



**Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE**  
**Banco Interamericano de Desarrollo**

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

---

***RE-255***

***Análisis de Actividades del  
Departamento de  
Investigación y la labor  
del Banco***

***EARs – Informe de  
Evaluación  
Económica/Encerronas***

---



## ***Indice***

### ***Siglas***

<b><i>Resumen Ejecutivo</i></b> .....	<b><i>i</i></b>
<b>I.      Presentación</b> .....	<b>1</b>
<b>II.     Descripción de los Informes de Evaluación Económica (EARs) – Encerronas</b> .....	<b>1</b>
<b>III.    Objetivos y Lineamientos Metodológicos de la Evaluación de los EARs</b> .....	<b>2</b>
<b>IV.    Dos Visiones sobre los Informes de Evaluación Económica (EARs) – Encerronas</b> .....	<b>3</b>
<b>V.     Análisis Cualitativo de las Encerronas</b> .....	<b>5</b>
<b>VI.    Encerronas y Programación de País</b> .....	<b>21</b>
<b>VII.   Conclusiones y Recomendaciones</b> .....	<b>23</b>

### **ANEXOS:**

**ANEXO I - Descripción de las Funciones y Actividades del Departamento de Investigación.**

**ANEXO II - Proceso de Programación y Documento de País.**

**ANEXO III - Actividades Desarrolladas en el Proceso de Evaluación.**

**ANEXO IV - Resultados de las Entrevistas a los Grupos Focales.**

**ANEXO V - Cuadro Comparativo de Temas en las Encerronas, Documento de País y Programa Operativo.**

**ANEXO VI - Lista de Algunos “Efectos Observables” de las Encerronas. Elaborado por RES.**

## ***Siglas***

CP	Documento de País
CRG	Comité de Revisión Gerencial
DAS	Diálogo de Agenda Social
EARs	Informe de Evaluación Económica
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPES	Informe de Progreso Económico y Social
OECD	Organización Europea de Cooperación para el Desarrollo
PDP	Documento de Diálogo de Política
PIB	Producto Interno Bruto
PPMR	<i>Project Performance Monitoring Report</i>
RES	Departamento de Investigación
SO2	División de Programas Sociales

## ***Resumen Ejecutivo***

### **A. Diálogo, Encerronas y Programación de País**

El Banco ejerce el diálogo con los países mediante diversos instrumentos de discusión estratégica tales como: misiones de pre-programación, programación y revisión de cartera, Diálogo de Agenda Social (DAS), seminarios y talleres sobre temas específicos. Por lo general, dichas actividades son realizadas por los Departamentos Operativos Regionales con el apoyo de otros departamentos. Adicionalmente, en el caso específico de la Región 2, se elabora y se discute con el país el PDP (Documento de Diálogo de Política) en el último año de gobierno. El consenso de diálogo con el país se concreta en el documento de país que define la estrategia y los proyectos.

A partir de 1996, RES desarrolló, entre otras actividades, un nuevo y potencialmente poderoso instrumento de diálogo denominado "Informes de Evaluación Económica (EARs)", presentados en las encerronas las cuales se realizan a solicitud de los países y/o el Departamento Operativo Regional. Los EARs no son documentos en el concepto clásico del termino, en el sentido de que son archivos en soporte informático (elaborados en *PowerPoint*), bastante extensos, con enunciados cortos y gran cantidad de información, en el 80% de los analizados la presentación está compuesta por entre 150 y 225 *slides*, pero que no contienen una introducción escrita, ni tampoco resúmenes o conclusiones.

Estos Informes de Evaluación Económica son presentados a las autoridades políticas de los países en las "encerronas", reuniones a puerta cerrada con las autoridades políticas de los países destinadas a dialogar en torno a las políticas y estrategias macroeconómicas en los diversos ciclos económicos y políticos de los países, con una duración aproximada de medio a un día, aún cuando en ocasiones excepcionales tienen una duración superior. Desde 1996 hasta Agosto del 2000, RES ha celebrado 18 de estas "encerronas".

### **B. Objetivo y ámbito del estudio**

El objetivo principal de este estudio es verificar los efectos de los EARs en los documentos de país, en el programa operativo del Banco y en la adopción de las propuestas de RES por los países. Para lograr este objetivo se elaboró un análisis cualitativo comparativo entre las encerronas para los diferentes países, se revisó el contenido de los EARs que las sustentan, y se celebraron una serie de reuniones con los principales involucrados en el proceso de realización de las encerronas. Para examinar la interacción entre contenido y exposición de temas en las "encerronas" se tomaron unos temas específicos que cruzan transversalmente a todos los países y que han sido seleccionados sobre la base de dos criterios complementarios, su repetición en todas las "encerronas", y su obvia importancia en la definición de las estrategias de desarrollo de los países. Estos temas son: (a) la privatización y los sectores de infraestructura; (b) la política cambiaria y la dolarización, y (c) la descentralización.

Debe destacarse la cooperación absoluta recibida de todos los involucrados en este proceso, y el meritorio esfuerzo desarrollado por RES para aportar su visión de los efectos constatables de las encerronas, que ha sido finalmente un elemento valiosísimo en el proceso evaluador.

El estudio abarca 10 países en los que se llevaron a cabo encerronas entre 1997 y agosto de 2000, que han sido los documentos facilitados por RES. De estos países, 7 pertenecen a la Región 2, 1 pertenecen a la Región 1 y 3 pertenecen a la Región 3 (grupos C y D).

Para la elaboración de este estudio OVE contrató dos consultores independientes con diferentes experiencias académicas, cuyos informes están integrados en el presente documento. Los consultores

contratados fueron: Fernando Navajas (Economista Jefe de FIEL – Fundación de Investigaciones Económicas de Latinoamérica), y Mariano Laplane (Coordinador de la Posgraduación del Instituto de Economía de UNICAMP (Universidad Estadual de Campinas).

### **C. Principales problemas detectados**

La revisión de los temas analizados en las "encerronas", refleja la preponderancia de temas macroeconómicos y de reformas estructurales tales como: la política fiscal, la política financiera, la política cambiaria, el intercambio comercial, la infraestructura y las privatizaciones, la política laboral, la educación y la descentralización. En general el estilo predominante es el de sugerencias de políticas o de reformas en particular en los temas macroeconómicos más repetidos.

Todos los temas tratados en las "encerronas" tienen detrás, en mayor o menor medida, trabajos previos (sean elaborados en RES o por terceros) que son una combinación de elaboración analítica y evaluación empírica de las hipótesis. En varios casos existen resultados bastante sólidos mientras que en otros la evidencia es preliminar o incompleta y depende de condiciones particulares de cada economía.

Sin embargo el uso que se le da a los resultados previos en algunos temas tiende a poner excesiva incertidumbre en los mismos empleándose un lenguaje que busca efectos casi mediáticos. Los argumentos se "sobrevenden" casi permanentemente como consecuencia de la búsqueda, intencionada o no, de llevar adelante una tarea efectiva de proponer reformas.

Del análisis efectuado se concluye que los aspectos más problemáticos de estas presentaciones son:

- a. La inadecuada elaboración de los factores o elementos que subyacen en cada tipo de sector o estrategia, lo que lleva a una visión poco crítica y a una excesiva reiteración incondicional de determinadas políticas predefinidas.
- b. En cierta relación con lo anterior, la falta de una mejor definición de las especificidades y diagnóstico en cada país, que en algunos casos involucra el uso insuficiente de información aún cuando ella está disponible.
- c. El uso selectivo de la información con respecto a algunos países.

### **D. Principales conclusiones**

En principio, la "encerrona" podría ser un instrumento poderoso para el diálogo del Banco con los países miembros. Sin embargo se constata la relativa ineficiencia de los EARs y de las "encerronas" en los dos mercados naturales de RES, el Banco y las autoridades políticas de los países. Es decir tanto en su vertiente de instrumento de venta de estrategias de política macroeconómica a los países, como en la de instrumento de apoyo y retroalimentación en el proceso de programación del país, donde su virtualidad es inapreciable, extremo que es reconocido por RES.

Con relación al contenido de las "encerronas" se han detectado problemas en dos dimensiones, una falta de reconocimiento de las especificidades de los países, y un rol demasiado excesivo en la difusión y apoyo acrítico a reformas sin el adecuado apoyo en el conocimiento de la situación del país y sin las necesarias justificaciones, lo que parece estar en la base del rechazo a las recomendaciones por parte de las autoridades de los países.

El análisis de los principales problemas detectados en la evaluación cualitativa de las "encerronas", lleva a la conclusión de que; por un lado su elaboración se efectúa sin la necesaria incorporación de todos los factores o elementos que subyacen en las estrategias, lo que provoca la dificultad de aprehender la totalidad de consecuencias involucradas en la estrategia que se propone y coadyuva a una ineficiente e incompleta exposición de la misma y, por otro lado su presentación se focaliza en las bondades de los componentes técnico-ideológicos de la estrategia que se propone, pero de espaldas a quien es el receptor del producto y beneficiario final del mismo; los ciudadanos de un determinado país, cuyo interés es supeditado a las hipotéticas bondades de la estrategia propuesta los temas son abordados.

Por último se ha detectado la existencia serios problemas operativos e institucionales de coordinación entre RES y los Departamentos Regionales en la elaboración de las "encerronas", lo que refleja un problema de integración entre las actividades de RES y las actividades operativas.

#### **E. Principales recomendaciones**

Resulta preciso iniciar un proceso de reflexión en torno a la conveniencia de definir un nuevo instrumento, sustitutivo de los EARs-Encerronas, con el que pueda satisfacerse los objetivos definidos por RES inicialmente para estos, el reconocimiento por RES de su escasa incidencia en el proceso de programación debería ser más que suficiente para que se abra una serena reflexión sobre este extremo. Sin embargo y para el hipotético caso de que se optara por el mantenimiento de este instrumento resultaría preciso introducir una serie de medidas dirigidas a aumentar su eficiencia operativa, y a convertirlas en una actividad del Banco como un todo y no de un solo Departamento.

Sin perjuicio de la necesidad de que RES, como instrumento de análisis económico - no vinculado directamente al quehacer operativo del Banco - deba mantener un nivel de independencia capaz de facilitar reflexiones y análisis mas allá de las demandas coyunturales de los países, es preciso definir, y establecer, medidas, instrumentos y cauces, por los que el esfuerzo intelectual y creativo de RES devenga en un valor añadido en el ámbito operativo desarrollado por las regiones, y estas, a su vez pueden retroalimentar a RES con información de campo que posibilite análisis cada vez más ajustados a las especificidades de cada región y país.

Para que las "encerronas" sean realmente un instrumento del Banco y aumenten su eficiencia, la Administración debería preparar un documento en el cual se definan claramente el propósito, los objetivos y el criterio de evaluación para ser aplicado en futuros ejercicios de este tipo. Este informe debería ser formalmente aprobado por la Administración y ser sometido a la consideración del Directorio. En la pagina 28 a 31 del informe se contienen una serie de recomendaciones específicas al respecto.

## ***I. Presentación***

1.1 Como resultado del pedido del Departamento de Investigación (RES) y de la necesidad de evaluar los productos no financieros del Banco, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha realizado este estudio sobre uno de los instrumentos empleados por RES en el desempeño de sus funciones, en concreto de los Informes de Evaluación Económica (*Economic Assessments Reports*-EARs) y de su instrumento de difusión, las denominadas “Encerronas”.

1.2 La misión del Departamento RES, dirigido por el Economista Jefe de la Institución, es enriquecer el conocimiento base que subyace y alimenta la agenda de políticas del Banco y de los países miembros para la consecución de un desarrollo sostenible.<sup>1</sup>

1.3 Para el logro de sus objetivos RES ha desarrollado diversos productos e instrumentos, uno de los cuales es el Informe de Evaluación Económica EAR, empleado por primera vez en 1996 y que viene siendo realizado a solicitud de los países y/o de los Departamentos Regionales. Estos informes (EARs) son presentados a las autoridades del país correspondiente en las llamadas “encerronas”, que son reuniones a puerta cerrada con las autoridades políticas de los países destinadas a dialogar en torno a las políticas y estrategias macroeconómicas en los diversos ciclos económicos y políticos de los países. Desde dicha fecha hasta agosto del 2000, RES ha celebrado 18 de estas “encerronas”.<sup>2</sup>

## ***II. Descripción de los Informes de Evaluación Económica (EARs)- Encerronas***

2.1 Los EARs no son documentos en el concepto clásico del termino, en el sentido de que son archivos en soporte informático (elaborados en *PowerPoint*), bastante extensos, con enunciados cortos y gran cantidad de información, en el 80% de los analizados la presentación está compuesta por entre 150 y 225 *slides*, pero que no contienen una introducción escrita, ni tampoco resúmenes o conclusiones.

2.2 Estos Informes de Evaluación Económica son presentados a las autoridades políticas de los países en las “encerronas”, reuniones con una duración aproximada de medio a un día, aún cuando en ocasiones excepcionales tienen una duración superior.

2.3 Es necesario señalar que hasta la fecha no existe un documento escrito que establezca la metodología de los EARs. La única referencia disponible en la que se contiene alguna definición de los EARs se encuentra en el Documento titulado “Sistema de Indicadores de Desempeño – Departamento de Investigación” (GN-2107) del 25 de mayo de 2000. De acuerdo con dicho documento “Los EARs pretenden ser un aporte útil en el proceso de pre-programación de las actividades del Banco en los países. Cada reporte identificará los desafíos del desarrollo y ofrecerá un pre-diagnóstico en las áreas de política que deben ser objeto de atención por parte de las autoridades del país. Se espera que dicho pre-diagnóstico sea de utilidad para que las autoridades establezcan sus propias estrategias de desarrollo y para que pueda llegarse a acuerdos entre el país y el Banco en materia de prioridades de acción y áreas de apoyo.”

---

<sup>1</sup> Ver Anexo I para una descripción más detallada de las actividades del Departamento de Investigación.

<sup>2</sup> Hasta agosto del año 2000 se celebraron las siguientes “encerronas”: 5 en República Dominicana, 3 en Panamá, 2 en Guatemala, 2 en Costa Rica, 1 en El Salvador, 1 en Honduras, 1 en Paraguay, 1 en Venezuela, 1 en Ecuador y 1 en Trinidad y Tobago.

2.4 Tampoco las "encerronas" están reguladas de manera alguna, ni como resultado de las mismas se elaboran documentos sistemáticos que sintetizen los temas tratados y los resultados del dialogo.<sup>3</sup>

2.5 De la lectura de los temas abordados en el conjunto de los EARs, objeto del presente estudio, se concluye que los mismos van dirigidos a motivar estrategias de ajuste macroeconómico y reformas estructurales en vísperas de cambios de gobierno, a través de una presentación de corte transversal con base en una comparación con otros países de la región o subregión, y en consecuencia con vocación de incidir substantivamente en los contenidos<sup>4</sup> del Documento de País y del Proceso de Programación, aun cuando ese proceso presente ciertos matices en atención al Departamento Regional del Banco involucrado en el mismo.

2.6 El impacto de los EARs en el proceso de programación del Banco (documentos de país y operaciones aprobadas), se concreta a través de dos mecanismos principales. El primero es el posible efecto de las propuestas de los EARs en las autoridades gubernamentales, lo que podría provocar que adoptaran las estrategias sugeridas y plantearan estas propuestas en el proceso de programación, en el cual el país y el Banco acuerdan las acciones prioritarias. Y el segundo por vía de la coordinación entre la elaboración de los EARs y la programación de país en cuanto a temas y enfoque, por lo que los procesos presentarían resultados similares.

### ***III. Objetivos y Lineamientos Metodológicos de la Evaluación de los EARs***

3.1 Se definieron como objetivos generales de evaluación: (i) la identificación de los efectos de los EARs sobre el proceso de programación del Banco, compuesto por los documentos de país y operaciones aprobadas después de la celebración de las "encerronas" y, (ii) los efectos de los mismos en la adopción de las propuestas de política estratégica por los respectivos países.

3.2 Los lineamientos generales de la metodología utilizada son los siguientes:<sup>5</sup>

- Análisis cualitativo de 10 EARs en cuanto a su formato, temas, relevancia y coherencia de las propuestas sobre la base de un marco comparativo entre los mismos. Para un análisis más pormenorizado se han seleccionado unos temas, que son recurrentes en la mayor parte de los analizados: Dolarización, Privatización y Descentralización.
- Análisis cualitativo comparativo entre los temas tratados en las "encerronas", las propuestas presentadas en los EARs, los documentos de país y las operaciones aprobadas después de las "encerronas".
- Análisis cualitativo de los documentos de país de 4 países C y D con los que no se celebrarán "encerronas" con el objetivo de verificar si existe alguna diferencia significativa en los documentos de país de este grupo comparativamente con los documentos de país del grupo de países para los que si las hubo.

3.3 Sin embargo existen algunas limitaciones importantes en la evaluación de los EARs y de los efectos de las "encerronas" que resulta necesario resaltar:

---

<sup>3</sup> Con relación a este último aspecto, se observa una tendencia de cambio en el año 2000 en que las "encerronas" de Guatemala y República Dominicana concluyeron con la redacción de sus memorias correspondientes.

<sup>4</sup> Ver Anexo II para la descripción del proceso de programación y del Documento de País.

<sup>5</sup> Ver Anexo III para la descripción de las actividades desarrolladas en el proceso de evaluación.



- a. La primera limitación deviene de la falta de documentación escrita que defina los EARs y las "encerronas", y establezca su metodología y base analítica-cuantitativa, sus objetivos y los impactos esperados.
- b. La segunda limitación viene dada como consecuencia de que el análisis solo puede ser realizado para las últimas 10 "encerronas", únicas en las que se conservan los archivos informáticos.
- c. Finalmente, la tercera limitación se refiere a la propia vía de incidencia de los EARs, ya que, como se ha señalado antes, los posibles impactos en el proceso de programación del Banco y en la definición de las políticas por el país, vendrían por vía indirecta, y aún en el caso de que los temas y enfoques fueran los mismos, sería difícil atribuir esta similitud unívocamente al efecto de los EARs y las "encerronas". Las estrategias adoptadas por los gobiernos pueden estar influenciadas por otros procesos de decisión tales como: adopción de los principios de ajustes macroeconómicos, reformas estructurales por los gobiernos independiente de las "encerronas", o crisis macroeconómicas para cuya solución influye la negociación del país con otras agencias multilaterales y bilaterales, entre otros. Incluso es posible que otras actividades de RES, tales como seminarios de la Red Latinoamericana de Bancos Centrales y Ministerios de Finanzas, seminarios de discusión del IPES y seminarios de divulgación de los resultados de investigación, hayan podido tener un efecto en la adopción de las propuestas de RES por parte de los países no atribuibles directamente a los EARs.

#### ***IV. Dos visiones sobre los Informes de Evaluación Económica (EARs–Encerronas)***

##### **A. La Visión de RES de las Encerronas**

4.1 Dada la ausencia de regulación de los EARs y las "encerronas", y dado que la única referencia existente sobre los mismos se contiene en un documento del propio Departamento de Investigación, la opinión de este sobre los EARs resulta transcendente por cuanto constituirá, en definitiva, el elemento esencial de la propia evaluación.<sup>6</sup>

4.2 Señala RES que el origen de las "encerronas" fue la necesidad de producir una oportuna tormenta de ideas en vísperas de cambios de gobierno, tal que pudieran adelantarse reformas y vender las mismas a los futuros gabinetes. Las "encerronas" se definieron originalmente como encuentros a puertas cerradas con el poder ejecutivo (Presidente y Gabinete de Ministros) que constan de la presentación de una evaluación económica a través de un informe -EARs- que compara el país con el resto de los países de Latinoamérica en términos de políticas y resultados. Ello es seguido por una discusión de estrategias para tratar los principales problemas económicos y sociales. Se estimó que en la elaboración de las "encerronas" se invierte un mes y medio de investigadores más un mes y medio a dos meses de los asistentes. En todo caso se trata de actividades de bajo costo directo, en términos de preparación por el personal técnico de RES.

4.3 La visión general de RES de las "encerronas" es positiva en tanto ellas sean vistas como parte de su capacidad de llegar a los formuladores de política e influenciar en el pensamiento estratégico del país.

---

<sup>6</sup> Ver Anexo VI donde se recoge la evaluación de RES, en torno a los efectos observables de las "encerronas".

Afirma Res que presenta la ventaja comparativa de poderlo hacer independiente a la tarea de programación. Son una oportunidad para que las autoridades económicas efectúen un análisis básico en materia de pensamiento estratégico económico y permitan el diálogo y la discusión sobre temas y problemas de política económica de primer nivel con gran impacto en las estrategias macroeconómicas de los países.<sup>7</sup>

4.4 Para RES las "encerronas" maximizan su rol en el mercado de formuladores de políticas, sin embargo esto no ocurre en el interior del Banco por lo que califica de defectos y de dificultades del proceso de programación para captar elementos estratégicos.

4.5 Sin embargo este divorcio con el proceso de programación es visto por RES como una condición necesaria para su objetivo de impactar e influenciar el pensamiento estratégico. Por ello rechazan una coordinación de las "encerronas", entendiendo coordinación como algo administrativo entre departamentos del Banco, ya que desviarían los propósitos de las "encerronas" por dos razones:

- a. Porque se contaminaría con las actividades de préstamo del Banco lo que debe ser un ejercicio libre de diagnóstico del país pensado estratégicamente. La mezcla con las actividades de préstamo predispondría a otro tipo de diálogo que no es el buscado por las "encerronas" ya que aquel es un diálogo que se produce mirando a proyectos concretos entre alguien que presta y alguien que quiere obtener fondos, lo que desvirtuaría la conexión y concentración necesaria para un diálogo estratégico.
- b. Porque RES tiene una opinión crítica en cuanto a la capacidad de los documentos de país para identificar apropiadamente esos elementos estratégicos. Según RES, el documento de país tiene la carencia de que se constituye en una asignación de proyectos que luego es vestida con un marco macroeconómico que solo busca darle cierta racionalidad política a créditos previamente asignados<sup>8</sup> careciendo de una visión estratégica del país.

