



RE-319

***Evaluación del Plan de
Acción del BID para el
Desarrollo del Sector Privado
en los Países de los Grupos
C y D***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Octubre de 2006

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	ANÁLISIS DEL DIAGNÓSTICO DEL PLAN DE ACCIÓN.....	2
III.	ANÁLISIS DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS POR EL PLAN DE ACCIÓN	4
IV.	MARCO DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN	8
V.	RESULTADOS DEL PLAN DE ACCIÓN	12
VI.	CONCLUSIONES.....	21
VII.	RECOMENDACIONES	23

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CCSP	Comité de Coordinación del Sector Privado
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PSC	Comité del Sector Privado
PIB	Producto Interno Bruto
PPI	Participación privada en infraestructura

PRÓLOGO

1. Como parte del plan de trabajo para el 2006, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evaluó el Plan de Acción para apoyar el desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D.ⁱ El objetivo de la evaluación fue verificar si el Plan de Acción había logrado sus objetivos de mejorar la calidad, la cantidad y la coordinación de las actividades del Grupo del BID para apoyar el desarrollo del sector privado en los países citados.
2. El Plan de Acción se formuló como una condición previa para elevar el tope de los préstamos y garantías al sector privado del 5% al 10%, conforme a la decisión adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco en 2001.ⁱⁱ Esta condición previa puso de manifiesto la preocupación de los Gobernadores por la ausencia de operaciones del Banco para el sector privado en los países C y D. **En verdad, hasta 2001, sólo 10 de 56 proyectos (18% de la cartera del PRI) se ejecutaron en los países C y D.** Por consiguiente, en enero de 2002, la Administración del Banco presentó un Plan de Acción al Directorio Ejecutivo —aprobado el 13 de noviembre de 2002— a los fines de lograr el “mejoramiento de la calidad y la cantidad de las actividades del Grupo del BID para respaldar el desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D, definiendo las prioridades de cada componente del Grupo del BID, clarificando su contribución a los objetivos y estrategias comunes, estableciendo las modalidades de participación y los resultados previstos, y asignando los recursos necesarios para el cumplimiento del plan.”ⁱⁱⁱ El Plan de Acción definió el mandato de OVE del siguiente modo: “El Banco, en consulta con OVE, elaborará indicadores y referencias para medir el progreso en cuanto al aumento del desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D y a la reducción del tiempo de preparación de las operaciones”.^{iv} Además, como resultado del Plan de Acción, el Comité de Programación del Directorio Ejecutivo solicitó a OVE “una evaluación de las estrategias para los países C y D en el 2005”,^v dos años después de la primera presentación anual de un Plan de Acción para cada país de los grupos C y D, que debía comenzar en el primer trimestre de 2003.
3. En este contexto, considerando que las estrategias para el desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D se han aplicado recientemente y sólo se aprobaron para tres países,^{vi} esta evaluación se centrará en la implementación del Plan de Acción mediante la verificación de si el Plan ha logrado sus objetivos de mejoramiento de la calidad y la cantidad de las actividades del Grupo del BID en apoyo del desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D.

RESUMEN EJECUTIVO

El Plan de Acción fue la respuesta de la Administración a una solicitud del Directorio Ejecutivo de aumentar el número de operaciones privadas en los países de los grupos C y D —hasta 2001, sólo 10 de 56 proyectos (18% de la cartera del PRI) se habían ejecutado en estos 19 países—, con el objetivo de mejorar la calidad, la cantidad y la coordinación de las actividades del Grupo del BID en el apoyo al desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D.

No obstante, la evaluación observó una serie de deficiencias en la preparación del Plan de Acción. *Primera*, la ausencia de un diagnóstico adecuado, las lagunas de antecedentes y la falta de análisis del contexto se tradujeron en un plan deficientemente elaborado. *Segunda*, en el Plan de Acción no se explicó cómo se encararía la contracción de la actividad económica. El Plan se puso en marcha en un contexto en el que el costo de oportunidad para las inversiones del sector privado era mayor que en un período económico normal. Como no tuvo en cuenta ese contexto, el Plan de Acción obró en detrimento de sus objetivos de mejorar el desarrollo del sector privado. *Tercera*, el Plan de Acción no se basó en un análisis específico de cada país de los grupos C y D. Dado que la heterogeneidad en cuanto al desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D es mucho mayor que la que se observa entre ellos y los países de los grupos A y B, esa heterogeneidad relativa obvió la necesidad de un plan para los grupos C y D. *Cuarta*, el Plan abordó sólo parcialmente el problema de los costos de transacción de las operaciones del Grupo del BID. El Plan de Acción no se focalizó en los costos de debida diligencia del Grupo del BID que, junto con el tamaño reducido de los mercados de los países de los grupos C y D, hicieron casi inviable la promoción de operaciones del sector privado en esos países. *Quinta*, el Plan de Acción limitó el alcance de las operaciones privadas, reduciendo así su propia pertinencia. Aunque determinado por el mandato del Grupo del BID respecto de las operaciones en el sector privado, el alcance autorizado de las operaciones impidió el refinanciamiento y se refirió exclusivamente a los sectores de infraestructura y mercados de capital. Asimismo, muchos de estos sectores han estado bajo el control de empresas del Estado y el mandato del PRI no autorizaba la concesión de préstamos a empresas del Estado.

A pesar de la falta de evaluabilidad que impidió la cuantificación del logro de los objetivos y propósitos del Plan de Acción, la presente evaluación observó que, en general, dicho Plan no había logrado sus objetivos de aumentar la calidad, la cantidad y la coordinación de las actividades del BID en el sector privado en los países de los grupos C y D. En particular, si bien el cumplimiento de las actividades del Plan de Acción fue parcial —alrededor de un 50% de las actividades originales allí incluidas se había llevado a cabo en 2002 y 2003— la evaluación no comprobó que hubiera prueba de que se hubieran reducido los plazos de preparación y ejecución de las operaciones del sector privado en los países de los grupos C y D, ni de que el número de aprobaciones hubiera aumentado de resultas de la ejecución del Plan de Acción. Asimismo, la evaluación comprobó una correlación negativa entre el número de actividades del Plan de Acción para promover la competitividad, el fortalecimiento institucional y el entorno macroeconómico en cada país, por un lado, y la clasificación de los países basada en cada

uno de estos indicadores, por el otro. Estas comprobaciones revelan una falta de coherencia en el Plan de Acción, en cuanto a la asignación de sus actividades conforme a las prioridades de los países C y D. Por último, la evaluación comprobó que las actividades del Plan de Acción no habían plasmado en una mejora de la coordinación de las actividades para apoyar el desarrollo del sector privado en los países C y D. Las actividades del Plan de Acción carecieron de un plan de gestión de actividades claramente vinculado con un presupuesto y con un cuadro de personal con facultades para velar por la aplicación y el seguimiento de dichas actividades.

De acuerdo con el análisis de la experiencia del Plan de Acción, la evaluación recomienda lo siguiente:

Primero, debido a la heterogeneidad dentro de los países C y D en cuanto al desarrollo del sector privado, **se debe elaborar un Plan de Acción encaminado a incrementar el número de operaciones privadas que se sustente en información específica respecto de cada país. Las metas del Plan de Acción se deben definir y ejecutar mediante estrategias de país para el desarrollo del sector privado**, que sirvan también de insumos a las correspondientes estrategias y programas nacionales. De ese modo se podrán definir mejor las prioridades y estrategias de país, pues se captarán las características específicas de cada país de los grupos C y D.

