

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

EL SALVADOR

PROGRAMA SECTORIAL DE INVERSIONES (PSI)

(714/OC-ES; ES-0016)

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Stephen E. McGaughey, Representante; Fadrique Otero, Subrepresentante; y, Rafael Rivera, Especialista Sectorial.

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

SECCION I

RESUMEN DE PROYECTO

A.	Objetivo y descripción del Programa	Pág. 4
B.	Cumplimiento de la Condicionalidad de Políticas	Pág. 4
C.	Resultados del Programa	Pág. 6
D.	Principales lecciones del Programa	Pág. 6
E.	Recomendaciones para Futuras Operaciones	Pág. 7
F.	Comentarios adicionales claves	Pág. 8

SECCION II

OBJETIVOS, RESULTADOS Y LECCIONES

A.	OBJETIVOS Y DESCRIPCION DEL PROGRAMA	
A.1	Objetivos del Programa	Pág. 8
A.2	Problemas del Sector	Pág. 8
A.3	Matriz de políticas	Pág. 9
A.4	Componente de Cooperación Técnica	Pág. 9
B.	CUMPLIMIENTO DE LA CONDICIONALIDAD DE POLITICAS	
B.1	Ejecución de Medidas de Política	Pág. 10
B.2	Plazos de Ejecución	Pág. 11
B.3	Ejecución de medidas	Pág. 11
B.4	Modificaciones de Plazos y contenidos de las medidas de política	Pág. 12
C.	RESULTADOS DEL PROGRAMA	
C.1	Impacto inmediato de cambios y medidas de política	Pág. 12
C.2	Indicar cómo las políticas incluidas en el programa contribuyeron al logro de los objetivos	Pág. 12
C.3	Efectos imprevistos	Pág. 13
C.4	Resultados del componente de Cooperación Técnica	Pág. 13
D.	LECCIONES APRENDIDAS DEL PROGRAMA	
D.1	Diseño del Programa	Pág. 13
D.2	Ejecución del Programa	Pág. 15
D.3	Desempeño del Banco	Pág. 18
D.4	Desempeño del Prestatario/ Ejecutor	Pág. 18
E.	RECOMENDACIONES ADICIONALES PARA FUTURAS OPERACIONES	Pág. 19
F.	COMENTARIOS ADICIONALES	Pág. 19

SECCION III

DATOS BASICOS, COSTOS Y FINANCIAMIENTOS

A.	Introducción	Pág. 20
----	--------------	---------

B.	Datos básicos	Pág. 20
C.	Financiamiento	Pág. 21
D.	Calendario de Desembolsos	Pág. 21
E.	Datos sobre cada Financiamiento del BID	Pág. 21
F.	Comentarios Adicionales	Pág. 22

SECCION IV

OPINION RESPECTO AL DISEÑO, ANALISIS E IMPLANTACION DE LA OPERACION Y DE LOS SERVICIOS BRINDADOS POR EL BANCO	Pág. 22
--	---------

Desarrollada por el ejecutor /prestatario

ANEXO 1	Pág. 26
----------------	---------

Matriz de Condicionalidades incorporada en el contrato de prestamo
714/OC -ES

SECCION I

RESUMEN DE PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	:	Programa Sectorial de Inversiones (PSI)
NUMERO DE PROYECTO	:	ES-0016
NUMERO DE PRESTAMO	:	714/OC-ES
PRESTATARIO	:	República de El Salvador
ORGANISMOS EJECUTORES	:	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN) y Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR)
SECTOR	:	PL Reforma
SUBSECTORES	:	PL FIN (Financiero) y PL PRV (Privado)

A. OBJETIVO Y DESCRIPCION DEL PROGRAMA

Según el Anexo A del Contrato 714/OC-ES, el objetivo del Programa era apoyar la continuación de las reformas iniciadas en El Salvador en 1989, en los sectores financiero, transportes y telecomunicaciones, en la privatización de empresas estatales y en el mejoramiento del marco jurídico e institucional. Se añadió en el Anexo A que la implantación oportuna de las reformas estimularía la inversión privada nacional y extranjera y por consiguiente el crecimiento económico con estabilidad de precios. Además, se pretendió beneficiar a El Salvador con la Iniciativa para las Américas incluyendo la condonación de US \$ 462 Millones de la deuda pública del país con el Gobierno de los Estados Unidos de América.

A fin de asegurar el cumplimiento del objetivo del PSI, sus condicionalidades incluyeron compromisos para: (i) propiciar el mantenimiento de políticas que asegurarán la estabilidad macroeconómica; (ii) privatizar varias intermediarias financieras; (iii) fortalecer la regulación y supervisión del sector financiero; (iv) continuar cambios en las políticas monetaria y crediticia; (v) crear mecanismos apropiados para financiar a los sectores productivos; (vi) desarrollar el mercado de valores; (vii) implantar un sistema previsional adecuado a las necesidades del país; (viii) ampliar el universo de instrumentos crediticios; (ix) mejorar las telecomunicaciones; (x) optimizar los transportes; (xi) fortalecer la protección a la propiedad intelectual; (xii) mejorar los registros de inversiones privadas, de comercio, y de propiedad intelectual y (xiii) promover la economía de mercado mediante la venta de activos no financieros propiedad del Estado.

B. CUMPLIMIENTO DE LA CONDICIONALIDAD DE POLITICAS

La matriz de condicionalidades pactada para el Programa constó de 63 Cláusulas a cumplirse a lo largo de tres tramos:

☐ **Primer Tramo.** Las 17 condicionalidades que lo formaban quedaron cumplidas dentro de la prórroga de dos meses que el BID otorgó para ese objeto. Este tramo presentó las dificultades menores para su cumplimiento: seis de los compromisos consistían en presentar al Banco planes de acción para implantar las reformas sectoriales; tres compromisos se limitaban a iniciar estudios sectoriales; dos compromisos consistían en revisar anteproyectos de Ley. Los demás compromisos consistieron en demostrar que se mantenían en vigencia varias de las características de la política macroeconómica adoptada desde 1989, incluyendo la política de tasas de interés, así como demostrar que se habían preparado términos de referencia para llevar a cabo varios diagnósticos sectoriales necesarios para complementar el diseño de algunas políticas a ser emprendidas dentro del Programa.

□ **Segundo Tramo.** Formado por 22 condicionalidades. Para una de ellas, reforma previsional, las autoridades del país solicitaron dispensa de cumplimiento que el BID aprobó en razón a que la reforma sectorial que se estaba implantando tenía mayor alcance que la reforma originalmente prevista.

Asimismo el tramo requirió iniciar el estudio de los transportes, pero las demoras en las gestiones para obtener los recursos de financiación, no le permitieron al país cumplir con ese compromiso en la misma época en que se satisficieron el resto de las condicionalidades. En vista de ésta circunstancia, el BID aceptó que el compromiso quedara cumplido si se demostraba la contratación de los consultores.

Las restantes condicionalidades (21) quedaron cumplidas en mayo de 1994. Estaban formadas por compromisos como la presentación a estudio de la Asamblea Legislativa de los Anteproyectos de Ley del Mercado de Valores, y de Protección a la Propiedad Intelectual; además, se necesitaba iniciar un estudio para el sector seguros; y cinco compromisos consistían en presentar al BID planes de acción (reforzamiento de la Superintendencia del Sistema Financiero, recapitalización del Banco Central y su reorganización para que dejara de otorgar crédito al sector privado, entrada en funcionamiento de la ventanilla única para el registro de inversiones, y mejoras de los registros de comercio y de la propiedad intelectual).

□ **Tercer Tramo.** Incorporó 24 condicionalidades y su cumplimiento exigió mayores esfuerzos de las autoridades así como de un apoyo más seguido de parte del BID. Aquellas solicitaron dispensa para el compromiso relativo al tratamiento fiscal de ingresos por inversiones en títulos valor y el Banco la aprobó por haberse eliminado las distorsiones para títulos emitidos por el Banco Central (por ejemplo Certificados de Administración Monetaria), quedando sólo pendiente la eliminación de distorsiones para ingresos de otros instrumentos tales como las cuentas de ahorro de personas naturales cuyos intereses están actualmente exentos de impuestos.

