 muestra una presencia mucho más reducida en las exportaciones de electrónicos y, de hecho, una importante reducción en la diversificación de las exportaciones. Aunque es difícil recuperar el equilibrio en un mercado de rápida evolución como el de electrónicos, y de hecho el sector de electrónicos todavía no ha regresado a El Salvador, el espacio de productos para 2009 muestra un prometedor incremento en la diversificación de las exportaciones.

Fuente: Bleakley (1984), Ibarra (2010), Amaya y Cabrera (2013).

Exportaciones en el espacio de productos



**Figura 79: En sectores como plásticos, ya existe una ventaja comparativa revelada
Exportaciones y ventaja comparativa revelada (2012)**



Fuente: Banco Central de El Salvador.

193. Un número de empresas exitosas ha demostrado que las oportunidades identificadas anteriormente se pueden concretizar. Las fortalezas y oportunidades señaladas anteriormente no son solamente teóricas. El Recuadro 7 ofrece ejemplos concretos de empresas que han sobrevivido y prosperado aprovechando al máximo la base manufacturera

del mercado regional centroamericano, y la proximidad geográfica y conectividad con grandes mercados. Estas son empresas que están generando empleo manufacturero calificado y donde la productividad de la mano de obra se encuentra a menudo en el orden de US\$40,000 al año.

Recuadro 7. Brotes verdes - ejemplos seleccionados de empresas que han prosperado.

Aprovechando al máximo la todavía gran base manufacturera

El único sobreviviente del clúster de electrónicos discutido en el Recuadro 6 fue una subsidiaria de AVX Corporation. Fundada en 1977, la planta en El Salvador manufacturaba componentes electrónicos pasivos, dispositivos de interconexión y productos relacionados. Creció hasta convertirse en el empleador más grande en el área local, con 1,600 empleados en 1992 (a partir de 350 al inicio de sus operaciones). Con la ayuda de MIGA, para cubrir el riesgo de la guerra y disturbios civiles, la compañía continuó ampliando su capacidad de producción durante la década de 1990, alcanzando un total de 3,000 trabajadores en 2010 y ventas anuales totales de más de US\$120 millones. La planta, que todavía se encuentra ubicada en la Zona Franca de San Bartolo, absorbió líneas de producción de otras afiliadas de AVX que fueron cerradas en México y la República Checa, cuando la compañía de cartera integró verticalmente su producción de capacitores. Este caso ejemplifica cómo El Salvador puede aprovechar al máximo su todavía gran base manufacturera.

Aprovechando al máximo la integración regional

Bon Appetit fue fundado en 1982 por la familia Zablah, con la idea de exportar alimentos étnicos para los trabajadores migrantes en los Estados Unidos (el “mercado nostálgico”). Aunque las exportaciones nostálgicas no despegaron en ese momento, la compañía sobrevivió en la década de 1980 abasteciendo al ejército salvadoreño. Al tratar de diversificar sus fuentes de ingreso, la compañía comenzó a experimentar con bebidas no carbonatadas y lanzó una bebida embotellada llamada Frutsi, que fue un éxito e impulsó la apertura de una nueva planta en La Libertad. La nueva planta les permitió lograr un trato de empacado y regalías con las bebidas Del Monte.

Con la apertura de la economía a principios de la década de 1990, el país redujo los aranceles sobre bienes importados, con lo cual introdujo competencia. El contrato con el ejército terminó y Del Monte cambió su acuerdo de regalías a un acuerdo de manufactura con reducidos márgenes de ganancias. La compañía necesitaba reinventarse, y reunió US\$2 millones de capital a través de la venta del 30 por ciento de sus acciones a la Corporación Interamericana de Inversiones (IIC, por sus siglas en inglés), para modernizar su planta y producir la bebida deportiva Gatorade para Quaker (lo cual significó dejar ir las líneas de negocios de alimentos). La compañía creció e incrementó su productividad a través de la obtención de permisos de turnos de 12 horas (lo cual fue visto como la clave para la rentabilidad y el mayor crecimiento).

En 2000, Quaker fue adquirido por PepsiCo, lo cual abrió las puertas para el diálogo con la embotelladora regional Central American Bottling Corporation (CABCORP), el socio embotellador preferido de PepsiCo. CABCORP adquirió el 50 por ciento de la compañía en 2002 y amplió la capacidad de producción. La compañía continuó creciendo y comenzó a exportar grandes volúmenes a Guatemala, Honduras y Nicaragua. Después de 6 años de líneas de producción incrementadas, CABCORP incrementó su participación en la propiedad al 95 por ciento en 2009 (cambiando el nombre de la compañía a Livsmart). Al ser parte de una compañía más grande, Livsmart pudo enfrentar la competencia cada vez grande, ya que en 2008 la compañía mexicana Jumex inauguró su moderna planta procesadora y embotelladora de jugos (inversión de US\$20 millones) desde donde exporta a más de 20 países y sirve al mercado centroamericano. A finales de 2012, Livsmart generó el 17 por ciento de todo el EBITDA de CABCORP o aproximadamente US\$21.3 millones, con ventas de más de US\$130 millones. Brindó servicios en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Puerto Rico, Haití, República Dominicana, México y Estados Unidos (principalmente al sur de Florida y Texas).

Aprovechando al máximo la proximidad a grandes mercados

Aeroman es una compañía dedicada al mantenimiento aeronáutico, reparación y reacondicionamiento (MRR) de aeronaves (mantenimiento de fuselaje, no mantenimiento de turbina). Su historia se vincula indirectamente con la de TACA (actualmente AVIANCA), la cual se remonta a Honduras en 1931. TACA fue fundada por el neozelandés Lowell Yerex, con la idea de tener una franquicia de TACA en cada país latinoamericano para ofrecer servicios de transporte aéreo. Después de experimentar problemas financieros, solamente quedó TACA International con su sede en San Salvador, que fue vendida a Howard Hughes a mediados de la década de 1940, y a la familia Kriete de El Salvador. En 1985, el departamento de mantenimiento de la compañía se trasladó a El Salvador y creó Aeroman para poder operar localmente. La compañía operó normalmente durante los siguientes cinco años, brindando servicio a 7 aviones de TACA. Sin embargo, en 1992, TACA firmó una alianza estratégica con Copa Airlines de Panamá y posteriormente tomó el control de AVIATECA de Guatemala, LACSA de Costa Rica y NICA de Nicaragua. Esto más que cuadruplicó la flotilla de TACA a 30 aviones, y Aeroman tuvo que aumentar su capacidad de servicio. Aeroman construyó un nuevo hangar en 1994 con capacidad de 4 áreas de estacionamiento de aviones (medida de la capacidad para dar servicio a un avión al mismo tiempo, donde 1 área de estacionamiento = 1 avión) para poder dar servicio a la flotilla de TACA y dejar el 25 por ciento de la capacidad de espacio para brindar servicio a terceros. Hasta la fecha, Aeroman ha empleado 700 trabajadores altamente calificados. En términos generales, el costo más alto de un MRR es el salario de sus empleados (70 por ciento) y mientras más alta es la productividad de sus empleados, más altas son las posibilidades de obtener nuevos clientes (ya que ofrecerá precios más bajos por sus servicios).

La estrategia de crecimiento funcionó y nuevos clientes se inscribieron para el servicio de mantenimiento, aprovechando la estratégica ubicación geográfica del aeropuerto de El Salvador y, en particular, su proximidad al mercado norteamericano. A pesar de las desafiantes condiciones del mercado después del 11 de septiembre, las 4 áreas de estacionamiento de aviones fueron totalmente utilizadas en 2003. Para continuar creciendo, Aeroman decidió buscar un socio con reputación mundial como un MRR. En 2006, Servicios Técnicos de Air Canada (ACTS) compró el 80 por ciento de Aeroman por US\$44.7 millones y planeó invertir US\$110 millones para ampliar la capacidad de 4 a 16 áreas de estacionamiento de aviones en 2016. Aeroman continuó agregando un área de estacionamiento de aviones al año, alcanzando 12 “líneas de producción” en 2011. Los resultados en El Salvador fueron fenomenales, con más de 2,300 empleados e ingresos de alrededor de US\$120 millones. En contraste, las operaciones de ACTS de Canadá estaban batallando y Aeroman fue puesto a la venta. Después de un proceso de licitación, la familia Kriete compró de regreso el control del 80 por ciento de Aeroman.

La demanda de los servicios de Aeroman continuó creciendo y, en 2014, las 12 áreas de estacionamiento de aviones fueron totalmente utilizadas. Una vez más, Aeroman tiene nuevos planes de expansión. La expansión abrirá nuevo camino mundialmente, ya que ningún MRR en el mundo tiene más de 12 áreas de estacionamiento de aviones en un solo lugar. Además de las ventajas de la proximidad al mercado norteamericano, la expansión de Aeroman ha sido posible gracias a las eficaces leyes y regulaciones con respecto al aeropuerto, la autoridad portuaria, las excepciones fiscales para zonas francas (el aeropuerto es una de ellas), la excelente mano de obra manual encontrada en El Salvador, y un memorando de entendimiento firmado con las autoridades gubernamentales para mantener el ambiente operativo tal como está. El futuro crecimiento dependerá de una reforma de la Ley Aeronáutica que facilite la entrada de nuevas aerolíneas y clientes.