Segundo, **el Banco debiera preparar un diagnóstico a fondo y específico de cada país antes de poner en marcha las estrategias de país para el desarrollo del sector privado**, que identifique claramente las determinantes y metas que deben fijarse para superar las causas de los fallos del mercado y los riesgos vinculados con las inversiones privadas en cada uno de los países C y D.

Tercero, **las estrategias y programas de país del Banco debieran contener marcos de resultados con datos básicos, hitos y metas cuantificables, a los efectos de encarar el desarrollo del sector privado en cada uno de los países C y D.** Mediante estos marcos de resultados, el Banco podrá **generar un sistema de información apto para la supervisión de las metas logradas** en la implementación de cada estrategia de país para el desarrollo del sector privado entre los países C y D, **que estaría a cargo del Coordinador del Sector Privado.** Estas medidas servirán también para mejorar la responsabilidad decisonal de la institución.

Cuarto, las estrategias de país para el desarrollo del sector privado debieran propiciar la coordinación entre los componentes privados y públicos del BID, potenciando al máximo los efectos de sinergia dentro del Grupo del BID. Para servir de instrumento útil a la Administración, **la estrategia de desarrollo del sector privado por país debiera incluir un plan de actividades para cada país de los grupos C y D que indique de qué manera el Banco encarará las prioridades del sector privado del país, con una clara atribución de responsabilidades, una asignación presupuestaria y un calendario de ejecución.**

Por último, las metas de las estrategias de país para el desarrollo del sector privado deberían también incluir la reducción de los costos de transacción de las operaciones privadas en los países de los grupos C y D mediante la institución de mecanismos encaminados a reducir y absorber algunos de esos costos. Por una parte, el Banco debiera considerar la posibilidad de contratar más abogados para reducir los costos externos, de modo que el Banco pueda atender con su propio personal los trabajos de debida diligencia y la preparación de documentos. Por la otra, el Banco debiera destinar fondos de cooperación técnica a las áreas prioritarias señaladas en las estrategias de país para el desarrollo del sector privado para identificar nuevos proyectos privados, en una modalidad similar al fondo para proyectos de infraestructura creado por el Banco. La absorción de los costos operativos con cargo a los recursos de cooperación técnica también puede contribuir a viabilizar las operaciones de bajo margen en los países de los grupos C y D.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El objetivo de la evaluación es verificar si el Plan de Acción logró sus objetivos de mejorar la calidad, la cantidad y la coordinación de las actividades del Grupo del BID para apoyar el desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D. Con el sustento de un análisis interno de la documentación del BID con respecto al Plan de Acción, la evaluación sigue varios pasos secuenciales.
- 1.2 **Primero, se analizará el diagnóstico del Plan de Acción.** La evaluación verificará si los problemas que el Plan de Acción pretende abordar están claramente identificados y lógicamente vinculados con sus causas. Para ayudar a responder a estas preguntas, se hará un análisis de antecedentes con especial referencia a las cuestiones relativas a la inversión privada en los países de los grupos C y D, tales como los indicadores agregados de competitividad y el clima de negocios.
- 1.3 **Segundo, se analizará si las medidas propuestas en el Plan de Acción están vinculadas con los problemas identificados en el diagnóstico contenido en el Plan de Acción.** Asimismo, se verificará si las metas, componentes y actividades del Plan de Acción están vinculados lógicamente y si el Plan de Acción identifica adecuadamente las condiciones para su ejecución y consecución.
- 1.4 **Tercero, se analizará si el marco de evaluación del Plan de Acción es adecuado para cuantificar el progreso y los logros de las medidas propuestas por éste.** Se analizará si el Plan de Acción establece metas, hitos, datos básicos y parámetros de referencia para seguir el progreso del desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D.
- 1.5 **Cuarto, se medirán los resultados obtenidos merced a la implementación del Plan de Acción.** En el seguimiento del marco de evaluación del Plan de Acción, se verificará si hay pruebas de que ha aumentado el número de operaciones y préstamos del BID al sector privado en los países mencionados como resultado de la implementación del Plan de Acción. Asimismo, la evaluación tratará de comprobar si el Plan de Acción mejoró la eficiencia del Grupo del BID en la promoción del sector privado en la región mediante la facilitación de la preparación de proyectos y la reducción de los plazos y costos de los proyectos, así como mediante la mejora de la coordinación entre los departamentos del BID para realzar la eficiencia de las intervenciones del Banco.

II. ANÁLISIS DEL DIAGNÓSTICO DEL PLAN DE ACCIÓN

- 2.1 El objetivo de este capítulo es presentar las conclusiones de la evaluación en cuanto a la adecuación de los diagnósticos del Plan de Acción. **La evaluación comprobó que el diagnóstico es vago y carente de especificidad: No contiene una clara exposición de los problemas ni identifica las causas de la falta de participación en el sector privado en los países abarcados.**^{vii}
- 2.2 **El Plan de Acción se limita a hacer afirmaciones cualitativas generales acerca de la ausencia de operaciones privadas en los países C y D.** Ello se atribuye a diversos obstáculos identificados, que son problemas generales de fallos del mercado, problemas comunes a los países de los grupos C y D y dificultades internas del BID. Las afirmaciones, sin pruebas empíricas que las justifiquen, son, con más detalle, las siguientes:
- a. En términos generales, los fallos del mercado que afectan al sector privado son deficiencias y condicionamientos institucionales en cuanto al acceso a los recursos productivos, particularmente al crédito y la infraestructura.^{viii} Las deficiencias institucionales vienen desalentando las inversiones privadas en infraestructura, por ser “sensibles al entorno institucional y normativo”,^{ix} y requieren el compromiso de grandes recursos a largo plazo. Factores específicos de cada país determinan este entorno institucional y normativo, tales como la calidad del clima de inversiones, que afectan a las compañías independientemente de su tamaño e inciden en la competitividad de los servicios de infraestructura.
 - b. En particular, los países de los grupos C y D también sufren impactos negativos derivados del desarrollo insuficiente de sus mercados de capital, la escala limitada de sus proyectos y la pequeña dimensión de su sector privado. Conforme al Plan de Acción, en los países C y D “los proyectos son pequeños porque lo son los mercados y es mejor la prestación de los servicios por un solo proveedor... que absorbe los altos costos iniciales que no pueden fácilmente absorberse en un proyecto de escasa envergadura”.^x
 - c. El Plan de Acción dice también que los problemas de coordinación dentro del Grupo del BID inciden negativamente la promoción de un clima de negocios adecuado y de las operaciones privadas en los países C y D.
- 2.3 **El Plan de Acción no explica cuál es la relación causal entre las determinantes arriba mencionadas ni la ponderación de cada una de ellas, para determinar la falta de proyectos privados del Grupo del BID en los países de los grupos C y D.** Por ejemplo, si bien el Plan de Acción destaca la importancia del marco regulatorio para el éxito de la privatización de los monopolios naturales, que considera la configuración industrial óptima para las infraestructuras de los países C y D dada la dimensión de sus mercados, no presenta prueba alguna de cómo superar los condicionamientos financieros causados por los mercados pequeños limitados y los elevados costos de puesta en marcha de los proyectos.

