

**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**



**INFORME DE TERMINACIÓN DE OPERACIONES**

**EL SALVADOR**

**PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL SECTOR PUBLICO**

**GOBIERNO DE EL SALVADOR**

**1041/OC-ES**

Este documento fue elaborado por el Grupo Evaluador constituido por: Hazel Lara Pordoy (COF/CES); José V. Chibbaro (RE2/NE2); Miguel A. Orellana (COF/CES); con el apoyo de Carmen Regina de Arévalo (STP), Guadalupe de Pacas (MINHDA), Joel Branski (COF/CES) y de los consultores Fernando Costa y Mauricio Torruella,

## INDICE

Página

### I. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO

A. Breve descripción de los objetivos	5
B. Componentes del Proyecto	6
1. Área de Reforma de la Administración Pública	6
1.1. Componente de Reestructuración Macro-institucional	6
1.2. Componente de Administración Fiscal	6
1.3. Componente de Administración de Recursos Humanos	6
2. Área de Reformas Sectoriales	6
2.1. Componente del Sector Eléctrico	6
2.2. Componente del Sector de Telecomunicaciones	6
2.3. Componente del Sector de Transporte	7
C. Supuestos principales para la ejecución de los componentes y logro de los objetivos	
1. Para la ejecución exitosa de los componentes	7
2. Para el logro global de los objetivos	7

### II. RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO

A. Nivel alcanzado en el logro de los componentes y objetivos	
A.1 Logro de los componentes	
1. Área de Reforma de la Administración Pública	
1.1. Componente de Reestructuración Macro-institucional	7
1.2. Componente de Administración Fiscal	8
1.3. Componente de Administración de Recursos Humanos	8
2. Área de Reformas Sectoriales	
2.1. Componente del Sector Eléctrico	9
2.2. Componente del Sector de Telecomunicaciones	9
2.3. Componente del Sector de Transporte	9
A.2 Logro de los objetivos	
1. Área de reforma de la administración pública	10
2. Área de reformas sectoriales	11
B. Diferencias entre las expectativas actuales y la definición vigente de Componentes y objetivos	
B.1 Diferencia entre los resultados planificados y los logrados en lo que se refiere a los componentes del proyecto.	11
B.2 Diferencia entre los resultados planificados y los logrados en lo que se refiere a los objetivos del proyecto	12
C. Logros importantes no previstos	12

D. Sostenibilidad de los objetivos	13
E. Objetivos con riesgo de nunca lograrse	13
F. Tasa interna económica de retorno	13

### **III. CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y SUPUESTOS ORIGINALES**

A. Cambios importantes en los objetivos, componentes o supuestos del proyecto	13
B. Cumplimiento con las condiciones en materia de políticas	
B.1. Tiempo de realización de las medidas de política en el plazo establecido	13
B.2. Realización de las medidas de política conforme al contrato de préstamo	14
B.3. Cambios importantes en el contenido o cronología	14
C. Clasificación del desempeño según el ISDP	14

### **IV. LECCIONES APENDIDAS DEL PROYECTO**

A. Diseño del Proyecto	
1. Formulación de los objetivos originales	14
2. Necesidad y suficiencia de los componentes originales para lograr los objetivos	15
3. Realismo de la identificación y análisis de los supuestos	15
4. Planificación de los componentes	15
5. Evaluación adecuada de la capacidad institucional del ejecutor y de otras instituciones	15
6. Aspectos del diseño del proyecto que contribuyeron más a los éxitos y/o fracasos	15
B. Ejecución del Proyecto	
1. Aspectos que contribuyeron más a los éxitos o fracasos	16
2. Problemas importantes y medidas tomadas	16
a. Presentación y ratificación del préstamo a la Asamblea Legislativa	16
b. Presentación del proyecto de Ley de Infracciones Aduaneras	16
c. Vigencia del reglamento de la Ley de la Función Pública	16
3. Cantidad, calidad y oportunidad de los componentes	17
4. Componentes no terminados y medidas a tomar	17
C. Desempeño del Prestatario/Ejecutor	
1. Calificación del desempeño del Prestatario/Ejecutor	17
2. Utilización del personal y consultores por parte del Prestatario/Ejecutor	17
3. Relación entre el Prestatario/Ejecutor y otras instituciones que participaron en el proyecto	17
4. Capacidad institucional del Prestatario/Ejecutor	18
5. Seguimiento de los supuestos por parte del Prestatario/Ejecutor y medidas tomadas	18

D. Seguimiento del Desempeño por parte del Prestatario/Ejecutor	
1. Método establecido para hacer el seguimiento del desempeño del proyecto	18
2. Ejecución del seguimiento del desempeño del proyecto	19
3. Selección de indicadores para cuantificar el logro de los objetivos del proyecto	19
E. Supervisión del Banco	
1. Desempeño del Banco	19
2. Relaciones del Banco con el Ejecutor y otras instituciones	19
<b>V. LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS</b>	
A. Lecciones a tomar en cuenta	19
B. Recomendaciones para perfeccionar las políticas y procedimientos del Banco	20
<b>VI. COMENTARIOS ADICIONALES</b>	20
<b>PARTE II</b>	
I. OBJETIVOS DEL PROYECTO	21
II. DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO	22
III. DESEMPEÑO DEL BANCO	23
IV. LECCIONES APRENDIDAS	23
<b>PARTE III</b>	
A. DATOS BASICOS DEL PROYECTO	24
B. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO	25
C. DATOS DEL PRESTAMO	36
<b>ACTA Taller de Terminación del Proyecto</b>	27

**SIGLAS:**

<b>AFP</b>	Administradoras de Fondos de Pensiones
<b>ANTEL</b>	Administración Nacional de Telecomunicaciones
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEL</b>	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CPMSP</b>	Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público
<b>CTE</b>	Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador S. A. de C.V.
<b>FANTEL</b>	Fondo de Privatización de ANTEL
<b>FINET</b>	Fondo Nacional de Electricidad y Telefonía
<b>FIV</b>	Fondo de Inspección y Vigilancia
<b>FOVIAL</b>	Fondo Salvadoreño de Mantenimiento Vial
<b>GOES</b>	Gobierno de El Salvador
<b>GTZ</b>	Agencia de Cooperación Alemana
<b>INTEL</b>	Internacional de Telecomunicaciones S. A. De C.V.
<b>ISDP</b>	Informe sobre el Desarrollo del Proyecto
<b>MARN</b>	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
<b>MOPTVDU</b>	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
<b>PMSP</b>	Programa de Modernización del Sector Público
<b>SAFI</b>	Sistema de Administración Financiera Integrada
<b>SARH</b>	Sistema de Administración de Recursos Humanos
<b>SIGET</b>	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
<b>SIP</b>	Sistema de Inversión Pública
<b>SIRH</b>	Sistema de Información de Administración de Recursos Humanos
<b>STP</b>	Secretaría Técnica de la Presidencia
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

**INFORME DE TERMINACION DE PROYECTO (PCR)  
PRESTAMO 1041/OC-ES**

**PRIMERA PARTE**

<b>Nombre del proyecto:</b>	Programa de Modernización del Sector Público (PMSP)		
<b>Número del proyecto:</b>	ES-0036		
<b>Número del préstamo:</b>	1041/OC-ES		
<b>País:</b>	El Salvador		
<b>Prestatario:</b>	República de El Salvador		
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Hacienda y Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP)		
<b>Sector:</b>	Modernización del Estado		
<b>Modalidad:</b>	Ajuste sectorial – dos tramos		
<b>Fecha de aprobación:</b>	24 SEP 1997	<b>Fecha de conclusión:</b>	25 ENE 2003
<b>Monto del préstamo:</b>	US\$ 70.0 millones		
<b>Clasificación final de la implementación del proyecto:</b>	(MS)		
<b>Clasificación final de los supuestos del proyecto:</b>	(A)		
<b>Clasificación final de los objetivos de desarrollo:</b>	(MP)		

**I OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO**

**A. Breve descripción de los objetivos**

- 1.01 El proyecto tiene como objetivo contribuir al desarrollo de un Estado eficiente y moderno mediante el apoyo a los esfuerzos del prestatario para desarrollar las reformas estructurales de la administración pública y los procesos de reforma sectoriales, con el propósito de promover una mayor participación del sector privado en la prestación de los servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte.
- 1.02 El área de Reforma de la Administración Pública tiene la misión de apoyar el proceso de reestructuración macro-institucional, con el propósito de aumentar la eficiencia de las entidades del sector público, reducir su tamaño, asegurar una gestión eficiente de las finanzas públicas y de la administración fiscal, así como desarrollar un mejor manejo de los recursos humanos.