En relación con el resto de las condicionalidades, en julio de 1996 el Equipo de Proyecto opinó que trece de ellas estaban sustancialmente cumplidas y que las otras diez, quedaban cumplidas, tratándose de: (i) avance en la venta de intermediarias financieras; (ii) el reforzamiento de las áreas de seguros y de previsión social en la supervisión y regulación del sistema financiero; (iii) implantación de medidas en las instituciones estatales de fomento (Banco de Fomento y FEDECCREDITO); (iv) reforma previsional (cuatro condicionalidades); (v) mejoras en el sector transportes; (vi) mejoras en los registros de la propiedad intelectual, de comercio y de inversiones (tres condicionalidades); (vii) venta de activos estatales fuera del sector financiero; (viii) avance en la implantación de la carta de políticas sectoriales adjunta al Contrato Contrato 714/OC. Las condicionalidades cumplidas consistieron en: (ix) mantener vigentes varias características de la política macroeconómica del Gobierno de El Salvador; (x) permitir la entrada de nuevas intermediarias al mercado financiero; (xi) fortalecimiento de la Superintendencia del Sistema Financiero; (xii) mantenimiento de la política de tasas de interés de mercado; (xiii) recapitalización del Banco Central; (xiv) Reglamentos de la Ley del Mercado de Valores; (xv) Reglamentos de la Ley de Protección a la Propiedad Intelectual; (xvi) marco normativo adecuado para incentivar el uso de la propiedad comercial como garantía de crédito; (xvii) avances en la implantación de la política para las telecomunicaciones y (xviii) adopción de un marco regulatorio para permitir el funcionamiento eficiente del sector de los seguros.

Se destaca que algunos de los compromisos del tercer tramo consistían en varias acciones, por ejemplo, privatizar ocho intermediarias y cuatro ingenios. A la fecha del PCR quedan pendientes de completarse algunas de tales actividades: (i) los inversionistas privados no han mostrado interés en comprar el Banco Hipotecario y actualmente la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) analiza su eventual participación en el patrimonio de éste banco; (ii) no se han vendido dos ingenios y una zona franca por no existir inversionistas con interés en su compra; (iii) ni el reforzamiento de la regulación prudencial para los seguros y la previsión social ni la reforma previsional han sido aún completados. No obstante, se destaca que desde enero de 1997 están vigentes las Leyes del Sistema de Ahorro para Pensiones y para la Superintendencia de Pensiones; (iv) las mejoras en los registros de inversiones, de comercio y de propiedad intelectual, aún no se han completado en razón de que son parte del Programa de Competitividad que se ejecuta con apoyo del BIRF; (v) los compromisos relativos a la política de transportes y al futuro del Banco de Fomento Agropecuario, muestran un mínimo avance (para el caso de

FEDECCREDITO se han redactado reformas en las Leyes que norman sus actividades y se pretende contar con el nuevo ordenamiento en el corto plazo).

C. RESULTADOS DEL PROGRAMA

El cumplimiento de varias de las condicionalidades ha originado efectos favorables inmediatos: (i) el patrimonio del Banco Central se fortaleció luego de mostrar signo negativo durante varios años; (ii) desde noviembre de 1996 existe la Ley de Sociedades de Seguros que por primera vez en el país establece requisitos de solvencia y otra normativa de cumplimiento obligatorio para las aseguradoras; (iii) el Banco Central tiene prohibido financiar a los sectores público y privado. Este ordenamiento evitará que el déficit fiscal sea cubierto con crédito del emisor; (iv) además, se creó un mecanismo para financiar a medio y a largo plazo las actividades productivas del sector privado, el Banco Multisectorial de Inversiones; (v) entró en vigencia la Ley de Mercado de Valores y sus Reglamentos y hay ya una entidad supervisora funcionando para ese sector; (vi) se puso en vigencia la Ley de Protección a la Propiedad Intelectual y sus Reglamentos, y junto a como la adhesión al Tratado de Berna tienen el potencial de ofrecer incentivos al desarrollo de la tecnología local y de incrementar los flujos de inversión interna y extranjera.

Aunque en el diseño del Programa no se definieron indicadores para precisar el efecto que tendrían las medidas acordadas en los niveles de la inversión privada y en la tasa de crecimiento de la actividad económica, no puede dejar de mencionarse que los datos disponibles confirman que el período cercano al de ejecución del Programa presenta tendencias macroeconómicas diferentes a las tendencias observadas en años anteriores. Por ejemplo, el Producto Interno creció con una tasa anual promedio de 5.9% entre 1990 y 1995, mayor a la tasa observada entre 1985 y 1989, 1.2% como promedio anual; el coeficiente de ahorro interno aumentó hasta 14.9% del PIB en 1995, y el coeficiente de inversión se ha mantenido en valores superiores al 18.0% respecto al PIB.

Es evidente que el desempeño favorable de la actividad macroeconómica obedece a varias razones y no solamente al Programa Sectorial, pero no puede dejar de reconocerse que el cumplimiento de la matriz de condicionalidades ha contribuido a establecer un entorno propicio para incentivar a las inversiones privadas.

D. PRINCIPALES LECCIONES DEL PROGRAMA

1. Los aspectos favorables que se pueden mencionar incluyen: (i) una característica del diseño que contribuyó al éxito del Programa fue el realismo con el que se identificaron los problemas que enfrentaban los inversionistas privados en El Salvador, asegurado mediante consultas con entidades y personas representativas de diferentes grupos de inversionistas. El hecho de haber identificado obstáculos realmente importantes a su vez permitió configurar una matriz de condicionalidades adecuada para incentivar las inversiones privadas; (ii) algunos de los compromisos de la matriz consistían en llevar a cabo estudios para precisar el contenido y alcance de varias políticas sectoriales. Esta característica de la matriz no puede ser considerada como deficiencia u omisión del diseño, sino como necesidad que las autoridades nacionales y el Equipo de Proyecto percibieron; (iii) Otro factor que contribuyó al éxito del Programa es el de haber incorporado en la matriz condicionalidades que pretendían objetivos similares a los adoptados por las autoridades nacionales desde 1989. Además, las condicionalidades del Programa fueron coherentes con las acciones a cargo de otras Agencias demostrándose eficiencia en la coordinación de esfuerzos; (iv) se mantuvieron con suficiente frecuencia las consultas entre las autoridades nacionales y el Banco, y así se lograron acuerdos importantes sobre el alcance y el contenido de las acciones a ser implantadas en cumplimiento de las condicionalidades. Además, las frecuentes consultas con las autoridades permitieron que el Equipo de Proyecto ratificara la prioridad que tenía la obtención de recursos para llevar a cabo acciones o programas complementarios al Programa Sectorial de Inversiones; (v) cabe destacar la eficiencia con la cual las autoridades gestionaron la ratificación del Contrato de Préstamo por la Asamblea Legislativa, lograda en menos de un mes; (vi) cabe añadir el apreciable esfuerzo de las autoridades nacionales en la preparación de las evidencias del cumplimiento de las condicionalidades no obstante los riesgos políticos enfrentados frecuentemente; (vii) en materia de desembolsos y de

adquisiciones, previamente al inicio de la ejecución del Programa se lograron acuerdos que aseguraron el desembolso rápido de los recursos del BID.

2. Entre los aspectos desfavorables de diseño y ejecución pueden mencionarse : (i) falta de indicadores para evaluar objetivamente el efecto del Programa en el comportamiento de la Inversión y del Producto Interno ; (ii) se presentaron situaciones que el Equipo de Proyecto no consideró como riesgos : a) se determinó que algunas condicionalidades consistirían en llevar a cabo estudios complementarios a los originalmente disponibles, pero se evaluó si era factible que las autoridades nacionales contaran con fondos para financiar los estudios en montos suficientes y en fechas oportunas; (b) no se evaluó la posibilidad de que los inversionistas privados no tuvieron interés en adquirir algunos de los activos estatales; (c) la ejecución exigió mayores esfuerzos de los previstos sobre todo por resistencias al cambio por grupos que se consideraban afectados adversamente (como los sindicatos de las entidades a ser privatizadas, los pensionados del sector público, y algunas empresas que se oponían a disposiciones de las Leyes a ser emitidas, por ejemplo las aseguradoras). Es muy posible que de haberse contado con una estrategia para informar al público sobre los beneficios que se esperaban de las medidas a ser adoptadas las resistencias al cambio hubiesen resultado menos difíciles de vencer ; (d) las diferentes capacidades de análisis y de toma de decisiones por parte del importante grupo de ejecutores también se presentó como un riesgo de la operación ; (e) no se evaluó que un esfuerzo de intensidad similar a la aplicada en este caso conduce a fatiga del personal involucrado en las diferentes tareas y se puede llegar a situaciones críticas (éstas no se constataron en el Programa Sectorial).