- 2.4 **Además, debido a que el Plan de Acción se focalizó exclusivamente en las deficiencias de coordinación, identifica sólo parcialmente las determinantes de los costos de transacción del Grupo del BID, que también pueden haber inhibido operaciones privadas en mercados pequeños con operaciones reducidas.** En OVE (2004) se había señalado que “el trámite lento de los proyectos [del BID], combinado con el alto costo de análisis, constituyen una barrera de entrada importante para aquellos patrocinadores, principalmente locales, que no poseen la fortaleza financiera para resistir el proceso, así como una fuerte limitación para la atención de proyectos de menor escala. De esta forma, **los costos transaccionales tienen efectos directos sobre el mandato encomendado por los Gobernadores (...) de impulsar acciones en países C y D.**”^{xi}
- 2.5 Por ejemplo, una de las razones identificadas por la Administración de la CII como causantes del fracaso del Programa de Pequeños Préstamos (CII/GP-14-6), que el Directorio Ejecutivo aprobó en octubre de 2002 y que venció el 31 de diciembre de 2005, fue la imposibilidad de pagar las comisiones necesarias a los asociados locales, debido a que los ingresos proyectados por concepto de comisiones y el margen de interés fueron insuficientes.
- 2.6 **Además, las lecciones aprendidas del Plan de Acción subestimaron las deficiencias del BID y en cambio destacaron principalmente las deficiencias institucionales de los países.**^{xii} En efecto, el Plan de Acción dice que “la experiencia indica que el respaldo directo de las firmas particulares es ineficaz cuando el entorno no es propicio o es frágil” y que “[e]l desenvolvimiento del sector privado forma parte de la agenda del desarrollo (...) [y] en este sentido se plantea una triple alianza del sector público, el sector privado y las organizaciones multilaterales como el Banco”.^{xiii}
- 2.7 Las deficiencias del Plan de Acción también se reconocieron durante el proceso que llevó a su aprobación. El Comité de Evaluación del Directorio Ejecutivo pidió a la Administración que definiera mejor las actividades que debía ejecutar el Grupo del BID para promover el desarrollo del sector privado y los mecanismos con los cuales su supliría la falta de un foro institucional para organizar a todas las partes interesadas intervinientes en el Plan de Acción.^{xiv} No obstante, esos aspectos no se incorporaron en la versión final del documento.

III. ANÁLISIS DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS POR EL PLAN DE ACCIÓN

- 3.1 El objetivo de este capítulo es presentar las conclusiones de la evaluación sobre las soluciones propuestas por el Plan de Acción a los problemas identificados. En el análisis de las soluciones propuestas por dicho Plan se observaron los siguientes problemas: i) falta de justificación; ii) falta de pertinencia; iii) consideración inadecuada de las condiciones macroeconómicas mundiales; y iv) deficiencias de lógica. Estos problemas se examinarán seguidamente.
- 3.2 **Primero, en el Plan de Acción no se presenta una justificación adecuada para un plan genérico basado en la clasificación de los países C y D.** ^{xv} Las declaraciones generales del Plan de Acción acerca de los problemas del sector privado de los países C y D no explicaron por qué el BID debía elaborar un plan genérico para esos países, en lugar de utilizar un enfoque nacional o un enfoque general del sector privado. Si bien las dimensiones de los mercados y los niveles de los índices de competitividad de los países C y D son inferiores a los de los países de los grupos A y B, ambos grupos de países tienen muchas similitudes (véase el Anexo 1). En verdad, en el **Cuadro 3.1** se aprecia que la desigualdad dentro de los países C y D es mucho mayor que la desigualdad entre ellos y los países de los grupos A y B, en cuanto a las dimensiones pertinentes del sector privado. Por ejemplo, una pequeña parte de la variación en la Participación privada en infraestructura y la inversión extranjera directa se explica mediante la variación dentro de la clasificación del Banco. Lo mismo ocurre con la dispersión dentro de los grupos C y D entre las dimensiones del flujo de capital privado (75%) y la capitalización del mercado (62%).

Cuadro 3.1 – Índice de desigualdad entre los grupos de países C-D y A-B y dentro de éstos en las dimensiones pertinentes del sector privado

Dimensiones pertinentes del sector privado	Desigualdad entre los grupos	Desigualdad dentro de los grupos C y D	Total
Capitalización del mercado (% del PIB)	38,0	62,0	100,0
PPI (Telecomunicaciones), US\$ per cápita	5,3	94,7	100,0
Flujo de capitales privados (% del PIB)	25,6	74,4	100,0
Inversión extranjera directa (% del PIB)	2,3	97,7	100,0

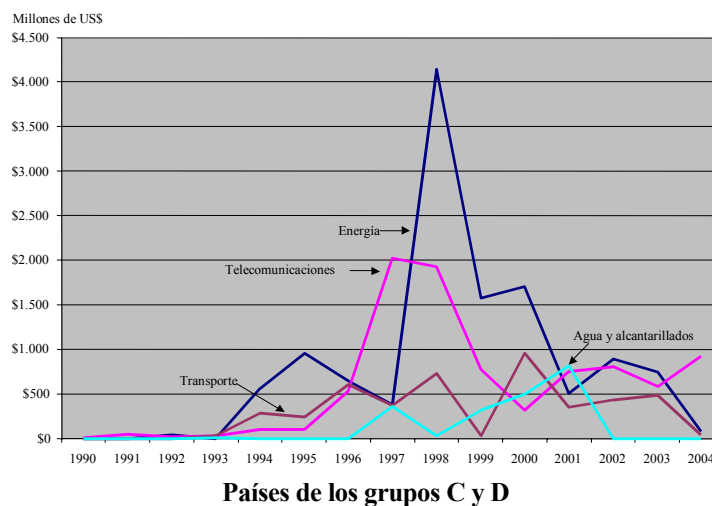
Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

- 3.3 **Segundo, la pertinencia del Plan de Acción es cuestionable.** No se echa de ver con claridad por qué en el Plan de Acción se atribuyó a las actividades de infraestructura y mercados financieros el carácter de prioridades sectoriales. Estas prioridades sectoriales se podrían explicar mejor si se hiciera referencia a las limitaciones del mandato del BID y no a las conclusiones de un futuro diagnóstico del Plan de Acción que identificara las necesidades del país. Debido a las limitaciones de las políticas del BID, un número elevado de sectores no recibió

asistencia y no se autorizaron algunas operaciones, por ejemplo los préstamos en moneda nacional, circunstancia que disminuyó la capacidad del Plan de Acción para impulsar el desarrollo del sector privado en los países C y D.

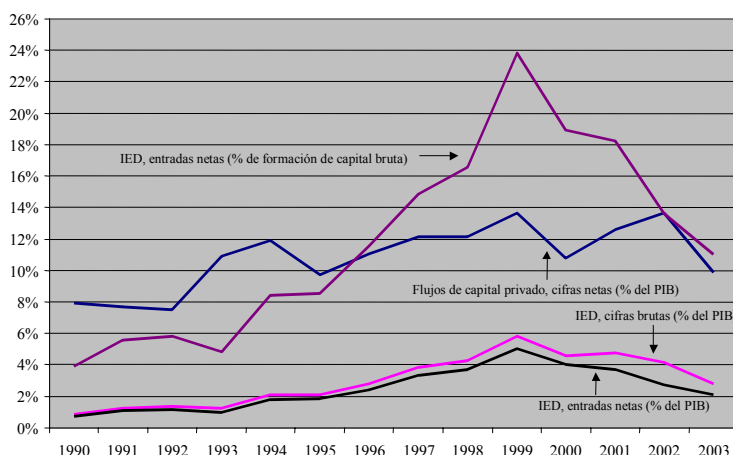
- 3.4 Tercero, el Grupo del BID puso en marcha el Plan de Acción sin una consideración adecuada del contexto macroeconómico mundial. El Plan de Acción no incluyó medidas de contingencia para hacer frente a una contracción económica causada por una desaceleración macroeconómica mundial y los aumentos del costo de oportunidad de las inversiones del sector privado. En particular, el **Gráfico 3.1** muestra la caída en la entrada de inversión extranjera directa en la privatización de infraestructura, después de un auge en 1998.