- 1.03 El área de Reformas Sectoriales, tiene el objetivo de apoyar la implementación de las reformas en los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones mayor participación del sector privado en la prestación de estos servicios públicos.

**B. Componentes del proyecto**

**1. Área de Reforma de la Administración Pública**

- 1.04 Componente de Reestructuración Macro-institucional: Comprende el desarrollo de planes de reestructuración para los ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores, Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) así como el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU)
- 1.05 Componente de Administración Fiscal: Incluye las siguientes actividades: (i) La aprobación de los proyectos del Código Tributario y de la Ley de Infracciones Aduaneras, así como de sus correspondientes reglamentos, con el objetivo de mejorar el control y recaudación de impuestos; y (ii) La aprobación de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado que implantará el Sistema de Administración Financiera Integrada, para establecer y poner en funcionamiento -en las entidades del sector público- el conjunto de principios, normas, organización, programación y coordinación de los procedimientos de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental.
- 1.06 Componente de Administración de Recursos Humanos: Comprende la aprobación del proyecto de Ley de la Función Pública y su correspondiente reglamento, con el objetivo de establecer una nueva estructura legal, técnica e institucional para el servicio público en el país, que permita lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión gubernamental.

**2. Área de Reformas Sectoriales**

- 1.07 Componente del Sector Eléctrico: Comprende las siguientes actividades: (a) La aprobación de los proyectos de la Ley General de Electricidad y de la Ley que crea la Superintendencia General de Electricidad y de Telecomunicaciones (SIGET), así como de sus correspondientes reglamentos. Esta legislación tiene por objeto: (i) Desarrollar un mercado competitivo respecto a la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica; (ii) Libre acceso de las entidades generadoras a las instalaciones de transmisión y distribución sin más limitaciones que las señaladas por la ley; (iii) Uso racional y eficiente de los recursos; (iv) Fomento del acceso al suministro de energía eléctrica para todos los sectores de la población; y (v) La protección de los derechos de los usuarios y de todas las entidades que desarrollan actividades en el sector; (b) La organización de la SIGET para ejercer su función reguladora en el sector eléctrico; (c) El inicio del proceso de privatización con la venta de las acciones de las cuatro empresas distribuidoras de energía eléctrica que actualmente son propiedad de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, CEL; y (d) El estudio de reestructuración de la CEL que podría permitir la privatización de esta institución y convertirla en empresas independientes de generación, una sociedad de transmisión y una unidad de transacciones.
- 1.08 Componente del Sector de Telecomunicaciones: Comprende la aprobación de los siguientes proyectos: Ley General de Telecomunicaciones, Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y de Telecomunicaciones (SIGET), Ley de

Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y la organización de la SIGET para regular el sector de las telecomunicaciones.

- 1.09 Componente del Sector de Transporte: Comprende reformas a corto plazo que procuran: (i) Una solución que garantice la sostenibilidad financiera del mantenimiento vial en el país; y (ii) La ejecución de un plan de acción para la modernización del Ministerio de MOPTVDU.

**C. Supuestos principales para la ejecución de los componentes y logro de los objetivos**

- 1.10 Para la ejecución exitosa de los componentes: (a) Existe una capacidad adecuada en las instituciones y en el personal que será seleccionado para desarrollar las nuevas normativas y procedimientos; (b) Existen los recursos humanos y económicos para integrar las nuevas entidades resultantes de las reformas propuestas; y (c) Existe voluntad institucional para aceptar e implantar las medidas sugeridas.
- 1.11 Para el logro global de los objetivos: (a) La Asamblea Legislativa aprueba oportunamente las leyes relacionadas con el programa; (b) El sector privado mantiene el interés de participar en el proceso de privatización de los servicios públicos.

**II RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO**

**A. NIVEL ALCANZADO EN EL LOGRO DE LOS COMPONENTES Y OBJETIVOS**

**A.1 Logro de los componentes**

**1. Área de Reforma de la Administración Pública**

**1.1 Componente de Reestructuración Macro-institucional**

- 2.01 En este componente, los ministerios de Hacienda, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Relaciones Exteriores suscribieron los convenios respectivos con la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP) para ejecutar sus respectivos planes de reestructuración.
- 2.02 Con base en ello, el Ministerio de Hacienda diseñó e implantó un sistema de gestión de calidad en varias de sus dependencias, lo que generó cambios positivos en la prestación de servicios, en el desarrollo del recurso humano, en el establecimiento de estándares de calidad y productividad en los procesos, en la confiabilidad y credibilidad por parte de los contribuyentes y usuarios, así como en la promoción del espíritu de trabajo en equipo. Además, la ejecución del plan incluyó la creación de las unidades de Defensoría, Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, la Dirección Nacional Financiera y el desarrollo de nuevos sistemas informáticos para la administración tributaria.
- 2.03 Con respecto al Ministerio de Relaciones Exteriores, su plan de reestructuración contempló dos actividades principales: (i) La reestructuración del servicio exterior; y (ii) La reestructuración de la Cancillería.
- 2.04 En cuanto al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el plan de reestructuración contempló básicamente: (i) El fortalecimiento organizacional de la



cartera; (ii) El fortalecimiento informático y de comunicaciones; y (iii) Un programa de fortalecimiento de los recursos humanos.

- 2.05 En resumen, y tal como lo consideró la Administración del Banco previo a la aprobación del segundo desembolso, se considera que el fortalecimiento de dichos ministerios ha transcurrido en forma satisfactoria y que dichos planes incluyeron el calendario, las metas y las entidades responsables de la ejecución de dichos planes, los cuales avanzaron dentro de los calendarios esperados. Con la implantación de los planes de reestructuración arriba mencionados se logró aumentar la eficiencia de las entidades del sector público, reducir su tamaño y asegurar un mejor manejo de los recursos humanos.

## **1.2 Componente de Administración Fiscal**

- 2.06 Previo al desembolso del primer tramo, el GOES había aprobado la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado que proveyó el marco legal para implantar el Sistema de Inversión Pública (SIP) vinculado al Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI) y que produjo los subsistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental. Además, el ejecutor presentó oportunamente la matriz que contiene el detalle de las reformas implementadas. El funcionamiento de dichos subsistemas y el fortalecimiento y consolidación han permitido una mayor coherencia entre la política económica, la programación de inversiones y fondos, y el ejercicio del gasto público. Al respecto, en 2003, se consolidó el proceso de implantación de la aplicación informática SAFI en 21 instituciones del Gobierno Central y en 33 instituciones descentralizadas subvencionadas, quienes ejecutan aproximadamente el 90% del Presupuesto General, así como de, una institución descentralizada no subvencionada y dos empresas públicas, lo que permite tomar decisiones más ágiles sobre la ejecución del presupuesto (941/OC y 980/OC).
- 2.07 Adicionalmente se logró implantar el marco legal tributario y aduanero por medio de la presentación a la Asamblea Legislativa, y posterior entrada en vigencia, del Código Tributario y la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras. Esta última incluyó los procedimientos que permitían su aplicación, por lo que fue innecesaria la expedición de un reglamento. Por lo tanto se considera que el componente se ejecutó por completo.