## **B. La Visión de los Departamentos Regionales de las Encerronas**

4.6 En general, la percepción de los Departamentos Regionales es que las "encerronas"<sup>9</sup> son el resultado de una interacción entre la oferta de un "producto" representado por el interés de RES de ofrecer el mismo y la demanda de las regiones y en última instancia de los gobiernos. Debe destacarse que los participantes en las mismas han manifestado, en general, su satisfacción y agrado.

4.7 La mayoría de los Departamentos Regionales afirma la calidad del material en cuanto al uso de indicadores comparativos y los datos macroeconómicos. Sin embargo, se cuestionan otros aspectos de su contenido.

4.8 Pero la observación que surge con más frecuencia es la fuerte descoordinación. En general, con excepción de algunos casos en la Región 2, las "encerronas" han tendido a funcionar como eventos independientes de los procesos de programación y, su impacto no ha sido muy positivo debido a que, finalmente, no se produjo la incorporación de las estrategias o políticas propuestas en el programa político-económico de los gobiernos, e incluso en algún caso la "encerrona" provocó una fuerte reacción

<sup>7</sup> Como ejemplos de impactos concretos de las "encerronas" sobre cambios de política económica, RES menciona la liberalización del comercio exterior en Panamá (1996), la identificación de objetivos y de estrategias para el Plan de Desarrollo de Costa Rica (1998) y la identificación de los principales desafíos y opciones de política para el Plan Estratégico de El Salvador (1999).

<sup>8</sup> RES es claramente favorable a una estrategia de *arriba a abajo* en la programación y opina que los documentos de país son construcciones *de abajo a arriba* de baja calidad en cuanto a las políticas estratégicas de los países.

<sup>9</sup> Ver Anexo IV, sobre el resultado de las entrevistas a los grupos focales.

del gobierno a la estrategia propuesta (Panamá). Se constata que la contribución de la "encerrona" al debate económico del país es positiva en los casos en que *ex-ante* los gobiernos sean pro mercado y reformas estructurales, las cuales tienen una "demanda" clara por el tipo de mensaje de la "encerrona". En cambio, en el caso que la "encerrona" se encuentre con un gobierno que sea *ex-ante* hostil a las políticas liberales, los efectos no son tan positivos.

## V. Análisis Cualitativo de las Encerronas

### A. Aspectos Generales

5.1 Las características generales de las "encerronas" comprendidas en esta evaluación son presentadas en los Cuadros 1 y 2. En el Cuadro 1 se identifican las "encerronas" evaluadas, su fecha de celebración, los miembros del Banco que participaron, el momento político del país en que se celebró y su duración.

**Cuadro 1**  
**Características generales de las "encerronas"**

Fuente: RES

País	Fecha	Participación del Banco	Participación del País	Estado del Ciclo Político	Duración	Fuente del Material
Trinidad y Tobago	Oct-97	RES <i>staff</i>	Gabinete Económico, Jefes de entes descentralizados	Primer año del gobierno	Día completo	RES
Honduras	Jul-98	Gerente, Representante y RES <i>staff</i>	Presidente, Gabinete Económico y Jefes de Empresas Descentralizadas	Primer año del gobierno	Medio día	RES
Paraguay	Sep-98	Gerente, Economista de país, Representante y RES <i>staff</i>	Presidente, Gabinete Económico y Jefes de Empresas Descentralizadas	Primer año del gobierno	Día completo	RES
Venezuela	Oct-98	Gerente, Representante, RE3 y RES <i>staff</i>	Equipos económicos de los tres candidatos a Presidente (Chávez, Rommer y Saez)	Pre-elecciones	3 días	RES
El Salvador	Jun-99	Gerente, Representante y RES <i>staff</i>	Presidente, Gabinete Económico y Jefes de Empresas Descentralizadas	Primer año del gobierno	Medio día	RES
Panamá	Ago-99	Gerente, Economista de país, Representante, RES <i>staff</i> y RE2 <i>Staff</i>	Presidente, Gabinete y Jefe de Agencias Públicas	Nueva Administración	Medio día	RES y RE2
República Dominicana	Ago-00	Gerente, Representante, RES <i>staff</i> y RE2 <i>staff</i>	Presidente Electo y su equipo de asesores	Nueva Administración	Día completo	RES y RE2
Costa Rica	Mar-98	RES <i>staff</i> , Gerente, Representante y Economista de País	Presidente y Gabinete	Primer año del gobierno	Día completo	RES
Guatemala	May-00	Gerente, Representante y RES <i>staff</i> , Economista de País y RE2 <i>Staff</i>	Presidente, Gabinete Económico y Jefes de Empresas Descentralizadas	Nueva Administración	Día Completo	RES
Ecuador	May-00	RES y RE3 <i>staff</i>	Representantes de las comunidades indígenas	Nueva Administración	2 horas dentro de una reunión de 2 días	RES

5.2 En el cuadro 2 se identifican los temas analizados en las "encerronas", el cual refleja la preponderancia de temas macroeconómicos y de reformas estructurales tales como: la política fiscal, la

política financiera, la política cambiaria, el intercambio comercial, la infraestructura y las privatizaciones, la política laboral, la educación y la descentralización. Este cuadro indica también cuando el tema ha sido abordado dando lugar a comentarios o diagnóstico y, cuando está más directamente vinculado a sugerencias de políticas o de reformas, observándose que en general predomina el segundo tipo de enfoque, en particular en los temas macroeconómicos más repetidos entre las "encerronas".

Elaboración propia en base a material de los *EARs*

**Cuadro 2**

**TEMAS ABORDADOS EN LAS "ENCERRONAS"**

Factores determinantes de crecimiento	Política Financiera	Política Fiscal	Políticas de Tipo de Cambio/Dolarización	Política Tributaria	Volatilidad Macro	Competitividad	Descentralización	Educación	Infraestructura	Inter-cambio Comercial	Privatizaciones	Seguridad Social	Trabajo	Crimen	Desigualdad	Instituciones y Gobierno
	O	X		O	X		X	X			O	XO	O			
	XO	XO	XO	XO	X				O		O		O	XO	XO	
X	O	O	O	O			O	O								
X	O	O	O		X		O	XO	O	O	XO		O	O	O	
X	O	O		O			O	O	O	O	XO	O	XO			
	O	O	XO			O	XO	XO	XO	O	XO	XO	XO		X	
X	XO	O	XO				O	O	XO	O	O				XO	
X	O	XO		XO	XO		O	O	O			O			XO	
		XO		XO	XO			XO		O	XO					
	O	O	O	O	X		XO	O		O	O		O			

Indican que el tema fue tratado dando lugar a comentarios y diagnóstico crítico, con las "O" se indica que en el tratamiento prevalecieron sugerencias de políticas o de reformas, mientras que con

5.3 Para examinar la interacción entre contenido y exposición de temas en las "encerronas" se tomaron unos temas específicos que cruzan transversalmente a todos los países y que han sido seleccionados sobre la base de dos criterios complementarios: su repetición en todas las "encerronas", y su obvia importancia en la definición de las estrategias de desarrollo de los países. Estos temas son (a) la privatización y los sectores de infraestructura; (b) la política cambiaria y la dolarización, y (c) la descentralización. En cada caso se revisó la existencia de material relevante proveniente de estudios realizados en el ámbito de RES para comprobar la existencia de hipótesis iniciales basadas en la literatura disponible. Las observaciones generales que se derivan de esta tarea son las siguientes:

- Todos los temas tratados en las "encerronas" tienen detrás, en mayor o menor medida, trabajos previos (sean elaborados en RES o por terceros) que son una combinación de elaboración analítica y evaluación empírica de las hipótesis. En varios casos existen resultados bastante sólidos mientras que en otros la evidencia es preliminar o incompleta y depende de condiciones particulares de cada economía.
- El uso que se le da a los resultados previos en algunos temas tiende a poner excesiva certidumbre en los mismos empleándose un lenguaje que busca efectos casi mediáticos. Los argumentos se "sobrevenden" casi permanentemente como consecuencia de la búsqueda, intencionada o no, de llevar adelante una tarea efectiva de proponer reformas.

5.4 De este análisis se concluye que los aspectos más problemáticos de estas presentaciones son:

- a. La inadecuada elaboración de los factores o elementos que subyacen en cada tipo de sector o estrategia, lo que lleva a una visión poco crítica y a una excesiva reiteración incondicional de determinadas políticas predefinidas.
- b. En cierta relación con lo anterior, la falta de una mejor definición de las especificidades y diagnóstico en cada país, que en algunos casos involucra el uso insuficiente de información aún cuando ella está disponible.
- c. El manejo selectivo de la información con respecto a algunos países.

## **1. Inadecuada elaboración de los factores o elementos que subyacen en cada tipo de sector o estrategia**

5.5 Uno de los elementos claves que aparecen como resultado del análisis efectuado es que los temas son abordados sin la necesaria elaboración de todos los factores o elementos que subyacen en las estrategias, lo que provoca, por un lado, la dificultad de aprehender la totalidad de consecuencias involucradas en la estrategia que se propone, y por otro, una ineficiente e incompleta exposición de la misma.

### **1.a La Política Cambiaria y la Dolarización**

5.6 Los temas relacionados con la política cambiaria son examinados explícitamente en al menos cinco países (Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela) en donde las recomendaciones se unifican alrededor de una fijación fuerte del tipo de cambio, incluyendo entre las opciones recomendadas: (a) la convertibilidad, (b) un tratado de asociación monetaria con Estados Unidos y (c) la dolarización unilateral de la economía.

5.7 No es preciso recordar que la discusión sobre regímenes cambiarios alternativos ha permanecido abierta tanto en foros académicos como en los organismos internacionales especializados, en donde es claro que el FMI no ha tomado una posición oficial, ni en general ni tampoco para los países centroamericanos.<sup>10</sup> Tampoco el Banco ha mantenido una postura uniforme sobre la cuestión. La preferencia por tipos de cambio fijos o flexibles ha encarado cuestiones de beneficios y costos que involucran objetivos de estabilización y crecimiento. En el fondo esa discusión se refiere a la determinación de la política monetaria: un tipo de cambio fuerte es la adopción de una regla monetaria proveniente del país a cuya moneda se sigue, mientras que la alternativa es una regla doméstica, la cual debido a cuestiones de inestabilidad de la política fiscal o a crecientes problemas de volatilidad en los mercados financieros, puede no ser viable en las condiciones de varios países sean relativamente grandes como Argentina (en donde pesó decididamente la histórica inestabilidad interna) o pequeños.

5.8 Así, las alternativas que enfrentan varios países centroamericanos como los analizados son reales y por ello deben ser estudiadas. Por lo tanto la elección temática en las "encerronas" es enteramente válida y apropiada. Sin embargo frente a la oportunidad de esta elección se constata que en su exposición se producen importantes deficiencias en la transmisión de la información precisa para una correcta toma de decisión. Así no son mencionados los costos económicos más comunes que esta estrategia puede generar como son: la pérdida de soberanía, los costos de ajuste frente a *shocks* asimétricos que crean desbalances comerciales con países vecinos que no se adhieren a la política, y *shocks* reales que pueden dar lugar a ajustes nominales que lleven a crisis financieras. Tampoco se menciona la interacción con decisiones estratégicas de política comercial, tal vez porque se presume que no existen y un análisis unilateral es más válido.

5.9 Este déficit de información y análisis específico de la estrategia se produce también en lo referente a las opciones. De las tres opciones que recogen los EARs, señaladas antes, la referida a una hipotética asociación monetaria no se explica en absoluto dando la impresión de que se agrega pero que no está disponible, dejando la opción real entre convertibilidad y dolarización unilateral.

5.10 Finalmente, y en un tema tan controvertido como este, no fue posible encontrar mención alguna a los costos políticos que la misma puede originar, o a la voluntad de pago de los habitantes de los países por tener una moneda propia (aunque esto refleje un bajo valor).

## **1.b Privatización**

5.11 El análisis de la información contenida en los EARs en lo relativo a las políticas de privatización, muestra que la misma, a la postre, se resume en pocos indicadores comparativos que tratan de ver: primero, el porcentaje del PIB que se privatizó; segundo, la estructura de las privatizaciones (industria vs. infraestructura); y tercero, las instituciones regulatorias. En algunos casos se agregan datos de cobertura e índices de provisión de capital público. En general, salvo menciones cualitativas, existe una ausencia de definición y medición del desempeño (tarifario, cobertura, calidad, productividad, etc.) de las privatizaciones (o de la empresa pública en caso en que no se privatizó).

5.12 En este campo las "encerronas" presentan de modo simple, la hipótesis de "más mercado" (privatización, regulación y competencia en los servicios de infraestructura), "más gobierno" (inversión en el gobierno central para financiar infraestructura) y "más representatividad o correspondencia" (descentralización para diseño y ejecución). Aparentemente, y así formulada, esta hipótesis no sólo es

---

<sup>10</sup> Calvo G. (1999) "Capital Markets and the Exchange Rate" y "On Dollarization", mimeos, University of Maryland. Edwards S. y M. Savastano (1999). "Exchange Rates in Emerging Economies: What do we know? What do we need to know?", NBER Working Paper 6516. Mishkin F. and Savastano (1999), "Monetary Policy Strategies for Latin America", NBER Interamerican Seminar, December.

razonable y atractiva desde el punto de vista de recomendación de política sino que es un camino explorado explícitamente por la política del Banco.

5.13 Sin embargo, no se toma en consideración que la experiencia acumulada en los procesos de privatización en infraestructura indica que se debe evaluar la realización y los casos teniendo en cuenta una matriz que distingue: (a) entre sectores (por ejemplo telecomunicaciones vs. agua potable y saneamiento), (b) entre tamaño de mercados (países que pueden acomodar mejor mercados y otros que no), (c) entre niveles de ingresos de los países (países con ingresos per cápita que permiten pagar tarifas a costos razonables y tienen cobertura y otros que no tienen ninguna de las dos) y, (d) entre calidad de las instituciones (países con división de poderes, respeto contractual, marcos regulatorios, etc.).

5.14 Así, si se evalúa el caso de una industria que puede acomodar competencia (telecomunicaciones) en un país con tamaño de mercado grande para varias empresas (o competencia internacional), con niveles de ingreso per cápita que pueden pagar precios cercanos a los costos, y con instituciones razonablemente diseñadas, se puede obtener una imagen sumamente positiva de las posibilidades del esquema basado en más mercado, más gobierno y más descentralización. Sin embargo, en una posición intermedia encontraríamos los subsectores del sector de energía (electricidad y gas) y dependiendo o distinguiendo entre las etapas verticales de la industria; pero en todo caso en donde las diferencias relativas a tamaño de mercado y nivel de ingresos son cruciales para los resultados. Por último, y en el otro extremo, con resultados desfavorables en general se encuentra el sector de agua potable y saneamiento, que tiene una organización de la industria que no se acomoda a la competencia, niveles de ingresos con bajas disponibilidades y/o capacidades de pago y por último instituciones de gobernación contractual politizadas e ineficientes, aún después de la privatización, llevan a resultados insatisfactorios aún en países con modelos de privatización exitosos en otros sectores (como Argentina).

5.15 Por ello, y en este ámbito, habría necesidad de una mejor elaboración de las "encerronas", al menos en cuanto a los siguientes aspectos: la distinta capacidad de los sectores por replicar competencia, el rol del tamaño de mercado, las dificultades para garantizar cobertura y acceso en países con ingresos muy bajos o pobreza externa. Es cierto que la idea de más inversión en el Gobierno Central responde a esto; pero tampoco se elabora con que mecanismo (subsidio a la demanda o a la oferta, política social, etc.) con relación al diseño regulatorio.

5.16 Finalmente, el énfasis que se pone en el diseño institucional es excesivo si se ignoran los elementos estructurales anteriores, porque las mismas instituciones pueden ser endógenas. En el caso del agua, por ejemplo, ¿tenemos casos malos por problemas institucionales o porque la estructura de la organización de la industria, más el bajo poder adquisitivo, impiden el desarrollo de un mercado y lleva a formas de gobernación contractual insatisfactoria? ¿Porqué la cobertura es tan baja aún en países como la Argentina? ¿Porqué hay tanta renegociación contractual en este sector? Preguntas de este tipo, que estimulan debates y extraen lecciones de cada caso y de cada país, no ha sido posible encontrarlas en las "encerronas".<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> En este sentido se observan diferencias de enfoques y sobretodo de actitud de evaluación crítica de lo que está ocurriendo en América Latina con el material elaborado en el ámbito del Banco Mundial. Véase por ejemplo *Estache A., A. Gómez Lobo y D. Leipziger (2000), "Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America: Have We Learned Enough to Get it Right?"*, mimeo, World Bank.



## **1.c La Descentralización**

5.17 La descentralización ha sido otro de los temas frecuentemente abordados en las "encerronas" y en siete países ocupa una parte importante o muy visible de la presentación.

5.18 RES ha volcado en las "encerronas" trabajos previos sobre la descentralización en América Latina que han examinado la interacción entre descentralización, instituciones fiscales y desempeño fiscal.<sup>12</sup> En estas presentaciones en cambio, la política de descentralización se presenta en un sentido más amplio y autocontenido. El esquema de discusión propuesto es simple y se basa en mostrar primero como se compara América Latina y el país en materia de descentralización, para luego anotar ventajas y desventajas, y finalmente propuestas para el país derivadas de un modelo o esquema ideal.

5.19 Una visualización de una presentación convencional (por ejemplo, Guatemala) muestra claramente la estructura anterior. Las ventajas de la descentralización según la presentación devienen de obtener mayor cercanía de los ciudadanos con los órganos de decisión, mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, mayor competencia entre jurisdicciones y mayor control popular de las políticas. Por su parte, los peligros de la descentralización son transferir la carga a otras jurisdicciones (que otros paguen), la captura por parte de grupos de poder, mayor debilidad institucional y mayor ambigüedad de responsabilidades. Los ingredientes de una descentralización exitosa son: (a) se requieren responsabilidades no concurrentes entre las jurisdicciones, (b) la máxima descentralización posible de impuestos, sujeta a las restricciones de factibilidad y razonabilidad económica; (c) que las transferencias sean lo más transparentes, estables y equitativas posible; (d) establecer límites a la autonomía del endeudamiento a nivel subnacional.

5.20 La lectura de los EARs indica que una vez alejados de la base de informes que motivan el tema y el análisis, la presentación vuelve a girar hacia posiciones rígidas con un contenido normativo fuerte. Uno de los aspectos más importantes a considerar enlaza con el grueso de la literatura sobre federalismo fiscal, que como es sabido, enfatiza el argumento de eficiencia económica en la provisión descentralizada de bienes públicos y servicios sociales, lo que no se hace en las "encerronas" analizadas. Es necesario que las "encerronas" aporten alguna evidencia empírica, concreta y contundente, de que los países con mayor descentralización tengan una mejor realización (eficiencia, costo-efectividad, calidad) en la provisión de bienes y servicios públicos tales como mejores hospitales, escuelas, policía, y educación. Sin embargo no queda claro de su lectura los objetivos, la realización o el desempeño que están atrás de la descentralización, a pesar de la división en ventajas y desventajas.

## **2. Falta de una mejor definición de las especificidades y diagnóstico en cada país**

5.21 El estilo dominante de la "encerrona", es obtener a partir de la posición del país en una comparación con otros países de la región o subregión, una prueba simple de los problemas y desafíos del país. Esto lleva el análisis a un plano de corte transversal, en el cual las especificidades de los países y su historia tienen un peso menor en la elaboración del diagnóstico y en las sugerencias de políticas estratégicas.

5.22 Del examen de los EARs se extrae la utilización de una gran cantidad de información<sup>13</sup> expuesta intensivamente, con poco espacio para el diálogo. Así se lanza rápidamente un mensaje con un alto

<sup>12</sup> IPES (1997, parte III). Stein E. (1998), "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America", Working Paper Series 368, OCE, IDB.

<sup>13</sup> La información básica más comúnmente utilizada para las Encerronas proviene de fuentes como: información macroeconómica convencional, de las cuentas nacionales de los países, proveniente de datos del FMI y de otras fuentes; índices propios elaborados en trabajos de RES como por ejemplo índices de calidad de las instituciones fiscales, de rigideces laborales y de reformas estructurales; datos provenientes de Encuestas

contenido de reformas institucionales que incorpora un escaso contenido crítico del desempeño de las reformas en la región y en el país, lo que las transforma en realidad, en un ejercicio de propuestas de reformas a partir de ideas fuerza y de la comparación de datos por países<sup>14</sup>.

## 2.a La Política Cambiaria y la Dolarización

5.23 En este extremo el análisis de los EARs apunta la presencia de indicaciones bastantes para concluir que los mismos parten de una posición favorable a la dolarización, sin tener en cuenta las condiciones del país ni sus especificidades, y que se recomendaría lo mismo independientemente de este, incluso si se discutiera con México o Canadá<sup>15</sup>. Esto debe excluir casos como los de Ecuador y Panamá<sup>16</sup> en donde el proceso de dolarización ocurre de facto.