Gráfico 3.1 Participación privada en infraestructura (PPI)



- 3.5 El deterioro del clima de negocios a causa de las crisis macroeconómicas internacionales que afectaron a las economías de la región después de 2001 sólo comenzó a invertirse en 2004.^{xvi} El Gráfico 3.2 muestra que esta crisis contribuyó a un declive en los flujos de capitales privados hacia América Latina y el Caribe, como consecuencia de una recesión en la economía mundial, causada por la explosión de la burbuja del mercado bursátil en las principales economías, lo que a su vez provocó una contracción en los préstamos privados y en el financiamiento de deuda para los países en desarrollo.^{xvii}

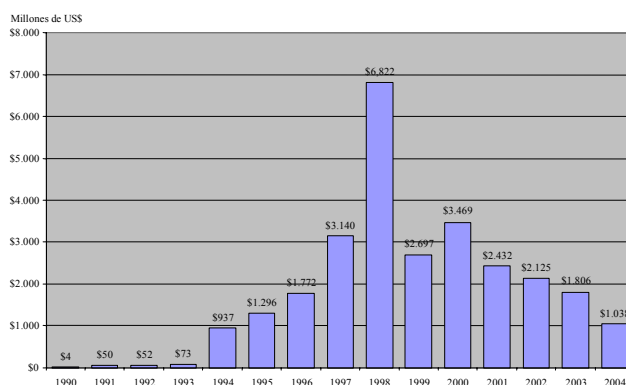
**Gráfico 3.2. Inversión extranjera directa
y flujos de capitales privados^{xviii}
América Latina y el Caribe**



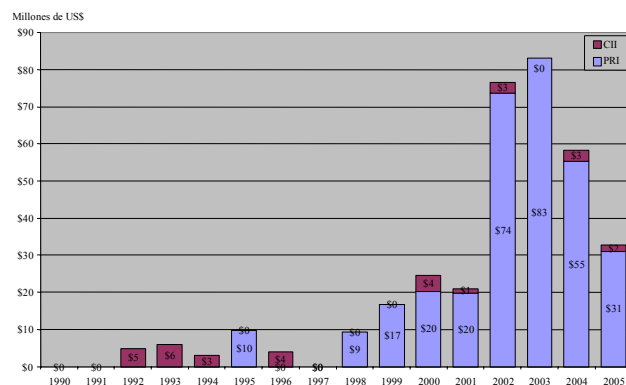
- 3.6 **En el Gráfico 3.2** se observa que las entradas netas de capitales privados en América Latina y el Caribe pasaron de US\$13.000 millones en 1990 a un nivel máximo de US\$127.000 millones en 1998, esto es, casi el 5% del PIB de América Latina y el Caribe en 1999.^{xix} Debido a la crisis financiera que cundió en los mercados mundiales, esas corrientes se redujeron a US\$103.000 millones en 1999, US\$83.000 millones en 2000, US\$71.000 millones en 2001 y US\$36.000 millones en 2002.
- 3.7 Cuarto, **la deficiente lógica del Plan de Acción dificultó la atribución a éste de los resultados previstos de su ejecución.** *Primero*, porque el Plan de Acción no identifica el nexo entre sus propios objetivos y componentes. En verdad, **el Plan de Acción no aclara en qué medida las causas de la menor cantidad y calidad de las operaciones privadas del Grupo del BID en los países de los grupos C y D se deben a problemas de coordinación del Grupo del BID.** Desde un punto de vista hipotético, una mayor coordinación bien podría incluso generar una reducción del número de operaciones porque se evitarían duplicaciones. Por lo tanto, para comprender cómo y por qué la coordinación podría haber tenido impactos positivos en el desarrollo del sector privado en estos países, el Plan de Acción debería haber diagnosticado i) por qué es inadecuado el sistema organizacional vigente en el BID y ii) qué mejoras se esperan en la coordinación a raíz de la implementación del Plan de Acción, a fin de aumentar el número de operaciones privadas del Grupo del BID.
- 3.8 *Segundo*, porque **es difícil atribuir a la implementación del Plan de Acción los impactos previstos en las mejoras de competitividad y calidad de la infraestructura y los mercados financieros de los países** dada la reducida participación de los préstamos del Grupo del BID en el monto total de las inversiones privadas en los países C y D (**Gráficos 3.4 y 3.5**) (Objetivos generales

del Plan de Acción). La contribución de los préstamos privados del BID a la promoción de las operaciones del sector privado en estos países ha sido muy limitada, habida cuenta del volumen de la participación privada en los países C y D. Ello se pone de manifiesto en la evolución de los desembolsos del BID en proyectos de infraestructura frente a la participación privada en infraestructura (PPI) en estos países. A pesar de que se triplicó con creces en 2002-2004, frente a 2001, el nivel medio de financiamiento del Banco para infraestructura privada siguió siendo relativamente limitado en comparación con la PPI en igual período. Se puede concluir, de la observación de la evolución de los desembolsos del Grupo del BID, que el Banco no aprovechó la expansión de la actividad privada en estos países hasta 1998.

**Gráfico 3.4 Participación privada en infraestructura (PPI)
Países de los grupos C y D**



**Gráfico 3.4 Participación privada en infraestructura (PPI)
Países de los grupos C y D**



IV. MARCO DE EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

- 4.1 El objetivo de este capítulo es presentar las conclusiones de la evaluación sobre la evaluabilidad del Plan de Acción. Los objetivos de dicho Plan fueron los siguientes: “aumentar la cantidad”, “mejorar la calidad” y “mejorar la coordinación” del Grupo del BID. El Plan de Acción tenía previsto presentar informes anuales para demostrar el progreso de la implementación.
- 4.2 **El Plan de Acción no contenía un parámetro para el seguimiento de objetivos y propósitos.** Ninguno de los indicadores de objetivos del Plan contiene metas, datos básicos o hitos. Algunos de los indicadores de propósitos contienen metas, pero ninguno de ellos contiene datos básicos o hitos (**Cuadro 4.1**).
- 4.3 **El Plan de Acción no expone una justificación del número de intervenciones ni la distribución de éstas entre países.** Además, no hay una lógica horizontal entre algunos indicadores y sus propósitos. Por ejemplo, no hay una relación demostrada entre “coordinación” y “cantidad”, como se señaló en el párrafo 3.7. Igualmente, aumentar la “cantidad de intervenciones” no es un indicador de un aumento en la “calidad”, ni tampoco es el mejoramiento del “clima para las inversiones” un indicador del mejoramiento de la “coordinación”.
- 4.4 **Los indicadores de propósitos propuestos son productos, dado que remiten a actividades** tales como la “cantidad de intervenciones y el monto de financiamiento”. Además, **casi todos los indicadores de productos identifican metas y tienen medidas cuantitativas adecuadas de las actividades previstas que se ejecutarán por conducto del Plan de Acción.** Sin embargo, ninguno de los indicadores de productos tiene datos básicos. Por otra parte, dada la confusión que se advierte entre efectos directos y productos, como se señaló antes, algunos indicadores de productos se usan también para cuantificar el logro de efectos directos, como “número de intervenciones” y “asuntos específicos acerca de la coordinación”.
- 4.5 **El seguimiento del Plan de Acción se vio limitado por deficiencias en la oportunidad de los instrumentos y la comparabilidad de los parámetros en el tiempo.** El marco de evaluabilidad del Plan de Acción se enunció en el primer informe del Plan Plurianual Renovable (23 de abril de 2003), pocos meses después del inicio de la implementación del Plan de Acción (**véase el anexo 1, sección A**). Análogamente, el primer informe correspondiente a 2002 se dio a conocer en abril de 2003, después de iniciado el Plan, arriesgando cualquier medición de resultados. Además, este primer informe modificó la clasificación de actividades definida en el Plan original y ello impidió el seguimiento de los resultados previamente definidos en él. El segundo informe anual, correspondiente a 2003, se dio a conocer en septiembre de 2004 y, como el primero, solamente mencionó el cumplimiento de productos mediante el recuento de las actividades previstas y ejecutadas en cada año.