E. RECOMENDACIONES PARA FUTURAS OPERACIONES

Las que surgen de las lecciones, en especial : (i) para los Equipos de Proyecto asegurar realismo en la identificación de los problemas a ser resueltos mediante consultas directas con los sectores afectados ; (ii) asegurar que las acciones a ser emprendidas dentro del Programa sean coherentes con los planes de las autoridades nacionales y con los esfuerzos de otras Agencias ; (iii) incluir en los documentos de las operaciones indicadores de avance para conocer objetivamente el efecto de las medidas; (iv) incluir entre los riesgos: a) el reconocimiento que se trata de programas que requieren de muchos ejecutores y que conllevan acciones en varias áreas lo que supone grandes esfuerzos de coordinación; (b) evaluar la factibilidad de que las autoridades nacionales cuenten con recursos suficientes para llevar a cabo estudios complementarios evitando posibles demoras en la ejecución por falta de fondos; (v) asegurar que se mantengan consultas frecuentes entre el ejecutor y el Banco a manera de identificar soluciones a los obstáculos que se vayan presentando sobre todo en relación con la interpretación de las condicionalidades o la forma en que se debe justificar su cumplimiento actuando con suficiente flexibilidad en el análisis de la evidencia que se vaya conociendo o para modificar el contenido de las condicionalidades cuando así se requiera, como sucede cuando es necesario emprender reformas de mayor alcance que las originalmente acordadas; (vi) apoyar al prestatario en la implantación de programas complementarios como ha sucedido en el presente caso y (vii) en casos de programas de rápido desembolso, acordar antes del inicio de la ejecución, las normas que se deben cumplir y asegurarse si se necesitarán dispensas en materia de adquisiciones .

F. COMENTARIOS ADICIONALES CLAVES

No hay comentarios adicionales .

SECCION II

OBJETIVOS, RESULTADOS Y LECCIONES

A. OBJETIVOS Y DESCRIPCION DEL PROGRAMA

A.1 Objetivo del Programa Sectorial de Inversiones (PSI)

Según el Anexo A del Contrato de Préstamo 714/OC-ES, el objetivo del Programa Sectorial de Inversiones consistió en apoyar la continuación de las reformas iniciadas en El Salvador en 1989 mediante la implantación de medidas en los sectores de transportes, telecomunicaciones, previsión social así como en la privatización de empresas estatales y en el marco jurídico e institucional. La premisa del Programa se planteó en términos de que la implantación oportuna de las reformas no sólo estimularía la inversión nacional y extranjera sino que también fomentaría el crecimiento económico con estabilidad de precios.

A fin de cumplir con el objetivo mencionado el PSI incluyó medidas y acciones para : (i) propiciar políticas que aseguraran la estabilidad macroeconómica ; (ii) privatizar las intermediarias financieras ; (iii) fortalecer la regulación prudencial y la supervisión del sector financiero ; (iv) intensificar los cambios en las políticas monetaria y crediticia ; (v) crear mecanismos eficientes para financiar a los sectores productivos ; (vi) impulsar el desarrollo del mercado de valores ; (vii) iniciar la reforma previsional ; (viii) ampliar el universo de instrumentos crediticios ; (ix) mejorar las telecomunicaciones ; (x) optimizar los transportes ; (xi) fortalecer la protección a la propiedad intelectual ; (xii) mejorar los registros de inversiones privadas, de comercio y de la propiedad intelectual y (xiii) promover la economía de mercado mediante la venta de activos no financieros de propiedad del Estado .

Un objetivo adicional del PSI fue beneficiar al país a través de la Iniciativa para las Américas , que incluyó la condonación de US\$ 462 Millones de la deuda pública salvadoreña con los Estados Unidos de América.

A.2 Problemas del Sector de Inversión Privada

El objetivo de las medidas a ser implantadas durante la ejecución del PSI era incentivar la inversión privada en El Salvador y, con ese propósito, el Equipo de Proyecto inició el diseño del Programa por medio de la identificación de los problemas que enfrentaban los inversionistas privados en el país . Es así como el Banco formó un equipo de consultores que dialogó con entidades y personas representativas de varios grupos de inversionistas salvadoreños y a finales de octubre de 1991 los consultores (incluyendo a la Corporación Interamericana de Inversiones) ,dieron a conocer su "Informe sobre el Clima de Negocios en El Salvador", utilizado por las autoridades nacionales y por el Banco para preparar una lista de problemas que afectaban a diferentes sectores de actividad y que el PSI trataría de resolver mediante reformas a ser implantadas en el medio plazo .

Se opina que mediante las consultas con los inversionistas privados , el Equipo de Proyecto contó con una base apropiada para llevar a cabo la siguiente fase del diseño ,que consistió en identificar la matriz de condicionalidades .

A.3 Matriz de Condicionalidades Políticas

En base al Informe citado en la Sección A.2 , el Equipo de Proyecto acordó con las autoridades nacionales la matriz de condicionalidades , que incorporó 63 Cláusulas a cumplirse a lo largo de tres tramos con 17, 22 y 24 compromisos respectivamente. El Anexo 1 muestra la matriz que hizo parte en la propuesta de préstamo correspondiente .

Entre los aspectos importantes de la matriz puede mencionarse que algunos de los compromisos adquiridos por las autoridades nacionales consistieron en efectuar estudios, tanto para complementar informaciones no disponibles durante el diseño del PSI como para identificar el alcance que debían tener varias de las medidas sectoriales a ser adoptadas durante la ejecución del Programa. Este grupo de compromisos incluyó, entre otros, condicionalidades relacionadas con el funcionamiento de dos instituciones estatales de fomento, Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y la Federación de Cajas de Crédito (FEDECCREDITO) así como con las reformas del sistema previsional, de las telecomunicaciones y de los transportes.

El hecho de que durante la ejecución del Programa fuera necesario efectuar estudios para precisar el alcance de algunas de las medidas sectoriales, no debe interpretarse como deficiencia en el diseño. Aquellos constituyeron el efecto de la naturaleza de algunos de los problemas que debían ser enfrentados

y que requerían las opiniones de especialistas para identificar soluciones viables .

A.4 Componente de Cooperación Técnica

La Cooperación Técnica aprobada por el Banco en apoyo al PSI tuvo como objetivo financiar diagnósticos e identificar políticas :se trató de la ATN/SF-3930-ES por US\$ 140.000 no reembolsables y su ejecución concluyó a finales de 1993. Este monto fué insuficiente para financiar la totalidad de los estudios y así las autoridades del país necesitaron gestionar recursos de otras fuentes, lo que ocasionó atrasos en el cumplimiento de condicionalidades tales como las correspondientes a los transportes, las telecomunicaciones y la previsión social.

Si bien el BID no financió la totalidad de los estudios necesarios para precisar el contenido de varias condicionalidades, el Equipo de Proyecto comprendió que reformas tales como la de la supervisión del sistema financiero, de las telecomunicaciones y de la reestructuración del Banco Central (para evitar que continuara financiando al sector privado), sólo lograrían su efecto si se adoptaban acciones complementarias al Programa . De esta manera se obtuvieron recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y se tramitaron las Cooperaciones Técnicas ATN/MT-4471-ES , Supervisión del Sistema Financiero en las áreas de seguros y previsión social, la ATC/MT-4759-ES y la ATN/MT-4758-ES, Marcos Reguladores para Electricidad y Telecomunicaciones y la ATN/MT-5391-ES que financia el Análisis de la Legislación Comercial. También se logró obtener recursos con el Gobierno de Japón, para reforzar la capacidad del Banco Multisectorial de Inversiones que reemplazó al Banco Central como mecanismo de financiamiento de medio y largo al sector privado (Convenio ATN/JP-5125-ES). Todas éstas operaciones se encuentran aún en ejecución.

B. CUMPLIMIENTO DE LA CONDICIONALIDAD DE POLÍTICAS

B.1 Ejecución de Medidas de Política

B.1.1 Primer Tramo

El Banco prorrogó por dos meses el período para que se cumplieran sus 17 compromisos. Seis de ellos consistieron en presentar al BID planes de acción para : (i) privatizar intermediarias financieras; (ii) fortalecer la Superintendencia del Sistema Financiero; (iii) discontinuar el financiamiento del Banco Central al sector privado; (iv) identificar obstáculos a ser eliminados para intensificar el uso de activos comerciales como garantía de crédito; (v) mejorar el registro de las inversiones y (vi) privatizar empresas no financieras (Zona Franca en San Bartolo, ingenios azucareros y plantas almacenadoras de granos). Otras tres condicionalidades tampoco presentaron dificultades para su cumplimiento debido a que se basaron en el inicio de estudios tales como (vi) de la política monetaria; (vii) de la viabilidad de dos instituciones estatales de fomento (BFA y FEDECCREDITO) y (viii) diagnóstico de las telecomunicaciones. Hubo también dos compromisos adicionales que consistieron en la preparación de proyectos de Ley tales como la del Mercado de Valores y la de Protección a la Propiedad Intelectual.