5.24 Así es interesante observar que en las "encerronas" de El Salvador y de Guatemala se parte de un análisis de la evolución del tipo de cambio para apoyar en ambos casos la propuesta de una fijación fuerte del cambio. Sin embargo, en el caso de El Salvador (primer *slide* a seguir) se menciona que *el tipo de cambio se ha apreciado* y en el caso de Guatemala que *la tasa de cambio se depreció considerablemente en 1999 (14%)*.

---

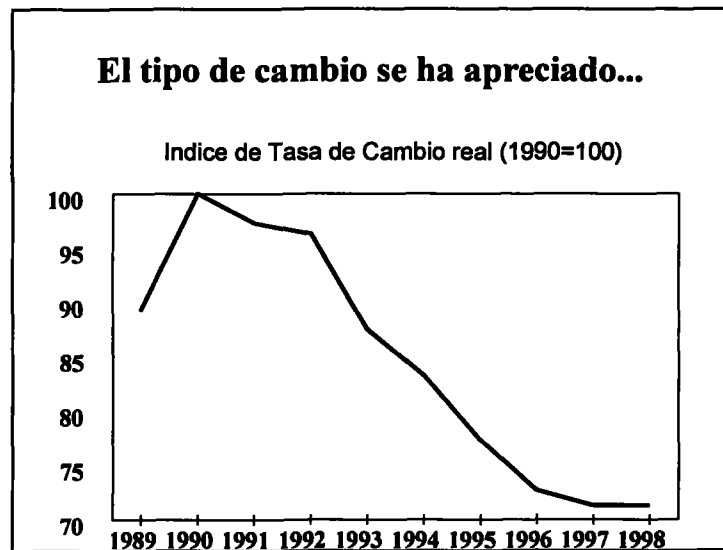
Permanentes de Hogares de los países y elaboradas dentro del Sistema de Información Social (SIS); información legal o institucional concerniente a regulaciones económicas; y, encuestas de opinión pública elaboradas por instituciones sin fines de lucro que cuentan con el apoyo del Banco. (Corporación Latinobarómetro, Opinión pública latinoamericana, 1995-2000).

<sup>14</sup> Las Encerronas parecen más el producto de la actividad de una Fundación o "Think-Tank" destinado a difundir su mensaje, más que la elaboración de un ejercicio estratégico de inteligencia económica llevado adelante por un departamento de investigaciones, con dudas sobre los resultados y una visión crítica del proceso de desarrollo de los países.

<sup>15</sup> Para una exposición en favor de la dolarización que usa a Canadá como ejemplo verse R. Mundell (2000) "Currency Areas, Exchange Rate Systems and International Monetary Reform", *Journal of Applied Economics*, III,2, pp.217-256.

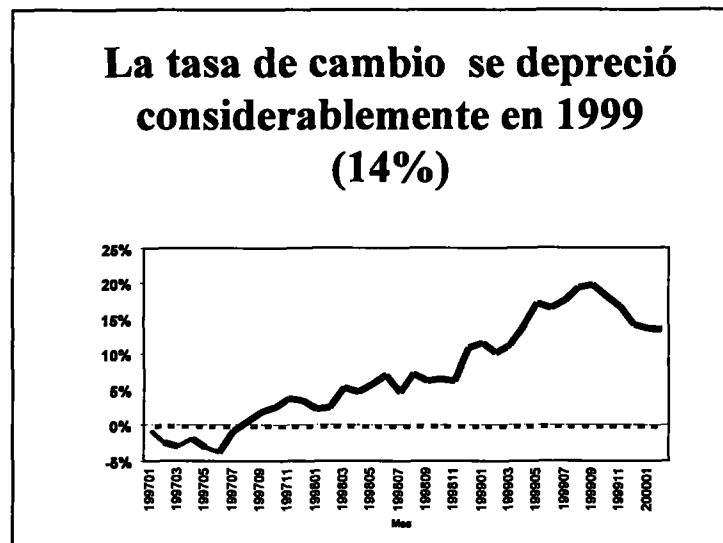
<sup>16</sup> Para una exposición de los problemas de la dolarización en un análisis comparativo entre Panamá y otros países latinoamericanos verse S. Edwards (2001) "Dollarization: Myths and Realities, University of California, Los Angeles feb (mimeo).

## El Salvador\*



\*Slide presentado en la "encerrona" de El Salvador

## Guatemala\*



\*Slide presentado en la "encerrona" de Guatemala

Como se comprueba, a pesar de que la situación inicial y la evolución de la tasa de cambio es radicalmente distinta se propone para los dos casos una fijación fuerte de cambio, y los dos siguientes Slides son presentadas para ambos casos.

## **Salvador y Guatemala\***

### **¿Cuáles opciones para fijar más?**

- Caja de conversión
- Tratado de asociación monetaria
- Dolarización unilateral

*\*Slide presentado en las "encerronas" de El salvador y Guatemala*

### **¿Por qué una moneda supranacional?**

El problema del pecado original

- No hay crédito externo en la moneda nacional
- No hay crédito a largo plazo doméstico

Las consecuencias

- Descalce cambiario
- Descalce de plazos
- Fragilidad financiera
- Desarrollo Financiero Limitado

*\*Slide presentado en las "encerronas" de El Salvador y Guatemala*

5.25 Se constata de esta manera que las hipotéticas ventajas de las políticas propuestas no están explicadas en términos de beneficios y costos de cada país de modo tal que pueda llegarse a una cuenta más clara del bienestar económico involucrado en la decisión. La presentación de observaciones intermedias referidas a la tasa de interés o a su dispersión son útiles pero no necesariamente suficientes.

## 2.c Descentralización

5.26 El estudio de los EARs muestra que en esta área las especificidades de los casos nacionales deberían ser objeto de una mayor atención. La metodología de “benchmarking” internacional que adopta RES se despliega igualmente en este caso, pero también aparecen dudas sobre la excesiva atención a la comparativa en detrimento de las singularidades o especificidades del país por los siguientes aspectos: (a) el grado de descentralización de los países no puede abstraerse del tamaño, la historia, la geografía y la política; (b) la comparación con la *OECD* como “benchmark” puede ser relativamente útil como relativamente engañosa. La propia idea de que “el mundo se está descentralizando” y que “América Latina (y este país) está muy centralizado” presupone implícitamente que todos deben ser iguales e ignora la existencia de patrones de desarrollo que hace que los países vayan modificando elementos de su estructura económica e institucional en el proceso de crecimiento<sup>17</sup>; (c) a lo largo de las presentaciones se usa el término “subnacional” para representar todo lo que no es el gobierno nacional y hacia lo que hay que descentralizar. Pero el concepto de subnacional (región, provincia, municipio) no está claro. Se supone que es algo determinado por las divisiones políticas; pero sin embargo hay recomendaciones explícitas para acelerar ese proceso. En algunos de los países de América Latina como la Argentina, con organización federal, las finanzas públicas provinciales son los objetos del análisis del federalismo fiscal.<sup>18</sup> Sin embargo, se reconoce que ese no es un nivel apropiado y que existe una jerarquía de actividades a descentralizar entre la nación y las provincias y entre estas y los municipios<sup>19</sup>. Además, existen municipios de más de un millón de habitantes que sugieren más descentralización.

## 3. Manejo selectivo de la información con respecto a algunos países

5.27 El tercero de los problemas detectados en el análisis cualitativo ha sido el uso selectivo de información en la preparación y presentación de las “encerronas”. Su revisión muestra como en la elaboración de las mismas la información disponible no ha sido empleada siempre, ni sobre los mismos parámetros o criterios, y como, en determinados casos, información de extrema relevancia para la estrategia o política que se quería proponer ha sido omitida por presentar problemas de consistencia con la estrategia propuesta.

### 3.a Descentralización

5.28 Al igual que en el supuesto anterior se observa que en algunos casos los peligros de la descentralización son conscientemente relativizados, tal vez porque se supone que están demasiado centralizados, como son los casos de Honduras y Paraguay. En el último caso en las presentaciones se hacen observaciones o predicciones demasiado fuertes, llegando a afirmar que dado la centralización de Paraguay la situación es “*un potencial infierno*”, y se olvida la organización política unitaria de Paraguay.

5.29 Debe tenerse presente que la naturaleza unitaria del estado conlleva una serie de consecuencias de gran transcendencia en los procesos de descentralización. En la mayoría de los casos estos procesos no pueden iniciarse sin una sustantiva reforma constitucional que altere la naturaleza unitaria del estado, y en consecuencia el pacto político y social que lo sustenta, y en otros muchos, el proceso colisiona no solo con graves obstáculos prácticos ante la inexistencia de institucionalidad bastante a la que descentralizar

<sup>17</sup> En general toda la comparativa (*benchmarking*) internacional que hacen las Encerronas es demasiado estática y adolece del problema de ignorar la ocurrencia de patrones temporales, aunque sea descriptivos, que son un viejo tema de la literatura del desarrollo. Véase por ejemplo *Chenery H. and Syrquin (1975), Patterns of Development 1950-1970. Oxford University Press.*

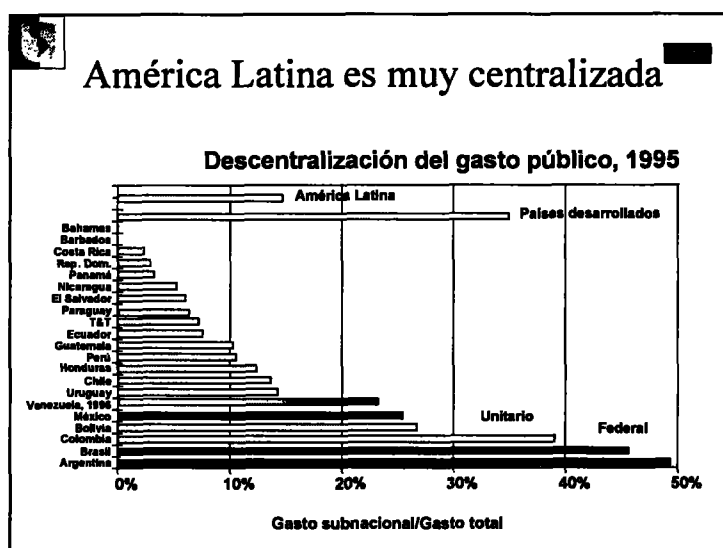
<sup>18</sup> Porto A. (1990), *Federalismo Fiscal: el caso argentino*, Ed. Tesis, Buenos Aires. También en los trabajos de P. Sanguinetti

<sup>19</sup> López Murphy (ed.), *La Descentralización Fiscal en América Latina: Problemas y Perspectivas*, Red de Centros de Investigación Económica Aplicada, BID.

competencias – a lo que se une la falta de cultura política, social e institucional suficiente – sino que también conlleva la necesidad de profundas revisiones del marco legal general del país.

5.30 El *slide* a seguir ha sido presentado en las 7 "encerronas" que tratan del tema de descentralización acompañado de las siguientes afirmaciones: en Panamá *"El principal problema actual es la excesiva centralización"*; en Venezuela y Paraguay *"América Latina es muy centralizada"*; en El Salvador *"la descentralización es muy incipiente"*; en República Dominicana *"República Dominicana es muy centralizada"*, en Guatemala *"Pero aún es muy centralizada"* y, finalmente en Honduras *"Honduras es aún muy centralizada"*.

### Panamá, Venezuela, Paraguay, El Salvador, República Dominicana, Guatemala y Honduras



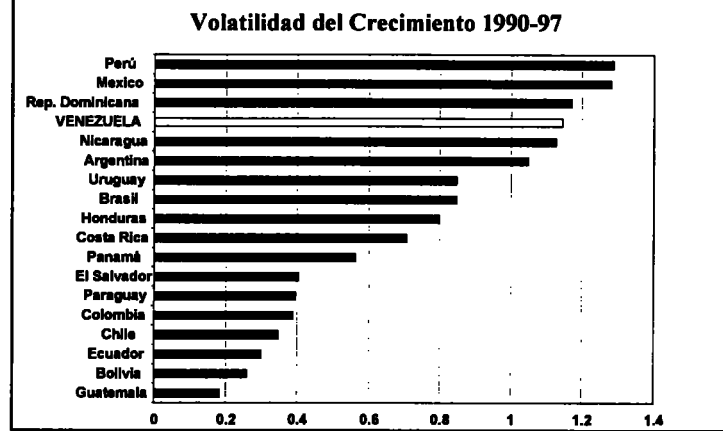
\*Slide presentado en la "encerrona" de Panamá, Venezuela, Paraguay,  
El Salvador, República Dominicana, Guatemala y Honduras

### 3.b Dolarización

5.31 En esta área, de la comparación entre las "encerronas" de Venezuela y Ecuador, esta última celebrada cuando Ecuador ya había tomado la decisión de dolarizar, comprueba que la información transmitida en ambas es totalmente divergente.

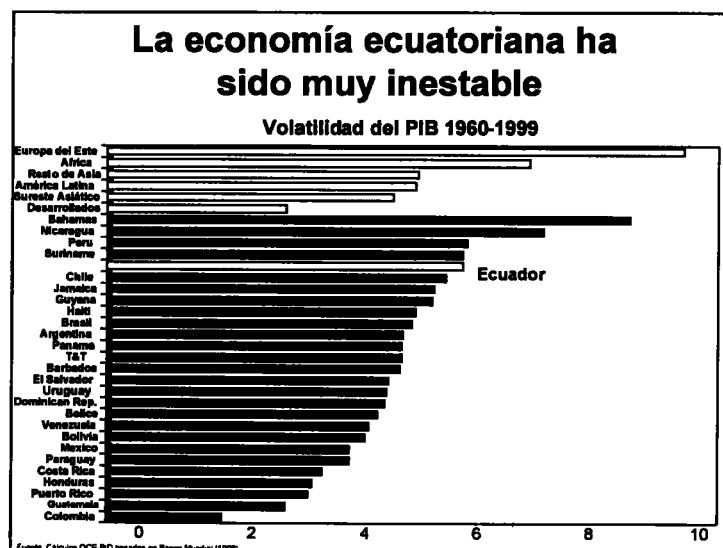
5.32 En el caso de Venezuela, el argumento para proponer la dolarización es *"que la volatilidad de los términos de intercambio se ha traducido en un nivel de gasto público muy inestable haciendo que la política fiscal sea muy procíclica y convirtiendo a Venezuela en una de las economías más volátiles de América Latina"*. De acuerdo con el *Slide* que se presenta a continuación, Venezuela tiene la tercera mayor volatilidad del crecimiento en el periodo 1990-97 mientras que la volatilidad del crecimiento de Ecuador en este cuadro es la tercera menor de América Latina, solo mayor que Bolivia y Guatemala.

### ...convirtiendo a Venezuela en una de las economías más volátiles



*\*Slide presentado en la "encerrona" de Venezuela apoyando la medida de dolarización*

5.33 Por el contrario en la "encerrona" de Ecuador, que como se ha señalado, se celebró después de la dolarización del país, y para la justificación de la medida de dolarización adoptada es presentado el siguiente *Slide*: "*La dolarización fue la única escapatoria*" y se acompaña del *slide* que se muestra a continuación en el que la base temporal empleada para la determinación de la volatilidad se ha modificado del periodo 1990-1997, usado en el caso anterior, al periodo 1960-1999 empleado ahora, lo que da como resultado que Ecuador cambia su posición en el tablero y pasa de ser la tercera economía menos volátil a la cuarta más volátil.

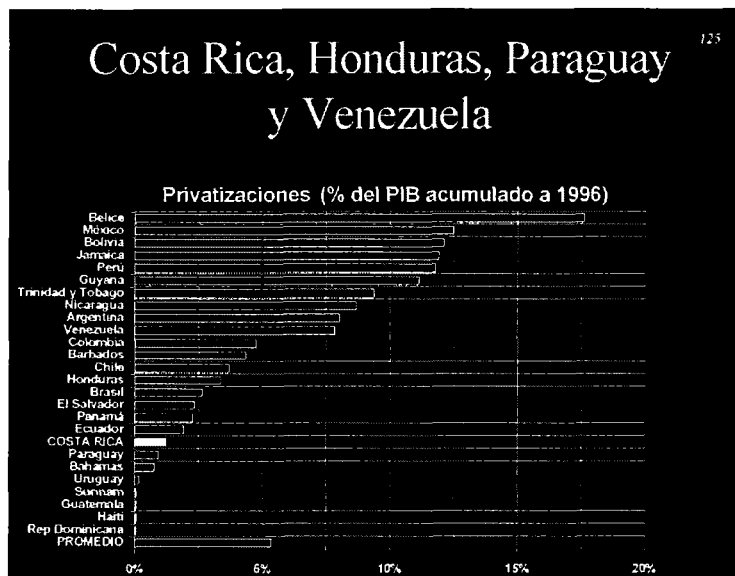


*\*Slide presentado en la "encerrona" de Ecuador justificando la medida de dolarización ya adoptada*

### 3.c Privatización

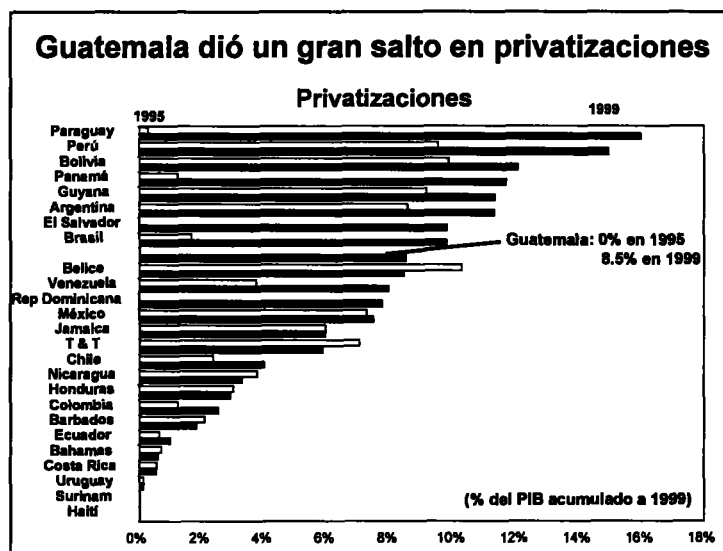
5.34 En este campo el análisis de las "encerronas" evidencia un manejo de la información y en otros se cometen incorrecciones. En el caso de Costa Rica, en donde el diagnóstico de partida que sugiere el esquema es malo (*"queda todo por hacer"*) se obvian un conjunto de indicadores de desempeño que muestran una situación mucho más favorable que en otros países centroamericanos. Esos mismos indicadores están disponibles y se incluyen en cambio en las presentaciones de otros países (Honduras y Guatemala, por ejemplo) en donde se quiere mostrar mal desempeño relativo.

5.35 El primer *Slide* a continuación ha sido presentado en las "encerronas" de Costa Rica, Honduras, Paraguay y Venezuela, el segundo ha sido presentado en la "encerrona" de Guatemala:



*\*Slide* presentado en la "encerrona"  
de Costa Rica, Honduras, Paraguay y Venezuela

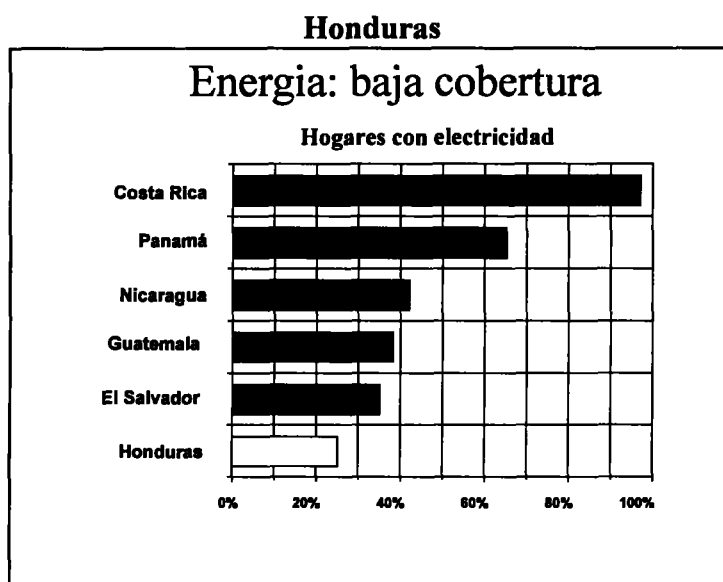




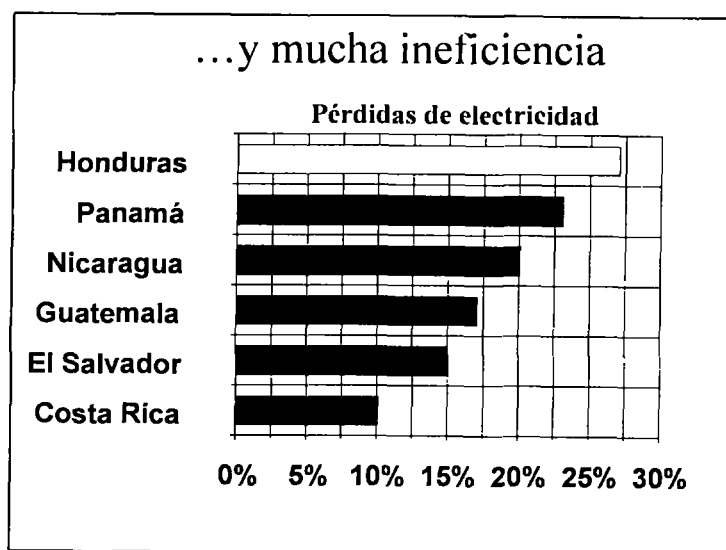
*\*Slide presentado en la "encerrona" de Guatemala*

5.36 El primer *slide* es acompañando de las siguientes afirmaciones: Costa Rica *"En privatizaciones se ha hecho muy poco..."* que es el *slide* siguiente después de la afirmación que *"Privatización: todo por hacer"*. En Paraguay la afirmación es *"Las empresas publicas no invierten pero tampoco dejan que lo hagan otros"* En Honduras se afirma *"Se ha abierto poco al sector privado"* y, finalmente en Venezuela se afirma; *"Hasta el 95 no se había logrado mucho... pero las cosas están cambiando"*. La recomendación en todos estos casos ha sido de privatizar o aumentar la privatización.