- 4.6 **El breve plazo de implementación, combinado con la ausencia de datos básicos, hitos y metas, impidió una evaluación cabal de si el Plan de Acción había logrado sus objetivos y propósitos.** Debe señalarse asimismo que **la aprobación del Plan de Acción se demoró**, pues el primer proyecto se elaboró en enero de 2002^{xx} y la última versión sólo se aprobó en diciembre de 2002. Si bien el primer informe de las actividades del Plan de Acción correspondió a 2002, **el primer año se dedicó prácticamente al proceso de aprobación del Plan.**
- 4.7 **Además, la falta de compatibilidad de los datos impidió la verificación de la ejecución de las actividades no financieras del Plan de Acción.** En la evaluación no fue posible examinar los resultados porque los productos, enumerados en los informes del Plan de Acción de 2002 y 2003, no son comparables, a causa del problema que implica evaluar una “meta móvil”. Aunque la lista indicativa original de proyectos se centraba en el desarrollo de la infraestructura y los mercados de capital, cuando se publicó el segundo informe en 2003, la lista del informe del Plan de Acción incluía toda actividad de apoyo al sector privado, por ejemplo, agricultura, microempresas, pequeñas y medianas empresas, microfinanciamiento, reformas, ciencia y tecnología y comercio.

Cuadro 4.1. Análisis de los resultados logrados en los proyectos

	Efecto directo	Indicador	Datos básicos	Hitos	Metas	Tipo	Medición	Adecuado
Objetivo	Mejorar la calidad (competitividad) de la infraestructura y los mercados financieros y de capital en los países C y D	Clasificación por competitividad	No	No	No	Efecto directo	No	No
		Indicadores clave de cobertura, calidad, precios, seguridad de suministro y desarrollo de los mercados financieros y de capital	No	No	No	Efecto directo	No	No
	Promover inversiones del sector privado en el desarrollo de infraestructura y de los mercados financieros y de capital en los países C y D	Inversión privada en infraestructura, por sectores y países (total y variaciones)	No	No	No	Efecto directo	No	No
		Medidas de desarrollo de los mercados financieros y de capital	No	No	No	Efecto directo	No	No
Propósito	Aumentar el número de actividades del Grupo del BID para apoyar el desarrollo del sector privado en los países C y D	Número de intervenciones y monto de financiamiento bajo el Plan de Acción para los países C y D	No	No	Sí	Producto	Sí	No
		Indicadores del clima para las inversiones vinculados a la infraestructura y los mercados de capital	No	No	No	Efecto directo	No	No
		Asuntos específicos acerca de la coordinación	No	No	Sí	Producto	No	No
	Mejorar la calidad de las actividades del Grupo del BID para apoyar el desarrollo del sector privado en los países C y D	Número de intervenciones y monto de financiamiento bajo el Plan de Acción para los países C y D	No	No	Sí	Producto	Sí	No
		Indicadores del clima para las inversiones vinculados a la infraestructura y los mercados de capital	No	No	No	Efecto directo	No	No
		Asuntos específicos acerca de la coordinación	No	No	Sí	Producto	No	No
	Mejorar la coordinación de las actividades del Grupo del BID para apoyar el desarrollo del sector privado en los países C y D	Número de intervenciones y monto de financiamiento bajo el Plan de Acción para los países C y D	No	No	Sí	Producto	Sí	No
		Indicadores del clima para las inversiones vinculados a la infraestructura y los mercados de capital	No	No	No	Efecto directo	No	No
		Asuntos específicos acerca de la coordinación	No	No	Sí	Producto	No	No

	Producto	Indicador	Datos básicos	Hitos	Metas	Tipo	Medición	Adecuado
Actividades	Acciones preliminares							
	Análisis sobre estructura de mercado, régimen normativo y jurídico, e instituciones judiciales y reguladoras	Estudios, conferencias, talleres, estrategias	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Interacción con el sector privado	Reuniones promocionales con el sector privado	No	No	No	Producto	No	No
	Diálogo con los gobiernos sobre obstáculos a una mayor inversión del sector privado	Encerronas y diálogos de políticas	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Ámbitos especiales de interés							
	Actividades regionales	Estudios, conferencias, talleres, estrategias, reuniones con el sector privado	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Desarrollo de los mercados financieros y de capital	Estrategias, cooperaciones técnicas, misiones especiales, financiamiento de mercados local e internacional	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Creación y respaldo de fondos de infraestructura	Identificación de actividades	n.d.	n.d.	Sí	Producto	No	Sí
	Competitividad	Estudios, conferencias, talleres, estrategias, cooperaciones técnicas, misiones especiales	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Mejor integración en la programación por países							
	Documento de país para incorporar un análisis de oportunidades del sector privado	Inclusión en documentos de país de nueva sección sobre el sector privado, conforme a nuevas directrices de documentos de país	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Coordinación del Grupo en procesos de programación	Participación del PRI y el FOMIN en misiones de preprogramación	No	No	No	Producto	No	No
	Coordinación con otras instituciones multilaterales y donantes bilaterales	Consultas, misiones conjuntas con otras instituciones, niveles de cofinanciamiento	No	No	No	Producto	No	No
	Instrumentos para facilitar la inversión privada							
	Fortalecimiento de los marcos normativos, desarrollo institucional y estructuración de concesiones específicas	Número y monto de cooperaciones técnicas aprobadas	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Cartas de interés a posibles oferentes	Número de cartas enviadas por PRI a licitantes	n.d.	n.d.	n.d.	Producto	n.d.	No
	Preparación de proyectos	Número y monto de cooperaciones técnicas aprobadas	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Proyectos en preparación		No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Préstamos para el sector público que influyen en la infraestructura privada	Número y monto de los proyectos	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Préstamos para el sector público que influyen en los mercados financieros y de capital	Número y monto de los proyectos	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Préstamos para el sector público que influyen en la competitividad	Número y monto de los proyectos	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Proyectos del PRI: infraestructura	Número y monto de los proyectos	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Proyectos del PRI: Mercados de capital y financiamiento del comercio	Número y monto de los proyectos	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Proyectos de la CII	Número y monto de los proyectos	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Proyectos del FOMIN: instituciones financieras y remesas	Número y monto de los proyectos	No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	Otras medidas y actividades para mejorar la coordinación y la eficiencia		No	Sí	Sí	Producto	Sí	Sí
	CCSP	Problemas resueltos en el CCSP en relación con los países C y D	No	No	No	Producto	No	No
	Designación de coordinadores	Lista de coordinadores	No	No	No	Producto	No	No
	Plazos de tramitación	Meses hasta la aprobación	No	No	No	Producto	No	No
	Revisión y evaluación de carteras	Examen conjunto de problemas del desarrollo del sector privado en revisiones y evaluaciones de cartera de las misiones de seguimiento en los países C y D	No	No	No	Producto	No	No

V. RESULTADOS DEL PLAN DE ACCIÓN

- 5.1 En este capítulo se exponen las conclusiones a que llega la evaluación de los resultados del Plan de Acción. Dados los condicionamientos antes mencionados, la evaluación ha tratado de aprender de la experiencia de ejecución del Plan, haciendo hincapié en los resultados de productos. Tras un breve análisis de la ejecución de las actividades de productos del Plan de Acción, la evaluación trató de cuantificar la mejora de eficiencia y coordinación del Grupo del BID en relación con las operaciones privadas en los países de los grupos C y D.
- 5.2 **En el análisis de la ejecución de las actividades del Plan de Acción se observó que el programa del Grupo del BID no se ejecutó en la forma planificada.** En el Cuadro 5.1 se muestra que el 56% de las actividades, según su definición original en el Plan de Acción, se ejecutaron en 2002 y 55% en 2003. La discrepancia entre ejecución y planificación se podría explicar por el gran número de operaciones adicionales que se ejecutaron y que no se habían previsto en el Plan de Acción original. Cuando se tienen en cuenta esas operaciones, los porcentajes de las actividades ejecutadas en 2002 y 2003 aumentan respectivamente a 62% y 67%.