## **1.3 Componente de Administración de Recursos Humanos**

- 2.08 Fue dispensado el requisito de entrada en vigencia de la Ley de la Función Pública con su reglamentación. No obstante, el GOES desarrolló las bases para diseñar el nuevo régimen del servicio civil y de la administración de los recursos humanos, mediante los cuales ha implementado un plan integral de reforma y modernización. Cuando fue aprobado el desembolso del segundo y último tramo, se contrató una firma consultora para desarrollar la estrategia de modernización de recursos humanos, la carrera administrativa, y diseñar y desarrollar los sistemas de gestión de éstos. Asimismo, el personal gerencial del sector público fue capacitado, particularmente el encargado de los recursos humanos. Adicionalmente, se presentó una propuesta al marco legal vigente.
- 2.09 Previo al desembolso del primer tramo, el GOES había desarrollado el Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARH) con sus correspondientes planes de capacitación a nivel central y de otras instituciones descentralizadas. Posteriormente, desarrolló e implementó el Sistema de Información de Administración de Recursos

Humanos (SIRH) que fue integrado al Sistema de Administración Financiero Integrado (SAFI), el cual –cuando fue desembolsado el segundo tramo- había sido instalado en 58 entidades descentralizadas. Además, se ha elaborado un escalafón del servicio civil inicialmente en los ministerios de Educación y de Salud. Por lo tanto, y considerando lo dispuesto en el PR-2202 de fecha 25 de enero de 2002, “Informe sobre el cumplimiento de las condiciones correspondientes al desembolso del segundo y último tramo” se considera que el Componente de Administración de Recursos Humanos logró sus objetivos. En este sentido, las acciones realizadas por el GOES encaminadas hacia el cumplimiento de esta condición están orientadas a fortalecer la capacidad institucional del Gobierno Central para administrar con mayor eficiencia, monitorear y controlar los recursos humanos, desarrollar gradualmente un servicio público adecuado y de calidad y establecer las condiciones para la motivación, incentivos y desarrollo de los recursos humanos.

## **2. Área de Reformas Sectoriales**

### **2.1 Componente del Sector Eléctrico**

- 2.10 Fueron aprobados y publicados los proyectos de Ley General de Electricidad y de la Ley que crea la Superintendencia General de Electricidad y de Telecomunicaciones (SIGET), así como sus correspondientes reglamentos los cuales fueron elaborados a satisfacción del Banco.
- 2.11 La SIGET, con la misión de regular el sector eléctrico, inició operaciones en 1997 con la creación de la Gerencia de Electricidad, el nombramiento del respectivo gerente y contando con el presupuesto requerido en las asignaciones anuales desde ese año.
- 2.12 Respecto al proceso de privatización del sector eléctrico, en abril de 1997 entró en vigencia la Ley para la Venta de las Acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica, y en 1998 se llevó a cabo la venta del 75% de las acciones a los inversionistas estratégicos, el 20% a los trabajadores de CEL y el 5% a la Bolsa de Valores.
- 2.13 En cuanto a la reestructuración de la CEL, la firma COOPERS & LYBRAND identificó y analizó opciones de reestructuración, y preparó la propuesta para dividir la institución. Por lo tanto, la CEL ejecutó un plan estratégico en el que: (i) Privatizó las empresas de distribución de energía tal como se describió en el párrafo anterior; (ii) Privatizó las empresas de generación térmica y geotérmica; (iii) Ejecutó su reorganización interna de conformidad con la Ley General de Electricidad. Como resultado de todas estas acciones, esta institución vela por la generación y transmisión en el sector de energía eléctrica de acuerdo con el marco legal y administra las plantas de generación hidroeléctrica. Por lo tanto, se considera que el componente se ejecutó por completo.

### **2.2 Componente del Sector de Telecomunicaciones**

- 2.14 Con la publicación en el Diario Oficial entró en vigencia el Reglamento de la Ley General de Telecomunicaciones. Adicionalmente, como parte del proceso de creación y organización de la SIGET, fue creada la Gerencia de Telecomunicaciones con un presupuesto adecuado y se nombró a su respectivo gerente.

- 2.15 El proceso de privatización de las telecomunicaciones se completó al ser aprobada en 1997 la Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), por medio de la cual se adjudicó a los socios estratégicos más del 51% de las acciones de las empresas sucesoras de la entidad, y más del 10% del total de las acciones de éstas a los trabajadores activos y jubilados. Por lo tanto, se considera que estas acciones han asegurado la competitividad y la participación abierta en los procesos de privatización y se considera que el componente se ejecutó por completo.

### **2.3 Componente del Sector de Transporte**

- 2.16 La CPMSP contrató en 1998 a un grupo de trabajo integrado por la agencia de cooperación alemana (GTZ) y por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para la elaboración del estudio y proyecto de Ley de Creación y Organización del Fondo Salvadoreño de Mantenimiento Vial (FOVIAL), y diseñó el marco regulatorio y los mecanismos para asegurar la sostenibilidad financiera de las actividades que le competen. Este mecanismo, constituido y aprobado en noviembre de 2000, funcionó inicialmente con recursos provenientes de la privatización de ANTEL. Actualmente, opera con aportes provenientes de la partida asignada al Ministerio de Obras Públicas en el Presupuesto General de la Nación, con transferencias consignadas anualmente, empréstitos y con cualquier otro ingreso aprobado para tal efecto.
- 2.17 Adicionalmente, la Asamblea Legislativa aprobó en octubre de 2001 un decreto mediante el cual el FOVIAL obtiene sus ingresos de la aplicación de un impuesto al combustible a razón de US\$ 0.20 por galón de diesel, gasolina o sus mezclas con otros carburantes y es retenido, por el importador o refinador, al momento de la venta o transferencia en el mercado local.
- 2.18 En lo relativo a las actividades de modernización del MOPTVDU, el GOES ha avanzado satisfactoriamente en la ejecución del plan de acción para la reestructuración del Viceministerio de Obras Públicas, el cual integró todas las oficinas de apoyo y gestión administrativa de los otros Viceministerios: Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano. Esta reestructuración sienta las bases para la reforma de los sectores mencionados. Entre las principales acciones realizadas están: la creación de la Unidad Coordinadora de Proyectos, que administra todas las iniciativas de construcción y reconstrucción de carreteras; la elaboración de un plan estratégico para su reforma institucional que integra una diversidad de actividades en desarrollo; la creación de la Gerencia de Mantenimiento por Contrato que está implementando el Programa de Mantenimiento Vial de la Red Nacional; la implementación de un programa de creación de microempresas de conservación vial y el desarrollo de un programa de concesión para el mantenimiento de las carreteras. Por lo tanto, se ha logrado la modernización de este sector mediante mecanismos que aseguran su sostenibilidad y por medio de la incorporación del sector privado en las actividades de rehabilitación y mantenimiento de la red vial. Se considera que el componente se ejecutó por completo.

### **A.2 Logro de los objetivos**

#### **1. Área de reforma de la administración pública**

- 2.19 Se puede afirmar que se ha alcanzado un nivel adecuado en cuanto al cumplimiento de los objetivos de desarrollo contemplados en el proyecto, ya que se han adoptado reformas institucionales y marcos regulatorios y normativos.

- 2.20 Asimismo, las reformas introducidas en el campo macro-institucional de tres ministerios han permitido que éstos desempeñen sus funciones y utilicen los recursos públicos de una manera más eficiente. Se puede destacar que en el Ministerio de Hacienda, la ejecución del plan de reestructuración ha permitido controlar mejor las finanzas; ha aumentado la recaudación fiscal; en el área de Administración Aduanera se han avanzado en el control, transparencia y reducción de costos de las operaciones. En el Ministerio de Relaciones Exteriores fueron revisadas las políticas relacionadas con tiempo de servicio; fue elaborado un modelo de acreditación geográfica en función de la importancia de cada misión y se ha promovido un mayor desarrollo de las relaciones de intercambio comercial. En el Ministerio del Medio Ambiente han sido confeccionados guías, reglamentos operativos, criterios de evaluación y bases de datos que facilitan y tornan más eficiente la administración de los recursos humanos.
- 2.21 En el área de finanzas públicas y administración fiscal, ha sido implantado el Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI) y los subsistemas de administración fiscal conforme al plan de acción acordado, con los que se ha modernizado y sistematizado la programación presupuestaria en todas las instituciones gubernamentales; la administración fiscal se ha modernizado y se han montado sistemas de programación y seguimiento de la inversión y la deuda pública.
- 2.22 Se ha avanzado en la reestructuración de su administración, ha habido esfuerzos por elevar el perfil de los funcionarios públicos y por establecer la carrera administrativa. Por lo tanto, se considera que el componente se ejecutó por completo.

