



---

**RE-360**

***Evaluación del Programa de País:  
El Salvador 2004-2008***

---

***Oficina de Supervisión y Evaluación, OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Febrero de 2010

Para uso oficial únicamente

## ÍNDICE

### RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO.....	1
II.	PROGRAMACIÓN.....	12
III.	EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	17
IV.	EFFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO .....	23
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	28

## RESUMEN EJECUTIVO

El Salvador en 2004 planteaba un reto atípico para la formulación de una estrategia para la futura participación del Banco en el desarrollo del país. Aunque los gobiernos anteriores habían emprendido reformas económicas profundas y de gran alcance, los beneficios previstos de esas reformas todavía no se habían hecho realidad. El crecimiento económico y la reducción de la pobreza se habían estancado. Si bien el progreso en el ámbito político también había sido considerable, se percibía una polarización política cada vez mayor al tiempo que el Banco negociaba su nueva estrategia con el país.

A fin de formular un programa en consonancia con ese contexto, el Banco realizó una importante labor de diagnóstico junto con un instituto de investigaciones del país. Esos trabajos tuvieron por objeto poner de manifiesto las restricciones vinculantes que limitaban el desarrollo del país, como preludio a la propuesta de intervenciones estratégicas que pudieran aliviar esas restricciones. La evaluación, aunque constató que esos trabajos habían sido de alta calidad, observó que las intervenciones que se habían propuesto no abordaban enteramente las restricciones identificadas y como resultado de ello el programa del Banco sólo guardó una pertinencia parcial con las necesidades de desarrollo del país. En el diagnóstico, si bien se atribuyó carácter crítico a los problemas relacionados con el bajo nivel de inversión de las empresas privadas, el gasto público insuficiente en infraestructura y una red de protección social para los pobres con financiamiento insuficiente, dichos problemas estuvieron fundamentalmente ausentes del programa que se propuso.

El programa propuesto del Banco contenía un porcentaje relativamente elevado de préstamos de rápido desembolso en apoyo de reformas de política y un porcentaje relativamente bajo de préstamos directos sin garantía soberana al sector privado. Al tiempo de aprobarse el programa, el Banco tenía también una amplia cartera de proyectos aprobados, pero no desembolsados, que se esperaba servirían para orientar sus esfuerzos en el país durante la primera parte del período del programa.

El programa se elaboró en el marco de una serie de parámetros fiscales que limitaban de manera pronunciada la contribución potencial del Banco al desarrollo del país. Se proyectaba que las corrientes financieras del Banco al país fueran negativas durante el cuatrienio del programa, lo que significaba que no cabía esperar razonablemente que el programa del Banco pudiera abordar muchos de los desafíos críticos que se habían identificado en los trabajos de diagnóstico.

La polarización política que se había observado al tiempo de la aprobación se convirtió en un enfrentamiento partidario que bloqueó la ratificación de virtualmente la totalidad del programa de préstamos propuestos del Banco hasta el fin del período. En consecuencia, el programa efectivo del Banco se compuso casi enteramente de desembolsos con cargo a préstamos ya ratificados y de la ejecución de operaciones de cooperación técnica que no requerían ratificación del Congreso. Como resultado, la tasa de anticipación del Banco (la diferencia entre programación y ejecución en términos monetarios) fue deficiente.

No sólo fue la tasa de anticipación inferior a la del ciclo anterior, sino que el desempeño de la cartera también fue inferior al del ciclo anterior. Durante el período del programa, una cartera que antes había estado relativamente exenta de problemas empeoró hacia los valores promedio de los países centroamericanos. Esto ocurrió al tiempo que se produjo una reducción extraordinaria del presupuesto por transacción de la Representación. A pesar de la recomendación contenida en la anterior evaluación del programa de país, esto es, que el Banco recurriera en mayor medida a los sistemas locales para la gestión fiduciaria de los proyectos, la Representación continuó supervisando los proyectos conforme a la modalidad tradicional, en momentos en que el volumen de las transacciones iba en aumento y se reducían los recursos de la Representación. Ello hizo que el Auditor General del Banco constatará que la información fiduciaria en los sistemas del Banco no era ni completa ni fiable y que el Banco había perdido una oportunidad estratégica para establecer una alianza de supervisión más eficaz con las autoridades nacionales.

La evaluabilidad ex ante y ex post de la cartera del Banco fue deficiente. Aunque se trata de una constatación común en las evaluaciones de programas de países, El Salvador cuenta con un sistema nacional de recopilación de datos relativamente bien desarrollado. Si bien se disponía de información local sobre el desempeño de los proyectos del Banco, esa información no se incorporó a los sistemas de seguimiento y presentación de informes del Banco. La evaluación utilizó datos locales para examinar los resultados de siete operaciones de préstamos con garantía soberana y constató que en general había habido grandes mejoras en sus indicadores de desarrollo. Si bien no era posible atribuir muchas de esas mejoras a la intervención del Banco propiamente dicha, OVE realizó también una evaluación de impacto del Programa Ambiental de El Salvador del Banco, en la que se comprobó que el proyecto tenía una tasa interna de retorno de 49%. En consecuencia, es un enigma que el Banco continúe subvalorando su contribución a la efectividad en el desarrollo cuando podría hacerlo con un esfuerzo relativamente pequeño.

Si El Salvador en 2004 planteaba un reto atípico para la formulación de la estrategia para la futura participación del Banco en el desarrollo del país, esa situación es aún más pronunciada en 2009. En contraste con la anterior estrategia de país, elaborada en una época de recuperación, la nueva estrategia de país se está elaborando en el contexto de una contracción económica de magnitud incierta. Se han intensificado todos los problemas de desarrollo que se habían identificado en 2004, a saber: un espacio fiscal inadecuado (un nivel muy bajo de rentas fiscales y gasto público), una baja tasa de crecimiento económico, una capacidad limitada del sector privado para descubrir nuevas oportunidades productivas, el estancamiento en la reducción de la pobreza y una pronunciada desigualdad de oportunidades. El bloqueo político, que paralizó el último programa de préstamos del Banco, sigue siendo también un problema importante para el próximo ciclo programático.

A la luz de la experiencia adquirida, en la evaluación se formulan cinco recomendaciones específicas para el próximo programa de país. En primer lugar, el Banco debiera examinar juntamente con el Gobierno los trabajos de diagnóstico realizados para el último ciclo programático, pues muchos de esos trabajos siguen siendo pertinentes para los desafíos de desarrollo del país. En particular, cabe mencionar las inquietudes relativas a las inversiones inadecuadas en infraestructura y la red de protección social, así como los problemas de

descubrimiento de nuevas oportunidades de inversión por parte del sector privado nacional. Esa revisión debiera facilitar la formulación de un programa que armonice mejor con las necesidades del país.

Segundo, se debieran establecer claramente desde un principio los parámetros financieros del programa propuesto. Si el programa se sigue conformando a la práctica anterior de anticipar transferencias de recursos de gran cuantía del país al Banco, será preciso reducir correlativamente la escala de las expectativas respecto del aporte del Banco al desarrollo. El impacto de ese programa tendría que sustentarse más en la transferencia de conocimientos que en la transferencia de recursos y el seguimiento se debiera realizar de conformidad con ese criterio. Por cuanto los trabajos de diagnóstico ya realizados pusieron de manifiesto insuficiencias de recursos significativas en ámbitos críticos, como la infraestructura y el gasto social, se podría justificar un programa con transferencias netas positivas al país en esos ámbitos críticos, que permitiría que el Banco propusiera una contribución futura sustancial al desarrollo del país.

Tercero, el Banco debiera considerar un enfoque más incluyente en torno al proceso de programación. Los desacuerdos en cuanto a las prioridades que se produjeron entre los poderes ejecutivo y legislativo bloquearon enteramente la aprobación de nuevas operaciones de préstamos. Para evitar que esa experiencia se repita en un contexto en que persiste una considerable polarización política, el Banco debiera velar por que el programa propuesto cuente con un amplio consenso en los poderes legislativo y ejecutivo.

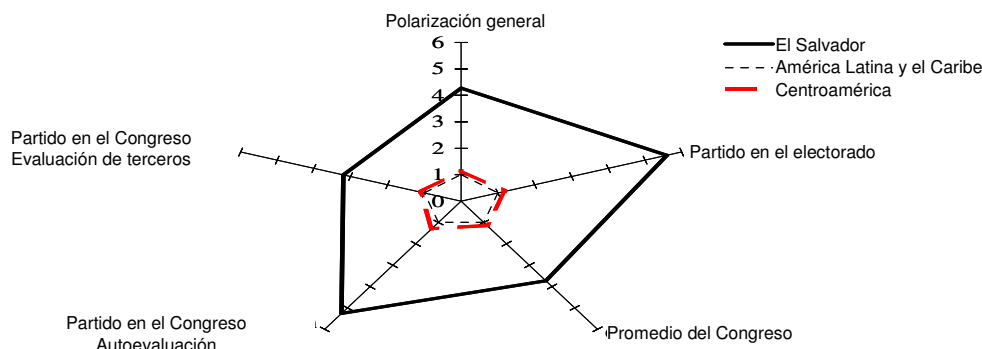
Cuarto, la evaluación reitera la recomendación de la anterior evaluación del programa de país de que el Banco se valga en mayor medida de la capacidad local para la gestión de la ejecución y la evaluación de los logros de los proyectos. Tanto el BID como el Banco Mundial tienen gran confianza en los sistemas nacionales de gestión fiduciaria, que se debieran utilizar en mayor medida para reducir la carga de trabajo administrativo de la Representación del Banco en el país. Al mismo tiempo, se debiera propiciar que los sistemas nacionales de seguimiento de los resultados (mediante préstamos y operaciones de cooperación técnica) adquieran una total autonomía de la ejecución de los programas, y el Banco debiera tratar de integrar esas actividades locales de evaluación con sus propios sistemas de seguimiento de proyectos. La nueva estrategia debiera abordar la viabilidad del progreso en el uso de los sistemas nacionales para las tareas fiduciarias y de evaluación anteriormente mencionadas, así como para las tareas de adquisiciones y salvaguardias ambientales.

Por último, en la próxima estrategia de país se deberían examinar las 19 recomendaciones específicas contenidas en la última evaluación del programa de país que, en su gran mayoría, no se incorporaron en la última estrategia. La presente evaluación considera que la mayor parte de esas recomendaciones siguen siendo válidas y que se debieran abordar de manera específica (mediante su aceptación o rechazo) en el próximo documento de estrategia de país.

## I. CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO

- 1.1 El Salvador en 2004 planteaba un reto atípico para la formulación de una estrategia para la futura participación del Banco en el desarrollo del país. Aunque los gobiernos anteriores habían emprendido reformas económicas profundas y de gran alcance, los beneficios previstos de esas reformas todavía no se habían hecho realidad. Con la aprobación del FMI y el apoyo del BID y el Banco Mundial, el país había mantenido un entorno macroeconómico estable, una inflación controlada y un equilibrio fiscal adecuado, había adoptado el dólar como moneda nacional, había reducido los obstáculos al comercio, modernizado su sector financiero, privatizado la mayoría de las industrias de propiedad estatal y reformado su sistema de seguridad social. Esas iniciativas llevaron a que se concediera al país una clasificación crediticia de grado de inversión y de que el país disfrutara de un acceso relativamente satisfactorio a los mercados financieros internacionales. En 2001 la Heritage Foundation clasificó al país en primer lugar, entre los países de América Latina y el Caribe, por su capacidad de reforma y la amplitud de sus libertades; en 2003, por su parte, la evaluación normativa e institucional del Banco Mundial lo ubicó también entre los primeros países de la clasificación.
- 1.2 El progreso en el ámbito político también fue considerable. La guerra civil terminó con los acuerdos de paz suscritos en enero de 1992 y con ello se desmovilizó a la policía militar y se adoptó una Constitución modificada. Aunque persistían las tensiones entre los dos grandes partidos políticos, se lograron puntos de convergencia suficientes para que el país obrara solidariamente en una respuesta relativamente eficaz al terremoto de 2001, acordar el ingreso al Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-DR), aprobar la creación del Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) y plasmar un difícil acuerdo presupuestario respecto del financiamiento del presupuesto para 2005. Esos logros se reconocieron en la estrategia de país, en la que se señaló lo siguiente: *“Desde la guerra civil, El Salvador se ha convertido en un modelo del progreso político, económico y social que se puede realizar tras un conflicto armado.”*
- 1.3 Esta formulación, sin embargo, acaso haya sobrevalorado la magnitud de la reconciliación política. Unos pocos párrafos después, la estrategia del Banco para El Salvador describía la ruptura de las conversaciones entre los dos grandes partidos políticos, situación que se deterioró aún más después de producido el documento. Esa evolución reflejó un patrón de polarización política persistente en el país. En el Gráfico I.1 se presentan datos sobre la polarización política a tenor de los cuales El Salvador es un valor aberrante extremo tanto respecto de América Latina y el Caribe colectivamente como de Centroamérica. Reviste particular interés la discrepancia entre la forma en que los ciudadanos consideran a su propio partido político y su opinión respecto de otros partidos. Es evidente que la polarización política que se puso de manifiesto en un prolongado conflicto civil no ha desaparecido enteramente de la sociedad.

**Gráfico I.1. Polarización política**



- 1.4 Otra característica fundamental del país es el extraordinario nivel de delincuencia y violencia. El Banco Mundial ha realizado una labor analítica considerable respecto del problema de la violencia; en el Recuadro I.1 se presenta un resumen de sus constataciones.

**Recuadro I.1: Banco Mundial: Evaluación de la violencia**

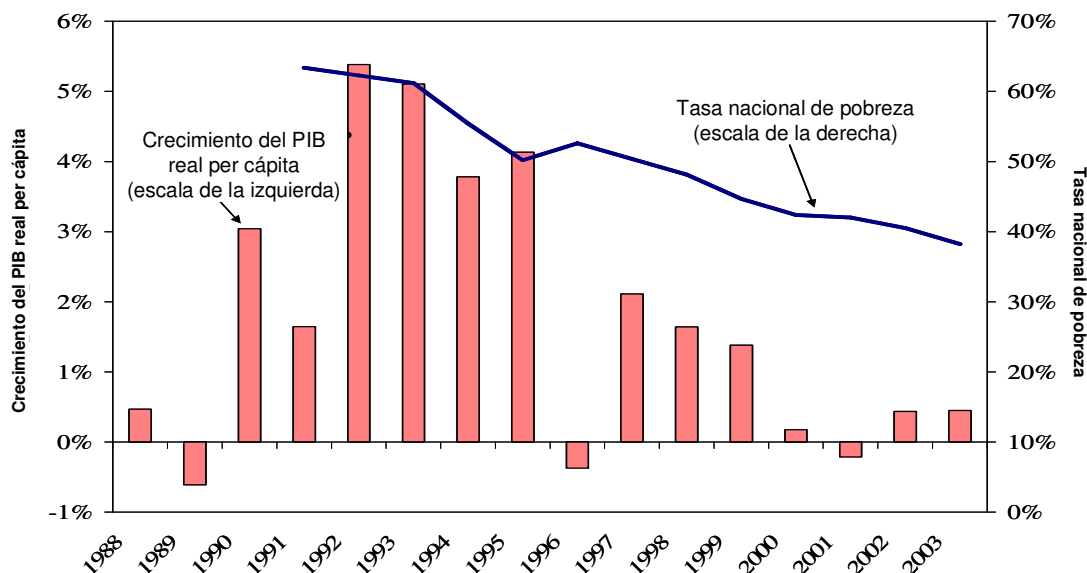
La violencia en El Salvador es un problema crítico, con efectos significativos en la economía, el bienestar social, la salud y la gobernanza. El homicidio, la delincuencia, los actos violentos de las pandillas juveniles (maras) y la violencia doméstica son ocurrencias comunes, con índices elevados: siete personas son asesinadas todos los días; la tasa de homicidios, 45 homicidios por 100.000 habitantes, es una de las más elevadas de América Latina y el Caribe; el 90% de los salvadoreños se sienten inseguros y el 25% informan de que se sienten inseguros incluso en sus hogares.

Se estima que las maras tienen 20.000 miembros y 150 de 262 municipios informan de la actividad de pandillas juveniles en sus jurisdicciones. La persistencia de altos niveles de delincuencia y violencia ha incidido negativamente en la imagen del país y el clima de inversión: en una encuesta reciente se comprobó que las empresas consideraban que esos índices eran la restricción más importante para los negocios y la inversión. La delincuencia y la violencia en El Salvador obran también en detrimento del capital social y erosionan el patrimonio y los ingresos de los pobres, pues, por ejemplo, hacen caer los precios de las propiedades en vecindarios inseguros, impiden un acceso seguro a la educación (cuando las pandillas se apoderan del control de las escuelas) y reducen las oportunidades de empleo, particularmente de empleo nocturno, debido a los riesgos que presenta el transporte público.

Fuente: Banco Mundial, Country Assistance Strategy, 20 de abril de 2005.

- 1.5 A pesar de más de una década de reformas normativas sustanciales, la economía salvadoreña no pudo sostener el considerable progreso que había hecho en materia de crecimiento y reducción de la pobreza tras la reactivación inicial provocada por el “dividendo de la paz”, al fin de la guerra civil. En el Gráfico I.2 se presenta la naturaleza general del problema.

**Gráfico I.2. Crecimiento económico y pobreza**



- 1.6 Sin embargo, el Gráfico I.2 no revela que, durante este período, el crecimiento fue impulsado por el consumo, alimentado fundamentalmente por el aumento de las remesas, que pasaron de US\$333 millones (9% del PIB) en 1991 a US\$2.100 millones (14% del PIB) en 2004. El repunte inicial de las inversiones se estancó a mediados de la década de 1990 y el crecimiento a partir de entonces fue acompañado tanto por bajas inversiones como por una declinación de la productividad total de los factores (véase el Cuadro I.1).

**Cuadro I.1**  
**Composición del crecimiento del PIB**

	1991-1996	1997-2003
PIB	5,3	2,8
Trabajo	0,74	2,58
Capital	4,48	2,45
PTF	0,06	(2,23)

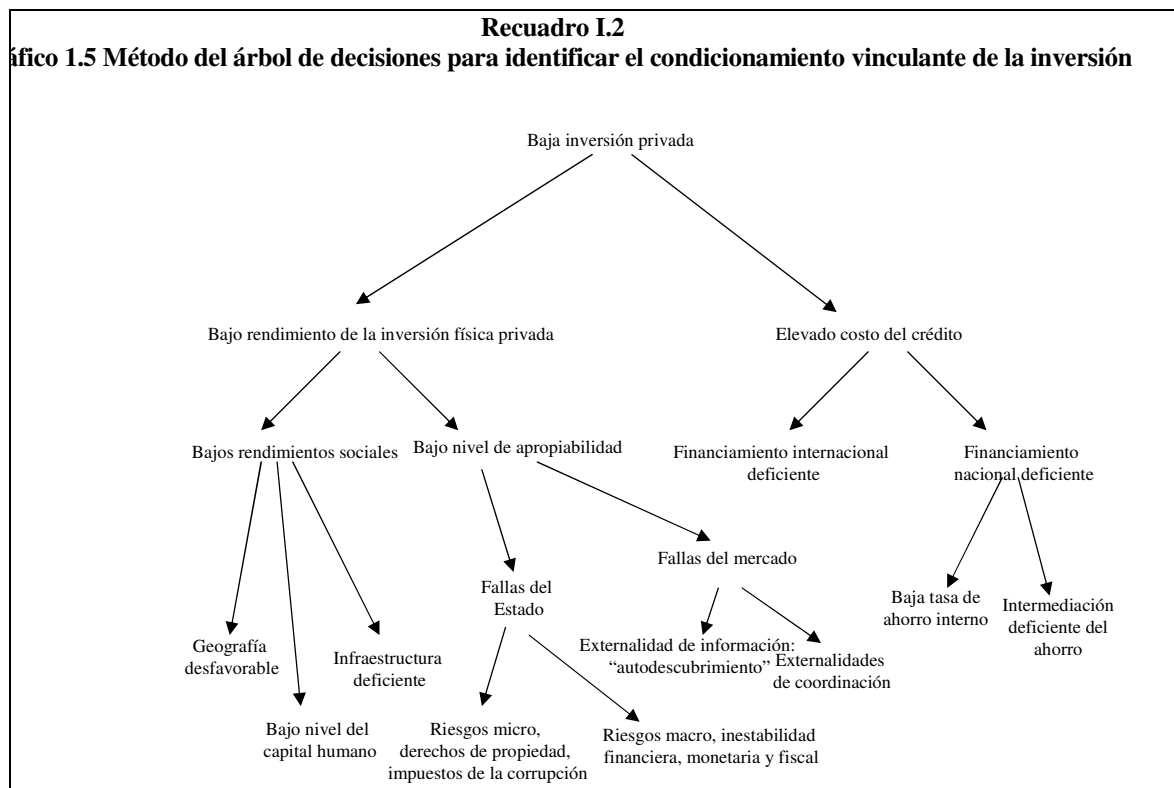
- 1.7 El desempeño decepcionante de la economía en los años anteriores a 2004 causó sorpresa tanto en el país como a las instituciones que apoyaban su desarrollo. De acuerdo con la teoría convencional, el desempeño de crecimiento del país debiera haber mejorado de manera sustancial como consecuencia de las profundas reformas normativas e institucionales instituidas.
- 1.8 Para indagar las razones de este desempeño decepcionante y preparar el camino hacia la formulación de la próxima estrategia de país, el Banco y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) —un importante



instituto de investigación de El Salvador— encargaron una serie de documentos con el fin de elucidar la naturaleza de los problemas de crecimiento y pobreza del país. Esos documentos constituyeron el fundamento analítico del documento de diálogo sobre políticas (DDP) (titulado “Aceleración del crecimiento”) que se presentó al Gobierno en agosto de 2004, junto con la nueva estrategia de país del Banco.