**Cuadro 5.1. Actividades del Plan de Acción: Planificación y ejecución
Por tipo de actividad (2002)**

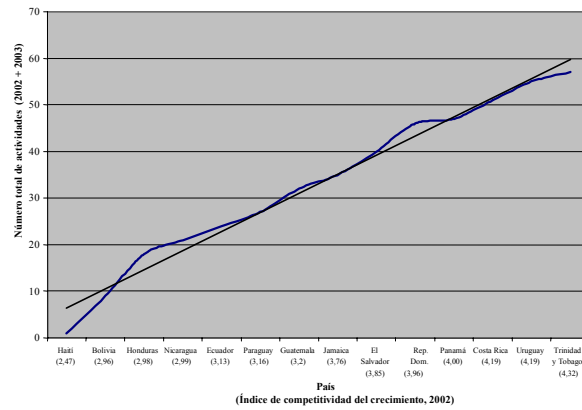
Actividades en 2002	Planificadas	Ejecución del plan original	Ejecución del plan original %	Operaciones adicionales ejecutadas	Total de operaciones ejecutadas	Total de la ejecución %
	(a)	(b)	(b) / (a)	(c)	(b) + (c)	[(b) + (c)] / [(a) + (c)]
Análisis sobre estructura de mercado, régimen normativo y jurídico e instituciones judiciales y reguladoras	8	6	75%	2	8	80%
Interacción con el sector privado	5	5	100%	0	5	100%
Diálogo con los gobiernos sobre obstáculos a una mayor inversión del sector privado	6	4	67%	0	4	67%
Actividades regionales	13	11	85%	1	12	86%
Desarrollo de los mercados financieros y de capital	19	13	68%	7	20	77%
Creación y respaldo de fondos de infraestructura	1	0	0%	0	0	0%
Competitividad	2	1	50%	1	2	67%
Refuerzo de los regímenes normativos, desarrollo institucional y estructuración de concesiones específicas (aeropuertos, líneas de actividad de concesiones y CT regular)	28	14	50%	6	20	59%
Preparación de proyectos	2	2	100%	2	4	100%
Préstamos para el sector público que influyen en la infraestructura privada	10	5	50%	1	6	55%
Préstamos para el sector público que influyen en los mercados financieros y de capitales	6	3	50%	0	3	50%
Préstamos para el sector público que influyen en la competitividad	3	1	33%	0	1	33%
Proyectos del PRI: infraestructura	13	6	46%	0	6	46%
Proyectos de la CII	10	3	30%	1	4	36%
Proyectos del FOMIN: Instituciones financieras / remesas	12	3	25%	1	4	31%
Total de actividades vinculadas con el desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D (2002)	138	77	56%	22	99	62%

Por tipo de actividad (2003)

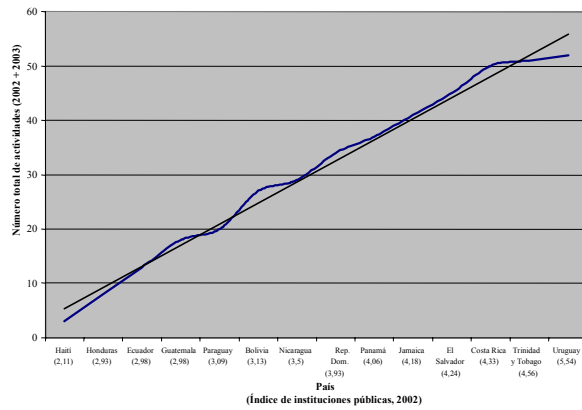
Actividades en 2003	Planificadas	Ejecución del plan original	Ejecución del plan original %	Total de operaciones adicionales	Total de operaciones ejecutadas	Total de la ejecución %
	(a)	(b)	(b) / (a)	(c)	(b) + (c)	[(b) + (c)] / [(a) + (c)]
Análisis sobre estructura de mercado, régimen normativo y jurídico e instituciones judiciales y reguladoras	12	11	92%	0	11	92%
Interacción con el sector privado	0	0	...	1	1	100%
Diálogo con los gobiernos sobre obstáculos a una mayor inversión del sector privado	5	5	100%	1	6	100%
Actividades regionales	12	10	83%	1	11	85%
Desarrollo de los mercados financieros y de capital	26	19	73%	4	23	77%
Competitividad	13	7	54%	8	15	71%
Refuerzo de los regímenes normativos, desarrollo institucional y estructuración de concesiones específicas (aeropuertos, líneas de actividad de concesiones y CT regular)	33	14	42%	3	17	47%
Preparación de proyectos	0	0	...	2	2	100%
Préstamos para el sector público que influyen en la infraestructura privada	9	4	44%	1	5	50%
Préstamos para el sector público que influyen en los mercados financieros y de capitales	7	1	14%	2	3	33%
Préstamos para el sector público que influyen en la competitividad	7	3	43%	4	7	64%
Proyectos del PRI: infraestructura	5	1	20%	0	1	20%
Proyectos del PRI: Mercados de capital / financiamiento del comercio	3	0	0%	0	0	0%
Proyectos de la CII	8	4	50%	15	19	83%
Proyectos del FOMIN: Instituciones financieras / remesas	6	1	17%	1	2	29%
Proyectos de microfinanciamiento	0	0	...	14	14	100%
Total de actividades vinculadas con el desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D (2003)	146	80	55%	57	137	67%

5.3 **El análisis de la ejecución del Plan de Acción destaca también la inadecuación del enfoque general respecto de los países C y D para abordar el desarrollo del sector privado en esos países.** El Gráfico 5.1 muestra la falta de una clara focalización entre el número de actividades de apoyo a la competitividad, el fortalecimiento institucional y la mejora del entorno macroeconómico y el índice respectivo de cada una de estas dimensiones en cada país C y D.^{xxi} A los países con mayor “necesidad”, cuantificada por estos índices, no se les asigna un número mayor de actividades; en todo caso, hay un leve sesgo contra la implementación en países con mayor necesidad. La correlación entre estos tres indicadores y las necesidades del país exhibe un comportamiento errático, que revela una falta de coherencia en el Plan de Acción en cuanto a la asignación de sus actividades conforme a las prioridades de los países C y D.