## **2. Área de reformas sectoriales**

- 2.23 El nuevo marco legal vigente ha permitido mayor participación del sector privado en la prestación de servicios públicos, lográndose el desarrollo de la eficiencia en los sectores por medio de la introducción de la competencia, el libre acceso al mercado y la reorientación del papel del Estado. También fue establecido un marco regulatorio adecuado y se implementaron normativas y regulaciones mediante la creación e inicio de operaciones de la SIGET, con el objetivo de garantizar el debido funcionamiento de los sectores eléctrico y de telecomunicaciones.
- 2.24 Tal como se describió en la sección 2.1 de este documento, los procesos de privatización en ambos sectores han incentivado la competencia y se crearon empresas que suministran diversos servicios.
- 2.25 En el sector de las telecomunicaciones, fue adjudicado a socios estratégicos más del 51% de las acciones de las empresas sucesoras de ANTEL, INTEL y CTE; y más del 10% del total de acciones a los trabajadores activos y jubilados de ANTEL.
- 2.26 En el sector de transporte, entró en vigencia el marco regulatorio para asegurar el mantenimiento de la red vial con participación del sector privado mediante el FOVIAL. Adicionalmente, fue implementado un programa de microempresas de conservación vial; un total de 37 nuevas empresas ejecutan contratos para el Ministerio de Obras Públicas, y con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) se iniciaron estudios para implementar un programa piloto de concesión para el

mantenimiento de las carreteras. Por lo tanto se considera que el componente se ejecutó por completo.

**B. Diferencias entre las expectativas actuales y la definición vigente de componentes y objetivos**

**B.1 Diferencia entre los resultados planificados y los logrados en lo que se refiere a los componentes del proyecto**

- 2.27 En cuanto al Componente de Administración de Recursos Humanos, en el área de reforma de la administración pública, se puede destacar la ausencia de la aprobación de una nueva Ley del Servicio Civil (Ley de la Función Pública); la preparación del proyecto respectivo fue incluida como condición para el desembolso del primer tramo y dispensada por el Directorio Ejecutivo. Esto fue justificado con base en las acciones del GOES orientadas al fortalecimiento de su capacidad institucional para administrar con mayor eficiencia los recursos humanos. Entre éstas puede destacarse el desarrollo e implementación del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH), que permite mantener actualizada la información de recursos humanos: empleados, funciones, formación, antigüedad y salarios del sector público en una base administrada por el Ministerio de Hacienda. Este sistema permite el pago de planillas en línea con el Sistema de Administración Financiero Integrado (SAFI); la implementación de una política de capacitación para fortalecer las aptitudes individuales y profesionales de los servidores públicos; y la elaboración de un escalafón del servicio civil con implementación inicial en los ministerios de Educación y de Salud.
- 2.28 En el sector eléctrico resalta que además de la reestructuración de la CEL en empresas independientes de distribución y generación establecida en el programa, se han desarrollado desde el mejoramiento de equipos e instalaciones y formulación de objetivos empresariales, hasta el replanteamiento de la visión y misión institucionales.
- 2.29 Lo anterior se ilustra porque la Administración del Banco consideró -al momento de analizar la solicitud del desembolso del segundo tramo- que el conjunto de medidas tomadas durante el proceso de reestructuración de la CEL “van más allá de lo previsto originalmente en su Estudio de Reestructuración como resultado del proceso de evolución del sector eléctrico, con la participación de varias empresas privadas en el mercado de distribución de energía eléctrica y geotérmica.”

**B.2 Diferencia entre los resultados planificados y los logrados en lo que se refiere a los objetivos del proyecto**

- 2.30 Los objetivos de desarrollo fueron logrados, como se describe anteriormente, a pesar de que no se logró la aprobación de la Ley de la Función Pública. No obstante, aprovechando la flexibilidad que brinda la ley vigente se han hecho esfuerzos importantes para desarrollar el enfoque de la reforma en el marco de la ley; es decir, facilita la incorporación de aspectos importantes para la modernización de una nueva estructura legal, técnica e institucional.

**C. Logros importantes no previstos**

- 2.31 Respecto al proceso de privatización del sector eléctrico, adicionalmente a la venta de acciones, se constituyó un fondo para financiar la compra de acciones por parte de los

trabajadores, empleados y funcionarios de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). Con el apoyo de este financiamiento los empleados lograron acceder al 20% de las acciones de las cuatro nuevas compañías privadas distribuidoras de electricidad.

- 2.32 Además, durante el proceso de privatización de las telecomunicaciones, fue creado el Fondo Nacional de Electricidad y Telefonía (FINET) destinado a proporcionar incentivos a los operadores privados para que expandan sus servicios en zonas rurales y áreas con población de bajos ingresos. Adicionalmente, con recursos provenientes de la venta, se creó el Fondo de Privatización de ANTEL (FANTEL), a manera de fideicomiso cuyos rendimientos son destinados a la inversión social, becas de educación, reforestación, fomento de la inversión y exportaciones.
- 2.33 De este fondo, 10 millones de dólares sirvieron como préstamo para la conformación de la Asociación Infocentros –sin fines de lucro- que ha instalado la red de establecimientos que provee servicios informáticos y de acceso a Internet.
- 2.34 Además, el GOES vendió el 49% de las acciones de la telefonía inalámbrica. Éstas fueron adquiridas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), lo que permitió diversificar su cartera de riesgo y consolidar otro de los sectores reformados. También mejoró la cobertura del servicio telefónico inalámbrico, Internet y otros.
- 2.35 En el componente del sector de transporte, adicionalmente a las actividades que procuraron la sostenibilidad financiera del mantenimiento de la red vial y de haberse contratado los servicios de consultoría para definirlo, fue creado el Fondo de Mantenimiento Vial (FOVIAL) que actualmente funciona con varias fuentes de financiamiento. Asimismo, con la modernización del MOP se logró una reducción del 48% de sus gastos corrientes, y aproximadamente el 35% de éstos fueron reinvertidos dentro del mismo Ministerio.
- 2.36 Como parte de la Reforma Administrativa fue definida una política de modernización del sector público y un nuevo marco estructural del Órgano Ejecutivo, siendo los resultados de éstos la creación de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) y el cierre del Ministerio de la Presidencia. Adicionalmente, se emitieron tres decretos de retiro voluntario que significaron en cada caso el retiro de entre un rango de 7 y 15 mil personas por decreto, además de una reducción de 8 mil personas en el MOP por el proceso de modernización de ese ministerio, y de 15 mil personas por la fusión de los ministerios de Justicia, Interior y Seguridad Pública, integrando el nuevo Ministerio de Gobernación. Además, en el 2000 se modificó la Ley del Servicio Civil en el sentido de establecer reglas claras para la indemnización de todo empleado y funcionario público, en los casos de retiro por reestructuración institucional.

#### **D. Sostenibilidad de los objetivos**

- 2.37 Se considera que la sostenibilidad de los objetivos está asegurada debido a: (i) La consolidación de las reformas estructurales planificadas en el sector público, que han aumentado la eficiencia de las instituciones, en la reducción de su tamaño y carga tributaria, y en la gestión eficiente de las finanzas públicas y de la administración fiscal; y (ii) Al grado de compromiso mostrado por el prestatario y el entorno favorable de políticas que ha sido producido con las leyes aprobadas.

- 2.38 En cuanto a las reformas sectoriales, han sido creados los marcos regulatorios para asegurar la continuidad de la participación del sector privado en la prestación de servicios públicos con políticas de competencia y libre acceso al mercado, y se ha reorientado el papel del Estado hacia la regulación y supervisión en sustitución de las anteriores funciones de ejecución y prestación directa de servicios y obras.

E.	<b><u>Objetivos con riesgo de nunca lograrse</u></b>	Ninguno.
F.	<b><u>Tasa interna económica de retorno</u></b>	N/A.

### III. **CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y SUPUESTOS ORIGINALES**

#### A. **Cambios importantes en los objetivos, componentes o supuestos del proyecto.**

Hubo cambio en un componente sin afectar los objetivos de desarrollo del proyecto. No hubo cambio en los supuestos.

#### B. **Cumplimiento con las condiciones en materia de políticas**

##### B.1 **Tiempo de realización de las medidas de política en el plazo establecido**

- 3.01 Desde que fue aprobado el Contrato de Préstamo por el Directorio Ejecutivo en septiembre de 1997 y hasta que fue ratificado por la Asamblea Legislativa en enero de 2001, el Gobierno avanzó -de forma gradual y sostenida- en los objetivos del PMSP, los cuales formaban parte de la estrategia nacional de desarrollo del país. Todos los objetivos fueron cumplidos a excepción de la Ley de la Función Pública en el Componente de Recursos Humanos, cuya dispensa de cumplimiento fue aprobada por el Directorio del Banco.