- 1.9 Desde un punto de vista comparativo, los trabajos analíticos realizados por encargo directo del Banco para la estrategia de país del Banco con El Salvador se cuentan entre los más minuciosos y completos que OVE ha examinado. Se realizaron estudios básicos en todos los sectores fundamentales y la calidad técnica del análisis es aparentemente elevada.
- 1.10 En el documento titulado “Aceleración del crecimiento” se examinaron cinco “hipótesis” que podrían explicar por qué no se había mantenido el crecimiento (la situación económica mundial, la apreciación del tipo de cambio, la incertidumbre producida por la situación fiscal, el estancamiento de las inversiones durante el período y la profundidad insuficiente de la reforma de las políticas económicas). Se constató que ninguna de esas hipótesis era adecuada para explicar el fenómeno.
- 1.11 En cambio, en el DDP se formuló la hipótesis (en el párrafo 2.9) de que el problema de crecimiento del país se relacionaba con los cambios estructurales instituidos a partir del fin de la guerra civil en 1991. El “dividendo de la paz”, combinado con un aumento sustancial de las remesas, había generado una expansión de la demanda que agotó rápidamente el potencial productivo de la masa de capital existente. En esas circunstancias, sólo se podía sostener un crecimiento adecuado con una elevada tasa de inversión, cosa que no ocurrió. En los cinco años anteriores, la inversión privada registró un promedio de sólo el 13% del PIB, en comparación con una tasa de 23% en el resto de Centroamérica y una tasa de inversión de 19% en América Latina y el Caribe en su conjunto.
- 1.12 Este análisis transformó el misterio del crecimiento ausente en el misterio de la inversión ausente. Para explorar este misterio, el Banco puso en marcha lo que más tarde se convertiría en un elemento clave de su caja de herramientas de análisis, el uso de una metodología de “dinámica de crecimiento” para determinar cuáles eran las restricciones en el país que constituían el principal impedimento para el crecimiento. El Banco contrató a los autores de esta técnica analítica (los economistas Hausmann, Rodrik y Velasco de la Universidad de Harvard) para explicar el fenómeno de la baja inversión en El Salvador.
- 1.13 Los detalles de la metodología de la “dinámica de crecimiento” se explican con detalle en un informe de 2009 del Departamento de Investigación del Banco (Agosin et al., 2009). En síntesis, el análisis se inicia con la observación de que los inversionistas privados no están produciendo niveles adecuados de inversión y luego explora sistemáticamente un “árbol de decisiones” de las posibles explicaciones de este fenómeno. El árbol genérico que se presenta seguidamente en

el Recuadro I.2 se ha tomado del documento de 2009 preparado por el Departamento de Investigación.



Fuente: Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).

1.14 Cada rama del árbol representa una línea de interrogación. El examen de los datos en los niveles superiores del árbol orienta la investigación hacia las ramas más distantes que podrían estar contribuyendo al patrón en los niveles superiores. Los niveles más bajos del árbol (donde termina la ramificación) representan las posibles explicaciones básicas de datos del bajo crecimiento de las inversiones. Hay 10 de estas posibilidades:

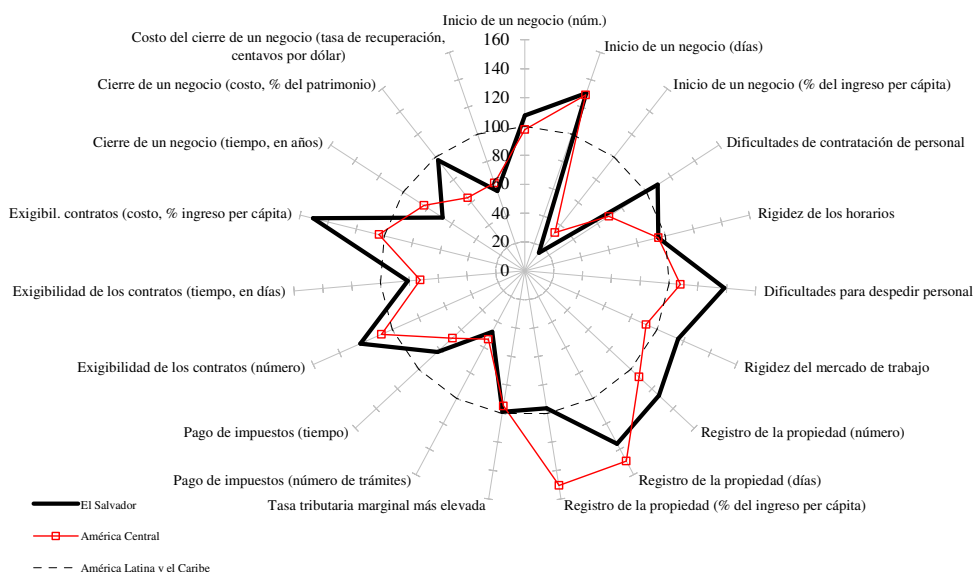
Geografía desfavorable	Bajo nivel del capital humano
Infraestructura deficiente	Riesgos micro para la apropiación de beneficios
Riesgos macro para la apropiación de beneficios	Externalidades de información
Externalidades de coordinación	Baja tasa de ahorro interno
Intermediación deficiente del ahorro	Financiamiento internacional deficiente

1.15 En el caso de El Salvador, el diagnóstico de crecimiento hecho por el Banco concluyó que la mayoría de los “sospechosos habituales” no parecía explicar el patrón de baja inversión observado. Su geografía coloca al país en una zona vulnerable a terremotos y huracanes, pero la economía había logrado superar en

general esas crisis (el Huracán Mitch en 1998 y los terremotos en 2001). El ahorro interno era sumamente bajo, si bien ello se debe fundamentalmente a una anomalía de los datos: las remesas no se calculan dentro del ingreso cuando se trata de determinar las tasas de ahorro, razón por la cual aparentemente los hogares estarían gastando sumas superiores a sus ingresos. Los intereses devengados sobre depósitos eran bajos, lo que indicaría que no había un exceso de demanda de ahorro en relación con la oferta y, por lo tanto, no había una deficiencia en la intermediación financiera interna. El acceso al financiamiento internacional era extraordinariamente amplio gracias a la calificación de grado de inversión del país y la baja carga total de endeudamiento.

- 1.16 Los riesgos macro para los inversionistas (inflación, devaluación e inestabilidad cíclica pronunciada) eran bajos debido a las reformas macroeconómicas y a un historial de prudente gestión fiscal. Otro riesgo macro potencial —los altos niveles de tributación— tampoco era un problema. Los esfuerzos de recaudación tributaria eran comparativamente bajos y llevaron a los investigadores a la siguiente conclusión: De hecho, El Salvador puede estar sufriendo del problema contrario. Las rentas fiscales bien pueden ser tan bajas que el Gobierno carece de recursos para suministrar la escala de bienes públicos necesaria para hacer que la actividad económica sea productiva (Hausmann y Rodrik).
- 1.17 Los riesgos micro vinculados con un entorno normativo deficiente también eran bajos. La mayor parte de los indicadores en cuanto a los costos de hacer negocios eran relativamente favorables (véase el Gráfico 1.3 *infra*) y en el DDP se encomió la elevada clasificación de competitividad del país, que se había colocado en cuarto lugar entre 20 países de América Latina y el Caribe en el Informe de Competitividad Mundial de 2003-2004.

**Gráfico I.3. Indicadores del costo de hacer negocios**



1.18 Mediante un proceso de eliminación, la metodología de diagnóstico del crecimiento redujo a dos el número de restricciones vinculantes posibles: la deficiente calidad de los servicios públicos, en particular de la infraestructura, y los problemas con el proceso de “descubrimiento” de nuevas oportunidades productivas por parte de los inversionistas privados. En el Recuadro I.3 *infra* se presenta un cuadro tomado del documento de antecedentes de Hausmann y Rodrik que indica el desempeño relativamente deficiente de El Salvador en cuanto a las medidas de la infraestructura general (56° lugar en el mundo) y la calidad de los caminos (65° lugar).

**Recuadro I.3**

<b>Cuadro 3. Indicadores de la calidad de la infraestructura y de los servicios públicos<sup>a</sup></b>				
<b>Índice (1 a 7)</b>				
<b>Componente</b>	<b>El Salvador</b>	<b>Líder regional</b>	<b>Irlanda</b>	<b>Líder mundial</b>
Calidad general de la infraestructura	3,2 (56)	4,2 (Chile, 40)	3,4 (53)	6,7 (Suiza)
Calidad de los caminos (porcentaje de pavimentación)	19,8 (65)	49, 4 (Rep. Dominicana, 42)	94,1 (17)	100 (Austria)
Calidad de los ferrocarriles	1,1 (76)	2,7 (Argentina, 49)	2,5 (54)	6,7 (Japón)
Calidad de los puertos	2,7 (68)	6,0 (Panamá, 11)	3,6 (49)	6,7 (Singapur)
Calidad de la escuela pública	2,2 (68)	4,1 (Costa Rica, 42)	6,1 (6)	6,4 (Austria)
<b>Fuente:</b> Global Competitiveness Report 2002-2003 (Foro Económico Mundial, 2003); Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).				
<sup>a</sup> . La clasificación general se indica entre paréntesis.				

- 1.19 Una razón fundamental de la deficiente infraestructura del país es una insuficiencia crónica en la formación de capital público en relación con las necesidades. La formación de capital público había registrado un promedio de 3,3% del PIB en la década de 1990 y había exhibido una tendencia declinante desde 1992. La principal razón de la baja inversión es el nivel relativamente bajo de tributación en el país (en promedio sólo el 11% del PIB entre 1980 y 2003, el segundo nivel más bajo de Centroamérica). En los documentos de antecedentes para el DDP se señaló que era preciso que la tributación aumentara entre 3 y 5 puntos porcentuales del PIB para financiar un programa de inversión pública adecuado<sup>1</sup>.
- 1.20 El cuadro muestra también el desempeño relativamente deficiente en las medidas de la calidad de la educación, lo que sugiere que este factor también podría haber sido una restricción sobre la inversión. La metodología de diagnóstico del crecimiento exploró esta posibilidad mediante un análisis del rendimiento de mercado de la educación. Si los niveles de educación son la restricción vinculante, las personas con un mejor nivel de instrucción deberían estar en condiciones de percibir una prima por sus competencias si estas son escasas en el mercado. El bajo rendimiento de la educación, en cambio, indica que es exigua la demanda de trabajadores con un mejor nivel de instrucción. Los datos sobre El Salvador indicaron un rendimiento relativamente bajo de la educación, lo que sugiere que la educación no era la restricción vinculante más importante.
- 1.21 El último candidato en materia de restricción vinculante guarda relación con la capacidad de los agentes económicos en el país para descubrir nuevos artículos para producir y exportar. Los países de rápido crecimiento en Asia en general han podido desarrollar ventajas comparativas en nuevas categorías de productos y, por lo tanto, están en condiciones de crear unas economías más resilientes, dinámicas y de rápido crecimiento.
- 1.22 El Salvador no es particularmente dinámico en la identificación de nuevos productos. En un estudio de 2005 realizado por el Banco Mundial se examinó el “descubrimiento” de nuevas categorías de productos que llegaron a generar exportaciones de valor superior a US\$1 millón. Los datos para El Salvador en el período 1997-2002 indican que hubo un total de 46 descubrimientos, esto es, menos que en Guatemala (106), Bolivia (89), Colombia (74), Uruguay (63), Honduras (59), Ecuador (58), Nicaragua (55), Panamá (51) y Perú (50). El único país en la región con un nivel comparable de ingreso y un desempeño de descubrimientos inferior es Paraguay (38)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Juan C. Gómez Sabatini, Osvaldo H. Schenone. El Salvador: Diagnóstico de la política tributaria y propuesta de reforma, abril de 2004.

<sup>2</sup> Klinger, Bailey y Daniel Lederman. 2005. “*Diversification, Innovation, and Imitation of the Global Technological Frontier?*” Washington, DC, Banco Mundial, Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe. Mimeógrafo.

- 1.23 El problema es agudo para El Salvador debido a una serie de conmociones negativas en sus categorías tradicionales de producción y exportación. El país perdió su producción nacional de algodón como consecuencia de las plagas y las exportaciones de café han sufrido los efectos del colapso mundial de los precios de este producto básico. El azúcar, otra exportación tradicional, también sufre los efectos de un exceso de oferta mundial y de la caída de los precios. Cabía esperar que las exportaciones de textiles, que han disfrutado de acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos desde hace mucho, resultaran perjudicadas de manera significativa a causa de la terminación del Acuerdo Multifibras en enero de 2005, que pondría al país en competencia directa con países con salarios mucho más bajos, como China y la India.
- 1.24 En el marco del diagnóstico del crecimiento se estimó que los problemas relacionados con el descubrimiento de nuevas oportunidades obedecían a dos factores, a saber: las externalidades de la información (los rendimientos de las nuevas oportunidades no se pueden internalizar y se transfieren de la empresa al mercado en general) y las fallas de coordinación (los inversionistas individuales no pueden captar los rendimientos porque se necesita una coordinación entre muchas partes y la ausencia de coordinación impide la aparición de nuevas actividades). Como se explica en el estudio del Banco de 2009: la producción y exportación de bienes y servicios que no se están produciendo requiere un conjunto diferente de bienes públicos e insumos no negociables del que existe ahora, lo que hace que el problema de la coordinación sea especialmente difícil de resolver. Con el fin de realizar actividades en otros sectores en que podrían desarrollar una ventaja comparativa, estos países tienen que comenzar a crear instituciones e invertir en bienes públicos relacionados con esos sectores, básicamente a partir de cero<sup>3</sup>.
- 1.25 Un tercer obstáculo para el descubrimiento no forma parte del marco de diagnóstico del crecimiento, pero sí del problema en El Salvador: la falta de competencia en los mercados internos. Cuando las empresas no están expuestas a competencia, los incentivos a favor del descubrimiento disminuyen. En un documento de antecedentes encargado por el Banco y mencionado en el DDP se señalaron problemas persistentes de competencia, que iban desde la existencia de unas pocas grandes empresas que dominaban críticos sectores de infraestructura, pasando por la falta de un régimen de competencia adecuado, hasta una legislación deficiente de protección del consumidor. En El Salvador se aplicaban políticas que eran efectivamente favorables a la actividad empresarial, pero no favorables al mercado. El análisis concluyó así: “el mensaje principal de este capítulo es que se hace hincapié en distinciones importantes entre un programa favorable a la actividad empresarial y un programa favorable al mercado. Muchas veces, los dirigentes que

---

<sup>3</sup> Agosin et al. “*Growing Pains: Binding Constraints to Productivity in Latin America*”. BID, 2009.

están a favor de las reformas de mercado creen que toda política que es buena para las empresas debe también ser buena para el país. Pero no es así”<sup>4</sup>.

- 1.26 Este tema se amplió en el documento sobre el propuesto préstamo del Banco Mundial para políticas de desarrollo a El Salvador, aprobado en enero de 2005, en que se dijo lo siguiente: *Una de las deficiencias clave de El Salvador en las clasificaciones de la competitividad internacional es la persistencia de percepciones de que existen prácticas anticompetitivas en algunos mercados, así como la ausencia de una legislación moderna sobre monopolios y quiebra.*
- 1.27 En el contexto general del país, el documento de antecedentes de Hausmann y Rodrik llega a la conclusión de que el descubrimiento era la restricción vinculante clave: *Si, como se señaló supra, El Salvador no puede crecer produciendo más de lo mismo, tendrá que crecer mediante el desarrollo de industrias nuevas y no tradicionales. Se necesitará un volumen significativo de inversión privada para transformar la estructura productiva del país, pero el reto del cambio estructural es también un obstáculo para la inversión privada. Producir nuevos productos no es lo mismo que producir más. Los empresarios tienen que hacer inversiones en nuevas actividades en que la rentabilidad es inherentemente incierta y depende de las inversiones complementarias de otras entidades en los sectores público y privado. El bajo nivel de inversiones, que acompaña a la percepción de que el capital tiene una baja rentabilidad, es a la vez causa y síntoma de la problemática económica que enfrenta El Salvador. Las fuerzas del mercado, libradas a sus propios medios, por lo general serán insuficientes para lograr la transformación productiva que El Salvador necesita.*
- 1.28 Para aplicar este enfoque, el documento del diálogo sobre políticas del Banco propuso una serie de opciones, incluida la formulación de programas de financiamiento no reembolsable para nuevos productores exitosos, el aumento del financiamiento a los centros académicos para realzar la difusión de innovaciones, las inversiones focalizadas en infraestructura en apoyo de “grupos” estratégicos de industrias y la elaboración de programas específicos de capacitación para formar trabajadores con las competencias necesarias para trabajar en nuevas empresas (párrafo 7).
- 1.29 Aunque se centró principalmente en el crecimiento, el documento de diálogo sobre políticas del Banco dedica parte de un capítulo al análisis del problema de pobreza del país. La desaceleración del crecimiento también había producido una marcada desaceleración del progreso en la reducción de la pobreza. Después de caer más de cinco puntos porcentuales por año en 1994 y 1995, el progreso se desaceleró y casi se estancó en 2001, antes de registrar pequeños aumentos en 2002 y 2003. A pesar de esta desaceleración, el DDP siguió expresando optimismo en el sentido de que el país podría alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir la tasa de pobreza a la mitad para 2015.

---

<sup>4</sup> Engel, Eduardo, “A Pro-Market Agenda for El Salvador,” Yale University Economic Growth Center, enero de 2005. <http://ssrn.com/abstract=648622>.