5.37 Para apoyar esta recomendación en el caso de la "encerrona" de Honduras son presentados los siguientes *slides* comparativos de calidad de los servicios, el cual no es presentado en el caso de Costa Rica, dado que estos indican que en este país la calidad de los servicios públicos sin privatización es comparativamente la mejor en Centroamérica.

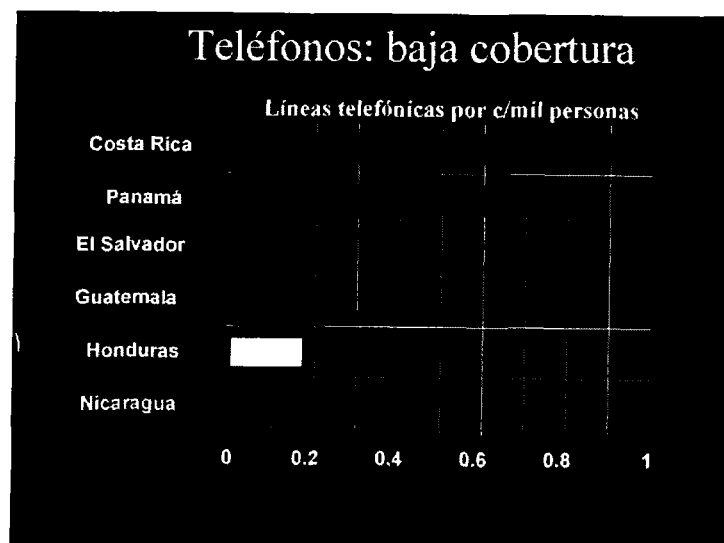


*\*Slide presentado en la "encerrona" de Honduras*

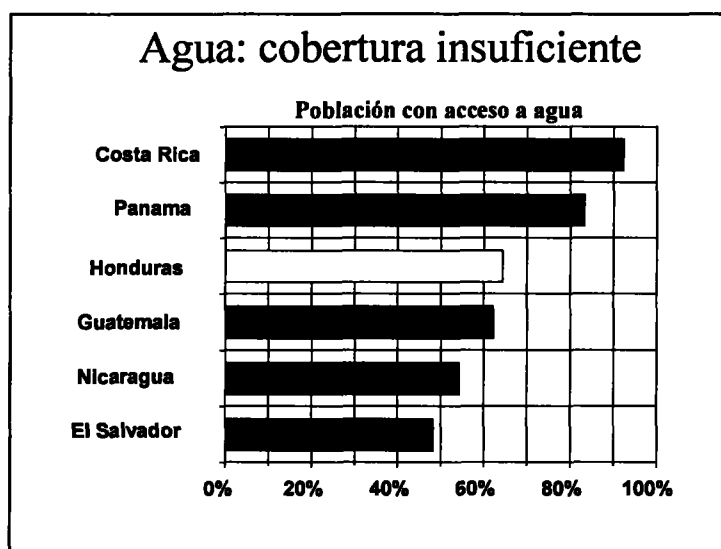


*\*Slide presentado en la "encerrona" de Honduras*

### Honduras



*\*Slide presentado en la "encerrona" de Honduras*



\*Slide presentado en la "encerrona" de Honduras

5.38 En el caso de la "encerrona" de Guatemala se presentan los indicadores de eficiencia de servicios públicos similares a los presentados en Honduras, solo que a partir de otra fuente de información, que es el Latinobarómetro.

5.39 Finalmente, en el caso de República Dominicana se hace un tratamiento muy superficial de las hipótesis iniciales, utilizando información muy parcial y tangencial (por ejemplo, se observa que la inversión pública del gobierno central no es baja y entonces se concluye que es por la baja productividad, pero para mostrar esto se usa un índice de efectividad del gobierno que debe tener una base no cuantitativa). Sin embargo, el tratamiento del sector eléctrico es bastante completo. En el caso de Paraguay se ilustra como muy baja la tenencia de teléfonos, lo cual ignora los datos de telefonía móvil (dos veces superior a la fija) en un país con mucha informalidad (pero sin embargo, de todos modos, mostrando problemas en inversión en infraestructura). Finalmente en una transparencia de la "encerrona" de Paraguay se indica que la Argentina tiene cobertura plena en el sector de saneamiento en centros urbanos, lo cual es un dato incorrecto.<sup>20</sup>

## **VI. Encerronas y Programación de País**

### **A. Documentos de País y Encerronas<sup>21</sup>**

6.1 Para verificar la eventual complementariedad y convergencia de puntos de vista, entre los EARs y los documentos de país fueron analizados los CPs de los países con "encerronas" y, asimismo han sido incluidos los 4 países de control, en los cuales no hubo "encerronas".

<sup>20</sup> El dato para la región metropolitana que comprende a la Capital Federal y el Gran Buenos Aires es 58.1% según la última Encuesta de Gasto de los Hogares (1996/97). El quintil más pobre tenía una cobertura de 27% según esa encuesta. Véase F. Navajas (1999) "Structural Reforms and the Distributional Effects of Price Changes in Argentina", en [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com) *Latin American Economic Abstracts*, WPS. Vol.3, N°7, October 1999.

<sup>21</sup> Ver Anexo V, cuadro comparativo de temas en las "encerronas", documento de país y programa operativo.

6.2 El objetivo de la comparación es apenas evaluar la posible contribución de las "encerronas" y de los EARs para el proceso de programación y para el diálogo con las autoridades. No se trata de evaluar la calidad de los CP ni del proceso de programación en la forma en que es conducido en cada Departamento Regional.

### **1. Grupo de Países de Control**

6.3 No hay diferencias perceptibles, ni en estructura, ni en contenido, entre el CP del Paraguay y los del Uruguay y de Bolivia, que puedan ser atribuidas al hecho de que en el primer caso haya sido realizada una "encerrona". En el CP de Bolivia se registra la participación de un técnico de RES en su preparación.

6.4 Los CPs de los dos países del grupo de control en la Región 3 (Guyana y Jamaica) tienen como característica común un análisis de las condiciones macroeconómicas menos profundo y completo. No obstante, no es posible atribuir esta diferencia al hecho de en estos casos no se hayan hecho "encerronas".

### **2. Grupo de Países con Encerronas**

6.5 En el Anexo V se presenta una comparación del contenido temático del material de las 10 "encerronas" incluidas en este informe con los respectivos documentos de país (CP) y el programa operativo del Banco.

6.6 Uno de los resultados de la comparación es que se confirman las diferencias marcadas en la orientación temática que era de esperar encontrar. En varios casos las "encerronas" proponen reformas ambiciosas que no tienen contrapartida en las actividades de programación y en los documentos de país. En general, los documentos de país tienen un enfoque más estructural y la "encerrona" un enfoque predominantemente de ajuste macroeconómico y reformas.

## **B. Programa Operativo del Banco y las Encerronas**

6.7 En términos de influencia de los temas y enfoque tratados en las "encerronas" y las operaciones aprobadas por el Banco en el periodo después de las "encerronas", se podría considerar que solo en dos países aparece claramente alguna correspondencia: Ecuador y República Dominicana.

6.8 En estos casos cuyos proyectos con lineamientos similares a las "encerronas" representan 79% y 67% del total de recursos aprobados por el Banco, hay que tener en cuenta que el período analizado *pos-EARs* es bastante corto, considerando que las "encerronas" fueron realizadas en el año 2000.

6.9 Por otro lado en República Dominicana, el préstamo de Modernización de la Educación Secundaria con énfasis en la descentralización de la gestión apoyada por inversiones en infraestructura, desarrollo curricular y capacitación de docentes, contiene temas que son compatibles con los lineamientos de la "encerrona" con relación a estos aspectos.

6.10 Igual ocurre en Ecuador, el Programa Sectorial de Inversiones sigue los lineamientos de la "encerrona" en cuanto a la privatización de infraestructura (electricidad y telecomunicaciones) y reforma del sector financiero para reprivatizarlo.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Ver Anexo V sobre la comparación mas detallada de los temas tratados en las encerronas, documentos de país y programa operativo del Banco.

6.11 En el caso de Venezuela la situación es más singular. El 78% del valor total del monto aprobado por el Banco entre 1998 y 2000, corresponde a temas considerados en la "encerrona" de 1999. Las operaciones aprobadas antes de la realización de la "encerrona" se refieren a los siguientes préstamos sectoriales: Apoyo a Reforma Fiscal y del Sector Público, Programa Piloto de Descentralización y, Programa de Reforma de la Seguridad Social y Modernización de la Administración Pública.

6.12 Sin embargo, los enfoques son un poco distintos en atención a que uno de los préstamos haya sido aprobado por el Banco antes de la "encerrona" y del último cambio de gobierno. La "encerrona" propone básicamente las siguientes medidas para lograr el equilibrio fiscal: que el presupuesto sea elaborado en base a una contribución fija de los ingresos de petróleo, que se mantenga la tasa de cambio fija (inclusive se menciona la dolarización), mejorar el recaudo fiscal, tornar el impuesto de renta más progresivo y ampliar la base del IVA para incluir la etapa de distribución del minorista. Por otro lado, el préstamo sectorial propone la creación de un fondo de estabilización macroeconómica, la simplificación de la estructura de alícuotas para el impuesto de consumo sobre bienes suntuarios y la disminución del número de exenciones y, ampliación de la base gravamen del impuesto sobre la renta. Asimismo, se condiciona el primer tramo a que se mantengan los gastos en seis programas sociales focalizados. El programa de descentralización (que es básicamente de fortalecimiento de los gobiernos subnacionales) y el programa de Reforma de la Seguridad Social tienen un enfoque similar al de la "encerrona". Es interesante observar que los dos préstamos sectoriales están considerados con desempeño insatisfactorio en el PPMR, una vez que el nuevo gobierno está menos comprometido con la agenda de reformas estructurales y, por lo tanto, no está realizando las reformas propuestas y acordadas con el gobierno anterior.

## ***VII. Conclusiones y Recomendaciones***

### **A. Conclusiones sobre las Encerronas**

El análisis desarrollado en los capítulos anteriores llevan a las siguientes *conclusiones iniciales*:

7.1 En principio, la "encerrona" podría ser un instrumento poderoso para el diálogo del Banco con los países miembros. Las principales características de este producto son: (a) es un producto de asesoría económica para las autoridades económicas de los países miembros del Banco; (b) la principal utilidad de las "encerronas" son los elementos de análisis estratégico que están por detrás del producto; (c) es un producto que se asemeja a una presentación de estilo *Think Tank*.

7.2 Con relación al contenido de las "encerronas", más que en la definición de los temas generales se han detectado problemas en dos dimensiones bastante evidentes en casi todos los casos analizados. En primer lugar, una falta de reconocimiento de las especificaciones de los países –que en sí mismo es un elemento para una discusión estratégica- en vez de mirar a los países solamente por su posición en un “tablero” de reformas estructurales y de desempeño actual o esperado. En segundo lugar, un rol demasiado excesivo en la difusión y apoyo acrítico a reformas, que tienden a “sobrevender” lo que puede justificarse con los datos y el análisis que forman el material de apoyo. Así, este formato actual representa un riesgo en sí mismo, ya que tiene fuerte contenido de recomendaciones sin el adecuado apoyo en el conocimiento de la situación del país y sin las necesarias justificaciones, lo que parece estar en la base del rechazo a las recomendaciones por parte de las autoridades de los países.

7.3 Existen serios problemas operativos e institucionales de coordinación entre RES y los Departamentos Regionales en la elaboración de las "encerronas", lo que refleja un problema de fondo de integración entre las actividades de RES y las actividades operativas. En el fondo subyace a algo más serio que meros problemas de coordinación, lo que colisiona son los diferentes enfoques entre las "encerronas" (pro reformas y ajuste macroeconómico) y el tipo de análisis existente en los documentos de

país (más estructural). En este sentido, las "encerronas" como un instrumento de asesoría económica a los países miembros aproxima a RES a las actividades operacionales del Banco y potencialmente crea una oportunidad para la convergencia de intereses y colaboración a pesar que la experiencia pasada muestra, en general, lo contrario. Además, existen diferencias significativas de enfoque sobre las cuestiones económicas de desarrollo.

7.4 Los efectos de las "encerronas" en la programación del Banco (documento de país y programación operativa) y en el diálogo con el país son, en general, más visibles en los casos que los gobiernos de los países miembros sean favorables a las reformas estructurales y pro-mercado, como ha sido el caso de la "encerrona" de Panamá (1996), Costa Rica (1989) y El Salvador (1999).

7.5 A fin de mejorar este poderoso instrumento de diálogo del Banco con los países miembros es necesario realizar cambios en el diseño conceptual y en los aspectos operativos.

Por todo lo expuesto las *conclusiones finales* son:

7.6 La relativa ineficiencia de los EARs y de las "encerronas" en los dos mercados naturales de RES, el Banco y las autoridades políticas de los países. En efecto del análisis efectuado se concluye que las "encerronas":

- a. Como instrumento de venta de estrategias de política macroeconómica a los países carece prácticamente de utilidad ya que, como antes se ha señalado, solo en aquellos casos en los que la agenda política del nuevo gobierno incorporaba ya las medidas defendidas en los EARs, se ha podido detectar una conexión entre el contenido de las mismas y las medidas estructurales adoptadas por estos. Esta conclusión se reafirma por la propia evaluación efectuada por RES quien afirma que no hay "ningún efecto observable" de las "encerronas" en 11 de las 18 celebradas (ver Anexo VI donde se incorpora la evaluación de RES sobre los resultados observables de las "encerronas"), tan solo en tres de ellas<sup>23</sup> son constatables determinadas medidas de política macroeconómica consistentes con los contenidos expuestos en las "encerronas".
- b. Como instrumento de apoyo y retroalimentación en el proceso de programación del país su virtualidad es inapreciable, extremo que también es reconocido por RES, sin que sea este el momento de analizar las causas de ello.

7.7 La combinación de los tres principales problemas detectados en el análisis cualitativo de las "encerronas" son: inadecuada elaboración de los factores o elementos específicos que subyacen en cada estrategia, falta de un diagnóstico ajustado al país, y el uso selectivo de la información para justificar la estrategia que se propone, llevan a la conclusión de que su elaboración y presentación se efectúa focalizándose en las bondades de los componentes técnico-ideológicos de la estrategia que se propone, pero de espaldas a quien es el receptor del producto y beneficiario final del mismo; los ciudadanos de un determinado país, cuyo interés es supeditado a las hipotéticas bondades de la estrategia propuesta. El caso de las privatizaciones en Costa Rica resulta paradigmático de lo que se señala.

---

<sup>23</sup> Panamá, Costa Rica y El Salvador.

## **B. Principales Recomendaciones sobre las Encerronas**

De la discusión anterior se desprende, en líneas generales, que:

7.8 Resulta preciso iniciar un proceso de reflexión en torno a la conveniencia de definir un nuevo instrumento sustitutivo de los EARs-Encerronas, con el que pueda satisfacerse los objetivos definidos por RES inicialmente para estos. No cabe tampoco obviar que el momento político del país en el que las "encerronas" tienen entrada, y la posibilidad de sentarse a hablar con las autoridades del país sobre temas de política estratégica, tienen un valor añadido de gran utilidad para facilitar, no solo el conocimiento mutuo entre los nuevos líderes y el Banco, sino también para poder dar a conocer a estas autoridades al propio banco, sus políticas, estrategias e incluso representantes.

7.9 En el caso de que se optara por el mantenimiento de este instrumento y para concretizar el potencial de las "encerronas" como instrumento para obtener consenso en el curso de cambios de políticas, estas deberían ser una actividad del Banco como un todo y no de un solo Departamento, aún cuando el peso y responsabilidad de su preparación recaiga en RES. Sin perjuicio de la necesidad de que RES, como instrumento de análisis económico - no vinculado directamente al quehacer operativo del Banco - deba mantener un nivel de independencia capaz de facilitar reflexiones y análisis mas allá de las demandas coyunturales de los países, es preciso definir, y establecer, medidas, instrumentos y cauces, por los que el esfuerzo intelectual y creativo de RES devenga en un valor añadido en el ámbito operativo desarrollado por las regiones, y estas, a su vez pueden retroalimentar a RES con información de campo que posibilite análisis cada vez más ajustados a las especificidades de cada región y país. RES como división de estudios nace precisamente con esa finalidad enriquecer la base de conocimiento que impacta la agenda de políticas del Banco y de los países miembros, el simple reconocimiento por RES de su escasa incidencia en el proceso de programación debería ser más que suficiente para que se abra una serena reflexión sobre este extremo, evitando así que las valiosas reflexiones de este Departamento puedan verse convertidas en un puro ejercicio de autocomplacencia intelectual.

7.10 Para que las "encerronas" sean realmente un instrumento del Banco, la Administración debería preparar un documento en el cual se definan claramente el propósito, los objetivos y el criterio de evaluación para ser aplicado en futuros ejercicios de este tipo. Este informe debería ser formalmente aprobado por la Administración y ser sometido a la consideración del Directorio.

7.11 Los resultados de la presente evaluación sugieren que en la preparación de este documento, las siguientes cuestiones deberían ser consideradas:

- La conveniencia o no de separar el ejercicio de la "encerrona" de las otras actividades de programación del Banco, principalmente las relacionadas a la elaboración del programa operativo, en términos de consistencia de análisis de diagnóstico y propuestas.
- El equilibrio adecuado entre una presentación de corte transversal comparativa y un contenido que considere las especificidades del país. Resulta imprescindible que se incorporen estas especificidades, que se analice el encaje de las mismas en la estrategia de desarrollo seguida por el país, y que se tengan muy presentes los efectos que la estrategia o política propuesta puedan producir sobre la ciudadanía del país, en tanto beneficiario final de la misma.
- Una participación adecuada de los profesionales de los Departamentos Operativos Regionales en la realización y preparación de las "encerronas".
- Definición de la estructura como una actividad puntual o como una actividad sistemática de diálogo.

7.12 Estas cuestiones generales que deberían ser consideradas, se traducen mas específicamente en cambios en el diseño conceptual y cambios en los aspectos operativos, con algunas sugerencias presentadas a continuación.

### **C. Sugerencias en torno a los posibles cambios a introducir en el diseño conceptual y aspectos operativos de los EARs- Encerronas**

#### **Diseño Conceptual**

7.13 Debería evolucionarse hacia el formato de un ejercicio de análisis estratégico de desarrollo propiamente dicho y no hacia la preselección de proyectos, inclusive con una orientación prospectiva que busque identificar los puntos fuertes, las debilidades, las oportunidades y las amenazas que condicionan la definición de la estrategia de desarrollo. De esta forma se minimiza el riesgo de que ocurran algunos de los problemas atribuidos por el RES al proceso de elaboración de los documentos de país (falta de estrategia, casuismos para justificar proyectos, etc.).

7.14 El papel del Banco en la definición de la estrategia de desarrollo debe ser el de “facilitador”. Cabe a éste proponer las opciones y comparar posibles resultados. Su función no es encontrar y proponer la solución definitiva, es ayudar a los interesados a identificarla. La "encerrona" es un momento inicial de ese proceso que debe tener continuidad en otros momentos del diálogo y de la programación. Sin perjuicio de que en la "encerrona" se opte o apueste por una de las opciones es necesario reducir drásticamente la carga actual de “venta” del producto, e incrementar el análisis relativo a los efectos específicos que la misma produciría en el país.

7.15 En la definición de la estrategia de desarrollo, el análisis de los sectores reales de la economía es fundamental. Deben utilizarse indicadores que permitan evaluar su importancia relativa, su desempeño reciente, su eficiencia, el grado de capacitación alcanzado por los productores y su posible contribución para el desarrollo (además de los indicadores macro y de los indicadores sociales y de opinión pública utilizados). En la exposición a las autoridades nacionales es imprescindible incluir los resultados de esta evaluación.

7.16 Para lograr el nuevo diseño conceptual recomendado sería importante que las actividades de RES enfoquen el tema del desarrollo en la región desde una perspectiva más amplia, complementando el análisis sincrónico/comparativo y la visión macro con un tratamiento evolutivo de los problemas nacionales, que contemple también la diversidad sectorial (los aspectos micro), dando mayor énfasis a los sucesos obtenidos y a los obstáculos encontrados en el proceso de desarrollo.

#### **Aspectos Operativos**

7.17 La definición de la estrategia de desarrollo no puede prescindir del análisis de los aspectos sectoriales relevantes ni de las especificaciones nacionales, por lo tanto, la preparación debería contar con la participación activa de los profesionales de los Departamentos Regionales e, inclusive, de los gobiernos nacionales. Esta preparación debe ser pautada por la división de tareas y la complementación de capacidades de los Departamentos Regionales y el RES. Aunque desde el punto de vista de RES esto genere un cierto riesgo de “contaminación” del trabajo de asesoría con preocupaciones operacionales, de esta forma las "encerronas" se tornan más relevantes para el Banco y para los países. Además, la cooperación en su preparación y ejecución puede reducir la desconfianza actualmente existente entre los técnicos del RES y de las áreas operacionales.