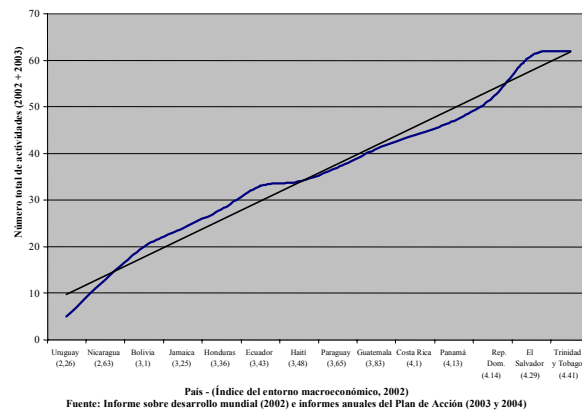
Gráfico 5.1 Competitividad



Fortalecimiento institucional



Entorno macroeconómico



Fuente: Informe sobre desarrollo mundial (2002) e informes anuales del Plan de Acción (2003 y 2004)

- 5.4 Como sustituto de la eficiencia, la evaluación comparó los plazos y el número de las operaciones privadas en los países C y D con los observados en las operaciones privadas en los países A y B, antes y durante la ejecución del Plan de Acción. **En la evaluación no se observó que en las operaciones privadas en los países C y D hubiera habido reducciones en los plazos de preparación y ejecución^{xxii} después de la ejecución del Plan de Acción.** En lo que concierne a los *plazos de preparación*, el Cuadro 5.2 muestra un comportamiento errático de las operaciones de los países C-D y A-B entre 2001 y 2004. En cuanto a los *plazos de ejecución*, entre 2000 y 2003 hubo un aumento significativo de las operaciones en los grupos C y D, que no obstante descendieron en 2004 a niveles inferiores a los de los grupos A y B. Por último, en lo que respecta a *plazos de prórroga*, la falta de información impidió todo tipo de análisis.

Cuadro 5.2 – Operaciones privadas del PRI (1995-2004)

Plazos de preparación, ejecución y prórroga, por meses

PRI: Plazos de preparación										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A y B	6.5	15,2	11,5	14,3	12,1	13,4	16,7	13,0	15,9	20,7
C y D	3.0	n.d.	29,5	15,3	23,0	17,0	22,0	28,3	9,0	19,0
RG	n.d.	n.d.	n.d.	11	n.d.	19	16	n.d.	n.d.	24

PRI: Plazos de ejecución										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A y B	28.0	19,8	18,0	37,3	22,7	16,9	19,0	n.d.	13,8	24,0
C y D	2.0	n.d.	22,0	15,0	n.d.	0,0	3,0	15,7	30,0	16,0
RG	n.d.	n.d.	n.d.	60	n.d.	n.d.	8	n.d.	n.d.	13,5

PRI: Plazos de prórroga*										
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
A y B	0.0	-0,8	0,0	0,0	0,3	5,0	4,3	n.d.	0,0	0,0
C y D	0.0	n.d.	0,0	0,0	n.d.	0,0	-1,0	3,7	0,0	0,0
RG	n.d.	n.d.	n.d.	9	n.d.	n.d.	6	n.d.	n.d.	1,5

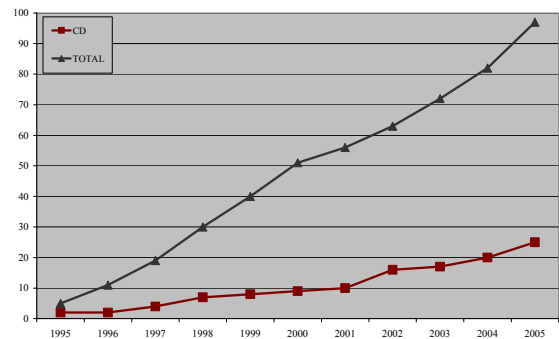
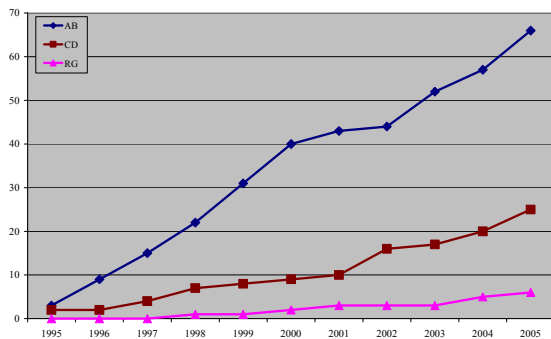
* Los plazos de prórroga corresponden a la diferencia entre la fecha de desembolso original y la fecha actual.

- 5.5 Además, la evaluación no encontró indicio alguno de que el Plan de Acción hubiera contribuido a aumentar ni la cantidad de las aprobaciones, ni el número de desembolsos en operaciones del PRI en los países C y D, en comparación con los países A y B. En lo que concierne a las *aprobaciones*, el Gráfico 5.2 indica que el promedio en los países C y D fue de una operación por año hasta 2002, cuando aumentó atípicamente (seis aprobaciones), volviendo a una operación en 2003, para luego aumentar. En el mismo período, aunque en 2002 se redujo el número de aprobaciones de operaciones para los países A y B, nunca fue inferior al de los países C y D, lo que demuestra que el Plan de Acción no logró aumentar la participación de operaciones en los grupos C y D en la cartera del PRI. En lo que respecta a *desembolsos*, las operaciones de los grupos C y D aumentaron después de 2001, como reflejo del nivel máximo de aprobaciones para estos grupos registrado en 2002; esa tendencia, sin embargo, no fue sostenible y después de 2003 los desembolsos volvieron a descender. Al propio tiempo,

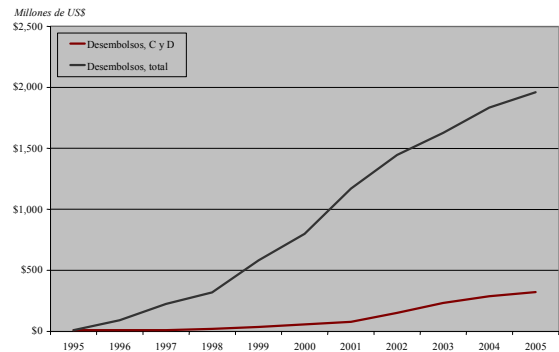
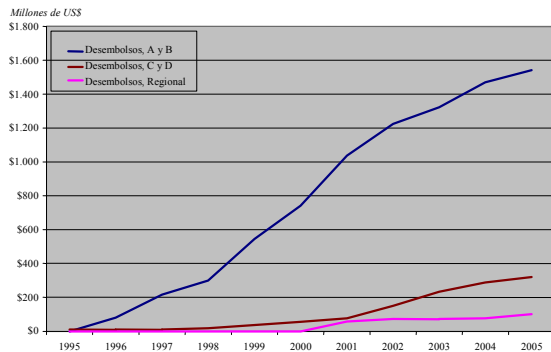
los desembolsos para los países A y B vienen declinando a partir de 2001, a pesar de una breve recuperación en 2004.

**Gráfico 5.2 – PRI: Número de aprobaciones y cuantía de los desembolsos
Países de los grupos C y D (1995-2005)**

PRI – Número total de proyectos aprobados



PRI – Total desembolsado, en US\$



Fuente: OVEDA.

- 5.6 **En lo que concierne a medidas para aumentar la coordinación, la evaluación muestra que, en general, las actividades del Plan de Acción no fueron por el momento pertinentes. El Cuadro 5.3** muestra que todas las medidas y actividades del Plan de Acción para mejorar la coordinación dentro del Grupo del BID ya se habían aplicado en todas las intervenciones del Grupo para el sector privado. Además, no se generaron innovaciones en los procedimientos y políticas internos del Banco para mejorar su aplicación en los países C y D. La única actividad que el Plan de Acción pudo haber originado es el requisito de examen y evaluación de la cartera.