B.1.2 Segundo Tramo

De las 22 condicionalidades del tramo 21 quedaron cumplidas en mayo de 1994 , y para la faltante (reforma previsional) , el BID otorgó una dispensa de cumplimiento que se justificó por la decisión de las autoridades de llevar a cabo una reforma sectorial de mayor alcance que la reforma acordada como parte de la matriz. En el momento de otorgar la dispensa el Banco verificó que la reforma estaba ya en implantación .

Asimismo el tramo requirió iniciar el estudio de los transportes , pero las demoras en las gestiones para obtener los recursos de financiación, no le permitieron al país cumplir con ese compromiso en la misma época en que se satisficieron el resto de las condicionalidades. En vista de ésta circunstancia, el BID aceptó que el compromiso quedara cumplido si se demostraba la contratación de los consultores .

Para las telecomunicaciones, el tramo requirió finalizar un diagnóstico y elaborar el plan para su reforma. El diagnóstico obtenido confirmó que la reforma del sector requeriría un mayor alcance que la inicialmente prevista al diseñarse el Programa Sectorial.

El resto de los compromisos del tramo no demandó grandes esfuerzos: (i) dos de ellos consistieron en presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de Leyes para el Mercado de Valores y para la Protección a la Propiedad Intelectual; (ii) en términos del sector seguros, se contrató una consultoría para hacer el estudio sectorial correspondiente; otros cinco compromisos requirieron presentar al BID planes de acción para: (iii) reforzar la Superintendencia del Sistema Financiero; (iv) recapitalizar el Banco Central; (v) garantizar que el BCR dejara de financiar al sector privado, actividad que se le traspasó al Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) institución de segundo piso constituida en 1994 para ese fin; (vi) crear la ventanilla única para el registro de las inversiones y (vii) mejorar el Registro de Comercio.

B.1.3 Tercer Tramo

Exigió mayores esfuerzos de las autoridades nacionales así como un apoyo más seguido de parte del BID. Aquellas solicitaron dispensa para el compromiso relativo al tratamiento fiscal de ingresos por inversiones en títulos valor y el Banco la aprobó por haberse eliminado las distorsiones para títulos emitidos por el Banco Central (por ejemplo Certificados de Administración Monetaria), quedando sólo pendiente la eliminación de distorsiones para ingresos de otros instrumentos tales como las cuentas de ahorro de personas naturales cuyos intereses están actualmente exentos de impuestos.

Además, en julio de 1996, el Equipo de Proyecto opinó que trece compromisos ya estaban sustancialmente cumplidos: (i) venta de intermediarias financieras; (ii) reforzamiento de las áreas de seguros y de previsión social en la Superintendencia del Sistema Financiero; (iii) implantación de reformas en las instituciones estatales de fomento; (iv) reforma previsional (cuatro condicionalidades); (v) mejoras para los transportes; (vi) mejoras en los registros de la propiedad intelectual, de comercio y de inversiones (tres condicionalidades); (vii) venta de activos estatales no pertenecientes al sector financiero; (viii) implantación de la carta de políticas sectoriales adjunta al Contrato de Préstamo 714/OC-ES.

Cabe destacar que algunos de los compromisos del tercer tramo consistían en llevar a cabo varias acciones, por ejemplo, privatizar ocho intermediarias y cuatro ingenios. A la fecha del PCR quedan pendientes de completarse algunas de tales actividades: (i) los inversionistas privados no han mostrado interés en comprar el Banco Hipotecario y actualmente la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) analiza su eventual participación en el patrimonio de éste banco; (ii) no se han vendido dos ingenios y una zona franca por no existir inversionistas con interés en su compra; (iii) ni el reforzamiento de la regulación prudencial para los seguros y la previsión social ni la reforma previsional han sido aún completados. No obstante, se destaca que desde enero de 1997 están vigentes las Leyes del Sistema de Ahorro para Pensiones y para la Superintendencia de Pensiones; (iv) las mejoras en los registros de inversiones, de comercio y de propiedad intelectual, aún no se han completado en razón de que son parte del Programa de Competitividad que se ejecuta con apoyo del BIRF; (v) los compromisos relativos a la política de transportes y al futuro del Banco de Fomento Agropecuario, muestran un mínimo avance (para el caso de FEDECCREDITO se han redactado reformas en las Leyes que norman sus actividades y se pretende contar con el nuevo ordenamiento en el corto plazo).

Según el Equipo de Proyecto, en julio de 1996 los diez compromisos restantes del tercer tramo quedaron cumplidos: (i) política macroeconómica a cargo del Gobierno de El Salvador; (ii) eliminación de prohibiciones para permitir la operación de nuevas intermediarias; (iii) fortalecimiento de la Superintendencia del Sistema Financiero; (iv) mantenimiento en vigencia de la política que permite que las tasas de interés sean fijadas por los agentes económicos; (v) recapitalización del Banco Central; (vi) reglamentos de las Leyes del Mercado de Valores y de Protección a la Propiedad Intelectual; (vii) vigencia de un marco normativo para incentivar el uso de la propiedad comercial como garantía de crédito; (viii) avances en la política sectorial de telecomunicaciones y (ix) adopción de un marco regulatorio adecuado para permitir el funcionamiento eficiente del sector de seguros privados.

B.2 Plazo de Ejecución

El Equipo de Proyecto estimó que la ejecución del Programa tomaría 36 meses desde la vigencia del Contrato. Para cumplir con el tercer tramo fue necesario prorrogar por 10 meses el plazo, lo cual se originó en las demoras para la obtención de los fondos que financiarían los estudios complementarios (en transportes y telecomunicaciones), así como en la necesidad que percibió el Gobierno de adoptar en varios sectores reformas de mayor alcance que las pactadas en la matriz de condicionalidades. Por ejemplo, para identificar el detalle de la política de transportes el Gobierno necesitó contratar consultores a un costo aproximado a US\$ 1.0 Millón y, aunque la USAID accedió a proporcionar los recursos, la contratación de la firma consultora demoró doce meses, todo lo cual atrasó el inicio del estudio así como la implantación de las reformas. El Gobierno también emprendió reformas de mayor alcance que las pactadas en la matriz de condicionalidades en los aspectos de telecomunicaciones, previsión social, registros de comercio, de inversiones y de propiedad intelectual.

B.3 Ejecución de medidas

Ver Sección B.1.

B.4 Modificaciones de plazos y contenidos de las medidas de política

Se necesitaron en total dos prórrogas a los plazos para cumplir con los tres tramos y lograr el desembolso del Préstamo: dos meses para el primer tramo y diez meses para el tercer tramo.

Además se reitera que, luego de iniciar la ejecución del Programa, las autoridades nacionales obtuvieron evidencia confirmando que el alcance originalmente acordado para algunas de las medidas debían ser modificado: (i) consultores externos demostraron que la reforma originalmente propuesta para el sector previsional tendría como resultado diferir la quiebra de las instituciones que formaban el sistema y que era necesario introducir un sistema diferente, que permitiera la administración individual de fondos bajo una estricta regulación prudencial; (ii) de igual manera, al concluir el estudio sectorial para los transportes, se confirmó que la reforma requería un esfuerzo a largo plazo diferente y con mayores contenidos que el esfuerzo previsto en la condicionalidad original, que se había pensado implantar en tres años. La reforma finalmente propuesta abarca desde medidas para permitir que el sector privado opere carreteras, puertos y aeropuertos, hasta la reorganización completa del Ministerio de Obras Públicas; (iii) para las telecomunicaciones, los compromisos originales se centraban en reforzar la capacidad institucional del monopolio estatal que presta servicios de telefonía pero los estudios complementarios demostraron que esa solución no era óptima, habiéndose emprendido una reforma de mayor alcance que abarca desde la creación de un marco regulatorio hasta la venta del monopolio estatal; (iv) para los registros de comercio, de inversiones y de protección de la propiedad intelectual, las autoridades nacionales adoptaron una estrategia diferente a la acordada en la matriz: en vez de reformar cada uno de los registros y permitir que continuaran funcionando como dependencias del Ministerio de Justicia, se decidió centralizarlos en la Oficina Nacional de Registros, con autonomía y capacidad para generar sus propios recursos y asegurarse eficiencia mínima; (v) los compromisos sobre la regulación prudencial en el sistema financiero fueron modificados para tomar en cuenta la adopción de una reforma previsional de mayor alcance que la original.