7.18 Se ha constatado que no en todas las "encerronas" se encontraban presentes la representación del Banco en el país, este extremo debe ser evitado en el futuro, la presencia de la representación en el país en un factor clave para el logro de los objetivos que se propongan.

7.19 El trabajo de preparación debe ser consolidado en un documento a consensuar antes que la "encerrona" se realice utilizando los procedimientos del Banco. El EAR, dado el valor que incorpora, no puede ser apenas un archivo digital para una exhibición audiovisual. La elaboración, discusión y aprobación del documento hace la preparación de la "encerrona" más lenta, pero facilitaría su incorporación al diálogo con los países y mejoraría los "inputs" necesarios de las Divisiones Regionales en su diálogo permanente con los países.

7.20 En lugar de realizar el evento en una única jornada, en algunos casos puede hacerse por etapas, en varios momentos, con intervalos que permitan que los participantes elaboren sus respuestas a los problemas colocados, o en varios días. Durante el evento debería reservarse bastante tiempo para la discusión y para la participación activa de las autoridades y/o de los técnicos locales. Para que esto sea posible cabría focalizar algunos temas, sectores y/o problemas en lugar de tratar de dar una visión panorámica, inevitablemente muy superficial, de los problemas del desarrollo en la región.

7.21 Parte del tiempo debe estar reservada para la discusión de problemas macro o sociales desde una perspectiva general, otra parte cabría que fuera orientada a temas específicos o sectores. En estas últimas seguramente el conocimiento de las autoridades locales y de los técnicos de las áreas operacionales del Banco es mayor y deben tener mayor participación.

7.22 Debe elaborarse un documento final de síntesis de la "encerrona". Este documento puede ser el "Informe Estratégico de País" propuesto por RES, incorporando las recomendaciones anteriores sobre los cambios en el diseño conceptual de las "encerronas".<sup>24</sup> Este documento resumiría la contribución de la "encerrona" para la definición de la estrategia de desarrollo y representaría un insumo para el proceso de diálogo, además de ser un instrumento de evaluación de la propia "encerrona". Debería estudiarse la utilidad de facilitar a las autoridades del país copia del EAR elaborado.

---

<sup>24</sup> RES "Prioridades del Departamento de Investigación para el 2000". BID, Enero, 2000, p. 6.

## **ANEXO I**

### **DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN**

El Manual de Organización del Banco Interamericano de Desarrollo -que es el documento oficial que define la política y procedimientos sobre la organización y la asignación de recursos humanos, indica los códigos de la Organización y describe la estructura y funciones de las diferentes unidades organizacionales que conforman el Banco, incluyendo los comités permanentes de la Institución - establece, al describir sus funciones, que el Departamento de Investigación:

- Provee asesoría a la administración sobre materias económicas, relativas a temas operacionales, de política u otros asuntos.
- Propone al Presidente la agenda de investigación del Banco sobre políticas de desarrollo de América Latina y el Caribe, coordina su ejecución y disseminación.
- Coordina la preparación del informe sobre "Progreso Económico y Social de América Latina".
- Proporciona apoyo al Banco, en coordinación con los asesores económicos de las regiones, para mejorar la calidad del análisis económico realizado por los departamentos, mediante asesoría, participación en misiones y organización de eventos de divulgación y discusión.
- Revisa y evalúa la calidad de las investigaciones económicas financiadas por el Banco y autoriza su publicación.
- Coordina la elaboración y aplicación de una política institucional para la selección y desarrollo de los economistas del Banco.
- Mantiene contacto y colabora con las comunidades académicas y de investigación y con otras instituciones financieras internacionales, para la preparación y ejecución de la agenda de investigación y actualización de la capacidad analítica del Banco.
- Diseña y administra mecanismos de promoción de la investigación en el Banco, incluyendo la utilización de fondos para investigación y la participación de académicos visitantes.
- Representa al Banco, a discreción del Presidente, en foros económicos externos y participa en reuniones, seminarios y otros eventos en donde se discutan temas económicos de relevancia para el Banco.

Se puede obtener una descripción más pormenorizada de estas funciones en la propia página Web del Departamento en <http://www.iadb.org/oce/AboutUS.htm>

En el ejercicio de auto-evaluación efectuado por RES en el marco de la evaluación que de los EARs el Departamento ha definido, en esencia, tres grandes mercados o campos de incidencia de su actividad, el propio Banco, el mundo académico, y las autoridades políticas de los países. Considerando que los EARs no son el único producto elaborado por RES, en el cuadro 1 se presentan las principales actividades para los tres mercados definidos por dicho Departamento.

**Cuadro 1**  
**Actividades y Mercados de RES**

Actividad/ Mercado	Encerronas	SIS	Red Centro	Red Latinoamericana Banco Central y Ministerio de Finanzas	Seminarios IPES	Seminarios de Política	Red NY-Wash de Asuntos Financieros latinoamericanos	Part. En Comités de Aprobación de Proy.
Banco	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI
Académica	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO
Autoridades Políticas	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO

Es importante destacar que las actividades de RES constituyen un importante elemento en el diálogo con otras instituciones multilaterales, con los formuladores de políticas y con el medio académico, aumentando la visibilidad externa del Banco por medio de sus actividades de investigación y de asesoría a los países.

La visión de RES sobre su desempeño en los tres “mercados” mencionados es muy positiva en cuanto a los mercados académicos y de autoridades políticas y menos satisfactorio en cuanto al mercado interno, lo que se atribuye a débiles conexiones con el resto del Banco y a problemas de difusión de conocimiento, a pesar de la celebración de los seminarios de política, en lo que participan entre 30 a 40 profesionales del Banco en cada uno de ellos.

## **ANEXO II**

### **PROCESO DE PROGRAMACIÓN Y DOCUMENTO DE PAÍS**

Los Documentos de País (CPs), elaborados por los Departamentos Regionales, consolidan la visión del Banco sobre el contexto, los desafíos y las estrategias para promover el desarrollo en el mediano plazo (un período de gobierno) en cada uno de los países miembros coincidiendo con los ciclos políticos (electorales). El proceso de programación asume características bastantes similares en todas las regiones pero con algunas particularidades, principalmente en el caso del Departamento Regional 2.

El punto de partida de la programación es un término de referencia (*outline*) en el cual se listan preliminarmente los problemas y las prioridades del país. Este *outline* inicial (5 o 6 páginas) es preparado por el coordinador y el economista del país y sometido a un Comité de Revisión Gerencial - CRG. La etapa siguiente consiste en la preparación de un análisis preliminar del contexto macroeconómico, de los desafíos y de la estrategia del Banco (20 páginas), para ser discutida en el CRG. Este aprueba una versión preliminar del documento que es enviada al Comité de Programación y, una vez aprobada, es sometida a las autoridades del país. Si estas aprueban su contenido, el CP es enviado al Directorio del Banco para aprobación definitiva. El contacto con las autoridades nacionales puede darse en varios momentos, por medio de misiones, a lo largo del proceso de preparación del documento y no solo después de su aprobación por el Comité de Programación. Todo el proceso se repite aproximadamente cada tres años, dependiendo del ciclo electoral del país.

En la Departamento Regional 2, el proceso se inicia un año antes de las elecciones y la meta es producir un Documento de Diálogo de Política (PDP) poco antes de las elecciones. El PDP es elaborado a lo largo del último año de gobierno de la administración en ejercicio. Trátase de un documento interno del Departamento, donde se incorporan todas las contribuciones de los técnicos del Banco que trabajan con el país. Después de la elección y antes de la asunción se prepara una reunión con el equipo técnico del vencedor, en la cual se discuten los temas del PDP, para la cual RES es o no invitado. Después del cambio de gobierno se evalúa el resultado de la reunión y se inicia la preparación del CP. Así, en esta Región las "encerronas" son parte del proceso de programación y, por lo tanto presentan un cierto grado de coordinación de temas.

Independientemente de la forma en que son elaborados, los CP tienen una estructura básica común que incluye como partes principales: el análisis del contexto macroeconómico y de los desafíos del desarrollo, la estrategia y la agenda para el diálogo. Son documentos escritos que no tienen las características de "*papers*" académicos, ni de trabajos monográficos, sino la de informes técnicos. Incorporan como anexo los datos de la cartera en ejecución y de programas de financiamiento.

## **ANEXO III**

### **ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN**

Las principales actividades desarrolladas en el proceso de evaluación, que se han llevado a cabo con el apoyo de consultores externos son:

- Reuniones con RES para identificar su visión de las "encerronas", y ejercicio de auto-evaluación efectuado por el mismo Departamento.
- Análisis de la auto-evaluación de RES, concretada en el anexo IV, en el cual son identificados por dicho departamento los efectos observables de todas las "encerronas".
- Reuniones con grupos focales, compuestos por profesionales de las Divisiones de País y Divisiones Funcionales que participaron en el último ejercicio de programación para los países con "encerronas". Asimismo, algunos profesionales de OVE tuvieron la oportunidad de estar presentes en tres "encerronas": República Dominicana, Ecuador y Venezuela.
- Reuniones con el coordinador y/o economista de país de los 4 países C y D para los cuales no hubo "encerronas" para verificar si existe diferencia significativa en los procesos de programación entre los dos grupos de países.

Los principales temas tratados en las entrevistas y en los grupos focales han sido los siguientes: (i) demanda de los EARs por parte de los Departamentos Operativos Regionales; (ii) diseño conceptual de los EARs en cuanto a los siguientes atributos: (a) correspondencia del diagnóstico y los principales problemas del país; (b) coherencia interna; (c) consistencia entre el diagnóstico y el planteamiento estratégico; (d) sugerencias de mejoras en los EARs, en cuanto al enfoque conceptual económico y social, temas tratados, profundidad y coherencia; (iii) aspectos operativos/institucionales de los EARs en cuanto al nivel de coordinación interdepartamental, oportunidad de la realización de las "encerronas" con referencia al proceso de programación del Banco y procesos políticos en los países, rol del Departamento y de los economistas de país, lecciones aprendidas y sugerencias sobre otros usos de la información existente en los EARs; (iv) efectos de los EARs en el proceso de programación del Banco (v) efectos sobre el debate de política económica y social en los países, principalmente con relación a la adopción de las propuestas presentadas por RES.

**ANEXO IV****RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES**

4.1 Durante las semanas del 30 de Octubre y del 6 de Noviembre de 2000 se llevaron a cabo entrevistas con alguno o más de un miembro de los grupos focales compuestos para cada país por el coordinador, el economista y los profesionales de las divisiones funcionales que participaron en el último ejercicio de programación del país. También se incluyeron reuniones con el Gerente de la RE2, el Jefe de División SO2 y el Director Ejecutivo por Costa Rica. De los 10 países con Encerronas analizados por este informe, en cinco casos se tuvieron reuniones extensas con miembros de los grupos focales (Panamá, Paraguay, Venezuela, Ecuador y Trinidad y Tobago), en dos casos (República Dominicana y Costa Rica) se entrevistó a otros participantes de la Encerrona y en otros tres casos (Guatemala, Honduras y El Salvador) no se pudo llevar adelante una entrevista completa por ausencia de los coordinadores o economista de país. Las entrevistas se estructuraron sobre los cinco puntos de los términos de referencia: (i) la demanda por los EARs por parte de los Departamentos Regionales, (ii) el diseño conceptual de las EARs, (iii) aspectos operativos/institucionales de los EARs, (iv) los efectos de los EARs sobre el proceso de elaboración de los documentos de país y, (v) los efectos de los EARs sobre el debate de políticas económicas y sociales en los países, en particular, dentro de los gobiernos. Algunos de estos puntos resultaron más importantes que otros, pero también se agregaron otras respuestas y comentarios relacionados.

**1. Características de las Demandas por las Encerronas**

4.2 En todos los casos el origen de la Encerrona aparece como el resultado de una interacción entre la oferta de un “producto” representada por el interés de RES de ofrecer el mismo y la demanda de las regiones y en última instancia de los gobiernos. Las entrevistas sugieren una primera etapa en donde hay elementos de empuje por parte de RES para difundir el producto y una segunda etapa en donde se consolida una demanda intermedia por parte de la Gerencia y Jefe de División (SO2) de la Región 2, con los países también conociendo mejor el producto.

4.3 En el caso de Panamá, el proceso de decisión de inicio de la Encerrona se realizó ofreciéndole el producto a las autoridades a través del Director en el Banco y el representante que actúan como enlace. En esas reuniones se fijaron los temas a ser tratados y la realización. Las diferencias notorias en la orientación del gobierno e interés por el menú de temas de los EARs fueron marcadamente distintos entre la Encerrona de 1996 y la de 1999. En el primer caso puede decirse que existía una verdadera demanda del gobierno entrante por llevar adelante el ejercicio, mientras que en el segundo caso había una actitud más pasiva y renuente al tipo de recomendaciones que se iban a escuchar.

4.4 En el caso de Paraguay el origen de la Encerrona fue nuevamente el resultado de una interacción entre oferta y demanda. Por el lado de la oferta, RES ofreció un producto terminado y que no debía adaptarse demasiado a Paraguay. Detrás de la demanda de la Gerencia de la Región 1 estaba la idea de dar lugar a una medida de impacto y de oportunidad, pero quería armar algo con participación de varios departamentos del Banco para hacer un ejercicio de cómo veía el Banco al Paraguay, generar un diálogo y obtener una idea de lo que el país pensaba respecto de sus opciones.

**ANEXO IV****RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES**

4.5 En el caso de Venezuela la Encerrona tuvo una característica particular y es que fue realizada con anterioridad a las elecciones como un ejercicio en donde se invitaron a los equipos ministeriales de los candidatos presidenciales. La Encerrona se realizó a pedido de la Región como un ejercicio para tener una primera instancia de diálogo con las posibles autoridades de la política económica.

4.6 El caso de Ecuador fue también bastante atípico. Se inició como un proceso en donde el Represente del Banco estableció a pedido del Gobierno un acercamiento con comunidades y grupos indígenas que habían venido protagonizando hechos políticos importantes y que veían en el Banco un interlocutor válido y confiable, por el manejo de fondos y programas, con quien debatir sus problemas y políticas macroeconómicas. La peculiaridad de esta Encerrona es que se llevó a cabo con los representantes de grupos indígenas excluyéndose al Gobierno en la discusión, pero con el consentimiento del mismo.

4.7 Para el coordinador y economista de país de Trinidad y Tobago, la Encerrona provino de una iniciativa de RES en donde se le expuso a la Gerencia de la Región 3 quien estaría interesado en realizar una Encerrona y estos debieron considerarla a partir de las posibilidades, en consulta con las autoridades del país. La Región 3 quería claramente involucrarse en esta iniciativa pero ese involucramiento resultó limitado, dejándose a RES la iniciativa.

4.8 En la entrevista con la Gerencia de la Región 2 se mencionó que el producto Encerrona fue al comienzo “*supply driven*” por el economista jefe, con una integración poca adecuada en cuanto al contenido y mensaje de lo que se transmitía y asimismo con un impacto no siempre positivo sobre las actividades del resto de los departamentos. Luego la experiencia fue moviendo a las Encerronas hacia una modalidad más complementaria y cooperativa. La región inicia el diálogo, luego entra en contacto con RES y le provee el documento, ellos usan los datos de su base de datos y efectúan un análisis comparativo, luego se realiza una reunión para armonizar y finalmente se procede a la Encerrona.

**2. Diseño de las Encerronas**

4.9 En las entrevistas se requirió opiniones sobre la relevancia y calidad del diseño de las Encerronas en cuanto a la adecuación del enfoque y contenido, el uso de indicadores a nivel macro y sectorial y la correspondencia entre las hipótesis y propuestas con las particularidades del país. Al mismo tiempo se solicitaron sugerencias de mejoría para las Encerronas en cuanto al diagnóstico, enfoque conceptual, temas tratados, profundidad y coherencia. La mayoría de los encuestados aceptó la calidad del material en cuanto al uso de indicadores comparativos y los datos macroeconómicos. Al mismo tiempo en varios casos se cuestionó el diagnóstico referido al país y la selección de temas, como provenientes de hipótesis preestablecidas mientras se dejaban de lado aspectos más relevantes para el país, desde el punto de vista de los economistas de país. En este sentido se dieron varios ejemplos.

4.10 En el caso de Panamá, las Encerronas combinan el tratamiento de temas relevantes con la posibilidad de reunirse con los tomadores de decisiones tratando de generar un diálogo o debate

## ANEXO IV

## RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES

que genere un efecto de aprendizaje sobre las opciones de política económica. “Existe en general una correspondencia con los temas relevantes para el país”. La entrevista no arrojó críticas puntuales al contenido de la Encerrona pero sí algunas observaciones en cuanto al manejo de los datos comparativos y la extracción de conclusiones, en el sentido de que se utilizaban números para justificar una posición predeterminada que en la presentación parecía muy marcada. Igualmente se deslizó un comentario al hecho de usar intensivamente el *power point* y tener como única fuente los datos del Banco cuando podrían obtenerse otras fuentes, en particular respecto al tema de la pobreza. En su opinión, los temas de sostenibilidad fiscal aparecen como los más apropiados mientras que los referidos a reformas, privatizaciones y seguridad social resultan menos satisfactorios. En cuanto a la correspondencia entre las hipótesis y propuestas con las particularidades del país, se mencionó una falta de adecuación de las hipótesis y propuestas a las particularidades del país, al concentrarse en temas de reformas y más “ideologizados”. En el caso de la descentralización, en su afán por repetir la misma recomendación, RES no tuvo en cuenta que, para un país como Panamá, el tema es menos relevante por razones políticas y de geografía que en otros casos. Finalmente y de nuevo en términos generales, se indicó que el trabajo de diagnóstico de los temas de la Encerrona debía ser trabajado en mayor detalle con los involucrados la programación del país y que el enfoque debía orientarse más a evaluar opciones que a proponer una agenda de reformas.

4.11 Para la encerrona de Paraguay, volvieron a afirmarse críticas de diseño de las Encerronas. En primer lugar, se mencionó que el diagnóstico de la Encerrona fue en gran medida abstraído de algunos problemas centrales del país siendo focalizado hacia un conjunto de temas congruentes con una visión ortodoxa de la macroeconomía. En el diagnóstico se omitió un tratamiento explícito del problema de la informalidad, ignorándose el mismo para una economía que no puede ser analizada fuera del contexto de una economía informal. Se cometieron errores en realizar afirmaciones que se desprendían de la simple observación de los datos, como en el caso de calificar al proceso de ahorro-inversión como aceptable e ignorando peculiaridades sobre la forma en que las cuentas nacionales miden la inversión y su dependencia de la construcción en una economía sujeta a actividades informales e ilegales, no considerando que la inversión en maquinaria y equipo del país es muy baja. Finalmente, se señaló como sugerencia que para que las Encerronas mejoren su efectividad es primordial que exista un prediagnóstico del país por parte de economistas especializados en el mismo, para evitar que se sesgue la selección de temas (para evitar que sean temas en busca de un país, en vez de un país en busca de los temas relevantes).

4.12 En el caso de Venezuela la entrevista mostró que, en términos generales, el diseño de la Encerrona fue razonable por haberse realizado en condiciones especiales (candidatos y no Gobierno elegido) y por la relevancia de los temas macrofinancieros que se vislumbraban en ese momento. Sin embargo también se realizaron observaciones para mejorar la correspondencia de los temas con los problemas del país. En primer lugar se señaló que la Encerrona tuvo como objetivo, en el caso de Venezuela, proveer un asesoramiento macroeconómico sobre la base de problemas macro relevantes que preocupaban en ese momento, tales como la volatilidad en los mercados financieros internacionales después de la devaluación y el *default* ruso, los efectos de la volatilidad del precio del petróleo sobre la política económica venezolana, problemas reales de



**ANEXO IV****RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES**

provisión de infraestructura, educación y descentralización. La adecuación del enfoque y contenido de la Encerrona fueron considerados aceptables desde una perspectiva macro pero muy relativos y algo inadecuados en el sentido de estar más alineada con una presentación comparativa en América Latina que con los temas específicos de la economía. Esto se observa en la selección de indicadores a nivel macro y sectorial. La correspondencia entre las hipótesis y propuestas de la Encerrona y las particularidades del país fueron consideradas por lo tanto como relativas y acotadas a los problemas macro del momento. Las sugerencias de mejoría para las Encerronas en cuanto al diagnóstico son que el mismo debe provenir de una interacción más abierta con la división de país, siendo esta la que plantee el diagnóstico y luego los economistas de RES tomen los temas internacionales y realicen un trabajo de comparación e identificación de las mejores prácticas para los problemas planteados. En este proceso tienen que interactuar previamente todos los involucrados en el país. Esto cambiaría el enfoque conceptual hacia temas que se ajusten al diagnóstico de lo que son los problemas más importantes para el país desde el punto de vista del Banco y con una visión estratégica.

4.13 El caso de Ecuador vuelve a tratarse de un caso atípico, esta vez por el tipo de interacción en la que estaba excluido el gobierno y se interactuaba con los representantes de las comunidades indígenas. Tal vez en este caso el sesgo hacia los temas macroeconómicos fue más apropiado, porque la demanda original precisamente requería de la explicación de los mismos, dada la importancia del debate sobre la dolarización que se observaba en el país. Para los entrevistados, la oportunidad de esta Encerrona fue importante para transmitir explicaciones y hacer un análisis desde un punto de vista profesional que sirvió para que los indígenas le bajen el perfil a su oposición a la dolarización. Al mismo tiempo se agregaron temas de sectores de infraestructura de servicios públicos y vivienda que eran también de interés de los grupos indígenas, en tanto ellos deseaban estudiar formas de participar en el futuro en estos sectores productivos.