Fuentes: Entrevistas con Jorge Zablah, fundador de Bon Appetit y Ernesto Ruiz, Presidente de la Junta y ex-Director Ejecutivo de Aeroman, informes financieros de AVX, Análisis de las Políticas de Inversión El Salvador 2010 UNCTAD, MIGA, Actualización anual del Informe de Alimentos al Detalle 2013/14 del Departamento de Agricultura de EE.UU., Alimentos al Detalle en El Salvador, Memorando de Oferta de The Central American Bottling Corporation, 23 de mayo de 2013.

b. Priorización

Enfoque de priorización

194. El enfoque seguido en este DSP ha pretendido identificar prioridades para acelerar el avance hacia la meta de estimular la prosperidad compartida. La priorización está firmemente anclada en un número de criterios explícitos.

Primero, la medida en la cual las mejoras en un área dada tendrían impactos sustanciales en la doble meta de erradicar la pobreza y fomentar la prosperidad compartida. Por ejemplo, el análisis en los capítulos 2, 3 y 4 consideró explícitamente cómo cada uno de los temas analizados afectaba al 40 por ciento más pobre. Segundo, este DSP también consideró el horizonte de tiempo de los impactos, ya sea que el mejoramiento en un área en particular pueda ser una precondición o complementar el avance en otras áreas. Finalmente, la priorización también consideró explícitamente la fortaleza de la evidencia y la factibilidad de tomar acción, tomando nota de las dificultades en un número de áreas (pero sin descontar un área como una prioridad por estas razones).

195. Al identificar las prioridades, el enfoque seguido tomó en cuenta un número de consideraciones particularmente relevantes en el caso de El Salvador. En vista de los numerosos retos enfrentados por el país, un enfoque excesivamente mecánico arriesgaría que se perdieran importantes matices y resultara en una lista simplista de prioridades. En la práctica, el enfoque siguió tres consideraciones clave, como se detalla a continuación:

196. Primero, dado que el análisis identificó la existencia de dinámicas de autorefuerzo, los puntos de entrada que podrían ayudar a romper esos círculos viciosos fueron identificados como prioridades. Basarse en las fortalezas existentes del país también fue considerado. La base para este énfasis resulta de tomar en cuenta áreas que complementan el avance en otras áreas. En el caso de El Salvador, esto demuestra ser un aspecto crítico para derivar prioridades. Todo esto condujo a la identificación de tres áreas donde los instrumentos de políticas podrían ayudar a abordar los círculos viciosos: (i) fortalecimiento de la prevención de la violencia y la aplicación de la ley; (ii) mejoramiento de la educación y habilidades para competir; y (iii) mejoramiento de los servicios productivos e inclusión financiera.

197. Segundo, las áreas donde el mejoramiento en un área particular puede ser una condición sine qua non para el progreso también debían ser identificadas como prioridades. Cualquier esfuerzo para informar la discusión pública de las prioridades del país sería negligente si obviara esas áreas donde es necesario tomar acción para evitar consecuencias significativamente negativas. Esto condujo a la identificación del fortalecimiento de la situación fiscal como un área prioritaria.

198. Tercero, se dio consideración a asuntos estructurales transversales que complementaran el progreso en diferentes áreas. En algunos casos, el avance sería mucho mayor si se pudieran decretar algunos cambios estructurales. Por su propia naturaleza, esos cambios tendrían un amplio impacto en un número de áreas. Esto llevó a la identificación de la importancia de forjar consenso político para crear un Estado más transparente y eficiente, y mejorar la resiliencia del país a desastres causados por eventos naturales como elemento crítico para el sostenimiento de los avances.

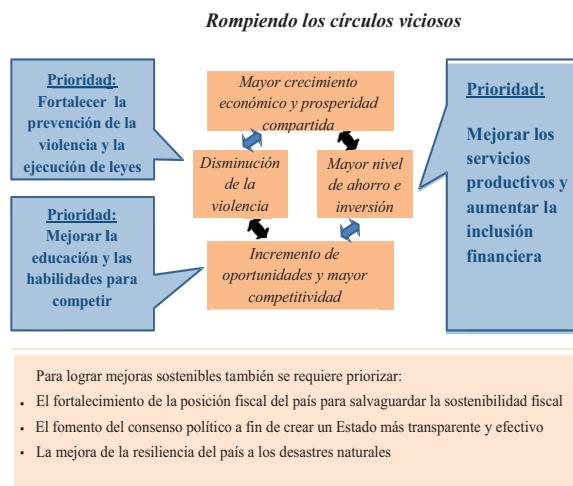
199. Las prioridades identificadas también fueron informadas por consultas extensas con las partes interesadas en el país. En términos del proceso, el DSP se ha basado en abundantes antecedentes que han identificado restricciones clave para el crecimiento económico, inclusión y sostenibilidad, y ha llevado a cabo consultas con grupos interesados y expertos en El Salvador.

Prioridades - la necesidad de un 'gran empuje'

200. Romper los círculos viciosos identificados requerirá un 'gran empuje'. Es improbable que las intervenciones marginales ayuden a romper la dinámica de autorefuerzo que ha mantenido a El Salvador atrapado en un círculo vicioso que vincula el bajo crecimiento económico, las altas tasas de migración y las altas tasas de violencia. Dados los numerosos retos enfrentados por el país, un enfoque mecánico para identificar prioridades pasaría por alto importantes matices y resultaría en una lista simplista de prioridades. En la práctica, el enfoque seguido para identificar prioridades tomó en cuenta tres consideraciones clave. Primero, dada la existencia de la dinámica de autorefuerzo, los puntos de entrada que podrían ayudar a romper esos círculos viciosos fueron identificados

como prioridades. Segundo, las áreas donde el mejoramiento puede ser una condición sine qua non para el progreso también fueron identificadas como prioridades. Tercero, se dio consideración a cuestiones que podrían complementar el progreso en diferentes áreas. El resto de esta sección detalla la justificación para cada una de las áreas identificadas como una prioridad en la Figura 8o.

Figura 8o: Prioridades



Fortalecimiento de la prevención de la violencia y aplicación de la ley

201. La importancia de fortalecer la prevención de la violencia y la aplicación de la ley se deriva de los altos costos sociales y económicos impuestos por el crimen y la violencia. Desde 2000, las tasas de homicidios en El Salvador han estado entre los primeros 5 países del mundo, en 30 por cada 100,000 habitantes. Dicha tasa es cinco veces la del promedio mundial, y alcanzó un pico de 60 homicidios por cada 100,000 habitantes antes de que una tregua entre pandillas (maras) fuera acordada en marzo 2012. El costo económico de esta violencia es muy alto, 11 por ciento del PIB anualmente, incluyendo pérdidas materiales, seguridad pública y privada, y costos de salud. La ampliamente generalizada disponibilidad de pequeñas armas de fuego facilitó la expansión de la violencia. Las maras, creadas entre las comunidades migrantes salvadoreñas en Estados Unidos, han alimentado aún más la violencia, ya que sus miembros regresaron a El Salvador (ya sea deportados o voluntariamente) e introdujeron al país una empresa criminal que sedujo a los jóvenes, brindándoles un

sentido de identidad. Actualmente, las maras cuentan a decenas de miles entre sus miembros. Este ambiente ha sido favorable para el tráfico de drogas. Además de pagar los costos de la seguridad privada, que están entre los más altos en el mundo, existe evidencia cada vez mayor de que el temor al crimen, las extorsiones en particular, motivan a algunos negocios a salirse del mercado por completo.

202. Niveles de crimen y violencia significativamente bajos tendrían un impacto positivo en el crecimiento económico, inclusión y sostenibilidad.

En términos del impacto de la doble meta de erradicar la pobreza e impulsar la prosperidad compartida, el 40 por ciento más pobre sobresale por ser quien tiene más que ganar de una reducción del crimen y la violencia, ya que a menudo es la población más afectada por estos flagelos. Niveles de crimen y violencia más bajos implicarían una reducción en los costos de producción, ya que se reducen los gastos asociados con la “compra” de protección. Las empresas más pequeñas serían las más beneficiadas en términos relativos, con un posible impacto positivo sobre empleo y, por consiguiente, en la inclusión. Además, una caída en los niveles de crimen y violencia puede incentivar a los migrantes a regresar, y, en preparación para su regreso, a invertir en sectores como bienes raíces. Con oportunidades más atractivas, los migrantes pueden regresar al país e invertir y retransferir habilidades. Una baja en los niveles de crimen y violencia también puede ser una ventaja para crear fuertes cadenas de valor, posiblemente contribuyendo a un incremento en las exportaciones y la apertura de espacio para nuevas áreas de actividad económica, tales como el turismo. La reducción de los niveles de crimen y violencia mejora la sostenibilidad social, y la credibilidad y legitimidad del Estado.