- 1.30 En su análisis de las medidas que se podrían adoptar respecto del problema de la pobreza, el DDP se centró en la mejora de la prestación de servicios sociales básicos en esferas como la educación, la salud, la vivienda y el sostén de los ingresos. En este caso el diagnóstico comprobó que la causa del problema es la insuficiencia del gasto social. El DDP presentó el siguiente cuadro, citando un análisis del PNUD de que *la insuficiencia del gasto social es más evidente si se considera que, a fin de lograr la universalización de los servicios sociales básicos (nutrición, salud, educación, vivienda, agua y electricidad) para 2015, el gasto social debe aumentar en 1,5% del PIB en 2003 y elevarse gradualmente hasta añadir otros 2,7 puntos porcentuales en 2010 y 4,3 puntos porcentuales más en 2015.*

**Cuadro I.2. Índice de Desarrollo Humano y gasto público social, 2001**

	Esperanza de vida (años)	Tasa de alfabetización de adultos (%)	Tasa combinada de matriculación (%)	PIB per cápita (US\$, PPA)	Índice de Desarrollo Humano	Gasto público social (% del PIB)
Costa Rica	77,9	95,7	66,0	9.460	0,833	18,2
El Salvador	70,4	79,2	64,0	5.260	0,720	8,1
Guatemala	65,3	69,2	57,0	4.400	0,652	6,2
Honduras	68,8	75,6	62,0	4.245 <sup>a</sup>	0,666	10,0
Nicaragua	69,1	66,8	65,0	3.994 <sup>a</sup>	0,644	13,2
Panamá	74,4	92,1	75,0	5.750	0,788	25,5
Rep. Dominicana	66,7	84,0	74,0	7.020	0,737	7,6
Chile	75,8	95,9	76,0	9.190	0,831	16,0
México	73,1	91,4	74,0	8.430	0,799	9,8
Promedio del MCCA	70,3	77,3	62,8	5.472	0,703	11,1

Fuente: Citado en el Documento de Diálogo sobre Políticas del Banco. Fuente original: PNUD. "Informe sobre el Desarrollo Humano. El Salvador 2003", San Salvador, 2003.

\* Ajustado de acuerdo con nuevas estimaciones.

- 1.31 Los cálculos de OVE están en consonancia con el análisis del PNUD. En 2003 se hubiera necesitado un gasto adicional de aproximadamente 1,7% del PIB para eliminar por completo la "brecha de la pobreza" del país, en el supuesto de que todos los recursos se hubieran destinado directamente a las transferencias a los pobres, a un costo administrativo nulo.
- 1.32 OVE considera elevada la calidad de los trabajos de diagnóstico realizados por el Banco en 2003. Además de un examen detallado de los datos sectoriales, el Banco hizo un esfuerzo sin precedentes para servirse del análisis a fin de determinar las prioridades para la acción. El diagnóstico del crecimiento identificó los problemas de la baja inversión pública en servicios sociales e infraestructura como problema para el crecimiento y la pobreza, exploró con detalle las posibles razones de la baja inversión del sector privado y recomendó concentrarse en mejorar el proceso de



descubrimiento de nuevos productos para producir y exportar. OVE considera que se debe considerar que este diagnóstico es sumamente pertinente a las necesidades de desarrollo del país.

## II. PROGRAMACIÓN

- 2.1 Después de un período de diálogo con el Gobierno sobre el análisis contenido en el DDP, el Banco presentó su documento de estrategia de país en octubre de 2005. El esquema general del programa se presenta en el Recuadro 2.1, tomado del documento de estrategia de país.

### **Recuadro II.1. Resumen de la estrategia del Banco: 2004-2009**

*De acuerdo con la secuencia de la estrategia, el apoyo del BID se centrará inicialmente en la aceleración del crecimiento económico, principalmente a través de la cartera en ejecución, especialmente el Programa Sectorial de Reformas para la Competitividad, un grupo de proyectos de cooperación técnica esenciales para mejorar el clima de la inversión...*

*...el nuevo programa de **préstamos** con el Gobierno de El Salvador se centra en los sectores sociales, a través de operaciones para disminuir la pobreza y fortalecer el capital humano (Apoyo a la Red Solidaria, Educación Básica con Equidad, Reforma del Sector Social y Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional).*

*También incluye medidas destinadas a promover el crecimiento económico sostenible (Programa Multifase para Caminos Rurales Sostenibles, Electrificación Rural, Mejora de la Educación Superior y Facilidad para la Prevención de Desastres Naturales).*

*A medida que se introduzcan mejoras en la capacidad fiscal del país, la gestión financiera y la supervisión financiera, el programa operativo del BID (hipótesis de financiamiento alto) podrá sacar partido de la mayor capacidad fiscal para realizar inversiones públicas en las infraestructuras esenciales para continuar promoviendo el desarrollo sostenible (Programa de Desarrollo Local III y Sistema Integrado de Transporte Urbano) y consolidar el sector financiero (Programa de Modernización del Sector Financiero).*

- 2.2 El Banco propuso orientar su estrategia a través de la ejecución de su cartera existente, en particular el préstamo sectorial de apoyo a la competitividad, aprobado en 2003, pero todavía no desembolsado al tiempo de presentarse la estrategia. El Cuadro II.1 muestra la cartera del Banco disponible para desembolso al inicio del período, junto con las nuevas operaciones de préstamos propuestas en las hipótesis de financiamiento “básico” y “alto”. Es interesante observar el porcentaje relativamente elevado de “préstamos en apoyo de reformas de política” (de 26% a 36% para las hipótesis de financiamiento alto y bajo) en el programa propuesto. Si se incluye en el programa el préstamo sectorial para la competitividad de 2003, más del 50% de los desembolsos propuestos durante el período corresponderían a operaciones de préstamos en apoyo de reformas de política. Estas cifras hacen entrever un objetivo de financiamiento descoordinado que se debería considerar como parte de la estrategia del Banco para el período.

- 2.3 Aunque no formaba parte del documento de estrategia de país, ese objetivo se expresa claramente en la propuesta de préstamo de 2006 relativa al préstamo sectorial para un programa de apoyo a las políticas sociales. Tomando nota de que las necesidades de financiamiento del país (incluidas las amortizaciones) se habían calculado en 5,7% del PIB, en el documento de préstamo se mencionaba una deficiencia en la estrategia del país para el financiamiento de su deuda: *Hasta ahora, el Gobierno de El Salvador ha basado su estrategia de financiamiento principalmente en la colocación de bonos (internos y externos), asignando a esta fuente de financiamiento una participación promedio de un 73% entre 2004 y 2005. Si se confirma el apoyo del Banco Mundial y del BID a través de préstamos de libre disponibilidad que están programados en el período 2006-2009, entonces el Gobierno de El Salvador reduciría la participación relativa de las emisiones de bonos en el financiamiento global hasta un 47%, llevándola hasta casi la mitad de lo que representaba entre 2004 y 2005. Este cambio en la estructura de financiamiento le permitiría al Gobierno de El Salvador no sólo reducir su costo de financiamiento (en un entorno de tasas de interés crecientes), sino que le daría un mejor perfil de deuda en vista de los mayores plazos de amortización que tienen los préstamos provenientes de entes multilaterales.* La reestructuración de la deuda y la consecuente mejora de las condiciones financieras para el país fueron, pues, un objetivo explícito de este préstamo en apoyo de reformas de política y probablemente también formaron parte de las demás operaciones de préstamos de esa índole, aunque no de manera tan explícita.
- 2.4 En el cuadro no figuran los dos préstamos del sector privado que se incluyen en la estrategia del Banco para el país: una garantía parcial de crédito para el Programa de Cédulas Hipotecarias del Banco de Comercio (US\$20 millones) y la red de telecomunicaciones móviles de Oceanic Digital Communications (US\$25 millones). Ninguna de estas operaciones se examinó en la estrategia del país propiamente dicha<sup>5</sup>. El pequeño tamaño de la cartera propuesta para el sector privado afecta también en alguna medida la pertinencia de la estrategia propuesta, dada la importancia que se atribuye a la inversión del sector privado en los trabajos analíticos de antecedentes.

---

<sup>5</sup> Estas dos operaciones forman parte de una lista de seis posibles operaciones del sector privado que figuran en el Anexo 1 del documento de programación. Aunque fue aprobado, el proyecto del Banco de Comercio, por valor de US\$20 millones (con 40% en emisión de bonos), se canceló en diciembre de 2005. El Banco de Comercio fue absorbido por el New Scotia Bank del Canadá bajo la razón social New Scotia Bank de El Salvador, que obtuvo una clasificación triple y, por lo tanto, logró mejores condiciones en los mercados privados. Oceanic tenía una concesión para establecer una red digital de telecomunicaciones móviles; sin embargo, la empresa abandonó sus derechos de concesión, que revirtieron al Estado. El proyecto, pues, se abandonó en septiembre de 2006. Cabe señalar que la empresa amortizó anticipadamente un préstamo del BID en Jamaica, en un sector similar. Las otras cuatro operaciones, cuyo valor en dólares no se especificó en el documento de programación, no fueron aprobadas.

<b>Cuadro II.1 Inventario programado y real de proyectos</b>					
<b>Proy.</b>	<b>Título</b>	<b>Año de aprobación</b>	<b>Año de expiración actual</b>	<b>Monto aprobado actual (US\$)</b>	<b>Saldo en diciembre de 2003 (US\$)</b>
<b>Cartera del Banco al inicio</b>					
ES0024	Programa ambiental de El Salvador	1995	2006	29,8	4,0
ES0053	Apoyo a la modernización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1998	2007	20,5	12,6
ES0068	Reforma del sector hídrico y del subsector agua potable y saneamiento	1998	2009	43,3	41,4
ES0108	Apoyo a tecnologías educativas	1998	2007	71,6	44,7
ES0110	Infraestructura Educativa	1998	2005	70,4	1,4
ES0074	Descontaminación de áreas críticas	1999	2009	37,2	28,3
ES0093	Modernización y fortalecimiento de la Asamblea Legislativa	1999	2009	3,5	2,9
ES0115	Apoyo al sector financiero en El Salvador	1999	2009	3,8	3,6
CA0007	Interconexión Eléctrica Centro America	2001	2010	40,0	40,0
ES0087	Programa de vivienda	2001	2009	69,3	69,1
ES0119	Reconversión Agro-Empresarial	2001	2009	24,8	24,1
ES0120	Programa de Desarrollo Local II	2001	2008	69,6	41,9
ES0129	Programa Caminos Rurales Sostenible	2001	2009	57,7	35,5
ES0151	Programa Sectorial de Reformas para Competitividad	2003	2007	100,0	100,0
<b>Cartera de préstamos propuestos del Banco por hipótesis</b>				<b>De base</b>	<b>Alto</b>
<b>2005-2006</b>					
ES-L1001	Programa Multifase para Caminos Rurales Sostenibles			55,4	55,4
ES-L1003	Programa de Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional			13,5	13,5
ES-L1002	Apoyo al Programa Red Solidaria (programa con enfoque sectorial amplio)			57,0	57,0
ES-0160	Fortalecimiento de la Universidad de El Salvador (UES)			25,0	25,0
ES-0159	Educación Básica con Equidad			85,0	85,0
ES-0140	Programa de Apoyo a la Política Social (préstamo en apoyo de reformas de política)			100,0	100,0
<b>2007-2009</b>					
ES-L1004	Prevención de desastres naturales			5,0	5,0
ES-0153	Electrificación rural			40,0	40,0
S/N	Programa de desarrollo local II (FISDL)				50,0
ES-0154	Sistema Integrado de Transporte Urbano				10,0
ES-0125	Programa de modernización del sector financiero (préstamo en apoyo de reformas de política)				100,0

2.5 OVE considera que el programa propuesto por el Banco sólo fue parcialmente pertinente a los desafíos de desarrollo del país a la luz de la labor de diagnóstico que el Banco mismo había realizado. La concentración en la “competitividad” en el préstamo sectorial ya aprobado y algunas operaciones de cooperación técnica tenía por objeto mejorar el clima de inversión del país, a pesar de que el diagnóstico de antecedentes sugería que esta actividad es de bajo rendimiento, habida cuenta de las clasificaciones ya elevadas que registraba el país en los indicadores del clima de inversión. En el programa propuesto no se incluyeron medidas específicas para abordar el problema del “descubrimiento”, que era un elemento clave del diagnóstico.

2.6 Análogamente, las prioridades en las operaciones de préstamos sociales propuestas no parecen totalmente coherentes con el diagnóstico. El cuantioso préstamo para educación básica acaso no haya sido particularmente pertinente, dada la falta de datos probatorios de que el crecimiento estaba restringido por el capital humano. El financiamiento del programa de transferencias condicionales de efectivo propuesto para el país (Red Solidaria), mediante el préstamo para la reforma del sector social,

no tuvo por objeto ayudar a elevar el bajo nivel general del gasto social que, a tenor del análisis del PNUD, era el elemento esencial del problema de la pobreza. Lo mismo se puede decir de las inversiones en infraestructura propuestas, que se programaron en el marco del bajo nivel de inversión pública del país y que no trataban de abordar ese problema. El problema del bajo esfuerzo fiscal se abordó indirectamente, pues se condicionó el escenario de préstamos “alto” a la existencia de “una mayor capacidad fiscal” (específicamente el supuesto de que la carga impositiva aumentaría en 4 puntos porcentuales del PIB durante el período del pronóstico, por medio de medidas que no se explican en la estrategia).

- 2.7 En parte, la circunstancia de que no se hayan abordado las cuestiones de los niveles generales de gasto e inversión tiene su origen en las restricciones fiscales aceptadas por el Gobierno como el contexto que el Banco necesita para operar. Si bien es bajo, el nivel de la deuda total del país había aumentado de 30% a casi el 40% del PIB en el período inmediatamente anterior al nuevo programa del Banco. Ello se debió en gran medida a los gastos de recuperación relacionados con el terremoto de 2001 y a los gastos de transición relacionados con la reforma del régimen previsional del país. En este contexto, el Gobierno estimó que para mantener la credibilidad en el mercado era esencial contener estrictamente los déficits fiscales anuales (y los aumentos conexos en los niveles de endeudamiento).
- 2.8 Esta decisión configuró las condiciones financieras del programa propuesto del BID. En el Recuadro II.2 *infra*, tomado del documento de estrategia del Banco para el país, se presenta una proyección de crecimiento muy lento del endeudamiento general del país con el BID durante el período del pronóstico. También se muestra que el Banco y el país tenían presente que el Banco recibiría realmente recursos del país en todos los años, excepto 2006, pues se proyectaba que los pagos en concepto de interés y amortización de la deuda fueran superiores al monto de los nuevos desembolsos.

**Recuadro II.2. Propuesta de flujos financieros e indicadores de exposición a la deuda**

**Indicadores de Exposición**

(US\$ Millones)

Concepto	Escenario Base						Escenario Alto				
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Aprobaciones <sup>1</sup>		125.9	110.0	145.0			125.9	110.0	145.0	150.0	10.0
Desembolsos <sup>1</sup>	52.2	132.4	187.6	147.9	115.8	93.0	132.4	187.6	147.9	124.8	151.0
Repagos <sup>2</sup>	78.0	81.8	89.0	97.0	106.0	114.0	81.8	89.0	97.0	106.0	114.0
Flujo Neto de Préstamos	-25.8	50.6	98.6	50.9	9.8	-21.0	50.6	98.6	50.9	18.8	37.0
Intereses y cargos <sup>2</sup>	55.4	55.2	68.9	71.0	73.8	74.9	55.2	68.9	71.0	75.0	76.6
Flujo Neto	-81.2	-4.6	29.7	-20.1	-64.0	-95.9	-4.6	29.7	-20.1	-56.2	-39.6
Deuda Total con el BID	1,615.2	1,665.8	1,764.4	1,815.3	1,825.1	1,804.1	1,665.8	1,764.4	1,815.3	1,834.1	1,871.1
Exposición del BID (<18%)	2.6%	2.5%	2.5%	2.5%	2.3%	2.2%	2.5%	2.5%	2.5%	2.4%	2.3%
Servicio Deuda Externa/Exportaciones Bienes	21.1%	20.9%	25.0%	22.4%	20.6%	20.0%	20.3%	24.2%	21.1%	19.1%	18.5%
Servicio Deuda BID <sup>2</sup> /Exportaciones B (<8%)	4.1%	4.2%	4.6%	4.6%	4.6%	4.6%	4.2%	4.5%	4.5%	4.5%	4.4%
Servicio Deuda BID <sup>2</sup> /Servicio Deuda Externa <sup>2</sup> (<30%)	19.7%	20.1%	18.3%	20.7%	22.5%	23.0%	20.5%	18.6%	21.2%	23.4%	23.6%
Total Deuda Pública <sup>3</sup> (US\$ millones)	6,041	6,802	7,247	7,660	7,975	8,238	6,688	7,116	7,457	7,716	8,102

Fuente:

<sup>1</sup> Proyecciones de COF/CES y RE2/OD3 según Escenario (Base o Alto) de la EBP-ES.

<sup>2</sup> Proyecciones del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

<sup>3</sup> Deuda Pública del Sector Público No Financiero. Proyecciones del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

- 2.9 En consecuencia, los parámetros financieros acordados por el Banco y el país significaban que no cabía razonablemente esperar que el programa del Banco encarara muchos de los desafíos críticos identificados en el trabajo de diagnóstico.
- 2.10 Los objetivos formalmente declarados del programa del Banco para el país en 2004-2009 se enuncian en una matriz al principio del documento de la estrategia de país, que figura en el Anexo I. En la primera columna de la matriz se definen 31 objetivos específicos, pero sólo 13 tienen entradas correspondientes en la columna de “indicadores de seguimiento”. Casi dos tercios de los objetivos del Banco, por lo tanto, no se pueden ni medir ni evaluar, razón por la cual el programa en su conjunto tiene una puntuación de evaluabilidad relativamente baja. En un examen independiente de las estrategias de países realizado por OVE, la estrategia de 2004 para El Salvador recibió una puntuación de 21 de 100 puntos posibles en materia de evaluabilidad, que la colocó cerca de los últimos lugares entre las estrategias examinadas. Incluso cuando se proponen indicadores, muchas veces no hay una clara relación entre el indicador y el esfuerzo conexo del Banco. Por ejemplo, una meta era aumentar el nivel del gasto público en programas de protección social en 0,3% del PIB, pero ninguna de las acciones del Banco relacionadas con esta meta contiene ese objetivo en sus propuestas. Los comentarios de evaluación respecto de cada uno de los pares de objetivos-indicadores propuestos figuran en el Capítulo V.
- 2.11 Una observación evaluativa final de la programación se refiere a la incorporación de las recomendaciones de la anterior evaluación del programa de país. En el

Anexo II se presenta una lista de recomendaciones de evaluaciones anteriores del programa para el país, con observaciones sobre su incorporación en la programación y ejecución subsiguientes. Los datos sugieren una tasa de incorporación relativamente baja de las recomendaciones anteriores y la consiguiente persistencia de los problemas de una generación a la siguiente.

### **III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA**

- 3.1 La ruptura de las negociaciones políticas entre los principales partidos políticos del país, descrita en el documento de estrategia del Banco para el país, se tradujo en un prolongado estancamiento político cuya consecuencia fue que la Asamblea Legislativa no ratificó ninguno de los nuevos proyectos de préstamo propuestos en la estrategia de país. La falta de ratificación de los préstamos del Banco no significó, sin embargo, que los proyectos no se llevaron a cabo, sino simplemente que no se ejecutaron como proyectos del Banco. Muchas ideas formuladas originalmente por el Banco se financiaron en última instancia mediante arreglos alternativos que no requerían ratificación legislativa. Algunos de esos mecanismos fueron de operaciones de financiamiento no reembolsable de otros organismos de desarrollo (la Red Solidaria recibió financiamiento no reembolsable de la Unión Europea) y préstamos a entidades no soberanas, tal como el préstamo del BCIE al fondo fiduciario de caminos rurales.
- 3.2 Sin embargo, la situación cambió a finales de 2008. Las entrevistas realizadas sugieren que ese cambio se debió al efecto simultáneo de tres factores: (i) los beneficios de las conversaciones bilaterales entre el Banco y el FMLN, (ii) las expectativas de victoria electoral del FMNL, que llevaron a que este se mostrara dispuesto a aprobar el financiamiento externo de los organismos multilaterales (y no, como se temía, a una mayor polarización política antes de las elecciones de 2009); y (iii) la crisis económica que se avecinaba. En consecuencia, en noviembre y diciembre de 2008 comenzaron a desembolsarse dos préstamos de rápido desembolso (se reactivó un préstamo en apoyo de reformas de política para el sector social, originalmente aprobado en 2006, y un préstamo en el marco del flamante Programa de Liquidez para el Sosténimiento del Crecimiento con destino al Banco Central). El Banco Mundial también desmpevoló una operación que originalmente había aprobado en 2005.
- 3.3 Habida cuenta de que los recursos correspondientes a los préstamos en apoyo de reformas de política no están directamente vinculados a sus objetivos de desarrollo, los desembolsos de dichos préstamos se pueden aplicar a una gama de objetivos diferentes. En el caso del préstamo en apoyo de reformas de política para el sector social, por valor de US\$500 millones, su aplicación se había predeterminado en virtud de una autorización de la Asamblea Legislativa<sup>6</sup>. La suma de US\$200 millones se ha de asignar al financiamiento de la amortización del Eurobono, con vencimiento en 2011. También se reservaron otros recursos para

---

<sup>6</sup> Decreto Núm. 788, 5 de noviembre de 2008, Asamblea Legislativa.