##### B.2 **Realización de las medidas de política conforme al contrato de préstamo**

- 3.02 El GOES aplicó las políticas y cumplió con las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo. En el **Anexo A** se detallan las acciones de implementación y las evidencias del cumplimiento entregadas al Banco.

##### B.3 **Cambios importantes en el contenido o cronología**

- 3.03 El Banco no exigió evidencias de que había entrado en vigencia el reglamento de la Ley de la Función Pública. Esta condición fue dispensada por el Directorio Ejecutivo considerando que se habían “realizado avances considerables en la modernización de la administración de los recursos humanos...” y que “... la falta de la Ley de la Función Pública no hace imposible el logro sustancial de los objetivos del PMSP”. En este sentido, cabe destacar que el proceso de reforma ya se consolidó, el cual está en función de las instituciones y no de personas. Además, desde el punto de vista de los recursos humanos, si por motivos del servicio existe una rotación, se cuenta con un programa de capacitación permanente para los nuevos ingresos. En cuanto a la cronología, la ejecución de medidas condicionantes para efectuar el desembolso del segundo tramo, fue efectuada en un período cercano a un año o prácticamente igual al programado en el proyecto.

### **C. CLASIFICACION DEL DESEMPEÑO DEL PROYECTO SEGÚN EL ISDP**

- 3.04 Con base en los ISDP registrados en la Representación para el Informe Anual a la Sede sobre la Administración de la Cartera, se presentan las clasificaciones de fin de año del desempeño del proyecto:

Años en ejecución					
Clasificación de desempeño del ISDP a fin de año	1998	1999	2000	2001	2002
Objetivos de desarrollo (OD)[MP,P.D.I]	PP	P	P	MP	MP
Progreso en la ejecución (PE) [MS,S.IN.MI]	S	S	S	MS	MS
Probabilidades De que se mantengan los supuestos [A, B]	A	A	A	A	A

MP: Muy probable MS: Muy satisfactorio P: Probable S: Satisfactorio D: Dudoso  
IN: Insatisfactorio I: Improbable MI: Muy insatisfactorio A: Alta, B: Baja

## **IV LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO**

### **A. DISEÑO DEL PROYECTO**

#### **1. Formulación de los objetivos originales**

- 4.01 La formulación de los objetivos originales fue realista y estuvo de acuerdo con los objetivos del Programa del Gobierno para la Modernización del Sector Público (PMSP), abarcando componentes clave en las áreas de reestructuración institucional, administración fiscal, recursos humanos y en el proceso de privatización de servicios públicos. Este es el caso de los sectores de energía, telecomunicaciones y mantenimiento vial.

#### **2. Necesidad y suficiencia de los componentes originales para lograr los objetivos**

- 4.02 Los componentes originales del proyecto fueron los necesarios y suficientes para lograr los objetivos establecidos, dado que fue concebido como parte de un proceso continuado del apoyo del Banco a los procesos de modernización del GOES. Estos han incluido reformas en áreas como la administración fiscal, electricidad, y transporte, que han sido coordinadas con acciones de otros organismos como el Banco Mundial, que ha contribuido en planes de reestructuración institucional, desburocratización, modernización de la administración de recursos humanos, introducción del sector privado en la provisión de servicios públicos y políticas ambientales en los procesos de privatización.

#### **3. Realismo de la identificación y análisis de los supuestos**

- 4.03 Los supuestos del proyecto fueron identificados y analizados de manera realista. En la época que la operación fue diseñada, las condiciones en cada sector y en el Gobierno central estaban dadas y respondían a consultas y estudios previos realizados o en ejecución como parte del proceso de modernización del Gobierno.



#### **4. Planificación de los componentes**

- 4.04 La secuencia planificada de los componentes fue apropiada dados los avances logrados y las condiciones establecidas en el Programa de Modernización del Gobierno. "

#### **5. Evaluación adecuada de la capacidad institucional del ejecutor y de otras instituciones**

- 4.05 En el diseño del proyecto se evaluó de manera adecuada la capacidad del ejecutor, es decir la CPMSP, tomándose en cuenta una evaluación anterior de su capacidad institucional por medio de las operaciones 941/OC-ES y 980/OC-ES: Modernización de la Administración Fiscal, en las cuales se había apoyado a la CPMSP fortaleciendo la capacidad de gestión y contribuyendo a la correspondiente capacitación de los recursos humanos de la Unidad Técnica Coordinadora de la CPMSP.

#### **6. Aspectos del diseño del proyecto que contribuyeron más a los éxitos y/o fracasos**

- 4.06 Contribuyeron al éxito en el desarrollo de un Estado eficiente y moderno, las actividades dirigidas a modernizar los sectores de transporte y energía, a juzgar por los buenos resultados obtenidos en el fortalecimiento institucional de sus respectivas instituciones; como también la acertada intervención del Órgano Ejecutivo en cuanto al apoyo legal y financiero de la participación de los trabajadores del sector eléctrico en la privatización de las empresas.
- 4.07 Se considera que las áreas seleccionadas en el programa sectorial y las medidas indicadas en la Matriz de Política probaron ser complementarios y consistentes con las medidas y actividades que han sido apoyadas con operaciones anteriores del Banco dentro del ámbito del PMSP.

### **B. EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

#### **1. Aspectos que contribuyeron más a los éxitos y/o fracasos**

- 4.08 Contribuyeron al éxito: (a) El compromiso político que demostró el GOES por implementar las reformas; (b) La previsión legal por parte del Gobierno para asegurar la participación de los trabajadores y funcionarios en la compra de acciones de las empresas distribuidoras de energía eléctrica; y (c) La buena coordinación de la CPMSP en las acciones de los diferentes donantes que apoyan los procesos de modernización, evitando obstáculos en la ejecución y optimizando el uso de los recursos.

#### **2. Problemas importantes y medidas tomadas**

Ninguno de los problemas impactó negativamente en la ejecución del programa. Los más relevantes fueron:

##### **a. Presentación y ratificación del préstamo a la Asamblea Legislativa.**

- 4.09 Existieron marcadas demoras para presentar ante la Asamblea Legislativa y lograr posteriormente la ratificación del Contrato de Préstamo, así como retrasos en la preparación, elaboración y aprobación de algunas de las leyes inherentes al programa. No obstante, cabe destacar que la ejecución real del Programa fue de menos de 2 años. Si bien el período entre la aprobación del préstamo y el desembolso del segundo y último

tramo fue de 4 años y cinco meses, se debió al atraso ocurrido entre la aprobación del préstamo y la ratificación del mismo el 17 enero de 2001 por la Asamblea Legislativa.

**b. Presentación del proyecto de Ley de Infracciones Aduaneras.**

- 4.10 Una de las demoras respecto al desembolso del primer tramo ocurrió en el cumplimiento de las condiciones en el Componente de Administración Fiscal, es decir, cuando se realizaba su presentación. El GOES optó por modificar la ya existente Ley de Contrabando de Mercaderías y de Defraudación de la Renta de Aduanas, que incluía varios elementos del proyecto de ley planteado. Para evitar más demoras, la Secretaría Técnica de la Presidencia presentó una solicitud de dispensa, postergando su cumplimiento para el segundo tramo. Esta Ley fue cumplida posteriormente, dentro del período de ejecución del Préstamo, con la aprobación de la misma mediante Decreto no. 551 del 20 de septiembre de 2001, publicado en el Diario 204 del 29 de octubre de 2001.

**c. Vigencia del reglamento de la Ley de la Función Pública.**

- 4.11 Hubo dificultades para finalizar el proyecto de Ley de la Función Pública que tendría por objeto mejorar los mecanismos de información para apoyar, de forma integral, la gestión y el control de los recursos humanos en el sector público. La Secretaría Técnica de la Presidencia solicitó la dispensa al cumplimiento de esta condición –incluida en el préstamo– basándose en que requería un proceso complejo de cambios institucionales que precisaban la maduración de las medidas implantadas para avanzar en el proceso de una gestión moderna de los recursos humanos. El Banco otorgó la dispensa considerando las razones presentadas por el Gobierno y que se había realizado avances considerables en la modernización de la administración de los recursos humanos, y que la falta de una ley no hacía imposible el logro sustancial de los objetivos del PMSP. Actualmente existe un anteproyecto de ley de función pública a la espera del momento político adecuado.