203. Abordar el crimen y la violencia complementaría el avance en otras áreas prioritarias y ayudaría a romper el círculo vicioso de bajo crecimiento-migración-bajo crecimiento.

Aunque la recopilación de datos en esta área podría mejorarse, la evidencia que apoya el vínculo entre el crimen y la violencia, y la doble meta de erradicar la pobreza y fomentar la prosperidad compartida, parece ser fuerte. Abordar el crimen y la violencia apoyará otras prioridades, en particular la educación, ya que el temor al crimen puede ser un factor que está detrás de las altas tasas de abandono. Cualquier estrategia para reducir el crimen y la violencia debe ser necesariamente a largo plazo, y debe estar dirigida a una mejor rendición

de cuentas del Gobierno, mayor transparencia de las acciones públicas para contener la impunidad, y fortalecimiento del sistema judicial. En el mediano y largo plazo, hay puntos de entrada alrededor de la creación de oportunidades de ingreso y aprendizaje para alejar a la juventud de las organizaciones criminales, a través del ofrecimiento de incentivos y habilidades para que los miembros de las pandillas las abandonen, y del trabajo con poblaciones en prisión para facilitar la reincisión después de cumplir sus condenas.

Mejoramiento de la educación y las habilidades para competir

204. Mejorar la educación y las habilidades tendría un impacto positivo en el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad. Mejores resultados de aprendizaje, aún con los actuales niveles de asistencia, equiparían mejor a los jóvenes para la adquisición de las habilidades necesarias en el mercado local o en los mercados donde la gente migra. Una población más educada y preparada en el mercado local aliviaría los costos relativamente elevados de mano de obra. Para los migrantes, esto representará mejores oportunidades en el extranjero y posiblemente remesas más cuantiosas hacia el país. Además, el país puede seguir una política activa de capacitación de migrantes centrada en habilidades que faciliten el ingreso a seleccionados mercados laborales en el extranjero. También es probable que los resultados educativos mejorados contribuyan a tasas de retención más altas a nivel de secundaria. La educación es un elemento básico clave para otras prioridades, en particular, para la reducción del crimen y la violencia.

205. Un incremento general de los resultados educativos tendría un impacto en el crecimiento, la inclusión y la sostenibilidad. Mejores resultados de aprendizaje, aún con los actuales niveles de asistencia, equiparían mejor a los jóvenes para la adquisición de las habilidades necesarias en el mercado local o en los mercados donde la gente migra. Una población más educada y preparada en el mercado local aliviaría los costos relativamente elevados de mano de obra. Para los migrantes, esto representará mejores oportunidades en el extranjero y posiblemente remesas más cuantiosas hacia el país. Además, el país puede seguir una política activa de capacitación

de migrantes centrada en habilidades que facilitan el ingreso a seleccionados mercados laborales en el extranjero. También es probable que los resultados educativos mejorados contribuyan a tasas de retención más altas a nivel de secundaria. La educación es un elemento básico clave para otras prioridades, en particular, para la reducción del crimen y la violencia.

206. Los puntos de entrada para mejorar la educación han sido ampliamente estudiados y discutidos. Estos incluyen la educación parvularia, el mejoramiento de las habilidades y capacidades de los maestros, la medición de resultados, la introducción de TI e inglés, así como adaptar y ampliar las instituciones vocacionales y de formación existentes para responder a las necesidades del mercado. La diáspora también podría proporcionar personal capacitado que se adapte a las necesidades del mercado, por ejemplo, en el conocimiento de idiomas.

Mejoramiento de los servicios productivos e incremento de la inclusión financiera

207. La reducción de los altos costos de los servicios productivos, así como la reducción de la carga de regulaciones en las empresas, generará inversión adicional, empleo y crecimiento. Primero, en electricidad, el reto es reducir los costos económicos a largo plazo y diversificar el suministro para reducir la vulnerabilidad. Hay tecnología local disponible para incrementar el suministro geotérmico, existe potencial considerable para la energía eólica, y las instalaciones que manejan gas licuado pueden soportar incrementos en el suministro de gas. Enfrentar estos retos puede requerir una revisión del actual entorno de regulaciones. Segundo, en términos de conectividad, existen las bases para generar rápidos beneficios. La ampliación del aeropuerto en San Salvador aliviará la presión que se ha estado acumulando a medida que el crecimiento de la demanda sobrepasa la capacidad. Una mayor competencia en el transporte de carga por carretera puede reducir costos. Mejorar el acceso a la infraestructura de tecnologías de la información, como la banda ancha, podría ayudar a aprovechar al máximo los fuertes lazos que El Salvador tiene con mercados más grandes como Estados Unidos. Es necesario mejorar los servicios de aduanas para facilitar el comercio dentro del mercado centroamericano.

208. Incrementar la inclusión financiera puede ayudar a elevar el ahorro y generar inversión adicional. Aunque las tasas de interés son bajas según los estándares regionales, el acceso para la micro, pequeña y mediana empresa está restringido, lo cual limita la expansión de estos sectores generadores de empleo. Además, el bajo nivel de uso de los servicios bancarios por parte de la población representa una penalización al ahorro, con graves consecuencias a nivel micro y macro. Aunque esta es un área donde la base de la evidencia está mezclada, dado el gran potencial de recurrir a grandes flujos de remesas, se considera que es una prioridad para estimular la prosperidad compartida en el país.

Pero el progreso sostenible también requerirá priorizar:

- Fortalecer la posición fiscal para salvaguardar la sostenibilidad fiscal
- Crear consenso político para construir un Estado más transparente y efectivo
- Mejorar la resiliencia del país ante desastres naturales.

Fortalecimiento de la posición fiscal para salvaguardar la sostenibilidad fiscal

209. La sostenibilidad de la deuda pública en El Salvador depende principalmente del sosténimiento de la disciplina fiscal y de un fuerte crecimiento económico. El reto de El Salvador es estabilizar y eventualmente reducir su nivel de deuda para crear el muy necesario espacio fiscal para propósitos de crecimiento y reducción de la pobreza, y mantener los requisitos de financiamiento bajo control. Aunque el crecimiento desempeña un papel clave en garantizar la sostenibilidad de la posición fiscal, se necesitan reformas para evitar un mayor deterioro de los coeficientes de deuda. Los ajustes fiscales requerirán medidas para incrementar el ingreso, reducir/reasignar los gastos, y mejorar la gestión del gasto público así como el manejo de la deuda.

210. El fortalecimiento de la posición fiscal es un prerequisito para seguir avanzando. Los déficits fiscales y el crecimiento económico más lento desde la crisis mundial han incrementado la deu-

da pública. La deuda pública relativa al PIB subió del 40 por ciento en 2008 al 58 por ciento en 2013. No existen preocupaciones inmediatas acerca de la sostenibilidad de la deuda, pero continuar con las recientes tendencias fiscales y de crecimiento incrementaría la relación entre la deuda y el PIB hasta el 70 por ciento en 2019. Dependiendo del nivel de deuda pública que se fije como meta, la estabilización de los niveles de deuda requerirá un ajuste fiscal entre el 1.5 por ciento y el 3.5 por ciento del PIB. Actualmente, el tema fiscal más significativo es la administración de la deuda de pensiones emitida y el mejoramiento de la focalización de los subsidios a la electricidad, gas, agua y transporte. El clima actual de precios bajos del petróleo puede ofrecer una oportunidad para abordar la reforma de subsidios. Una tasa de crecimiento económico más alta aliviaría las dificultades fiscales, financiaría los gastos e inversiones prioritarias, y estimularía los ingresos del 40 por ciento más pobre. Al mismo tiempo, existe la posibilidad de movilizar ingresos fiscales adicionales, los cuales, alrededor del 15 por ciento del PIB, siguen comparativamente bajos.

Crear consenso político para construir un Estado más transparente y efectivo

211. La limitada capacidad del Estado sobresale como una gran restricción al crecimiento, empleo y reducción de la pobreza. Los inadecuados diseños institucionales favorecen prácticas opacas que ocultan objetivos, diseños y resultados. La falta de transparencia limita la eficiencia e impide el diálogo y análisis para mejorarlos. Producir las transformaciones institucionales deseadas tomará tiempo, pero realizar acciones inmediatas en áreas seleccionadas pueden activar el proceso de reforma. Primero, una racionalización de los subsidios que han tenido un impacto insignificante en la reducción de la pobreza, como el subsidio a la electricidad, favorecerá la inclusión y promoverá la fortaleza fiscal. De forma similar, abordar la creciente deuda de pensiones, originada por la forma particular en la que el país hizo la transición de un sistema definido a uno de contribución, ayudará a consolidar la posición fiscal. Segundo, mejorar el acceso y la calidad de los servicios de salud y educación ayudará especialmente al 40 por ciento más pobre que se encuentra a la zaga en el acceso a oportunidades básicas. Tercero, dados los limitados recursos públicos, se requiere la cuidadosa priorización de la inversión pública, prestando atención al impacto so-

bre los resultados de desarrollo. Además, el Gobierno puede desarrollar una estrategia y crear capacidades para la participación del sector privado en proyectos seleccionados de infraestructura. Por último, una mayor transparencia del sector público, incluyendo acciones presupuestarias y resultados, puede ayudar a crear credibilidad en el Estado y mejorar la sostenibilidad de las instituciones básicas en el país.