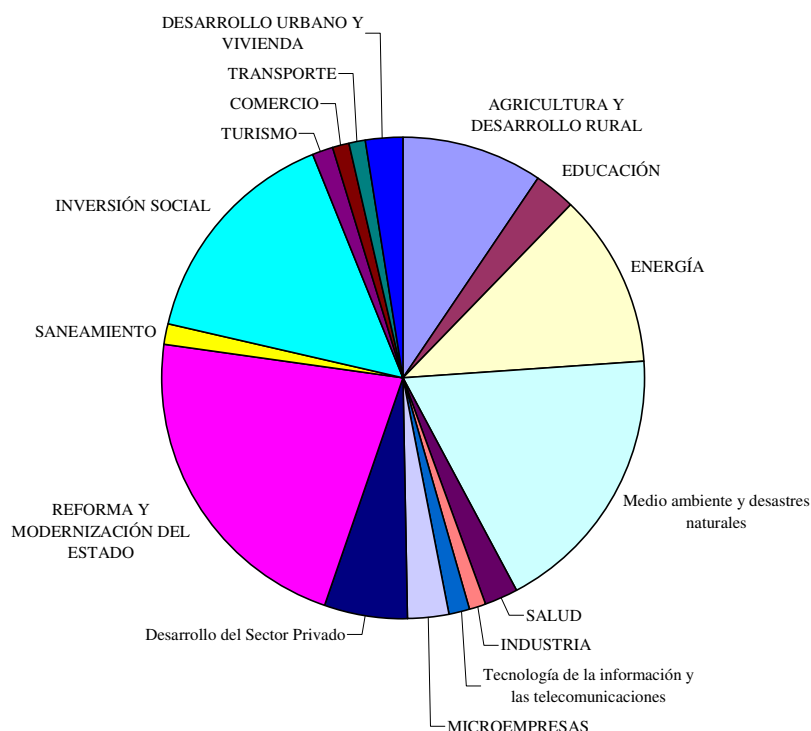
financiar algunas de las actividades de proyectos propuestos por el Banco que no habían sido ratificados o aprobados: caminos rurales (US\$40 millones), mitigación de riesgo (US\$20 millones), Universidad de El Salvador (US\$20 millones) y educación (US\$30 millones). El resto se destinó a los sectores de la salud (US\$100 millones), la agricultura (US\$70 millones) y el agua (US\$30 millones)

- 3.4 Sin embargo, la imposibilidad de obtener la ratificación de los préstamos por la Asamblea Legislativa no explica la discrepancia entre los préstamos sin garantía soberana programados y reales en un país tan favorable a la actividad empresarial hasta finales de 2008. Diversos factores podrían explicar esa discrepancia. Primero, hasta mediados de 2006, el mandato del Banco limitaba el alcance de las operaciones privadas, de modo que sólo podía apoyar los mercados financieros y de infraestructura, lo que reducía la pertinencia del Banco. Segundo, los costos fijos de la debida diligencia<sup>7</sup> del Banco en el contexto de pequeñas operaciones en El Salvador restaban competitividad al Banco, particularmente dada la liquidez de los mercados incluso después de haberse ampliado el mandato. Ese contexto se modificó en 2008, cuando se aprobaron 8 de 15 operaciones del sector privado en el país (el 99,9% del monto en dólares)
- 3.5 En cambio, el Banco participó muy activamente en las operaciones de cooperación técnica (CT) y productos no financieros. Si bien en 2003 había 90 operaciones abiertas de CT por valor de US\$16 millones, en febrero de 2009 había 117, con un monto aprobado original de US\$23 millones. En el Gráfico III.1 se indica la distribución de las CT del Banco, por sector.

---

<sup>7</sup> Las operaciones privadas del Banco tienen una estructura de costos fijos elevados debido a la necesidad de contratar consultores internacionales para encargarse de la debida diligencia, el análisis, la estructuración y la redacción de textos jurídicos, el seguimiento de los proyectos, el cierre y otros servicios.

**Gráfico III.1: CT por sector**



- 3.6 La tasa de anticipación de préstamos del programa en términos de dólares, es decir, la relación entre proyectos aprobados y proyectos programados fue de 56% y la tasa de improvisación, es decir, la relación entre proyectos aprobados pero no programados fue de 74%. Esta situación es peor que la de ciclos de programación anteriores, en los que la evaluación del programa para el país comprobó una tasa de anticipación de 61% y una tasa de improvisación de 28%. La tasa de anticipación de préstamos por su valor en dólares en términos de operaciones programas, aprobadas y ratificadas fue de cero (véase el Cuadro III.1)<sup>8</sup>. Debido a la baja tasa de aprobaciones, los desembolsos descendieron a niveles muy inferiores a los programados, y el flujo neto de fondos fue sustancialmente más negativo de que lo que se había anticipado.

<sup>8</sup> A efectos de evitar duplicaciones, el préstamo en apoyo del sector social de US\$500 millones (ES-L1030) aprobado en diciembre de 2008 y ratificado se trató como un préstamo diferente al del sector social de US\$100 millones aprobado en 2006 (ES-5140) pero no ratificado. Si bien ambas operaciones tienen objetivos similares y comparten algunas condicionalidades, ES-L1030 se consideró como parte del cálculo de la tasa de improvisación, mientras que ES-5140, como parte de la tasa de anticipación.



**Cuadro III.1 Ejecución programada y real**

Ejecución programada, por escenario, y ejecución real (2005-2008)				Tasa de anticipación (%) 2/		
Millones de US\$	Ejecución programada		Total	Ejecución real		Esc.alto
	Esc.básico	Esc.alto		Total menos 1/	Esc.básico	
Aprobaciones	380,9	530,9	942,4	0,0	0,0	0,0
Desembolsos, cifras brutas	583,7	592,7	576,9	356,4	61,1	60,1
Flujo neto de fondos	-59,0	-51,2	-77,7	-287,5	-228,5	-236,3

Nota: Incluidas todas las operaciones con recursos ordinarios de capital y recursos del FOE.

1/ Excluidos proyectos no programados y no ratificados.

2/ Proyectos programados y ratificados en porcentaje de la ejecución programada. Para las cifras del flujo de fondos, véase la diferencia entre ejecución programada y ejecución real.

- 3.7 En el Cuadro II.3.b se indica que, en términos de los desembolsos previstos para las operaciones individuales aprobadas en ciclos de programación anteriores, hubo un avance considerable durante el período, con la excepción del Programa de Aguas y Saneamiento y los proyectos de la Interconexión Eléctrica Centroamérica. En la matriz de la estrategia de país (véase Anexo I) no se incluyeron las siguientes operaciones: Plan Nacional de Protección Ambiental, Programa de Apoyo a Tecnología Educativa e Infraestructura Educativa.

**Cuadro III.2 Desembolsos efectivos y desembolsos previstos**

Proyecto	Nombre	Metas 2005-2009	Cifras efectivas, diciembre de 2008	Saldo, diciembre de 2008
<b>Cartera existente del Banco para 2004</b>				
ES0024	Programa ambiental de El Salvador	n.d.	96%	0,0
ES0053	Apoyo a la modernización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	55%	98%	(0,0)
ES0068	Reforma del sector hídrico y del subsector agua potable y saneamiento	98%	77%	9,0
ES0108	Apoyo a tecnologías educativas	n.d.	96%	(0,0)
ES0110	Infraestructura Educativa	n.d.	60%	(0,0)
ES0074	Descontaminación de áreas críticas	93%	85%	4,1
ES0093	Modernización y fortalecimiento de la Asamblea Legislativa	63%	81%	0,5
ES0115	Apoyo al sector financiero en El Salvador	71%	83%	0,6
CA0007	Interconexión Eléctrica Centro America	100%	30%	28,0
ES0087	Programa de vivienda	96%	80%	13,2
ES0119	Reconversión Agroempresarial	96%	98%	0,3
ES0120	Programa de Desarrollo Local II	29%	99%	0,0
ES0129	Programa Caminos Rurales Sostenible	30%	99%	-
ES0151	Programa Sectorial de Reformas para Competitividad	100%	100%	-

- 3.8 La eficiencia de la ejecución del programa es una función tanto del tiempo que se necesita para el desembolso como de la carga de transacciones creada por los reglamentos y procedimientos del Banco. En su mayor parte, las medidas de tiempo no tienen significación cuando se trata nuevos préstamos, pues todos fueron bloqueados en la etapa de ratificación. Los costos de implementación de préstamos previamente aprobados se ven afectados por la decisión del Banco de gestionar la cartera mediante mecanismos fiduciarios tradicionales, en lugar de aplicar la recomendación de la anterior evaluación de la estrategia para el país de recurrir en mayor medida a los sistemas locales para el seguimiento de la ejecución.

- 3.9 Pese a que el informe de evaluación de adquisiciones del país otorgó a El Salvador una baja clasificación de riesgo, la confianza en la capacidad del sistema de administración financiera integrado (SAFI) para generar los datos necesarios para la supervisión y el desempeño adecuado de los auditores externos, los proyectos del Banco se siguen supervisando con los mismos mecanismos de control utilizados desde que comenzaron. Por ejemplo, para las 110 operaciones activas desde el 1 de enero de 2007 hasta agosto de 2008, el Banco tuvo que revisar 1.120 contratos.
- 3.10 En el cuadro siguiente se presentan las transacciones generadas por las operaciones activas y el presupuesto de personal de la Representación y consultores por transacción. La decreciente relación de personal sugiere que el Banco está siendo más “eficiente” en la gestión de desembolsos, pero esta eficiencia bien se puede haber logrado a expensas de la calidad. En un informe reciente del Auditor General del Banco se constató que había actividades de supervisión en la Representación que no se reflejaban en los sistemas del Banco, lo que significaba que los datos de esos sistemas “no eran ni completos ni fiables”. También preocupaba la excesiva carga de trabajo en los exámenes fiduciarios de cada proyecto: *...podía amenazar el desarrollo de funciones fiduciarias críticas como la evaluación de sistemas nacionales, la participación de equipos de diseño para proponer mecanismos de supervisión de acuerdo con el riesgo del organismo ejecutor, las visitas financieras o las visitas ex post...*<sup>9</sup>. En consecuencia, el Banco ni está certificando los sistemas nacionales ni está recurriendo a ellos, ni puede tampoco realizar sus propios exámenes fiduciarios de una manera integral y fiable.

**Cuadro II.3. Costos de personal por transacción**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Personal (millones de US\$)	2,3	2,0	1,9	1,7	0,9	1,0
Consultores (millones de US\$)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Núm. de transacciones generadas por las operaciones	711	560	579	483	442	582
Presupuesto de personal y consultores por transacción	3.229	3.589	3.247	3.547	1.967	1.680

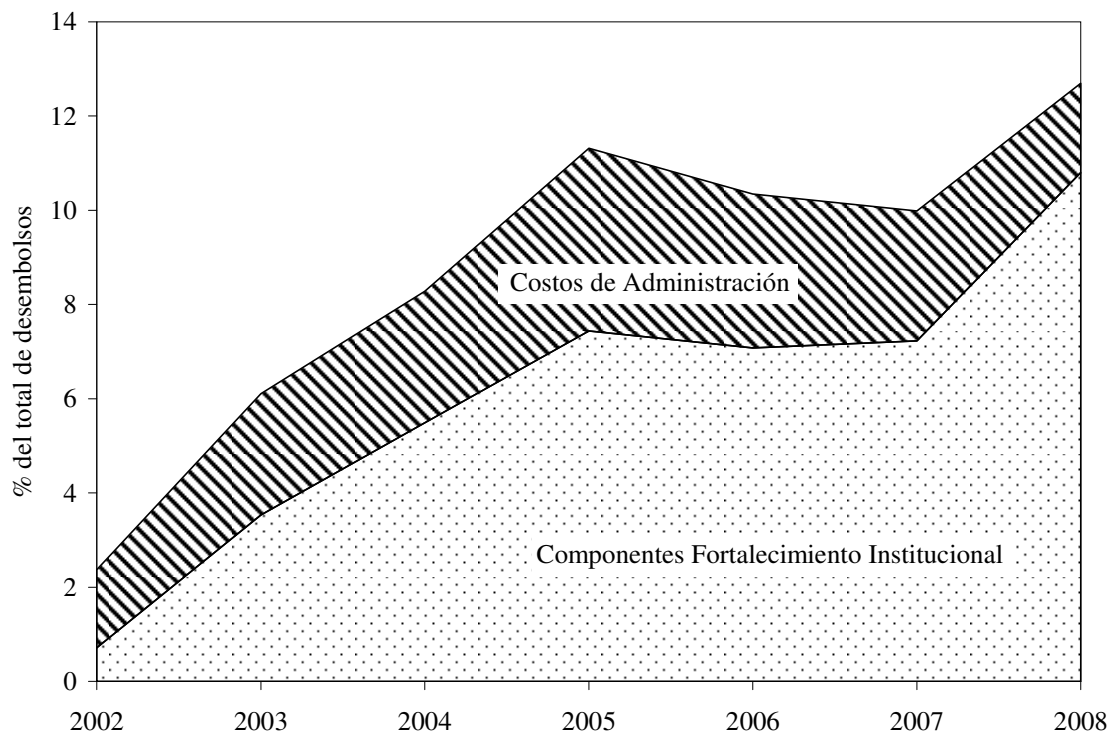
Fuente: Representación. Cabe destacar que el número de transacciones sólo incluye las aprobaciones, los desembolsos, las comisiones y las cancelaciones que aparecen registrados en la base de datos del Banco FINSTRAN, por lo que no refleja el número total de transacciones realizadas por la Representación del Banco.

- 3.11 Al tiempo que los costos de supervisión del Banco disminuyen, los gastos administrativos generales de la cartera vienen aumentando. Este cambio consta de dos componentes: primero, los proyectos incluyen un porcentaje creciente de desembolsos vinculados con el “fortalecimiento institucional” como objetivo programático. Segundo, los gastos administrativos registrados también están aumentando en porcentaje de los desembolsos totales. El resultado es un

<sup>9</sup> Informe de Auditorías: El Salvador 2008: “Auditoría de controles internos básicos en las actividades operacionales del Banco en El Salvador”, 14 de noviembre de 2008.

incremento sostenido de los gastos administrativos de la cartera en ejecución para el país, desde poco más del 2% de los desembolsos en 2002 a casi el 12% en 2008.

**Gráfico III.2: Gastos de administración**



- 3.12 Como se muestra en el gráfico, el principal impulsor de los gastos administrativos crecientes son los aumentos en los componentes de “fortalecimiento institucional” de los proyectos. Es difícil conciliar esta situación con las puntuaciones generalmente elevadas de El Salvador en términos de medidas normalizadas de gobernanza y calidad de las instituciones públicas, y el Banco carece de un sistema fiable para medir si las instituciones han sido efectivamente “fortalecidas” a raíz de estos componentes de los proyectos.
- 3.13 Otra característica de la cartera de El Salvador es el número significativo de proyectos que se reestructuraron (7 proyectos) y reformularon (14), principalmente para atender a necesidades derivadas de desastres naturales imprevistos. Esas modificaciones, aunque muestran la flexibilidad del Banco frente a acontecimientos imprevistos, también imponen algunos costos en términos de objetivos originales que no se han cumplido. Por ejemplo, el Programa Nacional de Manejo Ambiental (ES-0024), por valor de US\$30 millones, aprobado en septiembre de 1995, fue modificado en 1998 en relación con trabajos de emergencia debido al huracán Mitch y luego fue nuevamente modificado en 2001 para atender necesidades de emergencia relacionadas con terremotos. El resultado de estas modificaciones fue la eliminación del componente del préstamo original relacionado con la mejora de la gestión ambiental, lo que pudo incidir en la sostenibilidad de esta iniciativa.

Análogamente, el 50% de los recursos para el proyecto de Infraestructura Educativa (ES-0110) se reasignó a zonas que habían sufrido los efectos del terremoto de 2001, a expensas de una reducción de los objetivos generales de reparación de escuelas del préstamo (de 831 a 578 escuelas). Esto plantea la cuestión relativa a saber si podría haber mejores respuestas alternativas a los desastres naturales, tales como préstamos suplementarios, que brindaran apoyo en casos de emergencia sin perjuicio del programa de desarrollo.

- 3.14 Por último, la cartera en ejecución parece estar experimentando una tasa creciente de problemas. El Banco efectúa por separado el seguimiento de 18 aspectos de ejecución de los proyectos, lo que hace difícil formarse un cuadro del estado de la cartera en su conjunto o de las tendencias en el tiempo. OVE ha combinado estas 18 medidas diferentes en un único “índice de problemas de la cartera”, con una amplitud entre cero (bueno) y 1 (deficiente). En el Gráfico III.3 *infra* se muestra una tendencia de problemas crecientes de ejecución de cartera en El Salvador, que anteriormente había sido uno de los países de mejor desempeño en la región.

**Gráfico III.3. Evolución del Índice global de problemas de la cartera**



#### **IV. EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO**

- 4.1 Los efectos directos de desarrollo del programa se pueden considerar con dos enfoques: un enfoque descendente y un enfoque ascendente. El enfoque descendente tiene en cuenta los objetivos estratégicos y los indicadores propuestos, enunciados en los documentos de estrategia de país, en tanto el enfoque ascendente considera la totalidad de los objetivos de desarrollo enunciados en los proyectos individuales.
- 4.2 El enfoque descendente es viable para el programa de El Salvador para 2005-2009 pues la estrategia de país enumera indicadores de seguimiento (tanto valores de referencia como metas con calendario preestablecido) para algunos de los objetivos estratégicos. El documento de programación distingue los indicadores de seguimiento en dos categorías: los destinados a medir el desempeño del Banco y los

destinados a medir el progreso del país en la consecución de sus objetivos de desarrollo (véase el Anexo III).