**3. Cantidad, calidad y oportunidad de los componentes**

- 4.12 La cantidad, calidad y oportunidad de los componentes ejecutados en comparación con las expectativas originales fue satisfactoria, puesto que se alcanzaron formas más eficientes de organización y gestión institucional; además se contribuyó a racionalizar la administración pública y la intervención del Estado en la economía, creando condiciones adecuadas para la participación competitiva del sector privado.

**4. Componentes no terminados y medidas a tomar**

- 4.13 Si bien hubo avances importantes, en el componente de administración de recursos humanos se considera que el Gobierno deberá continuar trabajando por establecer el marco legal y diseñar programas y diplomados de capacitación armonizados con una administración adecuada de los recursos humanos, con el objetivo de crear una masa crítica de funcionarios con mayor formación técnica y, de cierta manera, inmune a los vaivenes políticos.

**C. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/EJECUTOR**

**1. Calificación del desempeño del Prestatario/Ejecutor**

- 4.14 Por ser un programa sectorial no existieron las gestiones normales de una ejecución de proyectos como formalidades financieras y de adquisiciones. No obstante, tomando en cuenta la complejidad y el número de sectores involucrados, el desempeño del Ejecutor fue satisfactorio, ya que coordinó efectivamente a las instituciones involucradas, actuó para resolver los problemas suscitados y estableció el marco legal, los cambios estructurales y los ajustes institucionales requeridos por el programa. Los organismos ejecutores reaccionaron oportunamente, proponiendo soluciones y aplicando medidas adecuadas cuando fue necesario; por ejemplo en la definición del marco legal en el sector telecomunicaciones, en el tema de las infracciones aduaneras, y la legislación relacionada con el servicio civil.

## **2. Utilización del personal y consultores por parte del Prestatario/Ejecutor**

- 4.15 El ejecutor acertó en cuanto a la utilización de los consultores y del personal. Los aportes y recomendaciones de los consultores fueron utilizados adecuadamente cuando lo ameritaba. El personal que participó en la ejecución contó con una definición clara de sus funciones y fue designado con base en sus calificaciones. Las autoridades y el personal de la Unidad Ejecutora que participaron en la ejecución del proyecto mantuvieron una constante y coordinada relación de trabajo con los consultores.

## **3. Relación entre el Prestatario/Ejecutor y otras instituciones que participaron en el proyecto**

- 4.16 Las relaciones y la coordinación realizada por el ejecutor con otros organismos y la cooperación interinstitucional fue muy buena. Tal es el caso del grupo de trabajo integrado por consultores contratados por la CPMSP para la elaboración de estudios y proyectos de ley del FOVIAL, y para el desarrollo de microempresas de mantenimiento vial. También se destaca la elaboración de un programa piloto de concesión de carreteras a cargo del Viceministerio de Transporte.

## **4. Capacidad institucional del Prestatario/Ejecutor**

- 4.17 Durante la ejecución del proyecto mejoró razonablemente la capacidad institucional del ejecutor. El conocimiento claro de los objetivos del proyecto, así como de las normas del Banco, facilitaron la toma oportuna de decisiones. Además, tal como se identificó en la etapa de diseño, se mantuvo la coordinación eficiente entre la CPMSP y las entidades del sector público contempladas en el programa. La Comisión se había fortalecido con apoyo de la operación 980/OC-ES, lo cual permitió crear una capacidad adecuada y llevar el proceso de modernización a diferentes sectores y a diferentes niveles tanto centralizados, como descentralizados, destacando la dotación de personal altamente capacitado en diferentes unidades ejecutoras. También puede destacarse la creación del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales que surgió dentro del proceso de modernización del sector público financiado por el Banco Mundial y apoyado por el BID.

## **4. Seguimiento de los supuestos por parte del Prestatario/Ejecutor y medidas tomadas**

- 4.18 En lo referente a los supuestos relacionados inicialmente con la implementación de las políticas requeridas por el programa, el desempeño del ejecutor fue mejorando paulatinamente hasta adquirir una capacidad adecuada para implantar las nuevas

medidas. De igual manera, el Ejecutivo aseguró los recursos económicos y humanos necesarios para llevar a cabo el proyecto.

- 4.19 En cuanto a la voluntad institucional para aceptar e implantar las medidas de reforma propuestas, los organismos co-ejecutores requirieron diferentes niveles de intervención. En el caso del Ministerio de Obras Públicas, por ejemplo, fue necesario un esfuerzo adicional debido a la alta resistencia al cambio, identificada en la administración existente en el momento del diseño de esta operación. Esta situación mejoró sustancialmente con las actuales autoridades y se logró así un exitoso proceso de reforma. Todo el proceso de modernización y achicamiento de esta dependencia fue realizado durante el período de emergencia y reconstrucción posterior a los terremotos de enero y febrero de 2001 sin mayor retraso, lo cual muestra el compromiso del GOES. Este personal fue recontratado inmediatamente por el sector privado para seguir trabajando en la reconstrucción de carreteras y caminos.

#### **D. SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO POR PARTE DEL PRESTATARIO/EJECUTOR**

##### **1. Método establecido para hacer el seguimiento del desempeño del proyecto**

- 4.20 En la propuesta de préstamo se estableció que el seguimiento del Programa se realizaría con apoyo del Equipo del Proyecto y de la Representación que brindaría todo el apoyo logístico. Las visitas del Equipo de Proyecto a El Salvador se realizaron de acuerdo con un plan establecido. Se dio seguimiento a los indicadores de desempeño mediante la verificación y valoración del cumplimiento de las condiciones del préstamo, de cuya evidencia no hubo dificultades para su envío oportuno, habiéndose desembolsado los tramos con base en logros y avances.

##### **2. Ejecución del seguimiento del desempeño del proyecto**

- 4.21 La CPMSP mantuvo la organización central por medio de coordinadores sectoriales quienes mantenían vínculos permanentes con los equipos establecidos en los diferentes ministerios e instituciones para llevar a cabo las reformas. Este mecanismo fue previamente aprobado por el Banco.

##### **3. Selección de indicadores para cuantificar el logro de los objetivos del proyecto**

- 4.22 En el documento del préstamo se estableció una matriz adecuada de actividades e indicadores relacionados en muchos casos con la emisión de decretos o presentación de proyectos de ley a las autoridades competentes. Se considera que los indicadores fueron oportunos para cuantificar el logro de los objetivos del proyecto.

#### **E. SUPERVISIÓN DEL BANCO**

##### **1. Desempeño del Banco**

- 4.23 Durante la etapa de ejecución del proyecto, el seguimiento del Banco fue adecuado ya que anticipó los problemas a partir del monitoreo de los indicadores de objetivos y componentes, y aplicó las correcciones necesarias para solucionar los problemas detectados.

## **2. Relaciones del Banco con el Ejecutor y otras instituciones**

- 4.24 Las relaciones del Banco con el Ejecutor (CPMSP y Ministerio de Hacienda) fueron continuas y eficaces, así como con los coordinadores de los diferentes sectores involucrados en el programa.

## **V. LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS**

### **A. LECCIONES A TOMAR EN CUENTA**

Las siguientes lecciones pueden aplicarse para mejorar el diseño y ejecución de otras operaciones:

- 5.01 Aprobación y Ratificación del Contrato por la Asamblea Legislativa. Las demoras ocurridas en la presentación del contrato a la Asamblea Legislativa y en su ratificación, dejan como lección para ser considerada en futuras operaciones de programas de reforma estructural, que el calendario debe responder al de la ejecución y secuencia de las medidas que debe tomar el Gobierno. Esta lección ya ha sido tomada en cuenta por el Banco para las nuevas operaciones. No obstante, el contexto social y político algunas veces no es dimensionado.
- 5.02 Análisis de la viabilidad política de las reformas. Debe tomarse en cuenta que aunque la negociación de los programas o su diseño se acuerda con el Poder Ejecutivo, hay un riesgo alto cuando se trata de aprobación de leyes.
- 5.03 Operaciones Complejas como son las de Reforma del Sector Público. Se logró alcanzar exitosamente los objetivos de esta operación porque se contó con las siguientes condiciones durante su ejecución: (i) adecuada capacidad profesional y jerarquía de la Unidad Ejecutora; (ii) existencia de un Plan de Gobierno que contemplaba un Programa de Modernización del Sector Público consensuado con las diferentes instancias del Poder Ejecutivo; (iii) el compromiso del Gobierno de llevar a cabo las reformas; (iv) el apoyo efectivo de la Representación del Banco para responder, adecuada y oportunamente, a las consultas requeridas por el Gobierno.
- 5.04 Reformas del Servicio Civil. Las reformas del servicio civil se deberán diseñar como proyectos independientes de fortalecimiento del régimen del servicio civil, dada su sensibilidad política, la cual puede afectar el cumplimiento del resto de las condicionalidades de un Programa de Modernización del Sector Público.
- 5.05 Viabilidad Política de Condicionalidades. En la redacción de condiciones es importante tener presente la viabilidad política del tema para evitar incumplimiento posterior.