212. Un Estado débil también ha sido incapaz de contener y reducir el impacto del crimen y la violencia. La impunidad prevalece, ya que la tasa de condenas penales es menos del 5 por ciento. La policía y el poder judicial se perciben ampliamente como corruptos y la Corte Suprema tiene el nivel de confianza ciudadana más bajo entre las principales instituciones públicas. La seguridad privada se amplió para llenar el vacío; las Encuestas de Empresas sugieren que las empresas gastan el 3.4 por ciento de las ventas en protección, porcentaje que se encuentra entre los más altos del mundo. La calidad de las instituciones públicas sigue estancada, lo cual no ha ayudado a generar confianza entre la ciudadanía. Además, la dificultad del Estado para brindar seguridad ha exacerbado la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. La debilidad del Estado se demuestra también en su capacidad limitada para movilizar ingresos internos y gastarlos eficazmente.

213. Subyacente a la limitada efectividad del Estado se encuentra un escenario político altamente polarizado, donde el consenso limitado es la norma. La polarización política y la desconfianza impiden el acuerdo colectivo sobre prioridades nacionales críticas. Por ejemplo, el país ha sido lento en responder a las amenazas a su industria y exportaciones de parte de los competidores asiáticos. La amenaza cada vez mayor del crimen y la violencia, aunque ha sido ampliamente reconocida en todos los niveles como extremadamente dañina, no ha confluído fuerzas conjuntas para contrarrestarla y mantenerla bajo control.

Mejoramiento de la resiliencia del país ante desastres naturales

214. Pasar de un enfoque reactivo a un enfoque preventivo para el manejo de riesgos de desastres reducirá los costos sociales y económicos de los mismos. El Salvador es también uno de los países en el mundo más afectado por eventos relacio-

nados con el clima y otros peligros naturales. Combinadas, El Salvador incurre en pérdidas anuales de alrededor del 2.5 por ciento del PIB debido a desastres naturales. Estas pérdidas se agregan a las presiones fiscales y restringen la acumulación de riqueza. Se espera que el cambio climático incremente la frecuencia y la gravedad de los eventos relacionados con el clima.

215. El Gobierno puede completar la adopción de mecanismos para financiar respuestas a desastres, a través de seguros o fondos contingentes y del mejoramiento de la capacidad administrativa de respuesta. Además, las medidas de reducción de riesgos y mitigación podrían optimizarse. Mejorar la resiliencia a desastres también requerirá el mejoramiento de la calidad de la vivienda y de los servicios básicos en áreas urbanas, así como abordar la degradación del medio ambiente. A largo plazo, el reto es introducir y aplicar directrices apropiadas para la construcción de edificios, ubicación de empresas y poblaciones, y usos de la tierra.

En conclusión

216. El Salvador tiene potencial para estimular la prosperidad compartida. Para hacerlo, se puede basar en algunas fortalezas y oportunidades disponibles en el país, incluyendo aprovechar al máximo los grandes flujos de remesas, su proximidad geográfica y cultural a grandes mercados cercanos, el proceso continuo de integración regional, y una base manufacturera existente. Al mismo tiempo, debe reconocerse que no será fácil progresar. El Salvador está atascado en una trampa de bajo crecimiento, en la cual la migración y el bajo crecimiento se refuerzan entre sí a través de una variedad de círculos viciosos. Las prioridades identificadas en este diagnóstico sistemático de país consideran esta situación y, por tanto, se centran en los esfuerzos para romper dicho estado de estancamiento que los refuerza.

Lista de Referencias

- Acevedo, Carlos (2008), “Los costos económicos de la violencia en El Salvador”, América Latina Hoy, 50, 2008, págs. 71-88
- Acosta, Pablo (2006), “Labor supply, school attendance, and remittance from international migration: the case of El Salvador”, Documento de Trabajo del Banco Mundial sobre Investigaciones relativas a Políticas, No. 3903, abril.
- Acosta, Pablo, Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (2008), “Remittances and Household Behavior: Evidence for Latin America” capítulo 5 en Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (eds). Remittances and Development. Lessons from Latin America, Serie del Banco Mundial, Foro sobre Desarrollo Latinoamericano.
- Acosta, Pablo, César Calderón, Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (2008), “Do Remittances Lower Poverty Levels in Latin America?”, Capítulo 4 en Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (eds). Remittances and Development. Lessons from Latin America, Serie del Banco Mundial, Foro sobre Desarrollo Latinoamericano.
- Aedo, Cristian e Ian Walker (2012), Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean, Banco Mundial.
- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti y Fabio Schiantarelli (2005), “Regulation and investment”, Journal of the European Economic Association, 3(4), 791-825
- Amaya, Pablo y Oscar Cabrera (2012), “Territorios Funcionales en El Salvador”. Documento de Trabajo No. 15. Serie Estudios Territoriales. Programa Dinámicas territoriales Rurales de Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile
- Amaya, Pablo y Oscar Cabrera (2013), “La Transformación Estructural: Una solución a la trampa de bajo crecimiento económico en El Salvador”, Documento de Trabajo del Banco Central de Reserva de El Salvador, No. 2013 – 01
- Ambler, Kate, Diego Aycinena y Dean Yang (2014), “Channeling remittances to education: a field experiment among migrants from El Salvador”, Documento de trabajo de NBER No. 20262, junio.
- Ambrosius, Christian y Alfredo Cuecuecha (2014), “Do Remittances Increase Borrowing?”, Documento de Debate de la Escuela de Negocios y Economía de la Universidad Freie de Berlín 2014/19.
- Anzoategui, Diego, Asli Demirguc-Kunt y Soledad Martínez Peria (2014), Remittances and Financial Inclusion: Evidence from El Salvador”, World Development Vol. 54, págs. 338-349
- Araujo, Jorge, Ekaterina Vostroknutova, Konstantin Wacker y Mateo Clavijo (2014), “Understanding the Latin American and the Caribbean income gap: What is preventing ALC from converging to higher income levels?”, Banco Mundial.
- Arnold, Alex, Paul Hamilton y Jimmy Moore (2011), “Who Seeks to Exit? Security, Connections, and Happiness as Predictors of Migration Intentions in the Americas”, Americas Barometer Insights 64. Universidad Vanderbilt: Proyecto de Encuesta Latinoamericana de Opinión Pública (LAPOP).
- Ashraf, Nava, Diego Aycinena, Claudia Martinez y Dean Yang (2015), “Savings in Transnational Households: A Field Experiment among Migrants from El Salvador”, Review of Economics and Statistics, futura publicación.
- Berti, Giovanni (2014), “A 20 años de apertura comercial ¿puede nuestro modelo de inserción internacional ser un motor de crecimiento?”, mimeo.
- Bleakley, Fred R. (1984), “Americans in Business in El Salvador: Juggling Risk, Fear and Returns”, The New York Times, 25 de marzo.
- Bouillon, Cesar Patricio (2012), Room for improvement. Housing Markets in Latin America and the Caribbean, Banco Interamericano de Desarrollo, serie Desarrollo en las Américas.
- Cabrera, Oscar, Julieta Fuentes y Hada Desirée de Morales (2005), “Hechos estilizados en el crecimiento económico de El Salvador 1978-2004: una propuesta de acciones de política económica en el corto y mediano plazo”, Documento de trabajo (Banco Central de Reserva de El Salvador), No. 2005-02.
- Cabrera, Oscar (2011), “Algunas piezas en el puzzle del tipo de cambio real y el crecimiento económico en El Salvador”, mimeo.
- Cáceres, Luis René y Alfredo I. Flores (2013), “Brecha comercial y estancamiento económico en Centroamérica (1990-2008)”, Comercio Exterior, Vol. 63, No. 2, marzo-abril, págs. 37-52
- Cadena, Kiyomi E., Adriana Cardozo Silva, Leonardo Lucchetti y Kinnon Scott (2013), Central America in the New Millennium: Six Different Stories of Poverty and Inequality, Banco Mundial.
- Calderón, Cesar, Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (2008), “Remittances and Growth: The Role of Complementary Policies”, Capítulo 10 en Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (eds). Remittances and

Development. Lessons from Latin America, Serie del Banco Mundial del Foro sobre Desarrollo Latinoamericano.