- 4.3 Como se indica en los cuadros del Anexo III, se escogieron 13 indicadores para medir el desempeño del Banco, seis de los cuales OVE constató que carecían de especificidad adecuada para ser útiles como instrumentos de medición del desempeño. Los indicadores más claros y específicos no estuvieron claramente vinculados a una intervención propuesta del Banco, y la mayoría de las intervenciones propuestas en la estrategia de país no se ejecutaron. Otros 16 indicadores, que contenían metas respecto de cambios en el desempeño del país, tampoco estaban vinculados estrechamente al programa propuesto por el Banco. La amplia mayoría de los indicadores se concentraban, en consecuencia, sólo en cambios en el país que no podían atribuirse plausiblemente a la intervención del Banco.
- 4.4 En los cuadros del Anexo III se indica que la mayoría de los indicadores de seguimiento del país registraron valores inferiores a las metas fijadas en el programa. Aunque las metas se fijaron para 2009 y los datos utilizados corresponden al período 2007-2008, es dudoso, dada la crisis actual, que se puedan cumplir las metas fijadas para 2009. Además, los indicadores obviamente no tenían por objeto servir como medidas del grado en que la asistencia plasmaba las intenciones y objetivos fijados, ni podían interpretarse en ese sentido. A lo sumo, muestran la evolución de áreas de desarrollo estratégicas en términos de dimensiones numéricas de los problemas de desarrollo a cuya solución el Banco esperaba contribuir. Las cifras son cálculos de efectos ingenuos, en el sentido de que ninguno de los cambios observados se puede atribuir a la intervención del Banco.
- 4.5 En lo que respecta a proyectos individuales, los datos sugieren que en su mayoría no definían el beneficio esperado (la diferencia entre los valores de referencia y las metas) y que en las descripciones en los informes de terminación de proyectos generalmente no se examinaban los logros realizados por comparación con los valores de referencia iniciales. Casi ninguno de los proyectos tiene una serie completa de indicadores-valores de referencia-metas o indicadores-valores de referencia-valores actuales de los objetivos y el propósito propuestos. En el Cuadro IV.1 se indican los cálculos de la evaluabilidad ex ante y la evaluabilidad ex post respecto de proyectos individuales, respectivamente.
- 4.6 Por ejemplo, los objetivos del proyecto de caminos rurales eran facilitar la movilización de pasajeros y cargas, reactivar la producción agrícola, integrar comunidades y mejorar el nivel de ingresos de la población rural. En total había cuatro objetivos individuales, pero el porcentaje con indicador-valor de referencia y meta fue de sólo 0,5, al igual que el porcentaje de objetivos con un indicador y un valor de referencia. Los objetivos del fondo de inversión social eran aliviar la pobreza, promover el desarrollo del capital humano y atender las necesidades básicas de la población de El Salvador. Las cifras correspondientes son las siguientes: 4, 0 y 0. Los objetivos del Proyecto de Vivienda eran mejorar la

capacidad del sector de la vivienda de brindar una respuesta eficiente y equitativa a la demanda de viviendas entre los diversos grupos de ingresos de la población urbana. Las cifras correspondientes son las siguientes: 3, 0,3 y 0,3. Los objetivos del Proyecto de Tecnología Educativa consistían en mejorar la calidad de la educación básica y ampliar el acceso a ésta, mediante la incorporación de tecnologías, el aumento de la matrícula en los grados 7 a 9 y la mejora de la eficiencia interna de la educación básica. Las cifras correspondientes son 4, 0,25 y 0,5.

Cuadro IV.1 Indicadores de evaluabilidad						
Proyecto	Núm. de objetivos de cada objetivo puntual o meta	Descriptores de los objetivos	Porcentaje de objetivos con indicador, valor de referencia y metas	Porcentaje de objetivos con indicador y valor de referencia	Porcentaje de objetivos con indicador, valor de referencia, metas y valores actuales	Porcentaje de objetivos con indicador, valor de referencia y metas
ES0093 Modernización y Fortalecimiento de la Asamblea Legislativa	3	1.Efectividad. 2. Eficiencia. 3. Transparencia.	0,00	0,00	1,00	1,00
ES0115 Programa de Apoyo al Sector Financiero en El Salvador	5	1. Estabilidad. 2. Solvencia. 3. Formación técnica. 4. Gestión. 5. Cooperación y coordinación.	0,00	0,00	0,00	0,00
ES0068 Programa de Reforma del Sector Hídrico y del Subsector Agua Potable y Saneamiento	5	1. Conservación. 2 Uso racional. 3. Eficiencia. 4. Gestión (fortalecimiento institucional). 5. Descentralización.	0,40	0,80	0,20	0,20
ES0024 Programa de Manejo Ambiental El Salvador	3	1. Ingresos. 2. Mejora de la gestión. 3. Conservación	0,33	0,67	0,67	0,67
ES0110 Infraestructura Educativa	3	1. Equidad. 2. Calidad. 3. Medio físico.	0,00	0,67	0,33	0,33
ES0053 Proyecto de Apoyo a la Modernización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	4	1. Mejora de la salud de los pobres. 2. Eficiencia. 3. Equidad. 4. Calidad.	0,25	0,25	0,25	0,25
ES087 Programa de Vivienda	3	1. Eficiencia. 2. Equidad. 3. Gestión y sostenibilidad (nuevos instrumentos de políticas).	0,33	0,33	0,33	0,33
ES0074 Programa de Descontaminación de Áreas Críticas	3	1. Programa de descontaminación. 2. Gestión municipal. 3. Sistema de seguimiento municipal.	0,67	1,00	1,00	1,00
ES0120 Programa de Desarrollo Local II	4	1. Mejora de las condiciones de vida de los pobres (mediante inversiones). 2. Acceso. 3. Participación comunitaria. 4. Fortalecimiento de la capacidad en los municipios.	0,00	0,00	0,25	0,25
ES0108 Programa de Apoyo a Tecnologías Educativas	4	1. Calidad. 2. Acceso. 3. Desempeño. 4. Participación comunitaria.	0,25	0,50	0,25	0,25
ES0119 Programa de Reconversión Agroempresarial	5	1. Ingreso. 2. Acceso a servicios públicos. 3. Productividad. 4. Transferencia de tecnología. 5. Redes de riego y drenaje.	0,00	0,00	0,40	0,40
ES0129 Programa Multifase de Caminos Sostenibles en Áreas Rurales	4	1. Acceso al transporte y las comunicaciones. 2. Sostenibilidad. 3. Gestión (fortalecimiento institucional). 4. Reparaciones de daños causados por terremotos.	0,50	0,50	1,00	1,00
Promedio	3,83		0,23	0,39	0,47	0,47

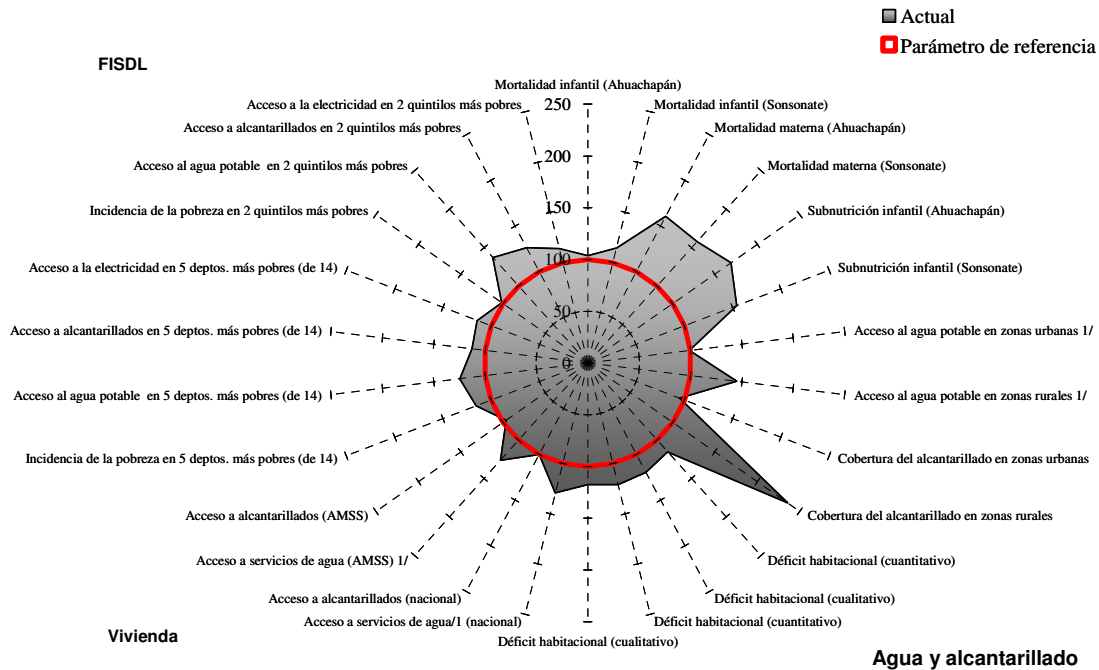
Fuente: La evaluabilidad ex ante se calculó a partir de los documentos de préstamo. La evaluabilidad ex post se calculó a partir del ITP PCR y del último ISDP.

- 4.7 En general, pues, el Banco no tiene ni una idea satisfactoria de los resultados esperados en las áreas de intervención, ni en general de lo que se ha logrado. Este problema no afecta exclusivamente a la cartera de El Salvador, pues es una constatación común en las evaluaciones de OVE respecto de las estrategias de país. Sin embargo, en el caso de El Salvador, los sistemas nacionales de información sí disponen de gran parte de la información necesaria para evaluar la efectividad de los proyectos del Banco. Esa información, con todo, no está incorporada a los sistemas de seguimiento y presentación de informes de los proyectos del Banco.
- 4.8 Dada su naturaleza, en muchos proyectos no es posible presentar informes de resultados con facilidad. Por ejemplo, los dos proyectos dedicados exclusivamente al fortalecimiento institucional registraban una evaluabilidad ex ante de cero. Los

objetivos de modernización y fortalecimiento del proyecto de la Asamblea Legislativa eran mejorar la calidad (eficiencia, eficacia y transparencia) de los productos legislativos, con cinco objetivos distintos; el porcentaje con indicador-valor de referencia y meta era de cero. Las mismas cifras son válidas para el fortalecimiento institucional de instituciones reglamentarias del sector financiero.

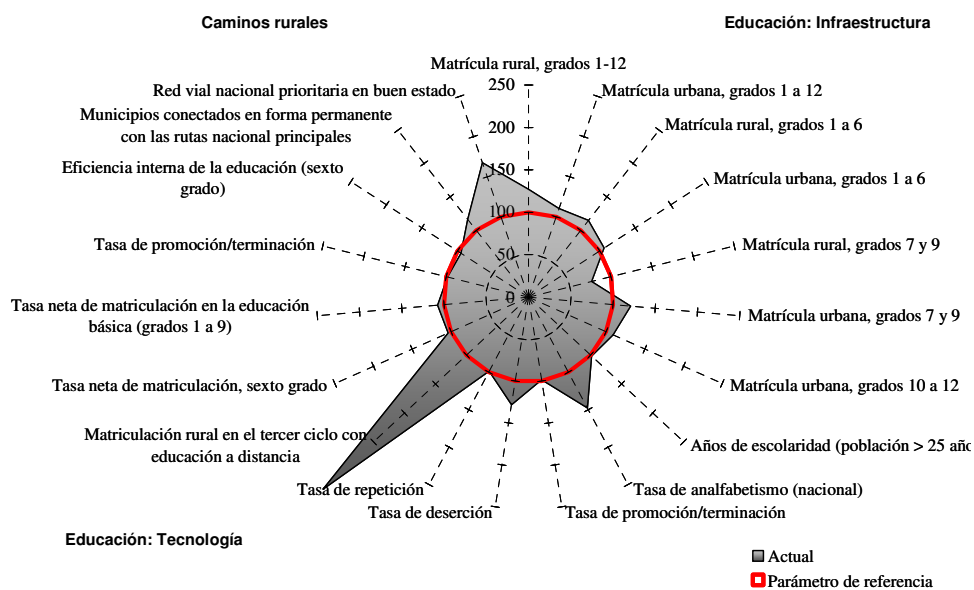
- 4.9 Otros proyectos son más evaluables, incluso cuando el Banco no ha recopilado datos para llevar a cabo la evaluación. OVE examinó siete proyectos (representativos del 74% de los desembolsos totales) para los cuales hubo desembolsos significativos durante el período de evaluación y algunos indicadores recabados a partir de sistemas nacionales de información. En este examen se identificaron 45 efectos directos específicos relacionados con los proyectos, de los cuales 38 no estaban incluidos en los documentos de seguimiento del Banco (84% del total). Para una breve descripción de los proyectos y las fuentes de datos utilizadas, véase el Anexo IV. En los Gráficos IV.1 y IV.2 se muestran los cambios en los indicadores a partir de los valores de referencia hasta los valores notificados al tiempo de la evaluación. En los gráficos, el círculo interior indica el valor de referencia de cada indicador y el área sombreada el valor más reciente del indicador. Por lo tanto, un valor fuera del círculo indica una mejora en el indicador, y la mayoría de los indicadores registraron mejoras, muchas de ellas muy amplias. En los gráficos se observa una mejora considerable de las condiciones medidas en las áreas rurales en relación con proyectos de educación, caminos rurales y salud y saneamiento.

## Gráficos IV.1 y IV.2. Indicadores de desarrollo de proyectos seleccionados



Fuente: Véase el Anexo IV.

4.10 Sin embargo, estas medidas de efectividad en el desarrollo siguen siendo





inadecuadas, pues ninguno de los cambios observados se relaciona con la intervención. Para realizar esa evaluación se precisa una evaluación de impacto que examine los resultados que razonablemente se pueden atribuir a la intervención del Banco. OVE realizó una evaluación de ese tipo aplicada al PAES (ES-0024) y constató resultados extremadamente positivos. Según el cálculo de OVE, el programa tenía un valor neto actualizado, a una tasa de descuento de 12%, igual a US\$563 por familia con una tasa interna de retorno de 49%. En consecuencia, si bien los indicadores de proceso, muchas veces el punto de concentración del sistema de seguimiento del BID, otorgan una calificación baja al proyecto, éste, de hecho, fue sumamente satisfactorio en cuanto a marcar una diferencia. Si estos fenómenos son generalizados, el Banco estaría subvaluando su aportación al desarrollo.

- 4.11 Por último, como se dijo antes, una gran parte de la cartera correspondía a operaciones de cooperación técnica. Prácticamente todas las operaciones de CT se componían de estudios y, en orden de importancia, de capacitación, equipo y seminarios. Un gran número de operaciones tenían por objeto apoyar un proyecto del BID mediante fortalecimiento institucional y la elaboración de leyes o directrices. Los indicadores mensurables de resultados están ausentes en todas esas operaciones, razón por la cual la “satisfacción del usuario” y la diseminación de conocimientos producidos fueron la única manera de evaluar el esfuerzo. En una encuesta destinada a la evaluación se observó que la satisfacción del usuario había sido muy elevada: el 80% de los encuestados dijeron que estaban muy satisfechos y ninguno dijo que estuviera insatisfecho. Sin embargo, la diseminación fue problemática para la mayoría de las operaciones de CT. Sólo el 25% de los estudios producidos están disponibles en la intranet del Banco (IDBDOCS) y sólo el 4% están al alcance del público.

## **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 5.1 OVE considera que el programa propuesto del Banco sólo fue parcialmente pertinente a los desafíos de desarrollo del país a la luz de la labor de diagnóstico que el Banco mismo había realizado.
- 5.2 Ninguno de los préstamos con garantía soberana que se habían programado fue aprobado y ratificado. El riesgo político de la no ratificación identificado en la estrategia de país y señalado con anticipación en la anterior evaluación del programa de país se hizo realidad. De hecho, el atascadero entre el gobierno y la oposición, el FMLN, dio lugar a que la Asamblea Legislativa vetara todo financiamiento externo hasta finales de 2008, cuando el Banco aprobó dos préstamos de desembolso rápido y el poder ejecutivo pudo lograr que la Asamblea los ratificara.
- 5.3 Si El Salvador en 2004 planteaba un reto atípico para la formulación de una estrategia para la futura participación del Banco en el desarrollo del país, esa situación es aún más pronunciada en 2009. En contraste con la anterior estrategia de

país, elaborada en una época de recuperación, la nueva estrategia de país se está elaborando en el contexto de una contracción económica de magnitud incierta. Se han intensificado todos los problemas de desarrollo que se habían identificado en 2004, a saber: un espacio fiscal inadecuado (un nivel muy bajo de rentas fiscales y gasto público), una baja tasa de crecimiento económico, una capacidad limitada del sector privado para descubrir nuevas oportunidades productivas, el estancamiento en la reducción de la pobreza y una pronunciada desigualdad de oportunidades. El bloqueo político, que paralizó el último programa de préstamos del Banco, sigue siendo también un problema importante para el próximo ciclo programático.

- 5.4 A la luz de la experiencia adquirida, en la evaluación se formulan cinco recomendaciones específicas para el próximo programa de país. En primer lugar, el Banco debiera examinar juntamente con el Gobierno los trabajos de diagnóstico realizados para el último ciclo programático, pues muchos de esos trabajos siguen siendo pertinentes para los desafíos de desarrollo del país. Esa revisión debiera facilitar la formulación de un programa que armonice mejor con las necesidades del país.
- 5.5 Segundo, se debieran establecer claramente desde un principio los parámetros financieros del programa propuesto. Si el programa se sigue conformando a la práctica anterior de anticipar transferencias de recursos de gran cuantía del país al Banco, será preciso reducir correlativamente la escala de las expectativas respecto del aporte del Banco al desarrollo. El impacto de ese programa tendría que sustentarse más en la transferencia de conocimientos que en la transferencia de recursos y el seguimiento se debiera realizar de conformidad con ese criterio. Por cuanto los trabajos de diagnóstico ya realizados pusieron de manifiesto insuficiencias de recursos significativas en ámbitos críticos, como la infraestructura y el gasto social, se podría justificar un programa con transferencias netas positivas al país en esos ámbitos críticos, que requeriría una modalidad de seguimiento distinta de la de una hipótesis de baja transferencia de recursos.
- 5.6 Tercero, el Banco debiera considerar un enfoque más incluyente en torno al proceso de programación. Los desacuerdos en cuanto a las prioridades que se produjeron entre los poderes ejecutivo y legislativo bloquearon enteramente la aprobación de nuevas operaciones de préstamos. Para evitar que esa experiencia se repita en un contexto en que persiste una considerable polarización política, el Banco debiera velar por que el programa propuesto cuente con un amplio consenso en los poderes legislativo y ejecutivo.
- 5.7 Cuarto, la evaluación reitera la recomendación de la anterior evaluación del programa de país de que el Banco se valga en mayor medida de la capacidad local para la gestión de la ejecución y la evaluación de los logros de los proyectos. Tanto el BID como el Banco Mundial tienen gran confianza en los sistemas nacionales de gestión fiduciaria, que se debieran utilizar en mayor medida para reducir la carga de trabajo administrativo de la Representación del Banco en el país. Al mismo tiempo, se debiera propiciar que los sistemas nacionales de seguimiento de los resultados (mediante préstamos y operaciones de cooperación técnica) adquieran una total

autonomía de la ejecución de los programas, y el Banco debiera tratar de integrar esas actividades de evaluación locales con sus propios sistemas de seguimiento de proyectos.

- 5.8 Por último, en la próxima estrategia de país se debieran examinar las 19 recomendaciones específicas contenidas en la última evaluación del programa de país que, en su gran mayoría, no se incorporaron en la última estrategia. La presente evaluación llega a la conclusión de que la mayor parte de esas recomendaciones siguen siendo válidas y que se debieran abordar de manera específica (mediante su aceptación o rechazo) en el próximo documento de estrategia de país.