C. RESULTADOS DEL PROGRAMA

C.1 Impacto inmediato de cambios y medidas de política

El cumplimiento de varias de las condicionalidades ha tenido efectos favorables inmediatos: (i) se fortaleció el patrimonio del Banco Central de Reserva luego de permanecer con signo negativo durante la década de los años ochentas; (ii) desde enero de 1997 se promulgó la Ley de Sociedades de Seguros que establece, entre otras normativas, los requisitos de solvencia que por primera vez en El Salvador son de cumplimiento obligatorio; (iii) se logró la prohibición al BCR para financiar a los sectores público y privado con lo cual se evitarán las distorsiones que ocurrieron en el pasado cuando el déficit fiscal era cubierto con créditos del emisor; (iv) además, se creó un mecanismo para financiar a medio y largo plazo las actividades productivas, el Banco Multisectorial de Inversiones (BMI); (v) entró en vigencia la Ley de Mercado de Valores así como sus Reglamentos y hay ya una entidad supervisora funcionando para ese sector; (vi) se puso en vigencia la Ley de Protección a la Propiedad Intelectual así como sus Reglamentos,

todo lo cual, junto a medidas como la adhesión al Tratado de Berna, tienen el potencial de ofrecer incentivos al desarrollo de la tecnología local y de incrementar los flujos de inversión tanto interna como extranjera.

C.2 Indicar cómo las políticas incluidas en el Programa contribuyeron al logro de los objetivos

Aunque durante el diseño del Programa no se definieron indicadores cuantitativos para precisar el efecto de las medidas en los niveles de la inversión privada y en la tasa de crecimiento del PIB, no puede dejar de mencionarse que los datos disponibles confirman que el período de ejecución del Programa ha coincidido con un período en el cual se observan tendencias macroeconómicas de diferente naturaleza a las tendencias que prevalecieron en años anteriores. Por ejemplo, entre 1990 y 1995 el PIB creció con una tasa anual de 5.9%, mayor al crecimiento entre 1985 y 1990 del 2.0%. El crecimiento en el PIB ha estado acompañado de aumentos en los coeficientes de inversión y de ahorro hasta llegar en 1995 al 18.0% y al 14.9% del PIB, respectivamente.

Los comentarios anteriores no deben interpretarse como si los incrementos en la tasa de inversión y en el crecimiento económico fueran el resultado inmediato del Programa Sectorial, pero no puede dejar de reconocerse que el cumplimiento de la matriz de condicionalidades ha permitido establecer un entorno más propicio para las inversiones privadas que el marco que prevaleció en épocas anteriores.

De manera similar, tampoco puede atribuirse al Programa Sectorial el menor aumento reportado para la actividad económica a partir del segundo semestre de 1995 y que se traduce en que durante 1996 el crecimiento del PIB fluctuó entre 2.0% y 3.0%.

C.3 Efectos imprevistos

Aunque hasta la fecha no han aparecido efectos imprevistos de importancia, podría destacarse que la prohibición que se incorporó en la Ley del Banco Central para que suspendiera los créditos al sector público originó debates cuyos resultados indican que grupos de la sociedad civil han sugerido elevar esa prohibición a la Constitución Política del país. Además El Salvador logró que clasificadoras internacionales de riesgo emitieran opiniones favorables respecto de títulos de deuda que se emitan en el país.

C.4 Resultados del componente de Cooperación Técnica

Ver Sección A.4.

D. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROGRAMA

D.1 Diseño del Programa

D.1.1 Adecuación del Diseño

El diseño de las medidas incorporadas en la matriz de condicionalidades fue adecuado ya que tomó en cuenta la opinión de los propios inversionistas con quienes se pudo identificar una lista de problemas que desincentivaban al sector de inversión privada y así en gran parte quedó asegurada la identificación de medidas apropiadas para resolverlos. Además, el Equipo de Proyecto verificó que las medidas propuestas para la matriz de condicionalidades tenían metas similares a las reformas iniciadas en el país a partir de 1989: contribuir a alcanzar estabilidad macroeconómica y a estimular la inversión privada. Y por último, se logró coordinar los esfuerzos del Banco con los Programas a cargo de otras Agencias (BIRF, FMI y USAID).

Es importante mencionar que el Equipo de Proyecto estuvo muy acertado al permitir la flexibilidad en el alcance de las políticas originalmente incorporadas en la Matriz para las cuales se dejaron abiertas posibilidades de complementación por medio de estudios que consideraran reformas de mayor alcance

D.1.2 Aspectos del diseño que más contribuyeron a éxito /fracaso

Además de lo que se comenta en D.1.1, el Equipo de Proyecto comprendió y anticipó la ejecución de estudios complementarios que pudieran recomendar reformas de mayor alcance que las originales, lo cual a su vez requirió de cambios en el enunciado de algunas de las condicionalidades de la matriz.

D.1.3 Medidas o políticas que no debieron formar parte del Programa

De las condicionalidades incorporadas en la matriz, ninguna debió ser dejada por fuera: todas pretendieron resolver problemas importantes con las mismas prioridades.

D.1.4 Medida o política que debió formar parte del Programa y que no lo fue

La matriz no dejó por fuera condicionalidades que debieron formar parte de la misma, aunque para algunos casos se pudieron haber añadido componentes o enfoques de diferente naturaleza. Por ejemplo, se dejó por fuera la necesidad de entrenar a las autoridades en la aplicación del nuevo marco normativo adoptado para la Protección a la Propiedad Intelectual y en el incentivamiento del uso de instrumentos financieros tales como factoraje y arrendamiento mediante la reforma de las Leyes. Tampoco se previeron acciones para entrenar al público ni a los jueces mercantiles sobre las ventajas de este tipo de instrumento de financiamiento.

D.1.5 Adecuación de plazos y secuencia de políticas

Ver Sección B.4.

D.1.6 Circunstancias que debieron tomarse en cuenta al diseñar el Programa

La ejecución del Programa sufrió el impacto de situaciones que durante el diseño no fueron consideradas como riesgos, pero que contribuyeron a las demoras en la ejecución. Estas fueron: (i) posibilidad de que el prestatario no lograra oportunamente obtener recursos suficientes para financiar estudios complementarios, tal como podría haber sido el caso de los transportes; (ii) posibilidad de que los estudios complementarios confirmaran que la reforma en algunos sectores necesitaría medidas de mayor alcance que las originalmente previstas. Por ejemplo, la reforma original del sector previsional consistió en proponer la reestructuración del sistema de pensiones del país pero los estudios adicionales confirmaron que ese tipo de reforma diferiría la quiebra del sistema y así surgió la necesidad de implantar uno nuevo. Este permitirá la administración de las pensiones en cuentas individuales; (iii) la eventual falta de inversionistas interesados en adquirir las intermediarias y otros activos que debieron ser privatizados.

D.1.7 Coherencia del Programa con otras políticas del país

Desde mediados de 1989 las autoridades salvadoreñas adoptaron políticas cuyos objetivos fueron lograr el ajuste macroeconómico e incentivar el crecimiento de la actividad económica.

El Programa Sectorial incorporó los mismos objetivos y las condicionalidades de la matriz resultaron coherentes y complementarias con las políticas del país así como con las acciones a cargo de otras Agencias, incluyendo: (a) dos Programas de Ajuste Estructural con apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); (b) varios acuerdos contingentes con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y (c) con algunos programas financiados por USAID.

Cabe añadir que en marzo de 1996 entró en ejecución el Programa Nacional de Competitividad que se ejecuta con apoyo del BIRF y que complementa al Programa Sectorial en lo relativo al mejoramiento de los registros de comercio, de inversiones y de propiedad intelectual.

D.1.8 Capacidad institucional de los ejecutores

En la ejecución del Programa participaron instituciones con diferente capacidad de análisis y de toma de decisiones. Esa diferenciación exigió un mayor esfuerzo que el que se había previsto por parte de los coordinadores, el Banco Central y el Ministerio de Planificación.

En la ejecución también tomaron parte los Ministerios de Justicia, de Obras Públicas, de Hacienda y de Economía, así como también varios entes autónomos tales como los Institutos del Seguro Social, de Pensiones de los Empleados Públicos, de Telecomunicaciones y la Comisión Autónoma Portuaria.