- CEDAW (20008), “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: El Salvador”, Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW C/SLV/CO/7).
- CEMLA, BID y FOMIN (2013), El perfil de la población de origen salvadoreño en Estados Unidos, febrero.
- Chioda, Laura (futura publicación 2015), Crime Prevention in ALC: never too early, never too late, never too comprehensive, Estudio Regional del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Clemens, Michael y David McKenzie (2014), “Why Don’t Remittances Appear to Affect Growth?” Documento de Trabajo del Banco Mundial sobre Investigaciones relativas a Políticas, No. 6856, mayo.
- Cruz, José Miguel, Álvaro Trigueros Argüello y Francisco González (2001), “Factores sociales y económicos asociados al crimen violento en El Salvador” en Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman y Norman Loayza (eds.), Crimen y Violencia en Latinoamérica, Banco Mundial y editorial Alfaomega.
- Cuesta, José, Hugo Ñopo y Georgina Pizzolitto (2007), “Using Pseudo-Panels to Measure Income Mobility in Latin America”, Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo No. 625, diciembre.
- Datt, Gaurav y Martin Ravallion, (1992): “Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s”. Journal of Development Economics, 38, 275-295
- De Hoyos, Rafael, Halsey Rogers y Miguel Szekely (futura publicación 2015), Out of School and Out of Work: Challenges & Solutions around the Ninis in Latin America, Estudio Regional del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- De la Torre, Augusto, Alain Ize, Sergio L. Schmukler (2012), Financial Development in Latin America and the Caribbean: The Road Ahead, Estudios Regionales del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- Dilley, Maxx; Robert S. Chen, Uwe Deichmann, Arthur L. Lerner-Lam y Margaret Arnold (2005), Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dollar, David, Tatjana Kleinberg y Aart Kraay (2013), “Growth Still Is Good for the Poor”, Documento de Trabajo del Banco Mundial sobre Investigacio-

nes relativas a Políticas No. 6568, agosto.

- ECLAC (2003), Foreign Investment in Latin America and the Caribbean, Naciones Unidas
- Fajnzylber, Pablo y J. Humberto López (2008), “The Development Impact of Remittances in Latin America”, capítulo 1 en Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (eds). Remittances and Development. Lessons from Latin America, Serie del Banco Mundial del Foro sobre Desarrollo Latinoamericano.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe Lopez-Calva, María Ana Lugo y Renos Vakis (2013), Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- FLACSO, MINEC y PNUD (2010), Mapa de pobreza urbana y exclusión social. Volumen 1. Conceptos y metodología. El Salvador. San Salvador.
- Gal, Michael S. (2009), “Antitrust in a Globalized Economy: The Unique Enforcement Challenges Faced by Small and Developing Jurisdictions”, Fordham International Law Journal, (33)1, págs.1-56
- Gindling, T. H., José Andrés Oliva y Álvaro Triguero (2010), “El impacto de los salarios mínimos en el mercado de trabajo de El Salvador”, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), junio.
- Gobierno de El Salvador (2015), El Salvador. Productivo, Educado y Seguro, Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2005), “Self-Discovery in a Development Strategy for El Salvador”, Economía, otoño, págs. 43-101.
- Hiskey, Jonathan, Mary Malone y Diana Orces (2014), “Violence and Migration in Central America”, Americas Barometer Insights: 2014, No. 101.
- Hsiang, Solomon y Amir Jina (2014), “The Causal Effects of Environmental Catastrophe on long-run economic growth: evidence from 6,700 Cyclones”, Serie de Documentos de Trabajo de NBER, Documento de Trabajo No. 20352.
- Hummels, David, Volodymyr Lugovsky y Alexandre Skiba (2009), “The trade reducing effects of market power in international shipping”, Journal of Development Economics, 89(1), págs. 89-97.
- Ibarra, Lito (2010), “Texas Instruments: Made in El Salvador”, La Prensa Gráfica. Conversaciones en línea, septiembre 19.
- ILO (2014), “Minimum wages in the global garment industry”, Nota de Investigación de la Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico, noviembre.
- FMI (2015a), 2014 Article IV Consultation – Staff report, press release, and statement by the authorities

- of El Salvador. Informe de País del FMI No. 15/13.
- FMI (2015b), El Salvador – Selected Issues.
 - IUDOP (2014), La situación de la seguridad y la justicia, 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras, San Salvador.
 - Kraay, Aart y Peter Murrell (2013), “Misunderstanding Corruption”, Documento de Trabajo del Banco Mundial sobre Investigaciones relativas a Políticas No. 6488, junio.
 - Lartey, Emmanuel K. K., Federico S. Mandelman y Pablo A. Acosta (2012), “Remittances, Exchange Rate Regimes and the Dutch Disease: A Panel Data Analysis”, *Review of International Economics*, vol. 20(2), págs. 377-95 .
 - Lederman, Daniel, Julian Messina, Samuel Pienknagura y Jamele Rigolini (2014), Latin American Entrepreneurs. Many Firms But Little Innovation, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
 - Loayza, Norman, Klaus Schidt-Hebbel y Luis Serven (2000), “What drives private saving across the world? Review of Economics and Statistics, vol. 82(2), May, págs. 165-81.
 - López, J. Humberto y Rashmi Shankar (eds.) (2011), Getting the Most Out of Free Trade Agreements in Central America, Orientaciones del Banco Mundial sobre Desarrollo, Comercio.
 - López, J. Humberto, Luis Molina y Maurizio Busso- lo (2008), “Remittances, the Real Exchange Rate, and the Dutch Disease Phenomenon”, capítulo 7 en Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (eds). Remittances and Development. Lessons from Latin America, Serie del Banco Mundial del Foro sobre Desarrollo Latinoamericano.
 - McKenzie, David y Hillel Rapoport (2006), “Can migration reduce educational attainment? Evidence from Mexico”, *Journal of Population Economics*, vol. 24 (4), págs. 1331–1358.
 - McMillan, Margaret y Dani Rodrik (2011), “Globalization, Structural Change, and Productivity Growth”, Documento de Trabajo de NBER No. 17143.
 - Marcelo Gordillo, Darwin, Aiga Stokenberga y Jordan Schwartz, (2010), “Understanding the Benefits of Regional Integration to Trade. The Application of a Gravity Model to the Case of Central America”, Documento de Trabajo del Banco Mundial sobre Investigaciones relativas a Políticas No. 5506, diciembre.
 - Martínez, W. Alirio (2014), “Patrón Comercial, Competitividad y Crecimiento Económico de El Salvador 1990-2012”, Banco Central de El Salvador.
 - Martínez Peria, Soledad, Yira Mascaro y Florencia Moiseszowicz (2008), “Do Remittances Affect Re-
- cipient Countries’ Financial Development?” capítulo 6 en Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (eds). Remittances and Development. Lessons from Latin America, Serie del Banco Mundial del Foro sobre Desarrollo Latinoamericano.
- MAPAS (2014), El Salvador: Monitoreo de los Avances de País en Agua Potable y Saneamiento, Banco Mundial, abril.
 - Molinas, José R., Ricardo Paes de Barros, Jaime Saavedra, Marcelo Giugale con Louise J. Cord, Carola Pessino y Amer Hasan (2010), Do Our Children Have a Chance? The 2010 Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean, Banco Mundial.
 - Morales Sarriera, Javier, Gonzalo Anaya, Tomás Serebrisky, Cecilia Briceño-Garmendia y Jordan Schwartz (2013), “Benchmarking Container Port Technical Efficiency in Latin America and the Caribbean. A Stochastic Frontier Analysis”, Documento de Trabajo del Banco Mundial sobre Investigaciones relativas a Políticas No. 6680, octubre.
 - Niimi, Yoko and Caglar Ozden (2008), “Migration and Remittances in Latin America: Patterns and Developmmt”, capítulo 3 en Pablo Fajnzylber y J. Humberto López (eds). Remittances and Development. Lessons from Latin America, Serie del Banco Mundial del Foro sobre Desarrollo Latinoamericano.
 - OECD (2010), “Tax Policy Reform and Economic Growth”, OECD Tax Policy Studies, No. 20, París.
 - Oliva, José Andrés (2011), “Déficit estructural y cíclico en El Salvador”, Análisis económico 12, diciembre.
 - Osborne, Theresa, María Claudia Pachón, Gonzalo Enrique Araya (2014), “What drives the high price of road freight transport in Central America?”. Documento de Trabajo del Banco Mundial sobre Investigaciones relativas a Políticas No. 6844, abril.
 - Perry, Guillermo E., William F. Maloney, Omar S. Arias, Pablo Fajnzylber, Andrew D. Mason, Jaime Saavedra-Chanduvi (2007), Informality. Exit and Exclusion, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
 - Perry, Guillermo E., Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney, Luis Serven (2006), Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Cycles, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
 - Shifter, Michael (2012), “Countering Criminal Violence in Central America”, Informe Especial del Consejo de Relaciones Exteriores No. 64, abril.
 - Swiston, Andrew (2011), “Official Dollarization as a Monetary Regime: Its Effects on El Salvador”, documento de trabajo del FMI 11/129.