4.14 En el caso de Trinidad y Tobago con relación al contenido de la Encerrona se comentaron problemas con el enfoque dirigido hacia las comparaciones entre países. Por un lado, ciertas comparaciones como la de grado de avance en reformas da la impresión incorrecta de que todo está hecho, lo cual puede ser un mensaje equivocado. Es decir, la tabla de comparaciones da como resultado que el país esta mucho mejor que el promedio y eso es tomado literalmente lo cual deja vacío el debate, al tiempo que por esta vía no se descubren dónde están los problemas (que sí existen). En el mismo sentido, los datos agregados no dicen qué problemas específicos tiene el país. Un ejemplo de error es la conclusión de que el país tiene problemas de habilidades en la fuerza laboral, porque no se han revisado otras vicisitudes o especificidades del país que cambian esa imagen.

4.15 En el caso de República Dominicana se señaló, nuevamente, un sesgo hacia temas macrofinancieros y un descuido de temas de desarrollo. Mientras que por el contrario, en el caso de Costa Rica se señaló por un lado que existió una buena selección de temas y una agenda más abierta y determinada por RES y por otro lado que se dejaron de lado temas relevantes para Costa Rica que tienen que ver, por ejemplo, con la economía de los recursos naturales y el turismo, que es la principal fuente de divisas del país. Esta última inquietud fue transmitida a RES y la respuesta fue que el tema podría ser relevante pero que ellos no sabían sobre el tema.

## ANEXO IV

**RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES**

En este caso se observa nuevamente que los temas que pueden ser relevantes pero muy específicos al país (recursos naturales en Costa Rica, o informalidad en Paraguay, por ejemplo) y que no pueden ser captados por las comparaciones entre países, tienden a ser ignorados por RES en la elaboración de las Encerronas.

4.16 Para la División de Programas Sociales de la Región 2 las Encerronas llevadas a cabo por RES en la región pueden considerarse como un producto muy importante como instancia para proveer una visión integral de los problemas estratégicos del país desde una perspectiva Macro-sectorial-institucional pero que deben ser aprovechadas para dar un paso siguiente en lo que la División considera el aterrizaje desde los temas generales hacia el proceso de programación, pasando por una instancia de pre programación estratégica que ellos están desarrollando, denominada Dialogo de Agenda Social (DAS).

4.17 Desde el punto de vista de la División, las Encerronas son un buen producto en cuanto a contenido y formato, intentando ubicar al país en una comparación desde donde salen temas relevantes y con un diagnóstico que provoque la reacción de las autoridades. Tal vez son demasiados los temas que se cubre y existe una sobrecarga en lo que se quiere transmitir. No hay problemas con que la Encerrona repita los temas de país en país puesto que el análisis comparativo es una de sus ventajas y son útiles para todos los que interactúan. La ventaja de la Encerrona es que sigue una estrategia de *shock* en el debate y que no se entra en detalle. En este sentido las Encerronas no deberían bajar a temas puntuales dentro del sector social (como por ejemplo discutir si el sistema de incentivos de los maestros es el correcto) porque para eso estamos los que conocemos mejor los temas. Por eso el contenido de las Encerronas podría revisarse para hacerse menos pesado pero no al punto de extenderse hacia abajo en los temas. Discutir temas de arquitectura macrofinanciera y el micro incentivo de los maestros en una Encerrona es un poco demasiado extenso y pesado.

4.18 Finalmente en varias entrevistas se mencionó las características de la presentación en PowerPoint como conteniendo demasiados números y difícil de seguir. A algunos les resultó una exposición muy vibrante y entusiasta. Otros la señalaron como casi un *show* personal que impresiona aún cuando no se entienda mucho.

**3. Aspectos operativos e institucionales.**

4.19 Esta sección cubre las respuestas obtenidas en relación a la coordinación interdepartamental para la preparación y presentación de las Encerronas, el rol de RES y de los coordinadores/economistas de país. La evidencia que surge en estas entrevistas es la de una fuerte descoordinación, que si bien se ha atenuado en el tiempo muestra serios problemas operativos e institucionales. Estas visiones de la necesidad de coordinación deben cotejarse con el cuestionamiento a la idea de coordinación expuesta en la entrevista con RES, lo que muestra un problema más grave de interpretaciones de roles institucionales.

4.20 En el caso de Panamá hubo cierta evolución positiva si se tiene en cuenta de que en la primera Encerrona los economistas de país no fueron invitados a discutir los temas a presentarse.

## ANEXO IV

## RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES

La entrevista mostró que en la primera Encerrona más bien existió una actitud aislacionista por parte de RES. El caso de Panamá muestra una pobre coordinación y abona la hipótesis de que RES no tenía intenciones de interactuar con los responsables de la programación del país. Las lecciones sugeridas son que la coordinación debe introducirse ex ante en el diseño y elaboración de la Encerrona y la sugerencia es que se tome en cuenta la visión de los economistas del país en particular para evitar que se cometan errores de apreciación o se hagan afirmaciones y propuestas de agenda que no van a beneficiar al diálogo con el país.

4.21 En el caso de Paraguay, según la entrevista, la idea original del Gerente de la Región, que disparó la demanda por la Encerrona y que involucraba una interacción departamental, se enfrentó con la intención de RES de ofrecer un producto terminado, prevaleciendo este último enfoque. En realidad tanto los economistas como los expertos departamentales del país estaban trabajando en la idea original cuando “en medio del proceso se cambió de idea”. “El economista jefe hizo un planteamiento en el sentido de que lo que se estaba haciendo no tenía nada que ver con la experiencia en Centroamérica”, mientras que “la visión del grupo focal era que se debía hacer más diagnóstico sectorial y global incluyendo respuestas posibles de política económica”. Finalmente prevaleció la posición del economista jefe y “la Región se retiró” de la elaboración y se decidió “hacer un *show* dentro de una visión ortodoxa” (sic).

4.22 En la realización de la Encerrona de Paraguay participaron todos los economistas y expertos pertenecientes a la Región en forma pasiva, no porque no se quisiera participar más sino por la forma en que se organizaba la exposición “no había oportunidad ni tiempo para debate” aplicándose esto también especialmente al gobierno que permaneció en silencio durante toda la exposición y después casi no realizó preguntas. A la pregunta sobre si las dudas o inconsistencias observadas en algunas observaciones o hipótesis de la Encerrona comentadas antes en la sección sobre diseño, como en el caso del ahorro e inversión agregados, le fueron expresadas a RES durante o después de la Encerrona, se mencionó que “se le alcanzó a decir al economista jefe durante el almuerzo posterior a la Encerrona” pero no hubo de su parte interés comentario o intención de aclarar eso más adelante.

4.23 En la visión manifestada, la principal lección del caso Paraguay es que los problemas de coordinación en la elaboración y posterior seguimiento de los resultados de la Encerrona caen dentro de la responsabilidad de RES por su manifiesta intención de no permitir una interacción más abierta con los departamentos y de ignorar contribuciones posibles para darle a la Encerrona un contenido más relevante para los problemas del país.

4.24 En cambio, en el caso de Venezuela existió coordinación interdepartamental, dado que el rol de RES fue el de preparar la exposición general, los temas macro y temas como la educación, mientras que la Región participó en el tema de descentralización. Sin embargo se señaló explícitamente que las lecciones aprendidas en el caso de la Encerrona de Venezuela son que se requiere una mayor coordinación temática y que se debe evitar que la Encerrona sea una actividad en donde RES va y expone lo que piensa independientemente de labor del Banco.

## ANEXO IV

## RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES

4.25 En el caso de Trinidad y Tobago se señalaron nuevamente problemas de coordinación. Para los entrevistados, una Encerrona útil tiene que tener un proceso previo de preparación dentro del Banco en donde se interactúe a un nivel más profundo. También tiene que contemplar tener un informe antes que, o además, la presentación en *PowerPoint*. La Encerrona tiene que ser un producto del Banco y no de un departamento. El problema de coordinación tiene que ver según los entrevistados con la historia del Banco. “La gente de RES cree que ellos son mejores economistas que el resto y que no debería escuchar lo que presumiblemente debe ser incorrecto”.

4.26 El caso de Ecuador debe ser analizado con cuidado por su peculiaridad, pero muestra cierta coordinación en la elaboración y realización de la Encerrona, debido a que RES se encargó de la presentación de temas macroeconómicos y el economista de país de la exposición de los proyectos. En el caso de Costa Rica existió una reunión previa en la que RES presentó el contenido del EAR y se recogieron observaciones y comentarios.

4.27 El tipo de coordinación sugerido por la División de Programas Sociales de la Región 2 es diferente y se ajusta a su visión de como deben evolucionar las Encerronas. Para que la Encerrona sea efectiva se debe pensar, integralmente, en “el próximo paso” que consiste en un análisis más selectivo y estratégico del gasto social desde una visión estructural y multisectorial. La Encerrona debe proveer el marco de arranque. La División está trabajando en lo que considera hacer “aterrizar” la Encerrona hacia esos temas a través del DAS, que toma de la Encerrona la característica misma de Encerrona hecha al más alto nivel incluyendo los responsables de comunicación dentro del gobierno. Para ello la División retoma los temas y los datos de RES dándole contenido preciso y comenzando el aterrizaje hacia las labores operativas pero obteniendo primero una visión integral y estratégica (DAS). Este proceso no ha sucedido hasta el momento por falta de coordinación y porque en la Encerrona misma se deben proponer reuniones de carácter operativo que sigan el proceso. En su comienzo la Encerrona aporta en lo que mejor sabe trabajar RES que es en comparativa, estrategia y comunicación de políticas, aportando una “coreografía” que debe ser aprovechada para pasar a reuniones de carácter operativo.

4.28 Finalmente según la opinión de la Gerencia de la Región 2, la experiencia de los años recientes muestra que RES ha tendido a funcionar independientemente del resto y con el tiempo se le ha pedido mayor complementariedad. Este proceso debe continuarse porque sino las Encerronas conducen a una situación insatisfactoria. RES quiere dar “*policy advice*” a los gobiernos en forma independiente olvidándose que son parte del Banco. Si esto se corrige se podrá obtener el potencial de RES que le ha dado al Banco una opinión en materia económica que antes no tenía.

## ANEXO IV

## RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES

## 4. Contribución de las Encerronas al proceso de programación del país

4.29 Esta sección resume la opinión de los entrevistados sobre la contribución de las Encerronas en el proceso de programación del país y de los documentos de país teniendo en cuenta las ventajas o dificultades para insertar las hipótesis/propuestas obtenidas de las Encerronas.

4.30 El proceso de programación en la Región 2 se inicia un año antes del cambio de gobierno y es liderado por la oficina en el país. Se inicia un diálogo con cada uno de los sectores del Banco, se reciben *inputs* de los distintos funcionarios involucrados en el país y se tiene un documento (PDP) preparado un mes antes de las elecciones. Luego se programa una reunión con los equipos de transición que incluyen al presidente y a los equipos económicos. Esa es una reunión de un día que es abierta por temas e información y contempla el informe de diálogo. En este esquema se inserta la Encerrona. El equipo de RES prepara una presentación desde una perspectiva internacional mientras que el equipo del país lo hace desde una perspectiva sectorial. Después de un mes de la asunción se realiza una evaluación de la reunión con el gobierno y a partir de ahí se empieza a preparar el informe o documento de país. Las Encerronas son instrumentos muy positivos para este proceso, porque permiten desarrollar la relación con el país a partir de un diálogo fluido sobre una agenda relevante de temas. La Encerrona funciona bien con los países chicos que requieren de un enfoque integral que incluyan aspectos macroeconómicos y sectoriales. En cambio para los países grandes deben tener un enfoque más sectorial y especializado. Este último es el caso de México en donde este año se realizó una Encerrona concentrada exclusivamente en temas de política social.

4.31 Desde el punto de vista de la División de Programas Sociales de la Región 2, la División se ha movido a partir de las experiencias de las Encerronas a tener su propia Encerrona en el área social que sea más una actividad de pre-programación que la Encerrona del RES y que opere como una *interface* entre la Encerrona general y el proceso de programación, reteniendo aspectos similares a la Encerrona en cuanto a *timing* (nuevo gobierno), presentación de *power point* para motivar diálogo y pensamiento estratégico, contenido que aterriza en servicios (contexto, trazos comunes, sectores sociales, servicios de SO2), ayudas memorias de los resultados, y especialistas sectoriales que continúan el dialogo a nivel de proyecto luego del evento. En la visión de SO2 este desarrollo muestra que el desarrollo de las Encerronas ha ido modificando los productos dentro de la programación regional hacia productos más estratégicos como la Encerrona de RES, dando lugar a otras Encerronas que se integran más directamente con la programación.<sup>25</sup> En opinión de SO2 la mejor Encerrona como experiencia y embrión de lo anterior (incluyendo el DAS) ha sido la de Guatemala.

<sup>25</sup> "Diálogo de Agenda Social (DAS), *Brief for CRG*", February 4, 2000. RES2/SO2.

**ANEXO IV****RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES**

4.32 En el caso de Panamá, la Encerrona de 1999 tuvo muy poca relevancia y efecto positivo para el proceso de programación en lo temático, por el rechazo de las autoridades a los contenidos y orientación de la Encerrona. En sí fue perjudicial para el proceso de programación al dañar el diálogo. Lo contrario ocurrió en la Encerrona de 1996, donde existía de antemano un gobierno dispuesto a comprar el discurso y la acción detrás de la Encerrona.

4.33 Desde el punto de vista de los entrevistados en el caso de Paraguay la experiencia es que en el estado en que la misma fue realizada en ese país “no se le puede acreditar ningún efecto sobre el proceso de programación del país”. En su opinión este es un proceso mientras que la Encerrona es un suceso independiente.

4.34 En el caso de Venezuela la entrevista arrojó una visión muy clara en el sentido de que la Encerrona tiene muy poco que ver con el proceso de programación de país. El objetivo de la Encerrona de Venezuela es percibido como el de un evento de asesoramiento macroeconómico y un ejercicio con poco impacto ulterior. La opinión es que si la Encerrona se ve como un ejercicio de brainstorming con elementos mediáticos y para generar discusión y debate, puede en cierto sentido ir en forma independiente del proceso de programación. Pero si lo que se quiere es crear una verdadera instancia de diálogo constructivo de política entonces tiene que plantearse en términos de la programación del país con el ejercicio de diagnóstico previo por parte de la Región. Para los economistas involucrados en el proceso de programación la Encerrona dejó poco para aprender dado el escaso diálogo que generó.

4.35 La independencia de la Encerrona respecto del proceso de programación también se observó en la entrevista del caso de Ecuador, si bien por las características atípicas de la misma. Lo mismo se verificó en el caso de Trinidad y Tobago, si bien en este caso se señaló una pobre experiencia de coordinación entre la Encerrona y la programación.

**5. Contribución de las Encerronas al diálogo de país**

4.36 La última de las dimensiones tratada en las entrevistas tiene que ver con la contribución de las Encerronas al proceso de diálogo entre el Banco y el país y entre los miembros del Gobierno y del Banco que intervienen en el planeamiento estratégico. Los canales de diálogo son diversos y las Encerronas son una instancia visible de generar ese diálogo. La influencia de las Encerronas sobre el debate y las decisiones de política económica y social requiere una consulta a los participantes de los Gobiernos que no existe (o sólo se halla disponible en 4 cuestionarios realizados, de los cuales sólo 2 son relevantes para este estudio). Las siguientes apreciaciones surgen de las entrevistas a los grupos focales y demás funcionarios o profesionales que participaron del proceso.

4.37 En el caso de Panamá, la entrevista reveló una experiencia con resultados diametralmente opuestos en la calidad de las Encerronas como instrumento de diálogo. Ello es así por los diferentes contextos políticos en que fueron llevadas a cabo, presentándose en las dos el mismo lenguaje temático y produciendo resultados opuestos. En la Encerrona de Octubre de 1996 se hizo una presentación ante un presidente y un gobierno pro mercado y reformas estructurales con

## ANEXO IV

**RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES**

una “demanda” clara por el tipo de mensaje de la Encerrona, generándose efectos positivos y complementando la programación. En cambio en la Encerrona de Agosto de 1999 ocurrió lo contrario al enfrentarse a un presidente y un gobierno con un discurso de ataque a la pobreza y pro gasto público y hostil a políticas pro mercado y reforma. El mismo mensaje produjo un efecto muy contraproducente, no solo por el enfrentamiento en la propia Encerrona sino por la virtual ruptura del diálogo con las autoridades en los siguientes 6 meses que debió recomponerse lentamente. Por este motivo el contenido de la Encerrona fue inadecuado porque no midió los efectos negativos, a pesar de que RES fue advertido de lo que iba a suceder, debiéndose haber estudiado como interactuar con el gobierno en esa instancia a través de señalarle opciones o disyuntivas que les hicieran ver mejor las políticas disponibles para los objetivos que ellos se planteaban. Esto se dice independientemente de la vigencia de los temas tratados, que pueden haber sido correctamente planteados según la visión de RES, pero adolecieron de una visión estratégica de la Encerrona misma. Las ventajas y desventajas de las hipótesis, propuestas y recomendaciones quedan ilustradas claramente en un mismo país (Panamá) en un lapso de tres años cuando se tiene que enfrentar dos gobiernos de signo antagónico y se hacen las mismas recomendaciones, en un tono de propuestas de reforma, que recogen a su turno adhesiones y rechazos abiertos. Es probable que en este cambio de resultados haya existido cierta o influencia negativa de la experiencia de 1996. Por ejemplo, la propuesta de reducir aranceles fue sobrecumplida por aquel gobierno y en 1999 la tendencia a una reacción opuesta, en parte por la base de grupos de interés que apoyaban al gobierno, movió el péndulo en sentido contrario.

4.38 En el caso de Paraguay se señaló que la Encerrona no tuvo reacción del Gobierno y un efecto nulo sobre el diálogo de país. Los eventos político-institucionales posteriores hubieran diluido completamente cualquier posibilidad en este sentido aún si la Encerrona hubiera tenido algún efecto, que no tuvo. Por el contrario la organización en Washington de la visita de una comitiva del gobierno y de la cámara de diputados y senadores tuvo un impacto muy importante en el diálogo y en la evaluación conjunta y estratégica con el Gobierno sobre diferentes temas en el Paraguay, participando de esta actividad los departamentos y economistas del Banco con experiencia en Paraguay.

4.39 En el caso de Venezuela, se mencionó que fue algo contraproducente que se organizara con un foco casi exclusivo en la exposición del Economista jefe, dado su pasado en la política económica venezolana, lo que no favorecía al diálogo. En términos más generales se mencionó como algo peligroso para el Banco dejar ir a RES sólo a las Encerronas fuera del contexto de diálogo y programación con el país. Las Encerronas generan expectativas e ideas de estrategias del Banco que no se corresponden con la labor de programación de las regiones. También se expresaron dudas, en base a la experiencia del caso venezolano, sobre si era apropiado realizar las Encerronas en una instancia pre electoral.

4.40 En el caso del Ecuador y teniendo en cuenta su peculiaridad, se puede decir que la Encerrona intentó favorecer lateralmente al diálogo de país, al abrir un canal de comunicación con un importante sector de la sociedad con el que el Gobierno tenía dificultades para explicar la coyuntura y estrategia de la política macroeconómica. Esto no impidió dificultades ulteriores en materia política entre los indígenas y el Gobierno, al punto que este le solicitó al Banco (y este a

**ANEXO IV****RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS A LOS GRUPOS FOCALES**

su vez a la Región 3) de que se suspenda el diálogo con los indígenas por la posición dura que estos estaban llevando a cabo contra las instituciones. Para Ecuador existe una evaluación realizada por RES que avala una percepción favorable de la misma. De los 8 cuestionarios enviados, se contestaron 5 y todos ellos afirman estar “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la pregunta/afirmación de que la Encerrona logró abrir espacios de diálogo entre el Gobierno y el Banco.

4.41 En el caso de Trinidad y Tobago se volvió a verificar una visión negativa del efecto de la Encerrona sobre el diálogo con el país. Valorándose el diálogo como un proceso, el suceso de la Encerrona de ir y provocar ideas y después irse le da un carácter de poca utilidad para el diálogo, en particular porque hubo poca coordinación y se habla más que se interactúa. El uso de muchos datos agregados, volcados en un lapso muy corto, evita los temas específicos del país e inhibe el diálogo.

4.42 En cambio, para la Gerencia de la Región 2, las Encerronas son instrumentos muy positivos porque permiten desarrollar la relación con el país a partir de un diálogo fluido sobre una agenda relevante de temas. Debe tenerse presente que la Encerrona funciona bien con los países chicos que requieren de un enfoque integral que incluyan aspectos macroeconómicos y sectoriales. En cambio para los países grandes deben tener un enfoque más sectorial y especializado. Este último es el caso de México en donde este año se realizó una Encerrona concentrada exclusivamente en temas de política social (que no se evalúa en este informe).

4.43 También para SO2 el elemento de diálogo se potencia con la Encerrona, pero desde su posición sólo si se acopla a la Encerrona de RES una extensión hacia el DAS. Esto sin embargo ha funcionado sólo en algunos casos como Guatemala.