Cabe destacar que el BCR y el Ministerio de Planificación enfrentaron resistencias al cambio que se percibieron como fuertes en los casos de la reforma a la previsión social, a los transportes, a las telecomunicaciones y a las reformas en materia de nuevos instrumentos financieros. En otros casos se presentaron problemas similares al que ocurrió con el registro de inversiones: la reforma se le encargó a los Ministerios de Justicia y de Economía, cada uno con una visión particular de lo que era una reforma apropiada, y así el proceso sufrió atrasos antes de llegar al consenso necesario sobre el contenido de las medidas a ser implantadas. En otros casos, las resistencias al cambio fueron mínimas, como en la privatización de la banca y en el mantenimiento en vigencia de la política de las tasas de interés.

Cabe destacar el alto grado de fatiga en los funcionarios que participaron en la ejecución originada por la intensidad con la cual se debieron coordinar esfuerzos entre las diferentes instituciones participantes de la ejecución, sobre todo en los rubros de previsión social, telecomunicaciones y transportes así como en los registros de comercio y de inversiones, conjuntamente con los esfuerzos para preparar Leyes y discutirlos con los diputados de la Asamblea Legislativa. Esta situación influyó en la demora que se tuvo para el desembolso del tercer tramo.

D.1.9 Cooperación Técnica

Ver Sección A.4.

D.2 Ejecución del Programa

D.2.1 Aspectos de ejecución que más contribuyeron a éxitos /fracasos

a) Éxitos

Los factores de éxito incluyen: (i) el contacto permanente entre el BID y las autoridades nacionales que permitió enfrentar y resolver los diferentes contratiempos ocurridos durante la ejecución, en especial durante el segundo y el tercer tramo cuando se requirió analizar las solicitudes de dispensa para el cumplimiento de condicionalidades y poder recomendar el desembolso de los fondos luego de verificar que varias de ellas quedaban sustancialmente cumplidas; (ii) además, las frecuentes consultas con el prestatario y con los ejecutores permitieron que el BID comprendiera que era necesario apoyar a las autoridades en sus gestiones para llevar a cabo acciones o programas complementarios al Programa Sectorial tales como en la previsión social, en la supervisión del sistema financiero, en los transportes, en las telecomunicaciones y en la modernización del Sector Público; (iii) la coordinación de esfuerzos entre las diferentes Agencias donantes, que no se limitó a la etapa de diseño de los distintos Programas, y se extendió a sus etapas de ejecución; (iv) el esfuerzo que llevaron a cabo las instituciones encargadas de preparar y negociar el apreciable grupo de leyes y reglamentos, trece en total, que se requirieron para cumplir con la condicionalidad y (v) la coordinación entre el Banco Central y el BID en lo relativo a procedimientos de adquisiciones y de desembolsos.

b) Fracasos

Puede mencionarse: (i) la falta de indicadores para ir conociendo el impacto de las medidas emprendidas en la inversión privada y en la actividad económica; (ii) la falta de una estrategia para hacer conocer al público en general así como a los sectores opuestos a las medidas, los beneficios que de ellas se podían obtener; (iii) la indefinición de la situación del Banco de Fomento Agropecuario (BFA): para la

condicionalidad relacionada con el futuro de la mencionada entidad estatal se llevaron a cabo varios estudios que identificaron un número quizás excesivo de alternativas de solución las cuales incluyeron, desde la privatización de la entidad, hasta su cierre. El análisis de las alternativas tomó bastante tiempo y por ello hasta la fecha no se ha implantado las decisiones correspondientes.

D.2.2 Problemas importantes de ejecución

El Gobierno de El Salvador designó, para cumplir algunas condicionalidades, al Ministerio de Planificación y Coordinación así como al Banco Central de Reserva los cuales también coordinaron los esfuerzos de otras instituciones ejecutoras.

Se destaca que luego de cumplirse los dos primeros tramos el Gobierno suprimió al Ministerio mencionado cuyas funciones respecto al Programa fueron reasignadas a los Ministerios de Hacienda y de Relaciones Exteriores. Esta reasignación contribuyó al desfase en la preparación de los requisitos para cumplir con las condicionalidades del tercer tramo.

D.2.3 Sistema de monitoreo para supervisar la implantación de medidas

No se implantó un sistema especial en base a indicadores cuantitativos sino en base a criterios cualitativos.

En el BID la Responsabilidad Básica de supervisar el PSI estuvo a cargo del Departamento de Planes y Programas (DPL) con el apoyo de PRA/IFI y de otras Unidades organizativas, todos representados en el Equipo de Proyecto. Los supervisores analizaron los documentos que las autoridades nacionales preparaban para cada condicionalidad y opinaron sobre el cumplimiento de la documentación con los requisitos exigidos por el Contrato de Préstamo.

Por la época en que se inició la preparación del tercer tramo tuvo lugar la regionalización del BID: DPL dejó la responsabilidad básica y mientras se estuvo asentando la estructura de la Región II, la supervisión del BID perdió intensidad.

Las reestructuraciones en el Gobierno y en el Banco ocurrieron en períodos cercanos y tuvieron así efectos adversos para la preparación del tercer tramo. Es poco probable que una situación similar se presente de nuevo.

D.2.4 Procedimientos de adquisiciones y desembolsos

El Contrato 714/OC-ES indicó que los fondos del BID reembolsarían el 100% del costo de bienes importados por los sectores público y privado de El Salvador. Se trató de un financiamiento de rápido desembolso.

Como en el país se habían liberalizado el comercio exterior y eliminado el control de cambios, el BCR indicó que podría enfrentar problemas para reunir comprobantes justificativos de los desembolsos. Una Misión del BID visitó el país previamente a la ejecución del Programa (agosto de 1992) y conjuntamente con las autoridades nacionales identificó los documentos que se utilizarían para justificar desembolsos. Además, se propuso al Directorio del Banco permitir que las adquisiciones de petróleo quedaran libres del requisito de licitación pública internacional, incluso para compras mayores a US \$ 5.0 Millones. La dispensa fue aprobada en razón a que existían ya mecanismos entre Centroamérica, México y Venezuela para el suministro de petróleo en condiciones de precios fijados en los mercados internacionales.

Para cada tramo del Contrato 714/OC-ES, y para el desembolso de los recursos otorgados por la Confederación Suiza, el Banco Central pudo presentar los comprobantes necesarios y demostró haber cumplido los requisitos sobre el origen de bienes y fletes así como con la exclusión de importaciones no elegibles.

Estas conclusiones son compartidas por los auditores independientes que examinaron los estados financieros del Programa. Cabe destacar que alrededor del 98% de las importaciones correspondieron al sector privado, incluyendo las compras de petróleo.

D.2.5 Medidas /Decisiones tomadas o eventos exógenos que afectaron ejecución

No se identifican medidas /decisiones del tipo mencionado excepto por las resistencias de algunos grupos opuestos a los cambios: sindicatos afectados por las privatizaciones, pensionados del sector público que se sintieron adversamente afectados por la reforma previsional y las empresas aseguradoras que se oponían a ciertas regulaciones de la Ley adoptada para el sector.

El esfuerzo que las autoridades llevaron a cabo para superar las resistencias contribuyó a la fatiga que se menciona en D.1.8, lo cual probablemente se habría sentido menos si se hubiese contado con una estrategia de orientación y educación al público en las materias asociadas con las reformas.

D.2.6 Medidas /Decisiones no tomadas que afectaron al Programa

No se identifican medidas /decisiones del tipo mencionado .

D.2.7 Lecciones de la ejecución

Se reitera lo mencionado en párrafos anteriores .

a) Lecciones favorables ,incluyeron: (i) frecuentes consultas entre el Equipo de Proyecto del BID y las autoridades nacionales permitieron identificar soluciones a problemas en la interpretación del alcance que debían tener las medidas incorporadas en la matriz ,satisfactorias para ambas partes; (ii) previo al inicio de la ejecución se dialogó respecto a desembolsos y adquisiciones y esto permitió que la operación fuera realmente de rápido desembolso; (iii) el seguimiento que durante la ejecución del Programa Sectorial efectuó el Equipo de Proyecto permitió que se fuera ratificando la necesidad de llevar a cabo programas complementarios al Programa Sectorial finalmente concretados según se menciona en A.4.

b) Las lecciones desfavorables se relacionan con circunstancias que ocasionaron atrasos en la implantación de algunas de las medidas : (i) la diferente capacidad de análisis y de toma de decisiones de las instituciones que participaron en la ejecución del Programa, situación que demandó un esfuerzo de coordinación mucho mayor que el originalmente previsto; (ii) falta de una estrategia de las autoridades para informar al público los efectos favorables que se podían esperar de las medidas a ser implantadas; (iii) indecisión sobre el futuro del Banco de Fomento Agropecuario para el cual se presentaron varias alternativas de solución ,las cuales aún están en evaluación por las autoridades .