- UNCTAD (2011), El Salvador: Science, Technology, and Innovation Policy Review.
- PNUD (2005), Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2010), Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2013), Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- UNODC (2013), Global Study on Homicide 2013. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen.
- USAID (2008), El Salvador Workforce Development Assessment, San Salvador.
- USG-GoES (Gobierno de los Estados Unidos y Gobierno de El Salvador) (2011), Partnership For Growth: El Salvador. Constraints Analysis.
- Wang, Xiaoping, Janina Franco, Omar R. Masera, Karin Troncoso, and Marta X. Rivera (2013), ¿Qué Hemos Aprendido del Uso de Biomasa para Cocinar en los Hogares de América Central?, Banco Mundial, Informe ESMAP No.76222.
- Banco Mundial (1995), El Salvador - Meeting the challenges of globalization: country economic memorandum and private sector assessment. Informe No. 14109-ES.
- Banco Mundial (2003a), The Economic and Social Costs of Armed Conflict in El Salvador, 2003, Nota de Difusión, 8, Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción, Banco Mundial.
- Banco Mundial (2003b), El Salvador – Country Economic Memorandum. Informe No. 26238.
- Banco Mundial (2005), El Salvador: Investment Climate Assessment, en dos volúmenes. Informe No. 32711-SV.
- Banco Mundial (2010), Youth Development and Economic Opportunities in El Salvador.
- Banco Mundial (2011a), Crime and Violence in Central America. A Development Challenge.
- Banco Mundial (2011b), Una (R)evolución de género en marcha. Ampliación de las oportunidades económicas para las mujeres en América Central: Revisión de la última década.
- Banco Mundial (2012a), Better Jobs in Central America: The Role of Human Capital.
- Banco Mundial (2012b), Mejores empleos en El Salvador: El rol del capital humano.
- Banco Mundial (2012c), El Salvador: Country Land Assessment, Informe No. 82312-SV.
- Banco Mundial (2012d), Semiannual Report. Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean, octubre.
- Banco Mundial (2013), Estudio Institucional y sobre Gasto Público en Seguridad y Justicia en El Salvador.
- Banco Mundial (2014), Semiannual Report. Office of the Chief Economist for Latin America and the Caribbean, abril.
- Banco Mundial (futura publicación 2015a), Central America Social Sectors Expenditure and Institutional Review.
- Banco Mundial (futura publicación 2015b), El Salvador: Investment Reform Memorandum
- Banco Mundial (futura publicación 2015c), Understanding the Latin American and the Caribbean Income Gap. What is Preventing LAC from Converging to Higher Income Levels?
- Banco Mundial (2014), Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First Annual Awards in Competition Policy Advocacy.

ANEXOS

Anexo 1: Pobreza y prosperidad compartida: cuestiones de medición.

Desde 1992, El Salvador ha conducido la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM), una encuesta continua de enero a diciembre de cada año. Esta encuesta incluye datos sobre el ingreso y el consumo. El marco de muestreo cambió en 2003. Actualmente, la encuesta tiene cobertura nacional y es representativa para El Salvador como un todo (haciendo una distinción entre áreas urbanas y rurales), regiones (también por áreas urbanas y rurales) y departamentos. Con el nuevo marco de muestreo, es posible calcular indicadores para las 50 principales municipalidades del país. En 2007, los resultados fueron ajustados al nuevo Censo y, en 2008, el marco de muestreo se basó en el más reciente Censo de Población y Vivienda (2007).

Aunque El Salvador introdujo el dólar de los Estados Unidos como su moneda oficial en 2001 (con una tasa de cambio fija de 8.75 colones por dólar), las encuestas continuaron conduciéndose y publicándose en colones hasta 2003. Para el análisis actual, los datos previos a 2004 fueron convertidos a dólares usando la tasa de cambio de 8.75 colones por dólar de los Es-

tados Unidos. La encuesta permitió construir dos diferentes acumulados del bienestar, uno basado en el ingreso y uno basado en el consumo. Los principales resultados del documento se basan en el acumulado del ingreso. Para permitir la comparación en el tiempo, el ingreso se ha convertido a precios constantes de 2000, que es el año base para el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Las líneas de pobreza oficiales de El Salvador usan diferentes canastas de consumo para las áreas urbanas y rurales. El costo de estas canastas de alimentos se actualiza anualmente y la línea de pobreza global es el doble de la línea de extrema pobreza (de alimentos). La Dirección General de Estadísticas y Censos, DIGESTYC, se basa en el ingreso para calcular la pobreza y presenta resultados por hogares. El valor de la línea de pobreza a nivel de hogares es el valor de la línea de pobreza individual multiplicado por el tamaño promedio del hogar en cada año (Tabla A.1). El valor de la línea a nivel per cápita no está disponible para el público: algunos números en la Tabla A.1 fueron calculados por los autores usando el valor de la línea de pobreza a nivel de hogares y el tamaño promedio del hogar. Las estimaciones presentadas aquí son a nivel individual y difieren así de las estimaciones oficiales.

Tabla A1: Valor Nominal de las Líneas de Pobreza (en dólares de los Estados Unidos)

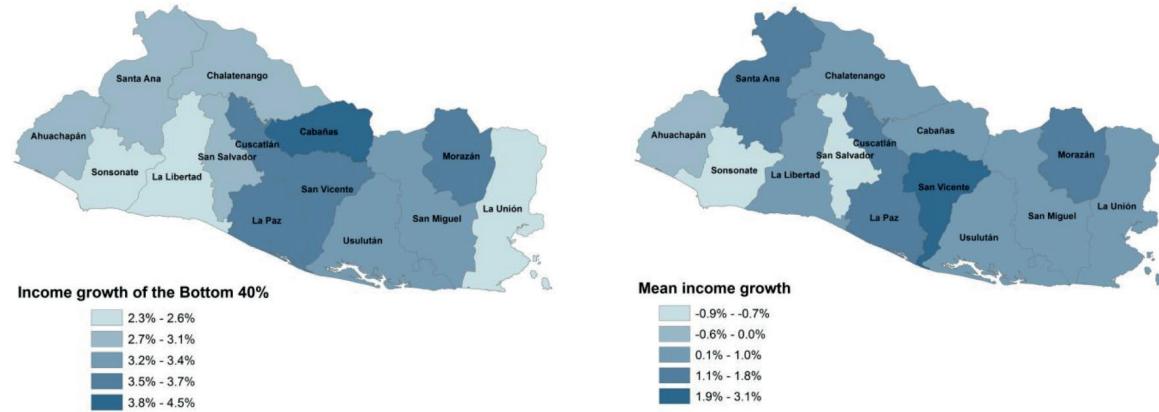
	Por hogar			Per cápita		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
<i>Total</i>						
Urbano	256.5	273.1	336.6	63.6	70.6	90.2
Rural	197.0	175.1	236.8	40.8	39.2	55.6
<i>Extrema</i>						
Urbano	128.2	136.5	168.3	31.8	35.3	45.1
Rural	98.5	87.5	118.4	20.4	19.6	27.8
<i>Tamaño promedio del hogar</i>						
Urbano	4.0	3.9	3.7			
Rural	4.8	4.5	4.2			

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos de El Salvador (DIGESTYC)

Figura A.1: Crecimiento del ingreso del 40 por ciento más pobre e ingreso medio por departamento

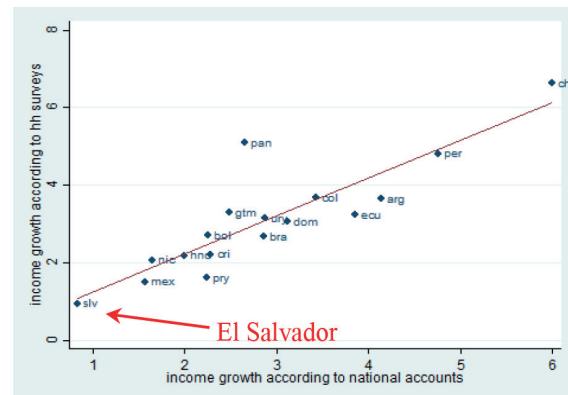
Crecimiento del ingreso del 40 por ciento más pobre por departamento.

Crecimiento del ingreso medio por departamento



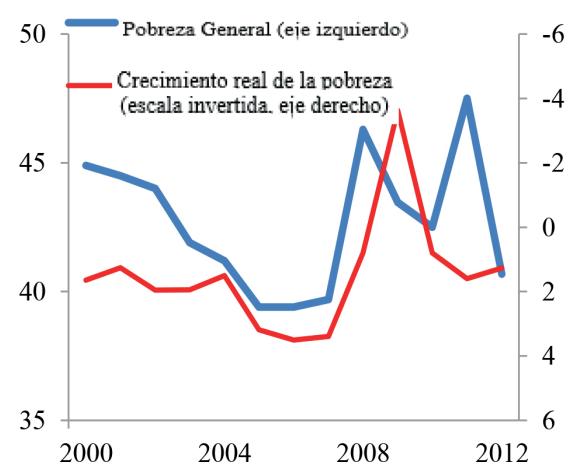
Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en la EHPM.

Figura A.2: Crecimiento del ingreso a partir de cuentas nacionales (INB) y encuestas de hogares, región ALC



Fuente: Personal del Banco Mundial basado en SEDLAC.

Figura A.3: Tasas de pobreza y crecimiento de la misma, porcentaje



Fuente: Personal del Banco Mundial basado en la EHPM.