### **B. RECOMENDACIONES PARA PERFECCIONAR LAS POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS DEL BANCO**

- 5.05 Los programas de ajuste estructural requieren de un intenso trabajo para lograr consenso. Por lo tanto, las medidas a incluir deben ser aptas para ser discutidas con las diversas entidades o sectores involucrados. La carencia de una discusión oportuna puede traer

demoras innecesarias y, por ende, los objetivos pudieran volverse inalcanzables. Se recomienda que el tiempo entre la aprobación y la vigencia del préstamo sea limitado y lo más corto posible.

## **VI. COMENTARIOS ADICIONALES**

Cabe destacar que este Informe de Terminación de Proyecto fue elaborado por un equipo mixto COF/CES y la Sede.

PARTE DOS  
A ser completado por el Prestatario )

NOMBRE DEL PROYECTO: Programa de Modernización del Sector Público.

NUMERO DE RESOLUCION DEL BID: DE-89/97.

NUMERO(S) DEL PRESTAMO Y CT: 1041/OC-ES.

**ORGANISMO U ORGANISMOS PRESTATARIOS RESPONSABLES DE ESTE**

**INFORME: Ministerio de Hacienda.**

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO

A. Aunque en esta etapa del proyecto pueda ser difícil evaluar a cabalidad los resultados del proyecto, sírvase indicar cuáles son los objetivos<sup>1</sup> que en su opinión se han logrado, y en que medida.

- El objetivo original del proyecto consistió en “apoyar los esfuerzos del Gobierno de El Salvador para implantar las reformas estructurales de la Administración Pública y los procesos de reforma sectoriales, a los efectos de promover una mayor participación del sector privado en la prestación de los servicios de energía eléctrica, telecomunicaciones y transporte, considerados como prioritarios dentro del Programa de Modernización del Sector Público del Gobierno.”

- Los objetivos del proyecto fueron cumplidos:

- ◆ La política macroeconómica ha sido congruente con los objetivos del programa;
- ◆ Se efectuó la reestructuración y fortalecimiento macro institucional de los ministerios contenidos en el programa;
- ◆ Se diseñaron y desarrollaron los programas informáticos de los subsistemas financieros contenidos en el SAFI;
- ◆ Entraron en vigencia el Reglamento de la Ley del Código Tributario y de la Ley de Infracciones Aduaneras;
- ◆ El cumplimiento de la vigencia del Reglamento de la Ley de la Función Pública fue dispensado por el Directorio Ejecutivo del Banco por no haberse emitido la Ley y porque el GOES ha desarrollado e implementado una nueva administración de servicio civil y recursos humanos;
- ◆ Se transfirió a inversionistas privados (incluyendo a trabajadores y funcionarios de la CEL y sociedades) el control accionario de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica;
- ◆ Implantación satisfactoria de las recomendaciones del estudio de reestructuración de la CEL, aprobándose un plan estratégico para incorporar al sector privado en las sociedades resultantes de la reestructuración;
- ◆ Se adjudicó mediante subasta pública el 51.0% de las acciones de las empresas sucesores de la ANTEL a los socios estratégicos seleccionados;
- ◆ Elaboración del plan de acción de reestructuración de Viceministerio de Obras Públicas y se estableció la Unidad Coordinadora de Proyectos en este Ministerio;

<sup>1</sup> Refiérase a los objetivos materiales y no materiales.

- ♦ Se estableció el marco regulatorio y los mecanismos facilitadores de la participación del sector privado en la rehabilitación de la red vial e inició la ejecución de proyecto piloto de este tipo de actividad con la empresa privada, así mismo se promulgó el marco legal que asegura los mecanismos que brindan la sostenibilidad financiera de la rehabilitación de la red vial.
- B. En su opinión, ¿hay algunos objetivos que no tengan ninguna posibilidad de ser logrados?. En caso afirmativo, ¿por qué?.
- Se cumplieron todos.

## II. DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO

- A. ¿Cuáles de los aspectos del diseño global del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? ¿Por qué?.
- No Aplica.
- B. ¿Cuáles de los aspectos de la ejecución del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? ¿Por qué?
- No Aplica.
- C. ¿Surgieron problemas importantes durante la ejecución del proyecto? En caso afirmativo, ¿cuáles fueron los problemas y qué medidas se han tomado para intentar resolverlos? ¿Tuvieron éxito las medidas?.
- No Aplica.
- D. Como resultado del proyecto, ¿se ha fortalecido la capacidad institucional de las instituciones y agencias participantes? En caso afirmativo, ¿Cómo?
- A partir de los últimos años de la década de 1990, el GOES adoptó medidas importantes para tener un entorno económico estable, situación que a la fecha mantiene la estabilidad macroeconómica que ha permitido al país tener una buena calificación de riesgo país;
- Ha sido fortalecido el funcionamiento de las actividades del Ministerio de Obras Públicas, aumentando la eficacia en la gestión administrativa y normativas de la institución e incrementado la eficiencia física y financiera en las labores de construcción y mantenimiento vial. También se mejoró la reestructuración macro institucional de los Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Relaciones Exteriores y de Hacienda.
- La participación activa del sector privado en la prestación de servicios públicos, energía eléctrica, las telecomunicaciones y el transporte, por medio de la transferencia accionaria bajo el sistema de subasta pública (incluye trabajadores y funcionarios de las empresas privatizadas) que ha generado mayor competencia y el libre acceso al mercado, así como la promoción de asociaciones de trabajadores en las actividades de mantenimiento vial,
-



- La administración fiscal avanzó en su accionar al entrar en vigencia la Ley del Código Tributario y la Ley de Infracciones Aduaneras que tipifica y combate las conductas constitutivas como infracciones aduaneras.
  - El GOES ha desarrollado una nueva administración del servicio civil, para lo cual ha establecido los lineamientos para la elaboración de un nuevo marco legal, así como de recursos humanos, la que está conformada por un plan integral de reformas al régimen de servicio civil y de modernización de la gestión de los recursos humanos que incluye un sistema de información de los recursos humanos computarizado, una política de capacitación para fortalecer las capacidades profesionales y personales de los empleados públicos, y la elaboración de un escalafón del servicio civil principalmente en los Ministerios de Educación y de Salud Pública.
- E. Ocurrieron eventos, fuera del control de los directamente interesados en la ejecución del proyecto, que afectaron adversamente al proyecto y la probabilidad que el proyecto lograra sus objetivos de desarrollo? En caso afirmativo, favor de explicar.
- No aplica.

### III. DESEMPEÑO DEL BANCO

- A. Durante las etapas de preparación y ejecución del proyecto, ¿cuán satisfactoria fue la actuación del Banco? ¿Fue el Banco un administrador hábil y eficiente? ¿Ofreció asesoramiento acertado y oportuno? ¿Mantuvo un diálogo eficaz con el organismo ejecutor y con las instituciones o agencias que participaron en el proyecto?
- No Aplica.

- B. ¿Qué impacto importante tuvo –si lo tuvo- el desempeño del Banco sobre los resultados del proyecto?

- El apoyo financiero brindado para continuar con la modernización del sector público, enfocándose a propiciar instituciones públicas que determinen las reglas del juego claras, estables, confiables y oportunas para que los diferentes actores económicos y sociales puedan competir en igualdad de condiciones, bajo los principios de las leyes del mercado.

### IV. LECCIONES APRENDIDAS

- A. Con respecto al desempeño del Banco en este proyecto. ¿se extraen algunas lecciones que puedan utilizarse para perfeccionar proyectos futuros? En caso afirmativo, ¿cuáles son?
- No Aplica
- B. ¿Hay comentarios o recomendaciones adicionales sobre el proyecto y/o el Banco que deban mencionar y/o que deban tomarse en consideración en proyectos futuros?
- En el proceso de reducción del personal del Estado, para hacer eficaz y eficientes los servicios públicos, fue efectiva la promoción de microempresas de trabajadores, como los casos de los empleados del MOP y de ANTEL, para poder ofertar a las actividades de mantenimiento de caminos, calles y carreteras, y de telefonía, dentro del marco de las leyes del mercado.