## ANEXO V

**CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAÍS Y PROGRAMA OPERATIVO  
TRINIDAD Y TOBAGO**

<b>Encerrona Octubre de 1997</b>	<b>Documento de País Julio de 1997</b>	<b>Lista de Proyectos Documento de País 1997-99</b>	<b>Operaciones aprobadas por Sector 1998-2000</b>
<p><b>Diagnóstico:</b> Crecimiento modesto, desempleo, inflación estabilizada, situación fiscal consolidada, importantes reformas estructurales realizadas (comercio, impuestos y privatización), población educada, mercado financiero adecuado.</p> <p><b>Problemas:</b> inadecuada integración a la economía mundial, problema de volatilidad, pérdida de competitividad y baja educación superior</p> <p><b>Propuestas:</b> aumentar liberación del comercio, mejorar la recaudación fiscal para permitir bajar los aranceles para promover la competitividad, énfasis en la educación universitaria, regulación de servicios públicos privatizados.</p>	<p><b>Diagnóstico:</b> prolongada disminución de la renta per capita, persistencia de problemas económicos estructurales y elevados niveles de desempleo y pobreza. Dependencia del petróleo y del gas genera problema económico estructural.</p> <p><b>Propuestas:</b> (1) lograr el crecimiento económico sostenible a través de aumento de la tasa de acumulación de capital fijo, aumento de la acumulación de capital humano (educación secundaria y salud) y diversificación de la economía (agricultura, turismo, manufactura), (2) Reducción de la pobreza y desempleo, a traves de crecimiento económico y diversificación productiva: (3) Mejorar la eficiencia del sector publico y (4) Mejoría del Manejo de Recursos Naturales.</p>	<p><b>Programa de Inversión</b></p> <p><b>Agrícola;</b></p> <p><b>Programa de Desarrollo</b></p> <p><b>Turístico;</b></p> <p>Programa de Educación Secundaria; Programa de Reforma del Sector Social; Programa de Desarrollo de Microempresa; Programa de Fortalecimiento de los gobiernos locales; Programa de Manejo de Residuos de petróleo; Programa Nacional de Saneamiento;</p> <p><b>Programa Nacional de Manejo de Residuos Sólidos;</b></p>	<p>Total del Periodo en US\$ millones</p> <p>Comunicaciones 1</p> <p>Educación 1</p> <p>Des. Urbano</p> <p>Microempresas</p> <p>Moderniz. Estado</p> <p>Otros</p> <p>Turismo</p> <p><b>TOTAL</b> 1</p>

Los contenidos de la encerrona y del documento de país son bastante distintos, el primer con un enfoque mas macro y el documento de país con enfoque más estructural, mayor importancia a la integración con la economía mundial por parte de la encerrona, sugerencia de principales direcciones de reforma no necesariamente antagónicas pero con enfoques diferentes.

## **ANEXO V**

### **CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERA**

Entre las propuestas de la encerrona y las operaciones aprobadas, el único tema similar es la educación. Sin embargo el enfoque es totalmente distinto. La énfasis de la encerrona es con relación a la educación pos secundaria y, la operación aprobada es para la mejoría de la educación secundaria.

Entre 1998 y 2000, entre las operaciones aprobadas la única que ha sido préstamo es el Programa de Educación Secundaria. Todas las otras operaciones son cooperaciones técnicas.

## ANEXO V

## MARCO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

## PARAGUAY

Encerrona Septiembre de 1998	Documento de País Abril de 1998	Lista de Proyectos Documento de País 1998-1999	Operaciones aprobadas por Sector 1998-2000																								
<p><b>Diagnóstico:</b> Control de la inflación, baja la interna, economía ha perdido mismo, a pesar de las inversiones y, altos niveles de pobreza. Crecimiento educativo lento y gran informalidad.</p> <p><b>Problemas:</b> Agricultura ha perdido mismo y el comercio esta en declive. En bienes públicos lo que disminuye la productividad. Educación: bajo numero de promedio de educación y pocos llegan allá de la primaria.</p> <p><b>Propuestas:</b> 1) aumentar la provisión de estructura, a través de privatización, municipalización de los servicios urbanos (centralización) y aumento de la provisión del gobierno central. 2) aumentar inversiones en educación con crecimiento del usuario, autonomía al proveedor (escuela tomando decisiones operativas y el gobierno central pagar por lo producido y fijar estándares. 3) Política social: Reforma pensional a través de capitalización individual. Para enfrentar la vulnerabilidad frente a la crisis mundial (económica y financiera), hay que retomar el rol fiscal, capitalizar el Banco Central y superar la crisis bancaria</p>	<p><b>Diagnóstico:</b> Bajas tasas de crecimiento económico por el agotamiento de la frontera agrícola y deceleración del crecimiento agrícola con fuertes consecuencias sociales al profundizar los problemas de subempleo y el desempleo y ampliación del sector informal. El crecimiento también se vio inhibido por problemas fiscales, monetarios y externos</p> <p><b>Propuestas:</b> Desarrollo y modernización de la estructura productiva, continuación de la modernización del Estado y reforma de los sectores sociales y, desarrollo del sector rural.</p> <p><b>Principales áreas estratégicas de intervención:</b> apoyo a educación preescolar y primaria, infraestructura, física, consolidación de las reformas del sistema financiero, consolidación de los logros de control de la inflación, a través de la ampliación de la base tributaria y racionalización del gasto público, descentralización cautelosa de la provisión de los servicios sociales, programa de atención primaria de salud.</p>	<p>Programa de Desarrollo de la Pequeña Finca Algodonera;</p> <p><b>Programa de Preinversión;</b></p> <p>Programa de Competitividad de Mercados de las PyMES;</p> <p>Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal;</p> <p>Programa Nacional de Caminos Rurales II;</p> <p>Tecnificaron y Diversificación Agrícola.</p>	<p>Total del Periodo en US\$ millones</p> <table><tr><td>Agricultura</td><td>35,9</td></tr><tr><td>Educación</td><td>42,3</td></tr><tr><td>Industria</td><td>1,3</td></tr><tr><td>Inver. Social</td><td>35,5</td></tr><tr><td>Microempresas</td><td>0,7</td></tr><tr><td>Modern. Estado</td><td>22,9</td></tr><tr><td colspan="2"><b>Preinversión</b></td></tr><tr><td></td><td><b>5,0</b></td></tr><tr><td>Protección Amb.</td><td>8,3</td></tr><tr><td>Otros</td><td>0,</td></tr><tr><td>Transporte</td><td>167,0</td></tr><tr><td><b>TOTAL</b></td><td><b>319,7</b></td></tr></table>	Agricultura	35,9	Educación	42,3	Industria	1,3	Inver. Social	35,5	Microempresas	0,7	Modern. Estado	22,9	<b>Preinversión</b>			<b>5,0</b>	Protección Amb.	8,3	Otros	0,	Transporte	167,0	<b>TOTAL</b>	<b>319,7</b>
Agricultura	35,9																										
Educación	42,3																										
Industria	1,3																										
Inver. Social	35,5																										
Microempresas	0,7																										
Modern. Estado	22,9																										
<b>Preinversión</b>																											
	<b>5,0</b>																										
Protección Amb.	8,3																										
Otros	0,																										
Transporte	167,0																										
<b>TOTAL</b>	<b>319,7</b>																										

## ANEXO V

## CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERA

Observación: Visiones y objetivos diferentes si bien no antagónicos. La Encerrona más macro y pro reforma. El CP más dirigido a problemas estructurales del país (ej. informalidad). La Encerrona proponiendo reformas ambiciosas que en muchos casos no tienen contrapartida precisa en las actividades de programación de proyectos de préstamos.

Las dos operaciones que son relacionadas con temas de la encerrona son las de educación y de administración fiscal. Las operaciones con un total de préstamos de 46 millones representan alrededor de 14% del total de operaciones aprobadas en el período de educación, un aspecto importante que la encerrona no lleva en consideración es que Paraguay es bilingüe lo que significa diferencias sustantivas en gastos de entrenamiento e maestro y mismo del propio aparato institucional. El otro aspecto es que la encerrona considera bastante negativo en el hecho de que la mayor parte del presupuesto de educación se va a pagar salarios. Por otro lado el proyecto considera esta característica propia a países con el nivel de desarrollo de Paraguay. El proyecto de administración fiscal es más de fortalecimiento de los mecanismos administrativos y operativos de recaudación tributaria y control de gastos. La encerrona además de una mayor eficiencia en la recaudación fiscal se propone un cambio en la propia estructura de los impuestos.

## ANEXO V

## CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

## COSTA RICA

Encerrona Marzo de 1998	Documento de País Agosto de 1999	Lista de Proyectos Documento de País 1999-02	Operaciones aprobadas por 1998-2000
<p><b>Diagnóstico:</b> Economía estable, con bajo desempleo, inflación moderada, buena distribución de ingresos, logros en educación y baja mortalidad. Pero hay desaceleración del crecimiento, inversión inestable y nivel de pobreza constante</p> <p><b>Problemas:</b> Problema fiscal: gastos procíclicos, inversión publica baja, deuda publica alta, baja calidad de las instituciones fiscales. Sesgo inadecuado hacia al financiamiento interno pues la deuda externa esta mejor calificada que la interna. Sistema de seguridad social es una bomba de tiempo. Capital Humano crece lentamente debido a que el gasto en educación es razonable pero desbalanceado entre primaria y terciaria con problemas de eficiencia. Falta de Reformas Estructurales como apertura comercial, reforma tributaria y financiera inadecuadas, falta privatización, reforma laboral</p> <p><b>Propuestas:</b> Cambiar deuda interna por externa, reforma pensional, aumentar privatizaciones, reforma educativa, a través de descentralización con fortalecimiento del usuario, autonomía al proveedor y redefinición del rol del Estado, disminuir el escalonamiento de los aranceles, privatizar bancos estatales, mejorar supervisión bancaria, reforma tributaria, reforma laboral para haber mas flexibilidad de despido</p>	<p><b>Diagnóstico:</b> Indicadores sociales mejores que sus pares, crecimiento estable pero en desaceleración causado por la lentitud de la implementación e las reforma, las cuales propician un aumento en la productividad de los factores de producción.</p> <p><b>Propuestas:</b> Consolidar reformas estructurales, modernizar infraestructura, fortalecer capital humano y promover actividades generadoras de divisas.</p>	<p>Reforma del Sector Financiero; Regularización Catastro y Registro; Mejora en la eficiencia del gasto social; Reformas Estructurales Energía y Telecomunicaciones; Proyecto Piloto de Modalidades Alternativas de Servicios Educativos; Reformas Estructurales Area Fiscal; Programa para Alcaldía de San José.</p>	<p>Agricultura CyT Educación Energía Industria Inversión Social Microempresa Modera. Estado Otros Pretor. Amb. Salud Saneamiento 0,11 Transporte</p> <p>TOTAL</p>

Observación: Visiones y objetivos algo similares pero con diferencias en los tópicos y en la interpretación de las reformas

Existe solamente una operación que tiene alguna vinculación con las propuestas de la encerrona que es una cooperación técnica US\$ 20 mil para el estudio de un BOT para la planta de tratamiento de aguas servidas de San José.

## ANEXO V

## MARCO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

## HONDURAS

Encerrona Julio de 1998 (antes Mitch)	Documento de País Octubre de 1999 (pos Mitch)	Lista de Proyectos Documento de País 1999-2001	Operaciones aprobadas por Sect 1998-2000	
<p><b>Diagnóstico:</b> Crecimiento económico insuficiente debido a insuficiente inversión, poca productividad y lento crecimiento de la educación.</p> <p><b>Problemas:</b> Reformas lentas, aranceles demasiado escalonados, sobre endeudamiento publico, serios problemas de supervisión bancaria, poca descentralización y poca descentralización.</p> <p><b>Propuestas:</b> 1) Mayor apertura comercial, a través de una estructura más simple de aranceles, eliminar créditos garantizados, privatizar bancos estatales y mejorar supervisión, 2) Permitir la participación del sector privado y de los principios en las inversiones de manera reducir la deuda publica, descentralización política, reforma institucional, salud y educación. La reforma en educación en base a la descentralización, fortalecimiento del municipio, autonomía del proveedor y definición del rol del gobierno, flexibilizar el mercado laboral y reforma del sistema pensional.</p>	<p><b>Diagnóstico:</b> El huracán Mitch causó una devastación generalizada de la infraestructura, la capacidad de producción, la agricultura, las escuelas, los centros de salud, las viviendas, mobiliario y pertenencias personales, además de las pérdidas humanas. Por lo que el BID reorientó su programa de desarrollo económico y social hacia la reconstrucción y transformación de la economía hondureña.</p> <p><b>Propuestas:</b> Apoyar la preparación y ejecución del Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional; Promover la cooperación financiera y técnica internacional; Asignar los limitados recursos concesionales disponibles al apoyo del gasto público en sectores sociales, la reconstrucción de sistemas de agua potable y alcantarillado, de viviendas y de obras viales. Es necesario para el desarrollo del plan, la disponibilidad de recursos concesionales y el fortalecimiento institucional de las unidades responsables de la ejecución del proyecto.</p>	<p>Inversión en Agua y Saneamiento; Emergencia Infraestructura Vial y Agua; Programa de Transición y Protección Social; Programa de Vivienda Pos Huracán; Rehabilitación y Sostenib. Vial II; Modernización del Poder Legislativo; Rehabilitación Sistema Eléctrico; Préstamo Poder Judicial; Programa de Vivienda; Programa de Reforma del Sector Salud; Fort. Inst. Sector Educaron; Infraestructura Sector Rural; Programa de Desarrollo Comunitario; Desarrollo del Area del Sula.</p>	<p>Agricultura 30,0 Educación 23,1 Forestación 0,1 Des. Urbano 75,6 Industria 2,7 Inver. Social 178,5 Microempresas 2,0 Moder. Estado 22,8 Otros 1,2 Preinversión 12,0 Prot. Amb. 0,1 Salud 36,1 Saneamiento 27,6 Transporte 27,6</p> <p>TOTAL 440,9</p>	

Observación: Visiones y objetivos diferentes en gran parte por el drástico cambio de escenario debido al huracán Mitch.

El proyecto de Reorganización Institucional de los Servicios Básicos del Sector Salud y el proyecto de Educación Básica, representando 13% del financiamiento del Banco en el periodo considerado corresponde a los principios básicos de la encerrona para el sector salud y el sector educación en lo que se refiere a apoyar la descentralización de los servicios.

## ANEXO V

## CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

## VENEZUELA

Encerrona Octubre de 1998	Documento de País Octubre de 1999	Lista de Proyectos Documento de País 1999-2000	Operaciones aprobadas por S 1998-2000
<p><b>Diagnóstico:</b> Alto nivel de ingreso/capita, moderada concentración de ingresos, buena infraestructura y grandes logros sociales. Sin embargo, fuerte deterioro de la situación económica, inflación alta y educación es un problema grave.</p> <p><b>Problemas:</b> Es de los países más volátiles y por ello crece menos, pobreza aumenta, hay mayor desigualdad y poco progreso educativo. Apertura comercial profunda pero algunos aranceles se han elevado. Reforma financiera: grandes avances pero falta supervisión, normas prudenciales, redefinición de la banca publica y desarrollo de un mercado bursátil. Recaudo fiscal bajo. Falta profundizar privatizaciones. Falta profundizar reformas en el mercado laboral para tornarlo más flexible</p> <p><b>Propuestas:</b> Privatizar agua y eliminar monopolio de distribución de hidrocarburos. Pacto par la estabilidad: Política monetaria y cambiaría: adopción de tipo de cambio irreversiblemente fijo, legalización de los depósitos en dólares. Normas fiscales: equilibrio fiscal en base a contribución petrolera fija, mejorar el recaudo tributario, impuesto de renta más progresivo y ampliar la base del IVA, incluyendo la etapa de distribución del minorista. Normas laborales se fijan salarios en dólares, reforma de la seguridad social, reducción salarial mediante contratación colectiva. Descentralización: reformar transferencias, descentralizar fuentes tributarias Estados, concluir la descentralización de competencia,</p>	<p><b>Diagnóstico:</b> basado en la diversificación de la economía, uso eficiente de los recursos petroleros, manejo macro prudente, desarrollo regional y descentralización, combate a la pobreza y mejora en la prestación de servicios sociales</p> <p><b>Propuestas:</b> Modernización del Estado y las finanzas públicas Aumento de la productividad y competitividad de los recursos no petroleros y diversificar la economía Reducción de la pobreza mediante el desarrollo del capital humano y acceso a los servicios sociales básicos. Promoción regional y equilibrio territorial fortaleciendo la sociedad civil, mejorar la prestación de servicios de gobiernos regionales y locales.</p>	<p>Oficina de Deuda Pública; <b>Programa Fiscal de Emergencia;</b></p> <p>Reforma Sector Público Preinversión; Reforma Sistema Judicial Penal Titulación y Registro de Tierras; Crédito a Microempresa; Programa Forestal; Control del Nivel del Lago Valencia; CONICIT II Niños en Situación de Riesgo Social; Capacitación Laboral; Fondo Unico Social; Convivencia y Seguridad Ciudadana; Desarrollo Armónico del Oriente; Plan de Desarrollo del eje Orinoco-Apure y del eje occidental.</p>	<p>Total del Periodo en US\$ millones</p> <p>Agricultura CyT Educación Energía Industria Inv. Social Moder. Estado Prot. Amb. Otros Salud</p> <p>TOTAL</p>

## ANEXO V

## CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

Encerrona Octubre de 1998	Documento de País Octubre de 1999	Lista de Proyectos Documento de País 1999-2000	Operaciones aprobadas por S 1998-2000
<p>permitir endeudamiento subnacional controlado, fortalecer instituciones estatales/municipales. Reforma educativa: descentralización, fortalecimiento del usuario, autonomía al proveedor y redefinir el rol del Estado. Falta: equilibrar el gasto público en favor de la educación básica y secundaria, efectuar exámenes nacionales, promover la descentralización a nivel de la escuela con mayor rol al director y control de la comunidad sobre el director, mayor evaluación de maestro y profesores. Universidades gastan mucho y producen poco. Debe financiar resultados, asignación de recursos por graduados, incentivos a docentes por desempeño, incrementar el aporte privado al financiamiento de las universidades mediante el cobro de matrícula acompañado de un sistema de crédito estudiantil.</p>			

Observación: Visiones y objetivos diferentes sí bien no antagónicos. Poca coordinación temática con la Encerrona proponiendo reformas ambiciosas que en muchos casos no tienen contrapartida precisa en las actividades de programación de proyectos de préstamos.

Entre las operaciones aprobadas las que son mas relacionadas a temas mencionados en la encerrona son el Programa Sectorial de A, Reformas Fiscal y del Sector Publico, Programa Piloto de Descentralización y, Programa de Reforma de la Seguridad Social y Modernización de la Administración Publica. Las tres operaciones representan 78% del total de operaciones aprobadas por el Banco en el periodo considerado. Sin embargo, estas operaciones han sido aprobadas antes de la realización de la encerrona. Cuando se cambio el gobierno, que es menos pro reformista, prácticamente ha parado la ejecución de estas operaciones.



## ANEXO V

## MARCO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

## EL SALVADOR

Encerrona Junio de 1999	Documento de País Agosto de 2000	Lista de Proyectos Documento de País 2000-03	Operaciones aprobadas por Sector 1999-2001
<p><b>Diagnóstico:</b> Líder de las reformas estructurales, del crecimiento del PIB y la reducción de la inflación. Pero el crecimiento no es sostenible y hay aumento en las desigualdades.</p> <p><b>Problemas:</b> Inversión sobre el PIB baja, inversión extranjera directa es bajo índice de provisión de capital público y, educación es muy baja y crece lentamente.</p> <p><b>Propuestas:</b> son necesarias las siguientes reformas:</p> <p>Reformas Macro en tres dimensiones:</p> <p>Política cambiaria: fijación fuerte de las tasas de cambio, tratado de convertibilidad, reducción de la deuda externa, asociación monetaria y dolarización (bilateral)</p> <p>Política fiscal: es necesario mayor transparencia, eficiencia en el gasto y fortalecimiento del fisco tributario.</p> <p>Política Financiera: mejorar la supervisión, internacionalizar más la banca, desarrollar política de liquidez bancaria, mantener prudencia fiscal.</p> <p>Reforma educativa basada en un diagnóstico de organización del sector</p> <p>Reforma del monopolio central del gobierno, es necesario fortalecer el sector privado, dar autonomía a la escuela y</p>	<p><b>Diagnóstico:</b> basado en el proceso de reconstrucción y democratización posterior a la guerra civil de 1980, ya que ésta dejó un alto costo social y económico, por lo que país no pudo embarcarse en un proceso sostenible de reducción de la pobreza, que constituye el objetivo primario tanto del gobierno como de las autoridades del BID.</p> <p><b>Propuestas:</b></p> <p>Reactivación del crecimiento económico y de la competitividad</p> <p>Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital humano</p> <p>Modernización del Estado y del Gobierno</p>	<p>Modernización del Sector Bancario;</p> <p>Caminos Rurales Fase I;</p> <p>Bases para Modernización del ISS;</p> <p>Gestión Pública por Resultados;</p> <p>Multisectorial de Crédito;</p> <p>Programa de Vivienda;</p> <p>Apoyo Programa Paz Social Fase I;</p> <p>Administración Fiscal Fase II;</p> <p>Manejo del Alto Río Lempa;</p> <p>Reconversión Agroempresarial;</p> <p>Manejo del Bajo Río Lempa;</p> <p>Desarrollo Conocimiento Tecnológico;</p> <p>Modernización del Estado Fase II;</p> <p>Segunda Generación de Reforma de Pensiones;</p> <p>Desarrollo Local e Infraestructura vial;</p> <p>Reforma Sistema de Salud;</p> <p>Protección Cuenca Río Paz</p> <p>Caminos Rurales Fase II;</p> <p>Apoyo a Educación Tercer Ciclo;</p> <p>Apoyo Programa Paz Social Fase II;</p>	<p>Total del Periodo en US\$ millones</p> <p>Agricultura 1,</p> <p>CyT 0,07</p> <p>Des. Urbano 0,</p> <p>Educación 0,</p> <p>Industria 1,</p> <p>Inv Social 0,</p> <p>Microempresa 3,</p> <p>Moderniz. Estado 21,</p> <p>Otros 0,</p> <p>Prot. Amb. 31,</p> <p>Salud 0,</p> <p>Saneamiento 0,</p> <p>Turismo 0,</p> <p>TOTAL 62,</p>

## ANEXO V

## CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

<b>Encerrona Junio de 1999</b>	<b>Documento de País Agosto de 2000</b>	<b>Lista de Proyectos Documento de País 2000-03</b>	<b>Operaciones aprobadas por Se 1999-2001</b>
definir el rol del gobierno y, resolver casez de recursos. Reforma laboral e facilite la creación de empleo rmal, evitar discriminación, una vez e el salario minino es muy alto y tos costos de despido. Para aumentar provisión de infraestructura es ecesario continuar el programa de ivatizaron (falta carreteras, agua y ertos) y descentralizar, a través de difinir las unidades territoriales, coger los servicios urbanos a ser ansferidos, dar mayores poderes butarios a los gobiernos bnacionales, establecer ansferencias por capitación para lucaron y salud y, aislar las ansferencias de las fluctuaciones de s impuesto nacionales.		Manejo y Conservación Zonas Costeras; Reforma Educación Tecnológica.	

conclusión: Visiones y objetivos diferentes si bien no antagónicos. Poca coordinación temática con la Encerrona proponiendo reformas  
mbiciosas que en muchos casos no tienen contrapartida precisa en las actividades de programación de proyectos de préstamos.

existe una operación Programa de Apoyo al Sector Financiero en El Salvador que es parte de los temas tratados en la encerrona sobre la m  
e supervisión bancaria y, con un enfoque similar al considerado por la encerrona. Este préstamo de cooperación técnica representa 6% de  
e la participación del Banco en las operaciones aprobadas en el periodo.