D.3. Desempeño del Banco

D.3.1 Desempeño del Banco durante análisis ,negociación y ejecución

El Equipo de Proyecto del BID demostró capacidad de análisis así como flexibilidad para evaluar los cumplimientos de las condicionalidades, sobre todo cuando se trató del tercer tramo.

Además, el Banco logró incorporar en los esfuerzos de apoyo a las autoridades nacionales al Gobierno de la Confederación Suiza y así se concretó el financiamiento no reembolsable por 10 Millones de Francos paralelo al Programa Sectorial.

D.3.2 Problemas de ejecución

Se reitera la reducción en la intensidad del seguimiento que se presentó antes de iniciarse la preparación del tercer tramo ,situación pasajera que coincidió con la regionalización del BID .

D.3.3 Relaciones del BID con el ejecutor y con otras entidades

Se reitera lo mencionado en párrafos anteriores : el BID apoyó en forma decidida las acciones del prestatario, sobre todo para permitir el desembolso del tercer tramo. Además, el Banco coordinó

efectivamente sus esfuerzos con los de otras agencias tales como el BIRF, FMI y USAID, contribuyendo en esa forma a que los esfuerzos fueran complementarios.

D.3.4 Lecciones del desempeño

Se reitera lo mencionado en párrafos anteriores, sobre todo en lo relativo al apoyo que el BID brindó para que se desembolsara el tercer tramo.

D.4 Desempeño del Prestatario/ Ejecutor

D.4.1 Desempeño del Prestatario /Ejecutor durante análisis y ejecución

Se opina que resultó adecuado durante el análisis y la ejecución del Programa. Sobre todo mantuvo la misma intensidad de esfuerzo en la preparación del respaldo de cumplimiento de las condicionalidades a pesar del desgaste ocasionado por la complejidad de las condicionalidades de la matriz y de los riesgos políticos enfrentados en las negociaciones para obtener apoyo para la implantación de las condicionalidades de la matriz.

Se destaca la eficiencia con la cual las autoridades nacionales gestionaron la ratificación del Contrato de Préstamo 714/OC-ES ante la Asamblea Legislativa, la cual fue lograda en menos de un mes.

D.4.2 Uso del Personal

Se reitera que no obstante la fatiga ocasionada por la preparación de los justificativos para respaldar el cumplimiento de las condicionalidades, el personal de las instituciones ejecutoras demostró la eficiencia requerida, sin causar demoras u otros efectos adversos para la ejecución.

Esa misma eficiencia quedó demostrada en relación con el uso de los consultores, actividad en la cual sí se presentó una situación adversa, ya comentada: para el caso de la política futura hacia el BFA, se identificaron varias alternativas de solución por los diferentes consultores y el personal de las entidades ejecutoras demoró su análisis de las recomendaciones y su selección de la alternativa considerada como la más conveniente.

D.4.3 Relación del Prestatario /Ejecutor con otras instituciones y organismos

No hay comentarios especiales excepto que se mantuvo la coordinación requerida con el BID y con otras instituciones tales como el BIRF, el FMI y la USAID, de manera que los programas resultaran complementarios, evitándose también duplicaciones en los esfuerzos (a excepción del caso comentado, del BFA).

D.4.4 Lecciones del desempeño

Las lecciones de desempeño se mencionan en las Secciones que preceden (D.4.1 a D.4.3), resaltando la eficiencia con la cual se logró la ratificación del Contrato de Préstamo por la Asamblea Legislativa.

E. RECOMENDACIONES ADICIONALES PARA FUTURAS OPERACIONES

E.1 Otras lecciones de importancia para préstamos sectoriales

Se reiteran comentarios: (i) antes de la ejecución del Programa Sectorial, dialogar ampliamente con las autoridades nacionales en materia de desembolsos y adquisiciones, e identificar soluciones a las dudas de las autoridades, con el objeto de asegurar el rápido desembolso de los recursos del Préstamo del BID; (ii) mantener la flexibilidad en el análisis de los documentos que le sean presentados en demostración del cumplimiento de las condicionalidades; (iii) continuar con las actitudes que permitan brindar apoyo para que se lleven a cabo acciones complementarias como en el presente caso en donde se apoyó a las autoridades nacionales mediante el diseño de Programas y la obtención de recursos para financiar las acciones con las que se necesitaba complementar al Programa Sectorial; (iv) insistir en los esfuerzos a fin

de que los prestatarios /ejecutores cuenten con recursos de Cooperación Técnica suficientes para llevar a cabo los estudios requeridos sin mayores atrasos u otros inconvenientes; (v) incluir indicadores cuantitativos de desempeño de la ejecución de los Programas para permitir que se conozcan objetivamente los efectos de las medidas que se van adoptando.

E.2 Mejoras en políticas ,prácticas y procedimientos operativos del BID

Se reitera Sección E.1 .

F. COMENTARIOS ADICIONALES

No hay comentarios adicionales .

SECCION III

DATOS BASICOS, COSTOS Y FINANCIAMIENTOS

A. INTRODUCCION

La presente Sección muestra datos a precios constantes, utilizando como deflactor el Índice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos de América según el International Financial Statistics, Fondo Monetario Internacional, con base diciembre de 1990. La inflación en Estados Unidos para el período entre diciembre de 1992 y octubre de 1996, alcanzó 11.99%.

B. DATOS BASICOS

Los montos reportados en esta Sección están expresados en Miles de Dólares, en precios constantes:

	Original mes/año	Vigente mes/año
Fecha de inclusión en inventario	Enero 1992	—
Fecha de resumen de préstamo sectorial	Enero 1992	—
Fecha de Misión de Análisis	Septiembre 1992	—
Fecha Aprobación Comité de Préstamos	Noviembre 1992	—
Fecha de aprobación del Directorio	Noviembre 1992	—
Fecha de vigencia del Contrato	Diciembre 1992	—
Fecha de validez de cada desembolso		
Primer desembolso	Febrero 1993	Abril 1993
Segundo desembolso	Mayo 1994	Mayo 1994
Tercer desembolso	Diciembre 1995	Agosto 1996
Monto total del financiamiento BID	US \$ 90.000	US \$ 85.175
Costo Total del Programa	US \$ 97.500	US \$ 92.676
% del financiamiento BID sobre el Costo Total	92.31%	91.9%
Monto Total Desembolsado por todas las fuentes a la fecha	Octubre 1996	US \$ 92.676
Faltante para completar el financiamiento del Programa	—	No aplica

Cabe destacar que paralelo al financiamiento del BID, el Gobierno de la Confederación Suiza otorgó a la República de El Salvador, un cofinanciamiento no reembolsable, por 10 Millones de Francos Suizos, equivalentes a alrededor de US \$ 7.5 Millones, que fueron totalmente desembolsados en enero de 1993.

Al igual que el financiamiento del BID, el cofinanciamiento Suizo fue destinado a reembolsar el costo en divisas de importaciones elegibles, disposición cumplida satisfactoriamente por el ejecutor.

C. FINANCIAMIENTO

Fuente	Contrato de Préstamo	Revisado	Final	Comentarios
BID	90.000	No aplica	85.175	No aplica
Otras fuentes				
Externas	7.500	No aplica	7.500	No aplica
Local	0.00	No aplica	No aplica	No aplica
Total	97.500	No aplica	92.676	No aplica

Los recursos del BID ,US \$ 90 Millones a precios corrientes, fueron completamente desembolsados en Tres Tramos ,cada uno por US \$ 30 Millones. La Contribución no reembolsable otorgada a El Salvador por la Confederación Suiza fue desembolsada en una sola transacción ,por US \$ 7.5 Millones aproximadamente, a principios de 1993.

D. CALENDARIO DE DESEMBOLSOS

Tramos	Previstas Informe de Proyecto			Actual		
	Local	BID	Otros	Local	BID	Otros
Primero	0.0	30.000	7.500	0.0	30.000	7.500
Segundo	0.0	30.000	No aplica	0.0	28.387	No aplica
Tercero	0.0	30.000	No aplica	0.0	26.788	No aplica
Total	0.0	90.000	7.500	0.0	85.175	7.500

El calendario de desembolsos fue modificado en dos ocasiones ,ambas por medio de prórrogas a los períodos para desembolso: la primera de ellas ,por sesenta días ,para permitir que las autoridades salvadoreñas prepararan la evidencia de cumplimiento para las diecisiete estipulaciones que condicionaban el desembolso del Primer Tramo ,y la segunda prórroga ,por diez meses en total ,para permitir que se cumplieran las veinticuatro condiciones que formaban el Tercer Tramo.