### TERCERA PARTE

Datos básicos para las operaciones de préstamo  
(A ser completado por el Banco)

#### A DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

	<u>Original</u>	<u>Efectiva/ Real</u>
<u>Fechas del proyecto (mes/año)</u>		
Fecha de inclusión en el inventario de proyectos	1993	1993
Fecha del Perfil II o de la solicitud de préstamo	23/Ene/97	23/Ene/97
Fecha de la Misión de Análisis	06/May/97	06/May/97
Fecha de aprobación por el Comité de Préstamos	29/May/97	29/May/97
Fecha de aprobación por el Directorio	24/Sep/97	24/Sep/97
Fecha de vigencia del contrato	25/Ene/01	06/Mar/01
Fecha de cumplimiento de las condiciones previas	15/Feb/01	06/Mar/01
Calendario de inversiones		
• Fecha de inicio	N/A	N/A
• Fecha de terminación	N/A	N/A
Calendario de desembolsos		
• Primer desembolso	N/A	N/A
• Último desembolso	N/A	N/A
Para préstamos sectoriales		
• Primer tramo	12/Mar/01	12/Mar/01
• Segundo tramo	14/Feb/02	14/Feb/02
• DPB Dispensa FIV	18/Dic/02	18/Dic/02
Fecha de inicio físico de las obras	N/A	N/A
Fecha del compromiso de préstamo	N/A	N/A
Fecha(s) de cancelación(es)	N/A	N/A
Firma del contrato de préstamo	25/Mar/00	25/Mar/00
Aprobación en Asamblea Legislativa	25/Ene/01	25/Ene/01

	Original	Actual
<b><u>Revisión de medio término</u></b>		
Fecha de revisión de medio término (si es requerida)	N/A	N/A
Fecha en que el prestatario debe presentar su evaluación “Ex-post” (si es requerida)	N/A	N/A
Fecha en que el Banco debe presentar su evaluación “ex-post” (si es requerida)	N/A	N/A
<b><u>Resumen de datos sobre costos</u></b>		
Monto total de financiamiento del BID	US\$70,000.00	US\$70,000.00
Financiamiento del BID como % del costo total	100%	100%
Costo total del proyecto	US\$70,000.00	US\$70,000.00
Inversión acumulativa	N/A	N/A
Monto requerido para terminar el proyecto	N/A	N/A

## B. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

Montos expresados en millones de dólares de Estados Unidos

### 1. Costo del proyecto y fuente de financiamiento

Categoría de inversión	ORIGINAL				A C T U A L			
	BID	<u>Prestatario</u>	<u>Otro</u>	<u>Total</u>	BID	<u>Prestatario</u>	<u>Otro</u>	<u>Total</u>
1.	70,000			70,000	70,000			70,000
2.								
3.								
4.								
<b>TOTAL</b>	70,000			70,000	70,000			70,000

### 2. Calendario de Inversiones N/A

AÑOS	ORIGINAL			ACTUAL		
	BID	Prestatario	Otro	BID	Prestatario	Otro
Año 1						
Año 2						
Año 3						
Año 4						
Año 5						
Año 6						
Año 7						
<b>TOTAL</b>						

**C. DATOS DEL PRESTAMO/CT**

Monto original del préstamo/CT	US\$70,000.00
Monto desembolsado	US\$70,000.00
Primer desembolso	US\$30,000.00
-- Fecha original (m/a)	12/Mar/01
-- Fecha efectiva (m/a)	12/Mar/01
Ultimo desembolso	US\$39,300.00
-- Fecha original (m/a)	14/Feb/02
-- Fecha efectiva (m/a)	14/Feb/02
DPB- Dispensa FIV *	US\$176,000.00
	18/Dic/02

FIV. Los cargos financieros correspondientes al Fondo de Inspección y Vigilancia fueron dispensados de acuerdo a la política del Banco.

**ACTA**  
**Taller de Terminación de Proyecto**  
**Programa de Modernización del Sector Público. 1041/OC-ES**  
**Banco Interamericano de Desarrollo – San Salvador**  
**13 de marzo de 2003**

Participantes: Licenciada Carmen Regina de Arévalo, Secretaría Técnica de la Presidencia; Licenciada Guadalupe de Pacas, Dirección de Crédito Público, Ministerio de Hacienda; Licenciado Baltasar Portillo Sectorialista, Ministerio de Hacienda; Joel Branski, Subrepresentante, COF/CES; Hazel Lara Pordoy, Especialista Sectorial, COF/CES y Hernán Romero, Especialista Sectorial, COF/CES, quien actuó como secretario.

Observaciones a incorporar en el Informe:

- (1) Página 5, párrafo 1.3. En el período cuando se aprobó el desembolso del segundo y último tramo se había contratado una firma consultora para: (a) desarrollar la estrategia de modernización de recursos humanos y la carrera administrativa; (b) diseñar y desarrollar los sistemas de gestión del recurso humano y (c) capacitar al personal gerencial del Sector Público, particularmente al encargado de los recursos humanos. Adicionalmente, se preparó una propuesta al Marco Legal.
- (2) Página 6, 2.3. Corregir que la modernización se realizó solamente en el Viceministerio de Obras Públicas, el cual integró todas las oficinas de apoyo y gestión administrativa de los dos otros viceministerios: Vivienda y Desarrollo Urbano.
- (3) Página 8, B.2. Agregar los avances que se han logrado dentro del Marco de la Ley vigente aprovechando que la misma brinda alguna flexibilidad para desarrollar el enfoque de la reforma en el marco de la ley. Es decir, que facilita la incorporación de aspectos importantes para la modernización de una nueva estructura legal, técnica e institucional.
- (4) Página 8, C. Agregar como parte de los logros:
  - a. Como parte de la Reforma Administrativa, se efectuó la reestructuración del Ejecutivo definiéndose una política de modernización del Sector Público y un nuevo marco estructural del Órgano Ejecutivo, siendo los resultados de esto, la creación de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), con el consecuente cierre del Ministerio de la Presidencia.
  - b. Se fusionan los Ministerios del Interior, Justicia y Seguridad Pública, logrando la creación del Ministerio de Gobernación.

- c. Con la modernización del Ministerio de Obras Públicas se logró una reducción del 48% de sus gastos corrientes, y aproximadamente el 35% de éstos se reasignaron a inversiones dentro del mismo Ministerio.
  - d. Se vendió el 49% de las acciones de la telefonía inalámbrica, las que fueron adquiridas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), lo que permitió diversificar su cartera de riesgo y consolidar otro de los sectores reformados.
  - e. Se mejoró la cobertura del servicio telefónico inalámbrico, internet y otros.
- (5) Página 13, 5. Todo el proceso de modernización y achicamiento del Ministerio de Obras Públicas (MOP) se realizó durante el proceso de emergencia y reconstrucción post terremotos del 2001 sin mayor retraso, lo cual muestra el compromiso del GOES. Este personal fue recontratado inmediatamente por el sector privado para continuar trabajando en el proceso de reconstrucción de carreteras y caminos.
- (6) Página 14. Lecciones Aprendidas:
- (a) Revisar la redacción del numeral 1, indicando que esta lección ya fue incorporada por el Banco para las nuevas operaciones. No obstante, el contexto social y político es lo que algunas veces no se dimensiona.
  - (b) Agregar un párrafo, indicando que los préstamos los contrae el Poder Ejecutivo en nombre del GOES y dada la independencia de Poderes, las condiciones que están relacionadas con acciones de otro Poder deben de ser manejadas como aspectos de alto riesgo. Es decir, que esta clase de proyectos ya implican un riesgo.
- (7) Se entregó la segunda parte del Informe de Terminación de Proyecto, la cual ha sido realizada por el ejecutor. Esta parte del informe sería revisada por la STP y enviada al Banco, la versión corregida, para incorporarla al documento final.

Original firmado por:

Carmen Regina de Arévalo  
Secretaría Técnica de la Presidencia  
de la República

Original Firmado por

Hazel Lara Pordoy  
Especialista Sectorial  
BID