**MATRIX OF THE BANK'S COUNTRY STRATEGY WITH EL SALVADOR**

IDB Objective and Strategy	Country Objective and Strategy	Actions of other Agencies	Actions of the IDB		Monitoring Indicators		
			Portfolio*	Proposed	IDB	Country**	
Core objective: Support poverty reduction							
Expected performance of macro variables. Poverty 2009 (% population): 36.9%. Baseline 2002: 42.9%. GDP per capita 2009: 1.6%. Baseline 2004: -0.4%							
Strategic objective I: Promote sustainable economic growth by increasing competitiveness							
<b>I. A. Strategic guideline</b> Contribute to improving the investment climate and business productivity, in a stable macroeconomic environment. <b>Strategy</b> (i) Maintain a stable macroeconomic environment by strengthening the fiscal situation and the financial system. (ii) Modernize the legal framework for investments. (iii) Develop the institutional framework for competitiveness. (iv) Improve the efficiency of the financial intermediation process. (v) Strengthen the national technological innovation system and job training, and create a technical training strategy.	<b>Objective</b> To consolidate fiscal sustainability. To strengthen the institutional framework associated with a functioning market, and create conditions for economic growth based on high productivity. <b>Strategy</b> Improve efficiency and rationalize public investment. Increase the tax revenues by modernizing control arrangements. Strengthen the SSF. Modernize the legal framework for trade and investment. Create the <i>El Salvador Eficiente</i> presidential program. Design and implement a policy of comprehensive support for MSMEs. Define the technology development policy. Establish a rural public investment program. Modernize the public	<b>Competitiveness</b> World Bank, GTZ <b>Diversified growth</b> World Bank <b>MSME</b> EU, USAID <b>Agricultural development</b> World Bank, IICA, Japan, Chile	<b>Loans</b> Competitiveness Reforms (100%) Institution-Strengthening Financial Sector Regulatory Bodies (71%) <b>TC</b> Creation of Social Capital through Fiscal Reform Tax Reform for Human Development in CA Strategic Plan Information System. Banco Central de Reserva Mapping of Instruments for MSME Support Strengthening UES	<b>Loans</b> Social Sector Programs Modernization Financial Sector Strengthening UES <b>TC</b> Implementation of Competition Act Strengthening Consumer Protection Agency Support to Competitiveness and Innovation Strengthening Technical Capability MAG <b>PRI and IIC</b> Pro-Credit Capital Market Expansion Operations Financial Institutions	By June 2006, bank supervision in El Salvador using best international practices.  Strategic plans of CONACYT and INSAFORP being implemented.	<b>By 2006, budget policy to generate nonfinancial public sector current savings of at least 0.5% of GDP. Baseline 2004: -0.3% GDP.</b>  <b>Progress made to comply with recommendations of the CPAR and the CFAA for 2006.</b>  <b>Financial Supervision Act on the floor of the Legislative Assembly.</b>  Tax revenues represent at least 14.6% of GDP in 2008. Baseline 2004: 12% GDP.  Credit rating with credit ratings companies maintained. Baseline 2004: Baa3 (Moody's), BB+ (Standard &	



IDB Objective and Strategy	Country Objective and Strategy	Actions of other Agencies	Actions of the IDB		Monitoring Indicators		
			Portfolio*	Proposed	IDB	Country**	
(vi) Promote the development of formally established, competitive, and sustainable enterprises.	<p>institutions that support the sector. Create an agricultural outreach program.</p> <p>Design a rural development strategy in coordination with a local development strategy.</p> <p>Develop the presidential programs “<i>Agenda de Conectividad</i>”, <i>Discovering Productive Potential</i>, <i>Productive restructuring of the agricultural sector</i>.</p>		<p><b>PRI</b> Partial Credit Guarantee for Banco Comercio Mortgage Bonds (100%)</p> <p><b>Nonfinancial</b> Fiscal sustainability: The case of ES Tax policy diagnostic and options for reform CFAA CPAR</p>	<p><b>MIF</b> Facilitating Migrant Investment in SMEs</p> <p>Strengthening Ports and Maritime Authority</p> <p>Enterprise Development with Technology Base</p> <p>Technical Assistance for SMEs Exporting to USA (Regional)</p> <p>Facility for Business Climate Initiative (Regional)</p> <p><b>SEP</b> Four projects with vulnerable groups</p> <p><b>Nonfinancial</b> Guidelines for Strategic Partnerships with Private Sector</p>		Poor's) and BB+ (Fitch).	

IDB Objective and Strategy	Country Objective and Strategy	Actions of other Agencies	Actions of the IDB		Monitoring Indicators		
			Portfolio*	Proposed	IDB	Country**	
<b>I. B. Strategic guideline</b> Upgrade basic support infrastructure for production, especially in rural areas. <b>Strategy</b> (i) Rehabilitate rural roads. (ii) Improve the quality and safety of public transportation services. (iii) Increase the coverage of rural electricity and promote institutional strengthening in the sector. (iv) Improve port and airport efficiency. (v) Expand coverage and improve quality of potable water and sanitation services. (vi) Promote private investment in infrastructure through concessions.	<b>Objective</b> To strengthen production support infrastructure. <b>Strategy</b> Invest in the strategic road network and continue FOVIAL. Improve efficiency at the port of Acajutla and cargo operations at Comalapa airport. Support construction of Puerto Cutuco. Support regional electrical integration including review of the sector framework so as to ensure competitive rates.	<b>Roads</b> CABEL <b>Ports</b> CABEL, JBIC <b>Urban infrastructure</b> CABEL <b>Access markets rural areas</b> USAID <b>Water and sanitation</b> UNDP, KFW <b>Reconstruction</b> JBIC	<b>Loans</b> Sustainable Rural Roads Prog. I (30%) Potable Water and Sewerage Programs (98%) Competitiveness Reforms (100%) <b>TC</b> Support for MINEC on Power Markets Model for Water Resources Management <b>MIF</b> Regulation San Salvador Urban Transport System	<b>Loans</b> Sustainable Rural Roads Prog. II Integrated Urban Transport System Rural Electrification <b>PRI</b> Support Transport Concession Power Generation Facilities Oceanic Digital Communications CA Infrastructure Fund <b>IIC</b> Operations S. Energy <b>MIF</b> Strengthening Ports Authority	By 2009, at least two concessions for infrastructure works. By 2009, 60% increase in potable water and sanitation coverage in 62 localities. Baseline 2000: 35%.	By 2009, public investment in infrastructure at least 4% GDP. Baseline 2004: 2.3% GDP. By 2009, 2.48 pp. reduction in population without access to better water sources. Baseline 2002: 26.3% (MDG).	

IDB Objective and Strategy	Country Objective and Strategy	Actions of other Agencies	Actions of the IDB		Monitoring Indicators		
			Portfolio*	Proposed	IDB	Country**	
<b>I. C. Strategic guideline</b> Tap opportunities offered by trade liberalization and regional integration. <b>Strategy</b> (i) Strengthen capabilities for supervising implementation of the CAFTA-DR and other trade agreements. (ii) Support competitive transition to free trade with the United States. (iii) Strengthen competitive participation in the CACM. (iv) Promote energy integration within the framework of the PPP.	<b>Objective</b> To take advantage of international trade flows. <b>Strategy</b> Promote labor legislation that establishes optimal conditions for workers, competitiveness, and productivity in the labor sector. Deepen the trade liberalization strategy, seeking negotiations with potential partners. Strengthen the Trade Policy Division of the Ministry of Economy and other agencies involved in trade negotiations. Create the Presidential “Agenda de Conectividad” Program.	<b>Trade</b> USAID, GTZ <b>Border development</b> EU	<b>Loans</b> Retooling Agro-Enterprise (96%) Competitiveness Reforms (100%) SIEPAC (100%) <b>MIF</b> Sanitary and phytosanitary standards <b>TC</b> Program Support Trade Negotiations Analysis of the Impact of CAFTA on Rural Households in CA Tactical Plans Clothing and Textile Industries Rural Economy and CAFTA	<b>TC</b> Institutional strengthening and development MINTRAB <b>MIF</b> Technical assistance to exporting SMEs <b>Nonfinancial</b> CAFTA and rural economy Sector analysis and competitive products	By 2009, 4% annual growth in exports to USA (with in-bond assembly). Baseline 2004: 2% (US\$2,156 million). By 2009, 1.5% annual growth in exports to CACM. Baseline 2003: 0.78% (US\$746 million).	By 2008, exports (excluding in-bond assembly and coffee) represent at least 9% of GDP. Baseline 2004: 8% GDP.	

IDB Objective and Strategy	Country Objective and Strategy	Actions of other Agencies	Actions of the IDB		Monitoring Indicators		
			Portfolio*	Proposed	IDB	Country**	
<b>I. D. Strategic guideline</b> Strengthen environmental management and natural disaster prevention. <b>Strategy</b> (i) Protect public assets and improve the capacity to prevent, mitigate, and manage the risks of natural disasters. (ii) Manage the economic and social impact of disasters more efficiently. (iii) Strengthen institutions responsible for enforcing environmental legislation and regulations. (iv) Improve environmental pollution control, waste management, and policy-making for water and forestry resources.	<b>Objective</b> To promote economic growth while protecting the environment. To develop a national environmental policy to furnish the country with a specialized legal framework and efficient regulations. <b>Strategy</b> Strengthen the institutional framework of the environmental sector. Ensure transparency in the environmental certification process. Consolidate the institutional framework and legislation on water resources.	<b>Protected areas</b> World Bank, CABEI <b>Environmental management</b> World Bank, EU, USAID, KFW, GTZ <b>Environmental pollution</b> KFW	<b>Loans</b> Decontamination of control critical areas (93%) <b>TC</b> National Capacity Financial Management and Natural Disaster Risk Reduction Municipal Environmental Action Plan Environmental Impact of Coffee Production in Central America	<b>Loans</b> Natural Disaster Prevention <b>TC</b> IDB Action Plan to Improve Natural Disaster Management Safety Studies of Hydroelectric Dams <b>Nonfinancial</b> Country Environmental Analysis: Competitiveness and sustainable development Workshop on Country Environmental Analysis	By 2008, IDB risk management index rises to 160. Baseline 2000: 142. By 2009, coverage of garbage collection services in targeted urban municipios reaches 80%. Baseline 2000: 60%.	By 2009, 3pp. reduction in population without access to better sanitation services. Baseline 2002: 15.7% (MDG).	
<b>Strategic objective II: Strengthen human capital and improve opportunities for the poorest segments of the population.</b>							
<b>II. A. Strategic guideline</b> Improve the targeting and efficiency of social spending, focusing it on achieving the MDGs.	<b>Objective</b> To offer comprehensive care to vulnerable groups, specifically families living in extreme poverty.	<b>Social management</b> KFW	<b>TC</b> Strategy to Create a Social Safety net Building Social Capital through	<b>Loans</b> Social Sector Program	By 2009, 100,000 families in the 100 municipios with the most extreme poverty receive direct support.	By 2009, 7 pp. reduction of extreme poverty. Baseline 2002: 19% (MDG).	



IDB Objective and Strategy	Country Objective and Strategy	Actions of other Agencies	Actions of the IDB		Monitoring Indicators		
			Portfolio*	Proposed	IDB	Country**	
<b>Strategy</b> (i) Improve the efficiency of spending on priority social sectors by promoting reform in social spending, protecting priority lines of expenditure, and targeting, coordinating, and monitoring same. (ii) Design and implement a social safety net that responds comprehensively and effectively to the problems of families living in extreme poverty. (iii) Consolidate a national framework for local public investment in priority social sectors.	<b>Strategy</b> Create social safety net. Create National Youth Secretariat and the presidential <i>El Salvador-País Joven</i> program. Create the presidential <i>Oportunidades para la Mujer Jefe de Hogar</i> program.	<b>Gender</b> UNDP	Fiscal Reform	Support to Red Solidaria Local Development Program III <b>TC</b> Evaluation of Red Solidaria <b>Nonfinancial</b> Impact of remittances on poverty and income distribution in ES Policy dialogue workshop in the social sector	By 2009, public spending on social safety net increases to 0.8% of GDP. Baseline 2000: 0.5% GDP.	By 2009, 7 pp, reduction in rural poverty. Baseline 2002: 57.7% (MDG).	
<b>II. B. Strategic guideline</b> Increase the coverage and quality of basic social services <b>Strategy</b> •Education:	<b>Objective</b> To achieve quality education for all. To achieve universal health coverage.	<b>Education</b> EU, World Bank, USAID, KFW, JICA <b>Health</b> World Bank, EU,	<b>Loans</b> Local Development Program II (29%) Support for Educational Technologies	<b>Loans</b> Support to Red Solidaria Local Development Program III	By 2009, reduce repeating rate in basic education to 4.2%. Baseline 2002: 8.5%. By 2009, reduce malnutrition rate by	By 2009, net basic education rate improved to 94%. Baseline 2002: 88%. (MDG).	

IDB Objective and Strategy	Country Objective and Strategy	Actions of other Agencies	Actions of the IDB		Monitoring Indicators		
			Portfolio*	Proposed	IDB	Country**	
(i) Expand coverage of preschool and basic education. (ii) Improve the quality of preschool and basic education for all. (iii) Strengthen community participation and gender equity. (iv) Consolidate managerial and institutional improvements as well as decentralization of MINED. <b>•Health:</b> (i) Improve efficiency and quality of MSPAS health services. (ii) Implement pilot projects to expand health service coverage through outsourcing. <b>•Housing:</b> (i) Reduce the housing shortage through support for financing instruments and institutional strengthening of the sector.	To help every Salvadoran gain access to a decent home.  <b>Strategy</b> Design and implement 2021 National Education Plan. Develop alternative secondary school options so as to expand coverage.  Deepen modernization of the health system. Expand coverage in rural areas.  Promote and facilitate investment mechanisms for housing projects.	UNDP, USAID, Japan, KFW, GTZ  <b>Housing</b> European Union, KFW, Japan  <b>Infrastructure</b> EU, KFW  <b>Reconstruction</b> World Bank, EU, UNDP	Program (33%) Health Sector Modernization Program (55%)  Housing Program (96%)	Basic Education for All <b>TC</b> Strategic Plan for Human Resources Development in Health National Education Plan 2021 Social Inclusion in the Social Safety net  <b>Nonfinancial</b> Policy dialogue workshop in the social sector  Remittances, Poverty, and Income Distribution	2.5 pp. in boys and girls between 0 to 5 years. Baseline 2004: 10% (MDG).	By 2009, infant mortality rate 19 per 1000 births. Baseline 2002: 25 per 1000 births (MDG).  By 2009, maternal mortality 150 per 100,000 births. Baseline 2002: 172 per 100,000 births. (MDG).	

IDB Objective and Strategy	Country Objective and Strategy	Actions of other Agencies	Actions of the IDB		Monitoring Indicators		
			Portfolio*	Proposed	IDB	Country**	
Strategic objective II: Strengthen human capital and improve opportunities for the poorest segments of the population.							
<b>II. C. Strategic guideline</b>  Increase the efficiency and transparency of governance.  <b>Strategy</b>  (i) Improve the efficiency and transparency of the actions of the Legislative Assembly.  (ii) Improve governance at the central and local levels.  (iii) Promote development of the national statistics system.	<b>Objective</b>  To promote ethical and transparent governance.  To facilitate development at the local level.  <b>Strategy</b>  Strengthen local government financial and administrative management capacity.  Validate and adopt national strategy for local development designed by the FISDL Advisory Group.  Create Office of Transparency and Public Responsibility at executive level. Draw up Code of Ethics. Strengthen internal audit of Executive Branch bodies.	<b>Public safety</b> UNDP, EU  <b>Modernization justice system</b> World Bank, USAID  <b>Modernization public sector</b> World Bank, EU  <b>Administration of lands</b> World Bank  <b>Decentralization</b> GTZ	<b>Loans</b> Modernization Legislative Branch (63%)  Local Development Program II (29%)  <b>TC</b> Executive Branch Transparency Program  Support for Preparation of the Sixth Population and Fifth Housing National Census  <b>Nonfinancial</b> CFAA CPAR	<b>Loans</b> Local Development Program III  Strengthening of the National Statistics System  <b>TC</b> TC operations of the PRODEV Action Plan  Institutional strengthening DIGESTYC	Statistical database on population and housing updated (2007); on agricultural activity and family budgets (2009).	Statistical database on population and housing updated (2007); on agricultural activity and family budgets (2009).  By 2006, progress made in implementing CPAR and CFAA recommendations.	

\* In parentheses: % to be disbursed

\*\* In boldface: triggers for high scenario

|

## RESUMEN DEL PROGRESO EN LA APLICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA ANTERIOR EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS

Recomendaciones de la evaluación del programa de país	Comentarios de OVE sobre la aplicación
El objetivo central en 2005-2009 se debería concentrar en complementar los esfuerzos del Gobierno en progresar en crecimiento, productividad y empleo, que son el reto fundamental necesario para continuar reduciendo la pobreza y la brecha en la provisión de los servicios sociales.	Hubo intención, pero no aplicación.
El análisis costo-beneficio de los proyectos y del programa debería privilegiar la verificación del impacto en: - La calidad y el control del gasto público - El mejoramiento de la productividad, el desempeño exportador y la inversión privada - La sustentabilidad institucional y presupuestaria de los gastos sociales	No
El programa debería contribuir al fortalecimiento de la institucionalización de los municipios.	No hubo ni intención ni aplicación
Se debiera tratar de precisar el alcance de la contribución esperada en la solución de los problemas de desarrollo que el programa pretende atender (esto es, la atribución).	No
Contextualizar la programación estratégica del Banco con la planificación fiscal del Gobierno (ingresos, gastos y financiamiento) expresada en un presupuesto plurianual proyectado. Este ejercicio debería realizarse como mínimo para el período del programa, ajustándolo anualmente.	No
Diseñar alternativas de intervención en función de los escenarios de riesgo que incorporen, además de las obligaciones directas del sector público, la anticipación de los pasivos contingentes, así como la volatilidad del entorno macroeconómico. Esos escenarios deberían ser consistentes con el equilibrio presupuestal intertemporal proyectado en el período del programa.	No
El marco de resultados del programa debería contener indicadores consensuados con el país para verificar la evidencia de sus progresos durante la ejecución en términos de las metas de impacto que se privilegiaron. En especial, se destaca la necesidad de establecer la línea de base de dichos indicadores contra los cuales se puedan medir los avances.	No
En línea con lo anterior, se recomienda que los desembolsos de la ejecución de operaciones se justifiquen en indicadores de cumplimiento de las acciones previstas para el logro de los propósitos de desarrollo. Es fundamental que esos indicadores reflejen los avances del proceso y no solo los puntos de llegada, y estén adaptados a los requerimientos de financiación de los gastos presupuestarios asociados a la implementación de los proyectos.	No
Los beneficios netos futuros de las intervenciones y del programa, deberían estimarse y no ser menores a los costos del endeudamiento en que se concreta la contribución del Banco.	No
Respecto a las intervenciones del Banco: La aprobación de las operaciones por el Directorio se debe realizar solo cuando el Poder Ejecutivo indique que es el momento oportuno para presentarlas a la ratificación y la autorización de su firma a la Asamblea Legislativa y que su vigencia se adecue a dicha ratificación.	No
Actuar sobre los diseños de las operaciones para: simplificar las condiciones contractuales y los requerimientos de informes; descansar más en iniciativas diseñadas por el gobierno y en sus sistemas de seguimiento; mejorar la adaptabilidad de los marcos lógicos a las condiciones y riesgos del país; delegar funciones de supervisión, previa verificación de la suficiencia de las capacidades institucionales; y buscar que quienes participan en su formulación también lo hagan en la ejecución, para evitar la pérdida de pertenencia.	No

Recomendaciones de la evaluación del programa de país	Comentarios de OVE sobre la aplicación
Las modificaciones contractuales durante la ejecución se deben basar en la demostración previa de que los cambios introducidos mejoran la eficiencia para lograr los propósitos, reduciendo la exposición del programa a alteraciones originadas en riesgos exógenos. Los casos extraordinarios previsibles se deberían atender con los instrumentos específicos previstos para el problema que se enfrenta, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas al respecto.	No
Se debe mejorar la evaluabilidad de los diseños en función de la efectividad en el desarrollo, principalmente a través del establecimiento de metas verificables relacionadas con la eficacia de la gestión pública que se apoya y con la eficiencia de los instrumentos utilizados para ello.	No
Se deben mejorar los consensos y la participación del país en el ciclo de proyectos y en los informes que se generen en cada etapa del mismo, de manera de fortalecer la gestión pública por resultados. Para ello se recomienda, además, organizar la recolección de información relevante para el seguimiento y evaluación de sus impactos desde el inicio de la ejecución.	No
A los efectos de la eficiencia se reitera que, en el diseño de los proyectos, se deben ordenar las actividades (recursos) en procesos que apoyen los productos (medios), organizados en función de los propósitos intermedios y finales (objetivos) que se apoyen, de forma que los recursos presupuestarios se asocien a las actividades para obtener los productos en los plazos requeridos.	No
La valoración de la contribución a los propósitos de desarrollo debería sustentarse como mínimo en: (i) la verificación de si los propósitos alcanzados eran los atribuidos a la operación; (ii) la verificación del cambio producido respecto a la situación inicial; y (iii) la comprobación de que la contribución del proyecto es sustentable institucional y presupuestariamente por el país.	No
Mejorar el análisis de los riesgos para aumentar la previsibilidad y mejorar la mitigación cuando se producen los mismos en los resultados de las operaciones.	No
Apoyar los esfuerzos de diagnóstico del país para mejorar el conocimiento a partir de las lecciones aprendidas que surgen de la evaluación posterior de impacto de las operaciones.	No
A partir de las debilidades observadas en la concreción de acciones con el sector privado se recomienda: integrar los esfuerzos estratégicos de las distintas facilidades del Banco relacionadas con el sector privado dentro de un enfoque compartido con el país; desarrollar modalidades de participación que se asocien con la simplificación y estandarización de procedimientos, así como con la reducción de los costos de transacción de los instrumentos utilizados; y fortalecer una gestión de riesgos con el objetivo de generar confianza y atraer nuevos participantes al mercado de capitales.	No hubo intención, pero sí aplicación.