E. DATOS SOBRE CADA FINANCIAMIENTO DEL BID

Los datos se presentan en precios constantes ,en Miles de Dólares de los Estados Unidos:

Contrato 714/OC-ES

Monto Original	US \$ 90.000
Monto Desembolsado	US \$ 85.175 precios constantes (US\$90.000 Miles a precios corrientes)
Monto cancelado	Cero
Primer desembolso:	
Plazo original	Febrero 1993
Plazo prorrogado	Dos meses
Número de prórrogas	Una
Segundo desembolso:	

Plazo original
Plazo prorrogado
Número de prórrogas

Mayo 1994
Mayo 1994
Ninguna

Tercer desembolso:

Plazo original
Plazo prorrogado

Diciembre 1995
Octubre 1996 (La fecha efectiva del desembolso del Tercer Tramo es el 8 de agosto de 1996)
Dos prórrogas, por Diez meses

Período de gracia
Amortización
Fecha Primera amortización

Cinco y medio años
Veinte años
Junio 1998

F. COMENTARIOS ADICIONALES

No hay comentarios adicionales que formular.

SECCION IV

OPINION ESPECTO AL DISEÑO, ANALISIS E IMPLANTACIÓN DE LA OPERACIÓN Y DE LOS SERVICIOS BRINDADOS POR EL BANCO

La presente Sección fue preparada por dos de las instituciones que participaron en la ejecución del Programa Sectorial de Inversiones ,el Banco Central de Reserva y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma.

Cada uno de los temas presenta comentarios a cargo de cada uno de los ejecutores mencionados, identificándose la opinión del Banco Central con el Número 1,y la opinión de la Comisión ,con el Número 2.

IV.A Efectos inmediatos generados por los cambios y medidas de política que se incluyeron en el Programa

1. Los efectos inmediatos generados fueron :la creación de nuevos marcos regulatorios ,la mejora en la eficiencia del servicio de las instituciones beneficiadas con el proyecto ,el fortalecimiento de la supervisión así como el desarrollo del sistema financiero .

2. Bajo la coordinación del Viceministerio de Transporte se promovió a nivel internacional la licitación para elaborar un estudio de transporte intermodal. A Frederic R. Harris ,Inc. ,en asociación con Tech. International Inc. y Sontay ,S.A. de C.V. ,les fue encargada la elaboración del Estudio de Optimización del Sistema de Transporte en El Salvador.

IV.B Manera en que las medidas de políticas que se incluyeron en el Programa contribuyeron al logro de sus objetivos .

1. La contribución de las políticas incluidas en el programa de reformas del sistema financiero fue significativa para el logro de los objetivos de la misma, y en algunos casos fue estratégica para lograr los cambios deseados .

2. Han contribuido en la medida en que se han tomado decisiones concretas en algunas áreas de las empresas que la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) administra .

IV.C Contribución de la Cooperación Técnica al logro de los objetivos del Programa

1. No obstante que el componente de Cooperación Técnica contribuyó al logro de los objetivos de manera satisfactoria ,se opina que podría haber aportado más beneficios y efectos favorables.

2. Este punto se observa a través del estudio de Optimización del Sistema de Transporte ,el cual identificó los problemas existentes en el sector con su respectivo análisis y propuestas de solución a los mismos.

IV.D Contenido ,plazos ,secuencia y combinación de las medidas de políticas para alcanzar los objetivos del Programa

1. Se considera que fueron adecuados el contenido, plazos, secuencia y combinación de las medidas de política del Programa .

2. Fueron adecuados.

IV.E Pertinencia de las políticas del Programa para tener en cuenta las realidades sociales y económicas del País .

1. En general ,las medidas de política que se incluyeron en el Programa consideraron las realidades sociales y económicas del país .

2. Sí ,tomaron en cuenta las realidades del país .

IV.F Aspectos de la ejecución que contribuyeron a los éxitos /fracasos del Programa

1. Se considera que los aspectos del Programa que contribuyeron en mayor medida al éxito fueron el apoyo técnico y la asesoría brindada ,por diferentes consultores ,en la identificación y desarrollo de las políticas .

2. Hasta el momento no se pueden medir los resultados de éxito o fracaso de las políticas implementadas ,ya que con relación a la política de precios en el Puerto de Acajutla ,la modificación de tarifas entró en vigencia el 26 de septiembre de 1996 ,y sus efectos se observarán en fecha posterior .

En cuanto a la privatización y planes de expansión de las empresas de CEPA, actualmente se encuentra en proceso de licitación la concesión de las instalaciones y de las operaciones del Puerto de Cutuco ,y la adquisición de 1600 manzanas de terreno adicional para el Aeropuerto Internacional El Salvador.

Por otra parte ,en lo que respecta al análisis de la infraestructura , administración y mantenimiento de las instalaciones ,la Comisión constantemente desarrolla programas de mejoras y mantenimiento a la infraestructura y equipo existente, de acuerdo con las demandas de los usuarios .

IV.G Problemas significativos surgidos durante la ejecución del Programa

1. En general no existió ningún problema ,pero sí existió algún tipo de desacuerdo en cuanto a la rapidez de la implementación de las políticas.

2. Los estudios y proyectos cuya ejecución fue iniciada no han presentado ningún tipo de problema significativo.

IV.H Desempeño del Banco durante el análisis ,negociación y ejecución del Programa

1. Se opina que en la mayoría de situaciones existió una ejecución adecuada del Banco en el desarrollo del Programa, pero también se opina que en algunas situaciones no existió eficiencia en la toma de algunas decisiones.

2. La respuesta a esta pregunta se deja a opinión del personal que directamente le ha dado seguimiento al préstamo BID 714/OC-ES.

IV.I Impacto de la relación entre el Banco y el Organismo Ejecutor

1. El principal impacto positivo que se tuvo fue la finalización del Programa con la mayoría de los objetivos alcanzados .
2. El impacto más importante del Programa es que el Gobierno se haya decidido a poner en práctica las políticas de modernización del Estado ,las cuales le permitirán a mediano plazo desarrollar en empresas claves de la economía ,una estrategia de globalización ,integrando y administrando dichas empresas en forma competitiva.

IV.J Lecciones sobre el desempeño del Banco que podrían ser importantes para futuros préstamos sectoriales

1. La principal lección en el desempeño del Banco en esta operación ha sido la dificultad para lograr acuerdos en el seguimiento y aceptación del cumplimiento de algunas medidas por lo que sería conveniente que se busquen mecanismos más expeditos para la solución de ese tipo de situaciones .
2. CEPA como institución desconoce el Programa Sectorial de Inversiones ,sus objetivos ,las políticas acordadas y las condiciones bajo las cuales se obtuvo el Préstamo con el BID por lo que se abstiene de dar una opinión al respecto. No obstante ,de toda actividad que se desarrolla se aprenden experiencias.

IV.K Impacto de la relación entre el Prestatario /Ejecutor y otras instituciones u organismos

1. Sí ,tuvo impacto importante en el resultado del Programa ,principalmente en implementar las medidas adecuadas para el éxito de la reforma ,para lo cual se tuvo que buscar el acercamiento con las demás instituciones y el consenso .
2. El Programa de Políticas establecido para la modernización del sector público que afecta a CEPA ,no se ha concluido por completo ;sin embargo ,los avances significativos que se han logrado hasta el momento ,muestran una relación de trabajo organizado y continuo entre el Gobierno y la Comisión .

IV.L Principales lecciones aprendidas provenientes del desempeño del Prestatario /Ejecutor

1. Las principales lecciones fueron el adecuado diagnóstico de la situación para implementar la reforma ,el seguimiento de ésta y la flexibilidad de corregir la orientación de algunas medidas cuando fue necesario.
2. No se puede dar opinión al respecto .

IV.M Comentarios o recomendaciones adicionales con respecto al Programa o al Banco

1. En este tipo de Programas debe actuarse con suficiente flexibilidad ya que aunque se tenga buena disponibilidad política más de alguna medida no se podrá implantar por razones de coyuntura en un determinado momento .
2. Dar mayor participación a las instituciones involucradas para la ejecución de objetivos y políticas establecidos en este tipo de Programas, con el fin de obtener de las ejecutoras mayor aceptación e implantación de las medidas indicadas, facilitándose a la vez el logro del objetivo común.