## ANEXO V

## CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

## PANAMA

Encerrona Agosto de 1999	Documento de País Diciembre de 2000	Lista de Proyectos Documento de País 1999-01	Operaciones aprobadas por S 1999-2001																																
<p><b>Diagnóstico:</b> Panamá ha estado protegido por la dolarización, su profundidad financiera y su prudencia fiscal. Así, ha logrado un crecimiento respetable, envidiable y estabilidad de precios, alto nivel educativo y buenas condiciones de salud</p> <p><b>Problemas:</b> Situación laboral, pobreza, falta de educación, mercado laboral muy inflexible con altos costos y provisión de infraestructura no ha llegado a todos.</p> <p><b>Propuestas:</b> Mantener la solidez fiscal, a través de mejorar la recaudación tributaria y disminuir las exenciones. Consolidar las ventajas comparativas, a través de aranceles bajos y planos, libertad de importaciones y ayudas directas a productores pobres. Incorporar todos al desarrollo, atrevas de flexibilizaron del mercado de trabajo; Reforma educativa, vía descentralización y fortalecimiento del usuarios autonomía a la escuela y redefinición del rol del gobierno; descentralización (definir el nivel de descentralización, escoger los servicios urbanos a ser transferidos, abrir posibilidad de provisión, definir los poderes tributarios de los gobiernos subnacionales, establecer sistema de transferencias, establecer un sistema y un órgano responsable de</p>	<p><b>Diagnóstico:</b> Economía en proceso de transición caracterizado por políticas que buscan remover obstáculos para lograr un crecimiento más diversificado y sostenido</p> <p>El conjunto de las actividades de servicios constituyó el 74% del PIB en 1996.</p> <p>La falta de crecimiento de los enclaves y de otras fuentes de generación de valor agregado y divisas son las causas del bajo crecimiento.</p> <p>A partir de 1994 se esta implementando exitosamente un programa de reformas estructurales. Se logro estabilizar el gasto público, aumentó la recaudación, se regencia la deuda externa con los Bancos comerciales, se acelero la apertura comercial, se removieron algunas distorsiones de precios y regulaciones innecesarias y se busca mayor focalización del gasto social.</p> <p><b>Propuestas:</b> Ampliar los beneficios de la política social (Crecimiento con Equidad)</p>	<p>Apoyo a la Implementaron del Centro de Ciencia, Tecnología e Innovación</p> <p>Programa sector salud</p> <p>Programa Nacional de Administración de Tierra</p> <p>Saneamiento de la Ciudad de Panamá</p> <p>Desarrollo Sostenible del Sector de Minería</p> <p>Programa de Rehabilitación de Escuelas</p> <p>Modernización del Mercado de Trabajo</p> <p>Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Canal de Panamá</p> <p>Transito Urbano</p> <p>Modernización del Sector Agrícola</p> <p>Programa de Comercio Exterior</p> <p>Apoyo Municipal: Mejoría de los distritos pobres.</p> <p>Combatiendo la Pobreza Urbana</p> <p>Manejo Fiscal,</p> <p>Modernización de la Justicia</p> <p>Desarrollo Sostenible de las</p>	<p>Total del Periodo en US\$ millones</p> <table><tr><td>Agricultura</td><td>1,</td></tr><tr><td>CyT</td><td>3</td></tr><tr><td>Educación</td><td>0,</td></tr><tr><td>Energía</td><td>60</td></tr><tr><td>Exportación</td><td>3</td></tr><tr><td>Forestación</td><td>0</td></tr><tr><td>Des. Urbano</td><td>0</td></tr><tr><td>Industria</td><td>0</td></tr><tr><td>Inv. Social</td><td>49</td></tr><tr><td>Microempresas</td><td>0</td></tr><tr><td>Minería</td><td>0</td></tr><tr><td>Moder. Estado</td><td>1</td></tr><tr><td>Otros</td><td>3</td></tr><tr><td>Prote. Amb.</td><td>18</td></tr><tr><td>Transporte</td><td>0</td></tr><tr><td><b>TOTAL</b></td><td><b>14</b></td></tr></table>	Agricultura	1,	CyT	3	Educación	0,	Energía	60	Exportación	3	Forestación	0	Des. Urbano	0	Industria	0	Inv. Social	49	Microempresas	0	Minería	0	Moder. Estado	1	Otros	3	Prote. Amb.	18	Transporte	0	<b>TOTAL</b>	<b>14</b>
Agricultura	1,																																		
CyT	3																																		
Educación	0,																																		
Energía	60																																		
Exportación	3																																		
Forestación	0																																		
Des. Urbano	0																																		
Industria	0																																		
Inv. Social	49																																		
Microempresas	0																																		
Minería	0																																		
Moder. Estado	1																																		
Otros	3																																		
Prote. Amb.	18																																		
Transporte	0																																		
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>																																		

ANEXO V

CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

Encerrona Agosto de 1999	Documento de País Diciembre de 2000	Lista de Proyectos Documento de País 1999-01	Operaciones aprobadas por Sec 1999-2001
monitoreo y supervisión, establecer mecanismos de capacitación)	Competitividad económica Sostenibilidad Ambiental Fortalecer la gobernabilidad.	Areas Costeras Ciencia y Tecnología II.	

Observación: Visiones y objetivos coincidentes en algunos temas pero existe defasaje temporal. Encerrona rescata éxito de reformas estructurales (modernización) y pone énfasis en mantener la solidez fiscal, objetivo que no se menciona en el documento de país explícitamente. En cambio, mejorar la distribución del ingreso, disminuir la pobreza y lograr un crecimiento sostenible son objetivos comunes en ambos casos.

En relación al impacto de la encerrona en el programa operativo del banco aprobado en el periodo no existe mucha coincidencia de temas.

## ANEXO V

## CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

## REPUBLICA DOMINICANA

Encerrona Agosto de 2000	PDP Agosto de 2000	Lista de Proyectos Documento de País	Operaciones aprobadas por Se 2000-02
<p><b>Diagnóstico:</b> Segunda mitad de la década del '90 de an crecimiento, en un contexto de inflación moderada, tasas de desempleo abierto reducidas y niveles de desigualdad del ingreso menos críticos que promedio latinoamericano. Estos resultados fueron posibles gracias a la expansión de actividades intensivas en mano de obra (zonas francas), y a un creciente flujo de divisas</p> <p><b>Problemas:</b> Situación fiscal ha deteriorado, reservas internacionales están cayendo, altas tasas de interés, malos resultados presupuestarios de América Latina, Banco Central descapitalizado, niveles de pobreza altos, progreso educativo arrastra un serio retraso, deficiencias de salud, problemas de regulación/supervisión bancaria, tipo de cambio flotante, carga tributaria y recaudación baja, gasto en educación insuficiente y calidad deficiente, gasto en salud es bajo, futuro déficit en el sistema pensional, precios altos, falta de infraestructura</p> <p><b>Propuestas:</b> Política Financiera – capitalizar el Banco Central, prohibir el financiamiento monetario del déficit fiscal, fortalecer la regulación, favorecer la internacionalización. Política cambiaria – planificar la transición para un tipo de cambio mas fijo. Política fiscal – modernización de la Hacienda Publica, aumentar carga fiscal, mejorar la eficiencia tributaria. Descentralización de la educación con fortalecimiento al usuario, autonomía del proveedor y focalización del rol del gobierno. Salud – descentralizar y focalizar</p>	<p><b>Diagnóstico:</b> Crecimiento notable en los noventa, pero con falta de reformas y de políticas públicas necesarias para disminuir desigualdades, pobreza no disminuyó. Hubo esfuerzo en materia de política social pero insuficiente</p> <p><b>Propuestas:</b> Resolver las persistentes fragilidades macroeconómicas y financieras, que hacen vulnerable la estabilidad; Eliminar debilidad fiscal, para hacer frente a la deuda social, promover los sectores productivos y contribuir a superar estructuralmente la pobreza; Terminar cuellos de botella estructurales y de políticas al desempeño de sectores productivos; Fortalecer capacidad de hacer frente a amenazas naturales y de deterioro que afectan al país; Ampliar la capacidad de las instituciones para hacer al sistema más eficaz ante las demandas sociales y mejorar gobernabilidad.</p>		<p>Total del Periodo en US\$ millones</p> <p><b>Educación</b></p> <p><b>52,2</b></p> <p>Energía 0, Inv. Social 0, Microempresa 0, Moder. Estad 24, Otros 0,</p> <p><b>TOTAL 78,</b></p>

## ANEXO V

## CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

Encerrona Agosto de 2000	PDP Agosto de 2000	Lista de Proyectos Documento de País	Operaciones aprobadas por S 2000-02
<p>gasto publico en los pobres, concentrar el gasto publico en intervenciones de alto costo-efectividad, establecer un sistema de incentivos para la productividad y calidad de los servicios públicos, evaluación de las políticas de salud, promover la generación de consensos básicos sobre la dirección y alcance de la reforma. Reforma del sistema pensional. Política comercial - reducir los aranceles. Infraestructura – abrir las empresas publicas a la participación del sector privado y crear un marco regulatorio, aumentar la inversión del gobierno central descentralización de los servicios urbanos a los gobiernos subnacionales de la siguiente manera: definir el nivel de descentralización, establecer responsabilidades no concurrentes, dar apoyo técnico administrativo, dar autonomía integral a los responsables, fortalecer tributariamente a los municipios y establecer transferencias por servicios a los estados.</p>			

Objetivos de la encerrona y del PDP son similares, si bien no coincidentes. Mayor claridad en la definición y tratamiento de políticas de la encerrona que en el PDP, presumiblemente por las características de este último.

El principal proyecto que tiene vinculación con la encerrona es el de Modernización de la Educación Media, que representa 67% de los recursos del Banco destinados a República Dominicana en el periodo considerado. El enfoque de este programa es de descentralización de la gestión apoyada por inversiones en infraestructura, desarrollo curricular y capacitación docente.

## ANEXO V

**CUADRO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO  
GUATEMALA**

<b>Encerrona Mayo de 2000</b>	<b>Operaciones aprobadas por S 2000-01</b>
<p><b>Diagnóstico:</b> Crecimiento respetable, con poca volatilidad y bajas tasa de inflación y alta concentración de ingresos</p> <p><b>Problemas:</b> Crecimiento per capita insatisfactorio porque las bases de crecimiento son muy débiles como: baja educación, baja inversión y ahorro, déficits fiscal y externo crecientes, gasto social como participación del PIB es baja. La tasa de homicidios es alta, no hay confianza en la capacidad del Estado, muchas dudas sobre el sistema judicial</p> <p><b>Propuestas:</b> Para acelerar el crecimiento hay que:</p> <p>1. Desarrollo Social</p> <p>Corregir el atraso educativo. Descentralización, incentivos adecuados a maestro y escuelas, control por la comunidad. Continuar en la línea del PRONADE (Programa Nacional de Autogestión Educativa)</p> <p>Oportunidades laborales, a través del comercio eliminándose los obstáculos al comercio exterior.</p> <p>Infraestructura y descentralización. Abrir las empresas publicas a la participación del sector privado, aumentar la inversión del gobierno central y dar a los gobiernos sub-nacionales la capacidad de responder a las demandas de servicios urbanos</p> <p>Mejorar las condiciones de inversión</p> <p>Política financiera</p> <p>Estabilización Macroeconómica</p> <p>Política fiscal. Aumentar las tasas, mejorar la efectividad, eliminar exenciones, mejorar fiscalización.</p> <p>Política financiera. Esquema de capitalización con recursos sanos, aumentar la cobertura de la supervisión, mejorar el manejo de la liquidez por el Banco Central, entre otras.</p> <p>Política cambiaria, Régimen mas fijo para mejorar el desarrollo financiero (caja de conversión, moneda regional, tratado de asociación monetaria y polarización unilateral.</p> <p>Política de seguridad</p> <p>2. Gobernabilidad</p> <p>Políticas contra el crimen</p> <p>Instituciones políticas para la gobernabilidad</p>	<p>Total del Periodo en US\$ millones</p> <p>Des. Urbano</p> <p>Educación</p> <p>Energía</p> <p>Inv. Social</p> <p>Microempresas</p> <p>Moder. Estado</p> <p>Otros</p> <p>Pro. Mb.</p> <p>Saneamiento</p> <p><b>TOTAL</b></p>

El documento de país después de la encerrona todavía no ha sido aprobado.

Las operaciones aprobadas en el corto periodo de análisis fueron básicamente cooperaciones técnicas sin mucha vinculación con los temas tratados en la encerrona.

## ANEXO V

## MARCO COMPARATIVO DE TEMAS EN LAS ENCERRONAS, DOCUMENTO DE PAIS Y PROGRAMA OPERATIVO

## ECUADOR

Encerrona Contenido General Mayo 2000	Operaciones aprobadas por Sector 2000-01																				
<p>presenta primero los éxitos de la Dolarización y después la necesidad de reformas:</p> <p>Resultados de la Dolarización: Redujo las tasas de interés, regreso de fondos al sistema financiero, etc.  o al haber debilidades financieras (Bancos descapitalizados, mal vigilados, sin liquidez) es necesario:  medidas de fortalecimiento bancario  debilidades para reestructuración de deudas  mejor supervisión y regulación prudencial  fuentes de liquidez en dólares (reciclaje de liquidez, excesos de reservas y fuentes externas)  también hay debilidades fiscales (déficit fiscal y deuda pública altos, no hay señoreaje)</p> <p>y que implementar las siguientes reformas:  reducir los impuestos y reducir exenciones  generar más ingresos petroleros (construir el oleoducto y abrir opciones de inversión privada)  reducir subsidios y controlar gastos  ordenar empresas que operaría mejor el sector privado</p>	<p>Total del Periodo en US\$ millones</p> <table> <tr><td>Educación</td><td>0,10</td></tr> <tr><td>Energía</td><td>0,76</td></tr> <tr><td>Industria</td><td>0,03</td></tr> <tr><td>Inv. Social</td><td>4,65</td></tr> <tr><td>Microempresas</td><td>0,40</td></tr> <tr><td>Moder. Estado</td><td>163,54</td></tr> <tr><td>Prot. Amb</td><td>10,55</td></tr> <tr><td>Salud</td><td>0,90</td></tr> <tr><td>Transporte</td><td>9,0</td></tr> <tr><td><b>TOTAL</b></td><td><b>189,93</b></td></tr> </table>	Educación	0,10	Energía	0,76	Industria	0,03	Inv. Social	4,65	Microempresas	0,40	Moder. Estado	163,54	Prot. Amb	10,55	Salud	0,90	Transporte	9,0	<b>TOTAL</b>	<b>189,93</b>
Educación	0,10																				
Energía	0,76																				
Industria	0,03																				
Inv. Social	4,65																				
Microempresas	0,40																				
Moder. Estado	163,54																				
Prot. Amb	10,55																				
Salud	0,90																				
Transporte	9,0																				
<b>TOTAL</b>	<b>189,93</b>																				
<p>termina concluyendo que Ecuador no aprovecha su potencial por tres razones:</p> <p>alta inestabilidad económica  las instituciones  problemas políticos  participación política es modesta y hay mucha fragmentación.</p> <p>concluye en que:</p> <p>las instituciones no las mejoran los gobiernos, sino las sociedades  solo movimientos mayoritarios e influyentes pueden producir cambios sostenibles.</p>	<p>El Programa Sectorial de  Inversiones, que  representa 79% del total  financiado por el Banco  sigue los lineamientos  de la encerrona cuanto  a la privatización de la  infraestructura  (electricidad y  telecomunicaciones)  reforma del sector  financiero para  reprivatizarlos.</p>																				



## **ANEXO VI**

### **Lista de Algunos “Efectos Observables” de las Encerronas. Elaborado por RES**

A continuación RES enumera “efectos observables” de las encerronas.

#### **República Dominicana, Mayo de 1996**

- Después de esa primera encerrona, se hicieron otras dos con el mismo gobierno y una cuarta con el nuevo gobierno.
- La encerrona de 1999 fue presentada en un Pocillo Seminar dentro del Banco, al cual asistieron unas 30 personas.

#### **Panamá, Julio de 1996**

- El gobierno tomó medidas de liberalización comercial y reforma de varios sectores en el año siguiente a la encerrona.
- El gobierno contrató a Jaime Serra Puche, consultor que formó parte del equipo que presentó la encerrona, a que realizara los estudios de impacto y viabilidad de la apertura comercial.
- La encerrona fue filmada y presentada varias veces en televisión.
- Unos seis meses después de la reunión original, las Cámaras de Comercio organizaron un seminario para el sector privado donde fuimos invitados a presentar nuevamente todos los temas que habían sido objeto de la encerrona.

#### **Guatemala, Noviembre de 1996**

- En reformas estructurales de Guatemala en un seminario organizado por el Banco Central. 1997 Eduardo Lora fue invitado a presentar su evaluación del estado de las El artículo fue luego publicado en un libro de memorias del encuentro.

#### **Costa Rica, Marzo de 1998**

- Ricardo Hausmann fue invitado poco tiempo después de la encerrona a presentar un resumen de las implicaciones de política en un seminario muy concurrido organizado por miembros del Congreso. El artículo presentado por Hausmann fue luego publicado en un libro.
- Los borradores del Plan de Desarrollo del nuevo gobierno, que fue muy influido por la encerrona, fue presentado a personal de RES y la Región 2, en busca de comentarios y sugerencias.
- En el 2000 el equipo económico del gobierno solicitó a RES una nueva encerrona focalizada en temas macroeconómicos y cambiarios.

**Honduras, Julio de 1998**

- Ningún “efecto observable” que podamos recordar.

**Paraguay, Septiembre de 1998**

- Ningún “efecto observable” que podamos recordar.

**Venezuela, Octubre de 1998**

- Ningún “efecto observable” que podamos recordar.

**El Salvador, Junio de 1999**

- Ricardo Hausmann fue invitado posteriormente a discutir con el gobierno temas de política fiscal y cambiaria.
- Varios investigadores de RES fueron invitados a una reunión de discusión con miembros del gabinete económico para discutir los pros y contras de regímenes cambiarios alternativos (a la postre, El Salvador adoptó la dolarización).

**Panamá, Agosto de 1999**

- Ningún “efecto observable” que podamos recordar.

**República Dominicana, Septiembre de 1999**

- Ningún “efecto observable” que podamos recordar.

**Costa Rica, Marzo 2000**

- Ningún “efecto observable” que podamos recordar.

**Guatemala, Mayo 2000**

- Ningún “efecto observable” que podamos recordar.

**Ecuador, Mayo 2000**

- Los materiales presentados en la encerrona fueron utilizados luego en varias ocasiones por le Representante del Banco en otros foros y seminarios.

### **Bolivia, Agosto 2000**

- Esta encerrona surgió por una presentación que hizo Eduardo Lora en un seminario de la Cámara de Comercio de Santa Cruz, a la cual asistieron varios ministros, de quienes surgió la idea de que se discutiera en una sesión especial del gabinete.
- Simultáneamente con la encerrona, Eduardo Lora fue invitado a hacer la misma presentación en un seminario universitario dedicado exclusivamente al tema, y al cual asistieron unas 200 personas.
- La presentación en Power Point fue enviada a unas 30 personas que la solicitaron después de los seminarios.
- Eduardo Lora publicó un artículo sobre el tema central de la encerrona, ¿Por Qué Bolivia No Crece Más?

### **México, Octubre 2000**

- El gobierno de Fox, una vez posesionado, planteó al Banco establecer un sistema de información de indicadores sociales inspirado en el tipo de análisis que se presentó en la encerrona social que se hizo con el equipo de empalme. El gobierno pidió además que el director de ese nuevo sistema sea Miguel Székely, quien coordinó la encerrona.