# **MATRIZ DE RESULTADOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS DE 2004**

Indicadores de seguimiento: BID		
Indicadores de seguimiento: BID	Comentario ex ante de OVE	Comentario ex post de OVE
<b>Objetivo estratégico I: Promover el crecimiento económico sostenible mediante el aumento de la competitividad</b>		
Para junio de 2006, la supervisión bancaria en El Salvador utiliza las mejores prácticas internacionales	Vago, demasiado amplio. Los objetivos no figuran en las operaciones subyacentes citadas.	No ha habido cambios en el régimen de supervisión bancaria.
Se están ejecutando los planes estratégicos del CONACYT y el INSAFORP.	A lo sumo, es un indicador intermedio. No se especifican ni el contenido ni el impacto de los planes.	El plan estratégico para el CONACYT se validó en julio de 2006.
Para 2009, se adjudican como mínimo dos concesiones para obras de infraestructura.	Es un indicador claro, adecuado y mensurable.	No se adjudicaron concesiones.
Para 2009, un aumento de 60% en la cobertura de agua potable y saneamiento en 62 localidades. Parámetro de referencia 2000: 35%.	Es un indicador claro, adecuado y mensurable.	Como no se dieron los nombres, no se puede hacer el seguimiento de las localidades.
Para 2009, la tasa de crecimiento anual de las exportaciones a los Estados Unidos de América es de 4% (con maquiladoras). Parámetro de referencia 2004: 2% (US\$2.156 millones)	Es un indicador claro, adecuado y mensurable.	Entre 2005 y 2008, el crecimiento anual medio de las exportaciones a los Estados Unidos fue de 2,8%. El total de las exportaciones en 2008 fue de US\$2.522 millones.
Para 2009, la tasa de crecimiento anual de las exportaciones al MCCA es de 1,5%. Parámetro de referencia 2003: 0,78% (US\$746 millones).	Es un indicador claro, adecuado y mensurable.	Entre 2005 y 2008, el crecimiento anual medio de las exportaciones al MCCA fue de 16,3%. El total de las exportaciones en 2008 fue de US\$1.538 millones.
Para 2008, el índice de gestión de riesgo del BID aumenta a 160. Parámetro de referencia 2000: 142.	Cifra generada internamente; indicador deficiente que se presta a manipulación.	Este indicador no se ha actualizado. El estudio se realizó una vez en 2000.
Para 2009, la cobertura de los servicios de recolección de basura en municipios urbanos objetivo llega a 80%. Parámetro de referencia 2000: 60%.	Es un indicador claro, adecuado y mensurable.	Para 2007, la cobertura de recolección de basura ha aumentado a 77,2%.
<b>Objetivo estratégico II: Fortalecer el capital humano y mejorar las oportunidades para los segmentos más pobres de la población</b>		
Para 2009, 100.000 familias en los 100 municipios con pobreza más extrema reciben apoyo directo.	No se especificó el parámetro de referencia.	El fondo de inversión social, FISDL, informa de que para 2008 la “Red Solidaria” ha beneficiado a 89.000 familias.
Para 2009, el gasto público en la red de protección social aumenta a 0,8% del PIB. Parámetro de referencia 2000: 0,5% del PIB.	En las operaciones del Banco no se menciona ninguna medida conexas en relación con este indicador.	El presupuesto de gasto social en 2008 era el 1,0% del PIB.
Para 2009, la tasa de repetición en la educación básica se reduce a 4,2%. Parámetro de referencia 2002: 8,5%.	Es un indicador claro, adecuado y mensurable.	La tasa de repetición en la educación básica era de 6,6% en 2007.
Para 2009, la tasa de desnutrición se reduce en 2,5 pp. en niños y niñas entre 0 a 5 años. Parámetro de referencia 2004: 10% (ODM).	Es un indicador claro, adecuado y mensurable.	Tasa de desnutrición: 8% en 2008.
Se actualiza la base de datos estadística sobre población y vivienda (2007), actividad agrícola y presupuestos de los hogares (2009).	Actividad. A lo sumo, es un indicador intermedio.	El Censo, la encuesta de hogares, el censo agrícola y la encuesta sobre presupuestos de los hogares se realizaron entre 2007 y 2008.

<b>4: Indicadores de seguimiento: Desempeño del país</b>	
<b>Indicadores de seguimiento BIDV</b>	<b>Cumplimiento/Situación</b>
Desempeño previsto de las variables macro. Pobreza en 2009 (% de población): 36,9%. Parámetro de referencia 2002: 42,9%. PIB per cápita en 2009: 1,6%. Parámetro de referencia 2004: -0,4%.	No. Pobreza: 39,6% (2007). Sí. Crecimiento: 1,8% (2008).
Para 2006, es política presupuestaria obtener economías corrientes en el sector público no financiero como mínimo de 0,5% del PIB. Parámetro de referencia 2004: -0,3% del PIB.	No. 0,1% (2008).
Se hacen progresos en la aplicación de las recomendaciones de los informes de evaluación de las adquisiciones y de las evaluaciones de la responsabilidad financiera del país para 2006.	No hay indicadores de “progreso” mensurables.
El plenario de la Asamblea Legislativa examina el proyecto de Ley de Supervisión Financiera.	No.
Las rentas tributarias representan como mínimo el 14,6% del PIB en 2008. Parámetro de referencia 2004: 12% del PIB.	No. 13,5% (2008).
Se mantiene la clasificación de solvencia con las centrales de clasificación de crédito. Parámetro de referencia 2004: Baa3 (Moody's), BB+ (Standard & Poor's) y BB+ (Fitch).	No. Baa3, BB+, BB (marzo de 2009).
Para 2009, la inversión pública en infraestructura asciende como mínimo al 4% del PIB. Parámetro de referencia 2004: 2,3% del PIB.	No. 1,7% (2008).
Para 2009, la población sin acceso a mejores fuentes de agua se reduce en 2,48 pp. Parámetro de referencia 2002: 26,3% (ODM).	Sí. Reducción de 4,3 pp. para 2007.
Para 2008, las exportaciones (excepto maquiladoras y café) representan como mínimo el 9% del PIB. Parámetro de referencia 2004: 8% del PIB.	Sí. 10,3% del PIB.
Para 2009, la población sin acceso a mejores servicios de saneamiento se reduce en 3 pp. Parámetro de referencia 2002: 15,7% (ODM).	No. -1,3 pb (2008).
Para 2009, la pobreza extrema se reduce en 7 pp. Parámetro de referencia 2002: 19% (ODM).	No. 1,2 pp.
Para 2009, la pobreza rural se reduce en 7 pp. Parámetro de referencia 2002: 57,7% (ODM).	No. 3,2 pp.
Para 2009, la tasa neta de educación básica mejora a 94%. Parámetro de referencia 2002: 88% (ODM).	No. 92%.
Para 2009, la tasa de mortalidad infantil es de 19 por cada 1.000 nacidos vivos. Parámetro de referencia 2002: 25 por cada 1.000 nacidos vivos (ODM).	No. La tasa de mortalidad infantil en hospitales disminuyó en 6% entre 2004 y 2007. 1/
Para 2009, la tasa de mortalidad materna se reduce a 150 por cada 100.000 nacidos vivos. Parámetro de referencia 2002: 172 por cada 100.000 nacidos vivos. (ODM).	No. La tasa de mortalidad materna en hospitales aumentó en 6% entre 2004 y 2007. 1/
Se actualiza la base de datos estadística sobre población y vivienda (2007), actividad agrícola y presupuestos de los hogares (2009).	Sí. El Censo, la encuesta de hogares y la encuesta de presupuestos de hogares se actualizaron para 2008.

## DESCRIPCIONES DE PROYECTOS Y EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

En este anexo figura una descripción breve de siete proyectos, cuya efectividad en el desarrollo se muestra en el Gráfico IV.1 del Capítulo IV del cuerpo principal de este documento, y se indican las fuentes de datos utilizadas para calcular la efectividad en el desarrollo. Estos siete proyectos representan el 74% de las aprobaciones de préstamos de inversión con garantía soberana que estuvieron activos durante el período del programa 2004-2008. Los datos brutos fueron recogidos por un equipo de cuatro funcionarios en una misión de 10 días en el país. El intento de readecuar los proyectos se limitó a los préstamos de inversión con garantía soberana, pero excluyó los proyectos destinados exclusivamente al fortalecimiento institucional. La misión pudo readecuar siete préstamos: Programa de reforma del sector hídrico y del subsector de saneamiento y agua potable (ES0068), Proyecto de apoyo a la modernización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (ES0053), Programa de Vivienda (ES0087), Programa de Desarrollo Local II (ES0120), Infraestructura Educativa (ES0110), Programa de apoyo a tecnologías educativas (ES0108) y Programa Multifase de Caminos Sostenibles en Áreas Rurales (ES0129).

En cada descripción de proyecto figura un cuadro en el que se especifican los indicadores de objetivos y propósito del documento del préstamo (DP) y del sistema de seguimiento y evaluación del Banco (el informe de terminación del proyecto (ITP) o el informe de seguimiento del desempeño del proyecto (ISDP) y los que, cuando no están registrados en el sistema de seguimiento y evaluación del Banco, han sido consignados por OVE. Los indicadores de objetivos y propósito están separados en indicadores *ex ante* (consignados en el documento del préstamo) y *ex post* (consignados en el ISDP o el ITP o por OVE). En cada cuadro se indica la fuente de datos utilizada por OVE. Se debe observar que no se abre juicio sobre la adecuación de los indicadores especificados en los documentos del Banco y que OVE trató de aproximarse en todo lo posible a los indicadores especificados.

### **Programa de reforma del sector hídrico y del subsector de saneamiento y agua potable (ES0068)**

El proyecto de US\$43,7 millones fue aprobado en mayo de 1998 y la fecha de elegibilidad fue abril de 2000. La fecha de cierre original fue marzo de 2006; la fecha de cierre actual se fijó para 2009.

El proyecto constaba de tres componentes: (i) reforma y reestructuración del sector de recursos hídricos; (ii) establecimiento del marco regulatorio del sector de agua potable y saneamiento; y (iii) reestructuración comercial para crear empresas de servicios de agua y saneamiento públicas, privadas y semipúblicas más eficientes y financieramente viables.

El proyecto se reestructuró a principios de 2001 y se procedió a reasignar el 75% de los recursos. En lugar de destinarlos a la consecución de los objetivos reglamentarios y de reforma, los recursos se utilizaron para reparar las redes de agua potable y alcantarillado en municipios asolados por el terremoto.



En el cuadro siguiente se indica que no se fijaron metas y que el Banco no reunió datos. OVE compiló valores de referencia y valores recientes para indicadores similares originalmente especificados en el documento de préstamo. Los datos brutos utilizados por OVE se tomaron de encuestas de hogares.

Objetivos	Fuente e indicador	Unidades	Ex ante		Ex post	
			Valores de referencia	Valores de las metas	Valores de referencia	Valores de las metas
Objetivo: Conservación y uso racional y eficiente de los recursos hídricos / Cambio del objetivo en el ISDP (Mejorar los niveles de cobertura y calidad de los servicios de agua potable, por medio de la prestación del servicio por empresas descentralizadas sostenibles)	<b>DP</b> Consumo de agua potable Aguas residuales contaminadas Acceso al agua potable Acceso a alcantarillados (red pública)  Tratamiento de aguas servidas Régimen jurídico	Litros/pob/día % de aguas residuales % de pob. con AP % de pob. con conexiones de alcantarillado % de aguas servidas Categorico	<b>1998</b> 120 90% 56,70% 60%  2%	<b>2006</b>		
	<b>ISDP</b> Empresas descentralizadas operando sistemas de agua potable cumplen con índices de sostenibilidad financiera y de eficiencia en la continuidad de la prestación del servicio de AP, publicado por la unidad de contratos de gestión y/o administración de servicios de ANDA.	n.d.				
	<b>OVE</b> Acceso al agua potable en zonas urbanas 1/ Acceso al agua potable en zonas rurales 1/ Cobertura de alcantarillados en zonas urbanas Cobertura de alcantarillados en zonas rurales	% de hogares % de hogares % de hogares % de hogares			<b>2000</b> 54,9% 27,4% 59,0% 0,9%	<b>2007</b> 54,3% 39,7% 55,9% 2,1%
	<b>LD</b> Derechos de propiedad sobre el uso del agua Aceptación pública favorable a la autoridad de aguas Conexiones de ANDA Redes rurales de agua potable y alcantarillados gestionadas por las comunidades Creación de una entidad de administración de los recursos hídricos Régimen jurídico de ARESA Número de empresas privadas y público-privadas de agua	Categorico % de satisfacción Número % de sistemas  Categorico Categorico Número				
	Propósito general: Apoyar la estrategia del Gobierno de mejorar la eficiencia, la equidad y la calidad de los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) mediante una reforma ante la política institucional y la prestación de servicios.					

Fuentes: Los datos brutos se tomaron de Ministerio de Economía (Dirección General de Estadística y Censos), Encuestas de Hogares (<http://www.digestyc.gob.sv/>). Las encuestas fueron especialmente procesadas por OVE para calcular los indicadores.

### Proyecto de Modernización del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (ES0053).

El proyecto de US\$20,7 millones fue aprobado en enero de 1993 y declarado elegible en octubre de 2001. La fecha de cierre original (fecha del último desembolso) fue enero de 2005. El proyecto se cerró en 2007.

Los objetivos del proyecto eran: (i) mejorar la eficiencia, eficacia y equidad de los servicios para los grupos de población más desfavorecidos de dos zonas experimentales; (ii) aumentar la capacidad de respuesta del Ministerio frente a las demandas procedentes del ámbito local, simplificando a la vez procedimientos y estableciendo la responsabilidad financiera de conformidad con el Programa de Modernización del Sector

Público por medio de la reorganización de funciones claves; y (iii) fortalecer la capacidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) de formular políticas y cumplir con sus funciones de reglamentación, evaluación y coordinación. El proyecto constaba de dos componentes: (i) reforma del sistema de prestación de asistencia sanitaria en 20 centros de salud en 2 regiones previamente identificadas; y (ii) modernización de las funciones claves a nivel central y fortalecimiento de las funciones normativas del MSPAS.

El proyecto se modificó en marzo de 2001 cuando se destinaron US\$5,7 millones a las zonas asoladas por los terremotos. Los recursos se tomaron de los dos componentes existentes y se creó un nuevo componente. No se retuvo ninguno de los indicadores originales del documento de préstamo y el ITP introdujo una nueva serie de indicadores. En el cuadro siguiente se muestra que este proyecto fue de carácter excepcional por cuanto especificó valores de referencia y valores para las metas; sin embargo, en razón de que se los eliminó durante la ejecución, el ITP presenta una serie diferente de valores, que es la utilizada por OVE.

Objetivos	Fuente e indicador	Unidades	Ex ante		Ex post	
			Valores de referencia	Valores de las metas	Valores de referencia	Valores de las metas
Objetivo: Mejorar la salud de los salvadoreños de bajos ingresos	<b>DP</b>		<b>2002</b>	<b>2006</b>		
	Mortalidad infantil, Santa Ana	Por cada 1.000 nacidos vivos	45	38		
	Mortalidad infantil, San Miguel	Por cada 1.000 nacidos vivos	61	52		
	Mortalidad materna intrahospitalaria, Santa Ana	Por cada 100.000 nacidos vivos	6,8	5,4		
	Mortalidad materna intrahospitalaria, San Miguel	Por cada 100.000 nacidos vivos	9,5	7,6		
	<b>ITP</b>				<b>2002</b>	<b>2006</b>
	Mortalidad infantil (Ahuachapán)	Por cada 1.000 nacidos vivos			29,6	28,5
	Mortalidad infantil (Sonsonate)	Por cada 1.000 nacidos vivos			16,9	14,5
	Mortalidad materna (Ahuachapán)	Por cada 100.000 nacidos vivos			120,0	47,6
	Mortalidad materna (Sonsonate)	Por cada 100.000 nacidos vivos			103,2	43,8
	Subnutrición infantil (Ahuachapán)	% de niños de dos años y menores de 2 años			36,0	11,2
	Subnutrición infantil (Sonsonate)	% de niños de dos años y menores de 2 años			22,1	10,1
Propósito general: Apoyar la estrategia del Gobierno de mejorar la eficiencia, la equidad y la calidad de los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) mediante una reforma de la política institucional y la prestación de servicios.	<b>DP</b>					
	Acceso a establecimientos sanitarios (población más pobre)	n.d.	.+25%			
	Cobertura de los programas de salud	n.d.	.+60%			
	Demora / tiempo de espera	n.d.	.+100%			
	Tratamiento interpersonal (satisfacción)	n.d.	.+100%			
	Visitas y consultas programadas	n.d.	.+100%			
	Incidencia de infecciones intrahospitalarias	n.d.	.+90%			
	Recuperación de costos de no beneficiarios	n.d.	.+70%			
	Recuperación de costos de medicamentos	n.d.	.+40%			

Fuentes: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, El Salvador (<http://www.mspas.gob.sv/>)

### Programa de Vivienda (ES0087).

El Programa de Vivienda (ES0087) de US\$70 millones fue aprobado en diciembre de 2001 y declarado elegible en diciembre de 2003. La fecha de cierre original fue julio de 2007; la fecha de cierre actual se fijó para 2009.

El objetivo del proyecto era mejorar la capacidad del sector habitacional para atender la demanda de vivienda de los distintos grupos de ingresos de la población urbana con eficiencia y equidad, y el propósito era apoyar al Gobierno de El Salvador en el desarrollo e implantación de un conjunto de instrumentos sostenibles de política habitacional. El proyecto constaba de tres componentes: (i) el mercado formal, para financiar la regularización de los títulos de dominio y la reglamentación del mercado hipotecario; (ii) el mercado informal, que consistía en el financiamiento de subsidios habitacionales; y (iii) el programa para la ciudad capital, la Alcaldía de San Salvador, principalmente para financiar subsidios habitacionales.

Como se observa en el cuadro siguiente, el documento de préstamo no especificaba ningún indicador de objetivos y solo uno para el propósito. OVE reunió todos los datos de valores de referencia y valores actuales compatibles con el objetivo y el propósito del proyecto.

Objetivos	Fuente e indicador	Unidades	Ex ante		Ex post	
			Valores de referencia	Valores de las metas	Valores de referencia	Valores de las metas
Objetivo: Mejorar la capacidad del sector habitacional para atender la demanda de vivienda de los distintos grupos de ingresos de la población urbana con eficiencia y equidad	<b>DP</b> n.d.					
	<b>OVE</b>				<b>2004</b>	<b>2007</b>
	Déficit habitacional (cuantitativo)	% de hogares			2,0%	1,7%
	Déficit habitacional (cualitativo)	% de hogares			48,4%	39,0%
	Déficit habitacional (cuantitativo) AMSS	% de hogares			1,9%	1,5%
	Déficit habitacional (cualitativo) AMSS	% de hogares			21,1%	17,5%
	Acceso a servicios de agua /1 (nacional)	% de hogares			37,9%	49,0%
	Acceso a servicios de alcantarillados (nacional)	% de hogares			37,6%	37,6%
	Acceso a servicios de agua (AMSS) 1/ Acceso a servicios de alcantarillados (AMSS)	% de hogares % de hogares			34,9% 79,3%	44,0% 76,3%
Propósito general: Apoyar al Gobierno de El Salvador en el desarrollo e implantación de un conjunto de instrumentos sostenibles de política habitacional	<b>DP</b>					
	Aprobación de una nueva política de subsidios directos y de una nueva política de tasas de interés de mercado	Categorico				
	Acceso a servicios de agua	% de hogares	74%	76%		
	Número de municipios que continúan ejecutando programas de mejoras con sus propios recursos	Categorico				
	Porcentaje de población atendida en relación con la demanda	n.d.				
	Mayor acceso a los servicios de agua y saneamiento (AMSS)	% de hogares				
	Aumento de las inversiones locales en programas de mejoras vecinales	Millones de US\$				

Fuentes: Los datos brutos se tomaron de Ministerio de Economía (Dirección General de Estadística y Censos), Encuestas de Hogares (<http://www.digestyc.gob.sv/>). Las encuestas fueron especialmente procesadas por OVE para calcular los indicadores.