Anexo 2: Material adicional

Figura A.4: Desviación estándar del crecimiento del PIB y brecha de producción

	Desviación estándar del crec. del PIB		Desviación estándar de la brecha del PIB	
	1960-1999	2000-2011	1960-1999	2000-2011
El Salvador	4.7	1.8	5.2	1.9
Promedio ALC	4.7	3.2	4.7	3.2
Promedio del ingreso medio bajo	1.6	1.5	1.4	1.5

Fuente: Personal del Banco Mundial basado en la EHPM.

Figura A.5: Volatilidad y crecimiento promedio de los países de ALC, 2001-2013

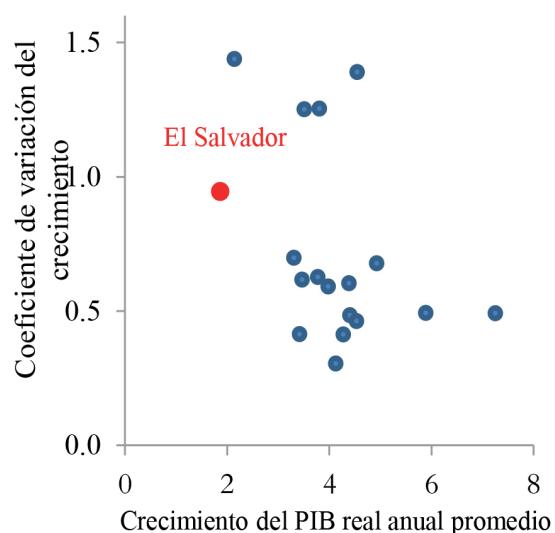


Figura A.6: Crecimiento promedio del PIB real per cápita (2011-2013) comparado con los países de renta media baja, porcentaje

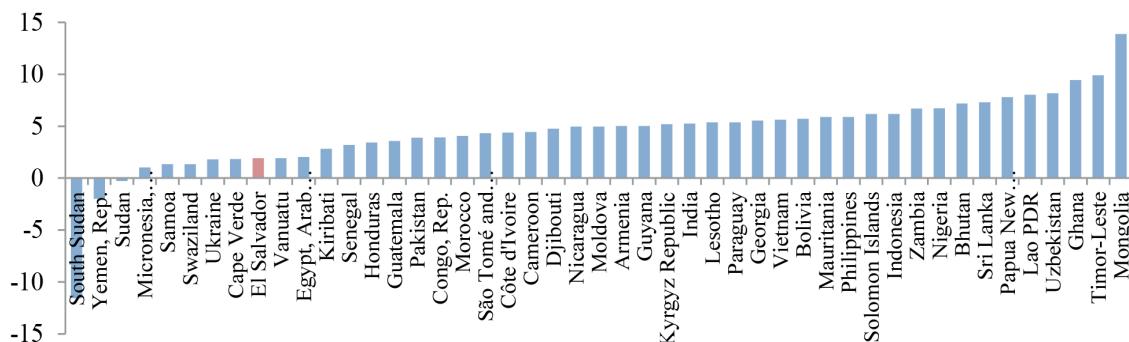
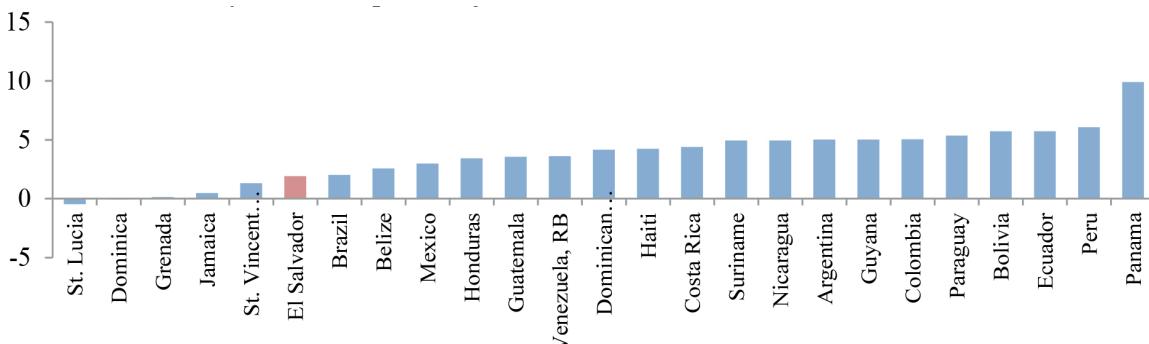


Figura A.7: Crecimiento promedio del PIB real per cápita (2011-2013) comparado con los países de América Latina y el Caribe, porcentaje



Fuente: Banco Mundial.

Figura A.8: Valor agregado por sector, porcentaje

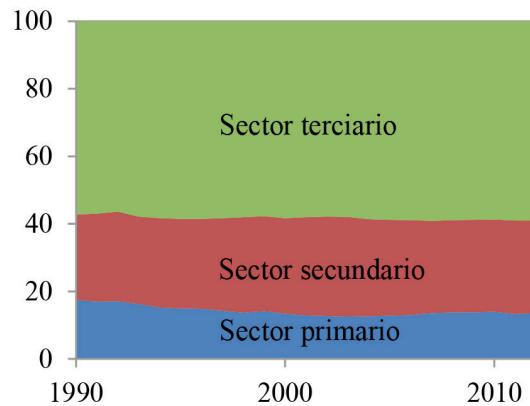


Figura A.9: Empleo agregado por sector, porcentaje

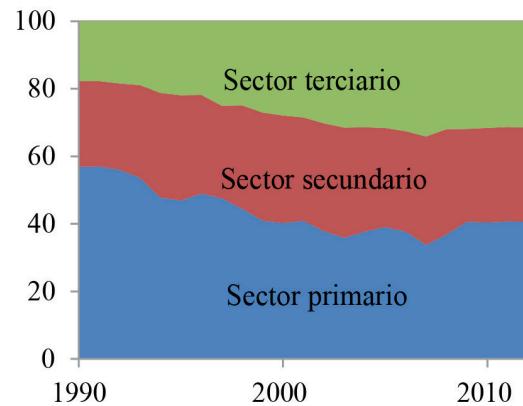
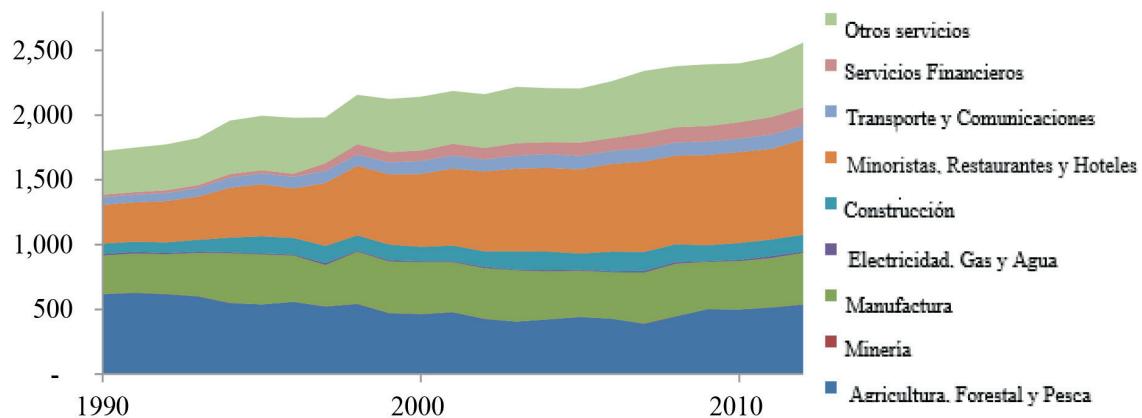
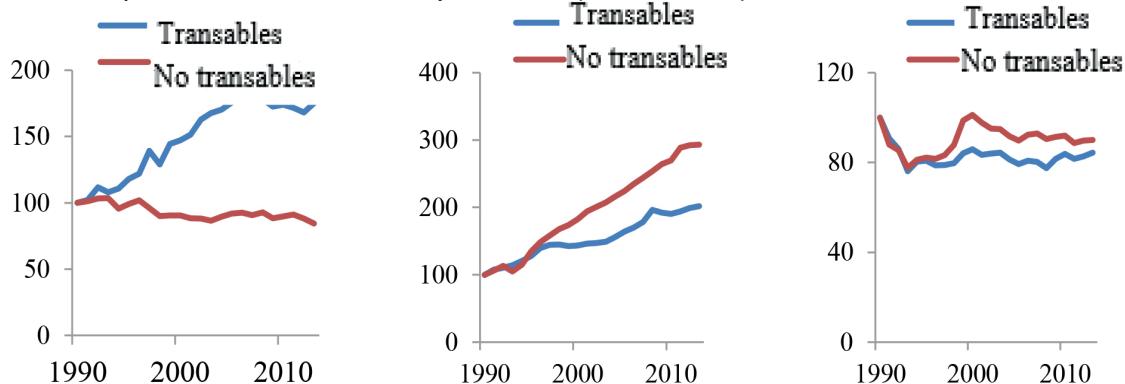


Figura A.10: Valor agregado por sector, porcentaje



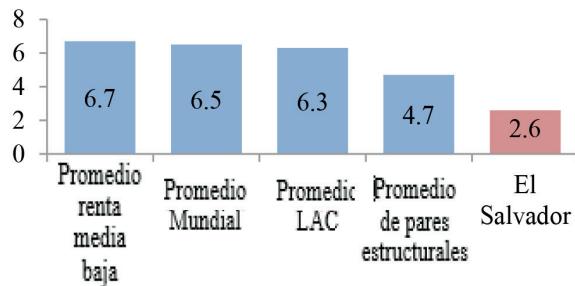
Fuente: Banco Central de El Salvador.