## Programa de Desarrollo Local II (ES-0120)

El Programa de Desarrollo Local II (ES-0120) de US\$70 millones fue aprobado en septiembre de 2001 y declarado elegible en abril de 2002. La fecha original de cierre fue diciembre de 2006. El proyecto se cerró en 2009.

El objetivo del proyecto era mejorar las condiciones de vida de los pobres que viven en municipalidades y comunidades vulnerables mediante el uso de métodos descentralizados y de participación que promuevan las inversiones dentro del marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y su propósito era el siguiente: El programa permitirá a los municipios interactuar con sus comunidades al tomar decisiones sobre

inversiones; como resultado de la aplicación del componente de desarrollo de capacidad del programa, los municipios serán más competentes en sus funciones básicas... y el programa financiará la asistencia técnica y la capacitación. El proyecto constaba de tres componentes: (i) inversiones en infraestructura socioeconómica; (ii) desarrollo de la capacidad de los municipios y las organizaciones comunitarias para participar en los procesos de desarrollo locales; (iii) desarrollo de la capacidad de gestión del FISDL y de su función normativa y de supervisión.

El proyecto tenía por objeto financiar un fondo de inversión social administrado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Esta última entidad, creada en 1990, ya había recibido tres préstamos. Asimismo se contrató al FISDL para ejecutar proyectos financiados con recursos del BID, a saber: Infraestructura escolar; Rehabilitación de caminos rurales (ES-1029); y Programa de Vivienda (ES-0087). El FISDL administra también el programa de transferencias condicionales de efectivo, la Red Solidaria.

Como se puede ver en el cuadro siguiente, el documento del préstamo no fijó ni indicadores de referencia ni de metas para el objetivo y el propósito, y no hay datos probatorios de que se estén reuniendo datos del ISDP del proyecto. OVE calculó los indicadores utilizando encuestas de hogares.

Objetivos	Fuente e indicador	Unidades	Ex ante		Ex post	
			Valores de referencia	Valores de las metas	Valores de referencia	Valores de las metas
Objetivo: Mejorar las condiciones de vida de los pobres que viven en municipalidades y comunidades vulnerables mediante el uso de métodos descentralizados y de participación que promuevan las inversiones dentro del marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local	<b>DP</b> Porcentaje de los recursos de inversión asignados a la reconstrucción de la infraestructura socio-económica básica, focalizada en los 152 municipios afectados por los terremotos (de acuerdo con el marco lógico y la sección 2.5, si bien en la sección 1.2 se dice que los municipios afectados ascendían a 165), para el final del proyecto	% de recursos	2000	2007 +80%		
	Porcentaje de los recursos de inversión focalizados en aproximadamente 86 municipios pobres (quintiles 1 y 2) utilizando el régimen de licitación, para el final del proyecto	% de recursos		+20%		
	<b>ITP</b> Mejorar las condiciones de vida de los municipios más pobres Incrementar el acceso a los servicios básicos y la infraestructura de las comunidades afectadas y municipios más pobres	n.d. n.d.				2007
	Porcentaje de proyectos en municipios afectados por terremotos (654 proyectos en 152 municipios afectados)	% proyectos				75%
	Porcentaje de proyectos de municipios pobres de los quintiles 1 y 2	% proyectos				25%
	<b>OVE</b> Incidencia de la pobreza en los 5 departamentos más pobres (de 14)	% de hogares			2000 62,3%	2007 52,6%
	Acceso al agua potable en los 5 departamentos más pobres (de 14)	% de hogares			41,6%	51,8%
	Acceso al alcantarillado en los 5 departamentos más pobres (de 14)	% de hogares			14,7%	16,6%
	Acceso a la electricidad en los 5 departamentos más pobres (de 14)	% de hogares			64,4%	73,8%
	Incidencia de la pobreza en los 2 quintiles más pobres	% de hogares			92,3%	90,7%
Propósito general: (i) aumentar el acceso de las comunidades pobres a los servicios básicos mediante el financiamiento de proyectos de infraestructura socio-económica; (ii) fortalecer la capacidad de los gobiernos municipales y de las asociaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales para participar en procesos de desarrollo local sostenibles; (iii) fortalecer la función normativa y de supervisión del FISDL respecto del desarrollo local y también su capacidad de gestión institucional	<b>DP</b> Aumento porcentual de la tasa de cobertura, en el plano nacional, de los servicios sociales básicos e infraestructura suministrados mediante un enfoque descentralizado y coordinado, por sector, y aumento porcentual de la tasa de cobertura en municipios de extrema pobreza, para el final del proyecto	Cobertura (%)		2007 +50%		
	Porcentaje de obras y servicios que mantienen su nivel de calidad tres años después de la ejecución del proyecto, con mantenimiento suministrado por agentes locales que reciben capacitación, para el final del proyecto	n.d.		+75%		

Fuentes: Los datos brutos se tomaron de Ministerio de Economía (Dirección General de Estadística y Censos), Encuestas de Hogares (<http://www.digestyc.gob.sv/>). Las encuestas fueron especialmente procesadas por OVE para calcular los indicadores.

### **Infraestructura Educativa (ES0110)**

El proyecto de US\$70,9 millones fue aprobado en marzo de 1998 y declarado elegible en septiembre de 1999. La fecha original de cierre fue diciembre de 2002 y el proyecto se cerró en 2005.

El objetivo del proyecto era promover la equidad y la igualdad en la educación y el propósito era mejorar el entorno material de aprendizaje de los alumnos. Esencialmente, el financiamiento de “ladrillos y cemento” tenía por objeto rehabilitar escuelas y aulas. El 50% de los recursos del proyecto se reasignaron a zonas asoladas por el terremoto de 2001.

El siguiente cuadro indica que, aunque se definieron indicadores de objetivos y se especificaron sus valores de referencia, el documento de préstamo no especificaba metas. Sin embargo, se fijaron metas para el propósito del proyecto. El Banco no reunió datos mediante su sistema de seguimiento y evaluación. Todos los datos fueron obtenidos por OVE del Ministerio de Educación.

Objetivos	Fuente e indicador	Unidades	Ex ante		Ex post	
			Valores de referencia	Valores de las metas	Valores de referencia	Valores de las metas
Objetivo: Promover la equidad y la calidad en la educación	<b>DP</b> Tasa de matriculación, educación primaria. BL 1996 Tasa de matriculación, ciclo básico de la secundaria. BL 1996 Cohorte que egresa del sexto grado (zonas rurales) Núm. de años de escolaridad (nacional) Mejora del entorno de aprendizaje material del 20% de los alumnos del país Se calcula que 250,000 niños, en su mayoría pobres, que asisten a las escuelas participantes se beneficiarán del proyecto	% % % Años n.d. Unidades	<b>1997</b> 95% 38% 48% 6,9	<b>2005</b>    0,20% .+250.000		
	Matrícula total, grados 1 a 3, niños, zonas urbanas	Unidades	113.912			
	Matrícula total, grados 1 a 3, niñas, zonas urbanas	Unidades	11.882			
	Matrícula total, grados 1 a 3, niños, zonas rurales	Unidades	161.059			
	Matrícula total, grados 1 a 3, niñas, zonas rurales	Unidades	176.034			
	Matrícula total, grados 4 a 6, niños, zonas urbanas	Unidades	93.250			
	Matrícula total, grados 4 a 6, niñas, zonas urbanas	Unidades	95.025			
	Matrícula total, grados 4 a 6, niños, zonas rurales	Unidades	86.150			
	Matrícula total, grados 4 a 6, niñas, zonas rurales	Unidades	91.549			
	Matrícula total, grados 7 a 9, niños, zonas urbanas	Unidades	83.369			
	Matrícula total, grados 7 a 9, niñas, zonas urbanas	Unidades	83.083			
	Matrícula total, grados 7 a 9, niños, zonas rurales	Unidades	34.546			
	Matrícula total, grados 7 a 9, niñas, zonas rurales	Unidades	38.421			
	Matrícula total, grados 10 a 12, niños, zonas urbanas	Unidades	79.024			
	Matrícula total, grados 10 a 12, niñas, zonas urbanas	Unidades	72.591			
	Matrícula total, grados 10 a 12, niños, zonas rurales	Unidades	-			
	Matrícula total, grados 10 a 12, niñas, zonas rurales	Unidades	-			
	Matrícula total, grados 1 a 3, enseñanza pública, zonas urbanas	%	78,0			
	Matrícula total, grados 1 a 3, enseñanza pública, zonas rurales	%	98,2			
	Matrícula total, grados 4 a 6, enseñanza pública, zonas urbanas	%	77,8			
	Matrícula total, grados 4 a 6, enseñanza pública, zonas rurales	%	97,8			
	Matrícula total, grados 7 a 9, enseñanza pública, zonas urbanas	%	76,7			
	Matrícula total, grados 7 a 9, enseñanza pública, zonas rurales	%	95,5			
	Matrícula total, grados 10 a 12, enseñanza pública, zonas urbanas	%	53,6			
	Matrícula total, grados 10 a 12, enseñanza pública, zonas rurales	%	-			
	<b>OVE</b>			<b>1997</b>	<b>2005</b>	
	Matrícula rural, grados 1 a 12	Unidades	587.768		587.768	746.935
	Matrícula urbana, grados 1 a 12	Unidades	736.107		736.107	811.317
	Matrícula rural, grados 1 a 6	Unidades	514.792		514.792	589.169
	Matrícula urbana, grados 1 a 6	Unidades	418.040		418.040	444.881
	Matrícula rural, grados 7 a 9	Unidades	177.699		177.699	136.173
	Matrícula urbana, grados 7 a 9	Unidades	166.452		166.452	201.336
	Matrícula rural, grados 10 a 12	Unidades	0		0	21.593
	Matrícula urbana, grados 10 a 12	Unidades	151.615		151.615	165.100
	Matrícula rural neta, grados 1 a 6	% de alumnos (grupo de edad)	88%		88%	
		% de alumnos (grupo de edad)	85%		85%	
	Matrícula urbana, neta grados 1 a 6	% de alumnos (grupo de edad)	14%		14%	
	Matrícula rural neta, grados 7 a 9	% de alumnos (grupo de edad)				
	Matrícula urbana neta, grados 7 a 9	% de alumnos (grupo de edad)				
	Matrícula rural neta, grados 10 a 12	% de alumnos (grupo de edad)				
	Matrícula urbana neta, grados 10 a 12	% de alumnos (grupo de edad)				
	Años de escolaridad (población > 25)	Años	6,9		7	
	Tasa de analfabetismo (nacional)	% de población (adultos)	25%		25%	
	Tasa de promoción/terminación	%			88%	
	Tasa de deserción	%			5%	
	Tasa de repetición	%			8%	
	Núm. de alumnos beneficiados	Unidades		250,000		
Propósito general: Mejorar el entorno material de aprendizaje de los niños, a aumentar la prestación de servicios educacionales y crear un sistema de información geográfica para administrar la infraestructura educacional	<b>DP</b>			<b>2005</b>		<b>2005</b>
	Núm. de aulas construidas/reparadas	Unidades		3.197		3.829
	Núm. escuelas intervenidas	Unidades	0	831		578
	Núm. de escuelas equipadas	Unidades				2.378
	Programa de mantenimiento de escuelas públicas	Categorico	0	1	0	1
	Sistemas de información geográfica	Categorico	0	1	0	1

Fuente: Ministerio de Educación, El Salvador. (<http://www.mined.gob.sv/>)

## Programa de apoyo a tecnologías educativas (ES0108)

El programa de apoyo a tecnologías educativas (ES0108) fue aprobado en febrero de 1998 y declarado elegible en agosto de 2001. La fecha original de cierre fue enero de 2006. El proyecto se cerró en 2007.

Los objetivos del proyecto consistían en mejorar la calidad de la educación básica y ampliar el acceso a ella, mediante la incorporación de tecnología, el aumento de la matriculación en los grados 7 a 9 y la mejora en la eficiencia interna de la educación básica. Alrededor de US\$11,7 millones se reasignaron a zonas afectadas por el terremoto de 2001.

Como lo indica el cuadro siguiente, el documento de préstamo no especificó objetivos, pero sí propósitos por cuanto fija metas para dos indicadores (aunque sin valores de referencia). OVE obtuvo los datos del Ministerio de Educación.

Objetivos	Fuente e indicador	Unidades	Ex ante		Ex post	
			Valores de referencia	Valores de las metas	Valores de referencia	Valores de las metas
Objetivo: Mejorar la calidad de la educación básica y ampliar el acceso a ella mediante la introducción de tecnología	<b>DP</b> Mejora de la enseñanza y la eficiencia interna de la educación básica	n.d.	<b>1997</b>	<b>2005</b>	<b>1997</b>	<b>2006</b>
	<b>OVE</b> Matrícula rural del ciclo terciario, con enseñanza a distancia	Unidades	7.157	24.900	7.157	23.733
	Tasa de matrícula neta, sexto grado	% de niños (grupo de edad)	86,30%		86,30%	89,50%
	Tasa de matrícula neta, educación básica (grados 1 a 9)	% de alumnos (grupo de edad)	84,20%		84,20%	90,60%
	Tasa de promoción/terminación	% de alumnos (grupo de edad)	87,5%		87,5%	86,10%
	Tasa de repetición	% de alumnos (grupo de edad)	5%		5%	6,40%
	Tasa de deserción	% de alumnos (grupo de edad)	7,5%		7,5%	7,40%
	Eficiencia interna de la educación (sexto grado)	% de alumnos (grupo de edad)	93,80%		93,80%	89,10%
	Mejora de la enseñanza del castellano en el primer ciclo frente a 2003	% de alumnos (grupo de edad)		15%		14,16%
	Mejora de la enseñanza de las matemáticas en el primer ciclo frente a 2003	% de alumnos (grupo de edad)		15%		13,28%
	Núm. de alumnos beneficiados por la Radio Interactiva	Unidades		200.000		288.843
	Núm. de alumnos beneficiados por los CRA	Unidades		337.500		338.717
Propósito general: (i) Ampliar el acceso al tercer ciclo obligatorio de educación básica en las zonas rurales mediante la educación a distancia; (ii) mejorar el desempeño de los niños entre los grados primero y tercero en matemáticas y castellano mediante la expansión de la Radio Interactiva; (iii) mejorar el aprendizaje de los niños en la educación básica mediante el desarrollo de nuevas tecnologías de enseñanza; (iv) continuar el fortalecimiento de la participación comunitaria	<b>DP</b> La educación a distancia es alrededor de 20% más costo-efectiva que la educación ordinaria	n.d.		+.20%		
	Aprendizaje del castellano en el primer ciclo y de las matemáticas de tercer grado muestra una mejora de 15% en relación con los valores de referencia	n.d.		+.15%		
	La introducción de los CRA induce nuevas prácticas de enseñanza y aprendizaje que plasman en mejoras significativas del desempeño de los alumnos en comparación con los grupos de control	n.d.				
	Activa participación de ACE y CDE en la elaboración de programas para la comunidad y la capacitación y supervisión de docentes de educación a distancia y CRA, y también el mantenimiento del equipo de educación a distancia	n.d.				
	<b>ISDP</b> La oferta de educación a distancia, mediante teleaprendizaje, incrementa en 24.000 alumnos la cobertura del tercer ciclo en el área rural y es costo-efectiva comparada con la oferta regular, según registros del MINED	Unidades		24.000		
	Aumento de alrededor de 200.000 beneficiarios del programa	Unidades		+.200.000		
	Se incrementa aproximadamente un 12% el rendimiento en castellano de primer ciclo y matemáticas de tercer grado de los niños del programa de Radio Interactiva frente al grupo de control, a partir del valor de referencia según registros del MINED	n.d.		+.12%		
	La introducción y operación de los CRA beneficia a aproximadamente 450.000 niños en nuevas prácticas de aprendizaje	Unidades		450.000		
	Mejora de aproximadamente un 12% en el desempeño de los alumnos de básica dentro del programa frente al grupo de control a partir de los valores de referencia, según los registros del MINED	n.d.		+.12%		
	Al menos diez comunidades han accedido con éxito al Fondo de proyectos educativos para la comunidad y sus proyectos han sido evaluados	Unidades		>9		
	<b>OVE</b> Núm. de aulas construidas/preparadas para educación a distancia	Unidades		425		425
	Núm. de escuelas con equipos de educación a distancia	Unidades		425		350
	Núm. de docentes formados en educación a distancia	Unidades		1.400		1.400
	ACE con capacitación en mantenimiento de la educación a distancia	Unidades		425		300
	Núm. de escuelas con Radio Interactiva	Unidades		1.500		2.292
	Núm. de programas radiales	Unidades		500		909
	Núm. de docentes formados en Radio Interactiva	Unidades		24.000		14.379
	Núm. de escuelas en condiciones de tener un CRA	Unidades		400		361
	Núm. de CRA equipados	Unidades		400		361
	Distribución de las instrucciones para el uso de los CRA	Unidades	0	1	0	1
	Equipo de laboratorio en los CRA	Unidades	0	1.600	0	1.800
	Bibliotecas en los CRA	Unidades	0	400	0	300

Fuente: Ministerio de Educación, El Salvador. (<http://www.mined.gob.sv/>)

### Programa Multifase de Caminos Sostenibles en Áreas Rurales (ES0129)

El Programa Multifase de Caminos Sostenibles en Áreas Rurales (ES0129) de US\$58 millones fue aprobado en marzo de 2001 y declarado elegible en mayo de 2002. La fecha de cierre original fue abril de 2006; la fecha de cierre actual se fijó para 2009.

Los objetivos del proyecto consistían en facilitar la movilización de pasajeros y carga, reactivar la producción agrícola, integrar a las comunidades y elevar el nivel de vida de la población rural.

Como lo indica el cuadro siguiente, el documento de préstamo especificaba metas en porcentajes, pero no consignaba valores de referencia. OVE obtuvo los datos correspondientes al objetivo y el propósito mediante los servicios de un consultor contratado por el Banco para el informe de terminación del proyecto y directamente del Ministerio de Obras Públicas.

Objetivos	Fuente e indicador	Unidades	Ex ante		Ex post	
			Valores de referencia	Valores de las metas	Valores de referencia	Valores de las metas
Objetivo: Mejorar la movilidad de la población rural y el transporte de cargas, contribuyendo así a reactivar el sector agrícola, integrar las comunidades rurales y mejorar el nivel de vida de la población rural	<b>DP</b> Reducción en los costos de operación de los vehículos Reducción de los tiempos de viaje Reducción de las tarifas del transporte público Reducción en los costos de fletes Aumento y diversificación de la oferta de servicios de transporte		<b>2002</b>	<b>2009</b> 25,0% 30,0		
	Municipios conectados permanentemente a los caminos troncales nacionales (CTN)		74,0%	80,0%		
	Reducción de accidentes en caminos mejorados			5,0%		
	<b>OVE</b> Reducción en los costos de operación de los vehículos Reducción de los tiempos de viaje Aumento y diversificación de la oferta de servicios de transporte				<b>2002</b>	<b>2007</b> 31,5% 43,0% 40,0%
	Municipios conectados permanentemente a los caminos troncales nacionales (CTN)				74,0%	86,3%
	Reducción de accidentes en caminos mejorados					53,0%
Propósito general: Disponer de caminos sostenibles en zonas rurales con un nivel adecuado de servicios, asegurando así la facilidad de acceso, la seguridad y los mecanismos adecuados de mitigación social y ambiental	<b>DP</b> Red nacional de caminos prioritarios en buenas condiciones Mantenimiento de los CTN		40%	70%	40,0%	67,0%

Fuente: Consultor contratado por el Banco para el ITP del proyecto y Ministerio de Obras Públicas.