Figura A.11: Comparación de los sectores transables y no transables (índices, 1990=100) Productividad



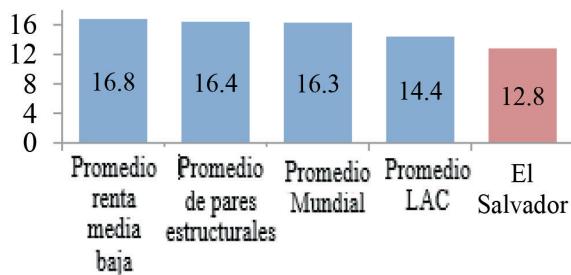
Fuente: Cabrera (2014).

Figura A.12: Formación bruta de capital fijo público, porcentaje del PIB, promedio 2000-2013



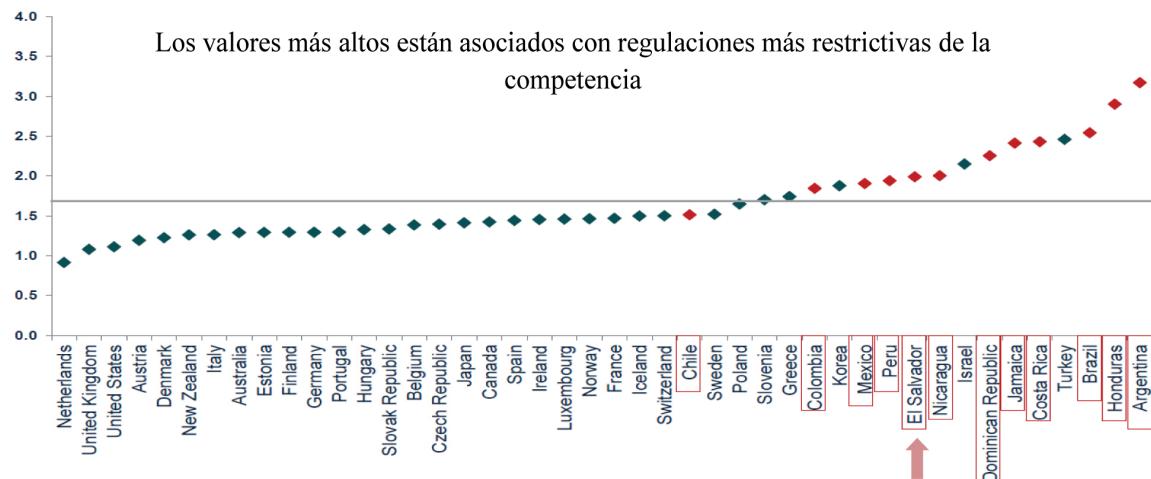
Fuente: Banco Mundial.

Figura A.13: Formación bruta de capital fijo privado, porcentaje del PIB, promedio 2000-2013



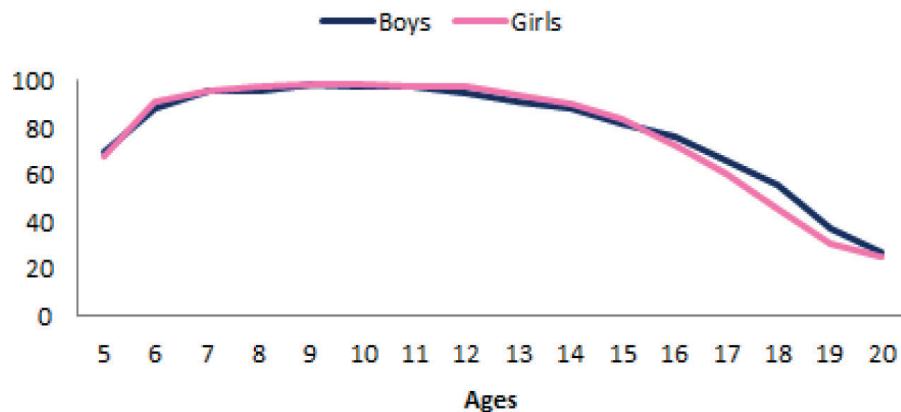
Fuente: Banco Mundial.

Figura A.14: Índices de la OCDE sobre regulación del mercado de productos



Fuente: Banco Mundial.

Figura A.15: Matrícula escolar por edad y género, porcentaje



Fuente: Banco Mundial.

Tabla A.2. Indicadores seleccionados del sector social

	El Salvador		ALC 7*	
	2000-2005	2006-2011	2000-2005	2006-2011
Educación				
Matrícula escolar, parvularia (% bruto)	49.8	60.2	66.1	82.2
Matrícula escolar, primaria (% bruto)	109.1	114.4	113.2	113.2
Matrícula escolar, secundaria (% bruto)	58.6	63.5	79.1	86.5
Matrícula escolar, terciaria (% bruto)	20.8	22.5	30.7	45.3
Tasa de finalización de la escuela primaria, total (%)	82.9	92.3	99.1	103.7
Coeficiente alumno-maestro, primaria	45	34.7	24.8	23
Salud				
Mujeres embarazadas con asistencia prenatal (%)	86	94	92.2	96
Desnutrición (% de la pob.)	9.9	11.8	11.7	9.6
Vacunación, sarampión (% 12-23m)	94.5	94.7	94.9	94.9
Instalaciones sanitarias mejoradas (% de la pob.)	84	86.6	80.4	83.5
Fuente de agua mejorada (% de la pob.)	84	87	91.4	93.4
Camas en hospitales (por cada 1,000 personas)	0.9	0.9	2	2.1
Protección Social				
Empleo para la población, 15+ (%)	55.8	57.1	58.3	60.6
Participación en la fuerza laboral, mujeres (%)	47.6	49.6	52.8	56.1
Desempleo, total (%)	6.8	6.5	9.8	7.8

Fuente: Banco Mundial (*Informe Regional de Gasto Público Social, 2015*).

Tabla A.3. Indicadores de infraestructura seleccionados

	Tasa de Urbanización (2013)	Acceso a Telecomunicaciones (por cada 100 personas, 2013) ¹	Acceso a Electricidad (% de la pob., 2011)	Acceso a Saneamiento Mejorado (% de la pob.) ² (2012)	Acceso al Agua Mejorada (% de la pob., 2012) ³	Total de Red de Carreteras (km. por cada 1000 personas) ⁴	Carreteras Pavimentadas (%, 2011) ⁵
El Salvador	66	151	92	87	88	1.2	53
Promedio de la región ALC (no ponderado)	67	130	89	79	91	5	29
Argentina	91	182	97	97	99	6	32
Bolivia	68	106	87	46	88	8	12
Brasil	85	158	99	81	98	8	14
Chile	89	152	..	99	99	4.5	24
Colombia	76	119	97	80	91	4.6	..
Costa Rica	75	166	99	94	97	9	26
República Dominicana	77	100	96	82	81
Ecuador	63	127	96	83	86	3.1	..
Guatemala	51	152	82	80	94	1.1	45
Guyana	28	89	..	84	98
Haití	56	70	28	24	62
Honduras	54	104	83	80	90
Jamaica	54	109	93	80	93	8.2	73
México	79	103	..	85	95	3.1	38
Nicaragua	58	117	78	52	85	4	13
Panamá	66	178	88	73	94	4.1	42
Paraguay	59	110	98	80	94	4.9	16
Perú	78	109	90	73	87	4.4	13
Trinidad y Tobago	9	167	99	92	94
Uruguay	95	185	99	96	100
R.B. de Venezuela	89	127	100	91	93

¹El Acceso a Telecomunicaciones se define como el número de líneas fijas y móviles.

²"Saneamiento Mejorado": conexión a una alcantarilla pública, sistema séptico, letrina con descarga de agua, letrina de pozo simple y letrina de pozo mejorada ventilada. Datos para El Salvador de 2010 y para Venezuela de 2007.

³"Agua Mejorada": conexión doméstica, toma de agua pública, pozo de barrena, pozo excavado protegido, manantial protegido, captación de aguas lluvias. Datos para El Salvador de 2010, para Trinidad y Tobago de 2011 y para Venezuela de 2007.

⁴Datos para Ecuador de 2007.

⁵Datos de Jamaica de 2005.

Fuente: Banco Mundial (*Infraestructura para la Prosperidad Compartida en América Latina y el Caribe, Serie de Estudios Regionales, bajo preparación*). Datos sobre agua y saneamiento para El Salvador de MAPAS (2014).

MAPA