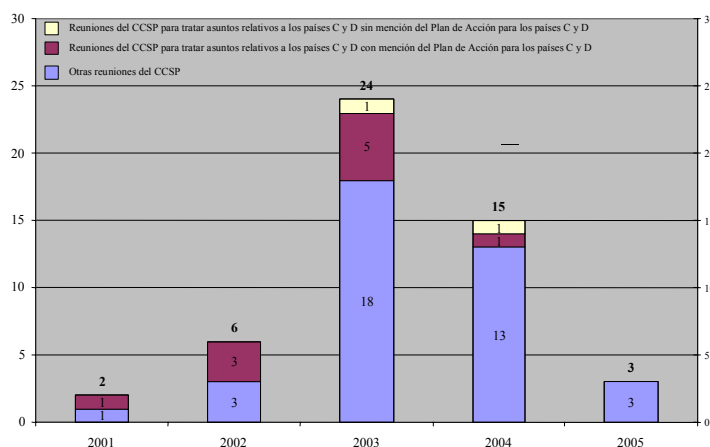
Cuadro 5.3 – Plan de Acción: Medidas de identificación, actividades y responsables

Medidas	Actividades	Creadas por el Plan de Acción	Definición del responsable
Acciones preliminares	Análisis	No	No
	Interacción con el sector privado	No	No
	Diálogo con los gobiernos para aumentar las inversiones privadas	No	No
Ámbitos especiales de interés y promoción	Infraestructura e integración financiera	No	No
	Desarrollo de los mercados financieros y de capital locales y regionales	No	No
	Creación de fondos de infraestructura	No	No
	Competitividad **	No	No
Mayor integración en la programación por país (DP)	Inclusión en documentos de país de una nueva sección sobre el sector privado, conforme a nuevas directrices de los documentos de país	No	No
	Participación más activa del PRI, el FOMIN y la CII en misiones y ejercicios de (pre)programación	No	No
	Coordinación con otros bancos multilaterales de desarrollo	No	No
Otras actividades	Comité de Coordinación del Sector Privado (CCSP)	No	No
	Designación de coordinadores	No	Sí
	Mejora de plazos de tramitación	No	No
	Examen y evaluación de la cartera	Sí	Sí

** Incluido en el primer informe del Plan de Acción (2003).

5.7 El Gráfico 5.3 muestra que los asuntos vinculados con el Plan de Acción se examinaron únicamente en 20% de las 50 reuniones celebradas por el CCSP entre 2001 y 2005, principalmente en 2001 y 2002^{xxiii}.

Gráfico 5.3 – Reuniones del CCSP



5.8 El CCSP formuló pocas recomendaciones y algunas de ellas presentan algunas pruebas de cumplimiento. El análisis de la agenda de las reuniones del CCSP (véase el Cuadro 5.4) indica que básicamente las recomendaciones de éste se refieren a la fase de diseño del Plan de Acción. Con respecto a la ejecución del plan, la evaluación no observó ningún indicio de cumplimiento o aplicación de dos importantes recomendaciones del CCSP a la Administración: i) la revisión de los indicadores de evaluación del Plan de Acción y ii) la discusión detallada de los obstáculos y razones por los cuales no se hicieron realidad las promesas contenidas en el anterior informe de 2003.

Cuadro 5.4 – Agenda y recomendaciones del Comité de Coordinación del Sector Privado (CCSP)
Asuntos relacionados con el Plan de Acción

Fecha	Asuntos	Recomendaciones a los departamentos intervinientes en el Plan de Acción	Prueba del cumplimiento
12/20/2001	Seminario sobre la coordinación entre grupos del BID y plan estratégico para aumentar las operaciones privadas en los países C y D	Ninguna	
01/25/2002	Informe sobre las operaciones del sector privado en los países C y D (PS-3)	Incorporar en el proyecto los siguientes asuntos: i) requisitos institucionales para posibilitar operaciones privadas en los países; ii) medidas de integración; iii) lista indicativa de proyectos y estudios; y iv) evaluación del Plan de Acción	Sí
02/16/2002	Plan de acción (documento GN-2193-1)	Fomentar la interacción entre departamentos del Banco para estudiar la manera de cumplir los requisitos del Directorio Ejecutivo referentes a los diagnósticos anuales de países, que hagan hincapié en las restricciones a las operaciones privadas en los países C y D	No
10/29/2002	Plan de acción (documento GN-2193)	Ninguna	
01/28/2003	Información acerca de la preparación del primer informe de avance del Plan de Acción	Ninguna	
02/11/2003	Plan de acción (documentos GN-2193-2 y GN-2193-4)	Nombrar a un responsable en cada departamento para el enlace con el consultor de la Vicepresidencia Ejecutiva a cargo de la preparación del informe de progreso del Plan de Acción	Sí
04/15/2003	Primer informe de avance del Plan de Acción	Exceptuar al Plan de Acción de la lista indicativa de proyectos para 2004-2005;	Sí
		Estudiar la revisión de los indicadores para la evaluación del Plan de Acción, debido a dificultades para determinar la causalidad entre las medidas y sus impactos	No
07/01/2003	Información acerca de las consideraciones del Directorio Ejecutivo relativas al primer informe del Plan de Acción y las medidas que la Vicepresidencia Ejecutiva adopta para tenerlas en cuenta	Ninguna	
09/23/2003	Ejecución del Plan de Acción: Presentación sobre el clima de negocios en los países C y D	Ninguna	
08/24/2004	Segundo informe de avance del Plan de Acción	Examinar con detalle los obstáculos y razones por los cuales no se hicieron realidad las promesas contenidas en el anterior informe de 2003.	No

- 5.9 **Otra prueba de que el Plan de Acción no modificó el *modus operandi* del Grupo del BID en los países C y D es que nunca se hizo referencia a él en una actividad financiera o no financiera incluida en las actividades planificadas del Plan de Acción.** Esta prueba encuentra corroboración en las opiniones expresadas en las entrevistas con funcionarios del Grupo del BID que redactaron los informes del Plan de Acción. De resultados de las entrevistas, OVE se enteró de que dichos funcionarios estiman unánimemente que el Plan de Acción fue un ejercicio formal de compilación de las actividades programadas por el Banco en los países C y D, en respuesta a la instrucción del Directorio Ejecutivo de que se aumentara el número de operaciones del sector privado en los países C y D.
- 5.10 **Para el Directorio Ejecutivo la enumeración de las actividades del Plan de Acción presentada por la Administración era esencialmente de carácter informativo.** Aunque asignaban códigos de situación para indicar el grado de avance de cada actividad, los informes anuales no contenían recomendaciones operativas, circunstancia que restaba importancia a toda posible función estratégica del Plan de Acción para la Administración y para el Directorio. En esos informes no se examinaron con detalle los obstáculos y razones por los cuales no se hicieron realidad las actividades prometidas.
- 5.11 **La inadecuación de los informes se puede atribuir, en parte, a que se asignó responsabilidad al CCSP sin brindarle ni presupuesto ni facultades adicionales. Al CCSP se le encomendó la responsabilidad de dar seguimiento a la ejecución del Plan de Acción e informar del avance de ciertas medidas y productos del Grupo del BID.**^{xxiv} No obstante, en ausencia del presupuesto y los recursos humanos necesarios para el seguimiento, el Plan de Acción nunca dispuso de un cuadro de personal para efectuar dicho seguimiento, con el resultado de que los informes del Plan de Acción fueron el fruto de equipos de trabajo esporádicos de funcionarios del PRI, el FOMIN y la CII.
- 5.12 **Por último, el Plan de Acción fue superado por otras iniciativas del BID, en particular la estrategia de país para el desarrollo del sector privado, emprendida recientemente para todos los países que reciben apoyo del Grupo del BID y de cuyo seguimiento se encarga el Comité del Sector Privado (CSP).** Como prueba de la ineficacia del Plan de Acción, en el segundo y último informe preparado por la Administración y aprobado por el Directorio Ejecutivo en septiembre de 2004, se dice lo siguiente: “En visión prospectiva, a medida que se elaboren las estrategias nacionales de desarrollo del sector privado, los principales atributos y objetivos del Plan de Acción se irán incorporando a las actividades de programación del grupo del Banco [en sustitución de este informe].”^{xxv}

VI. CONCLUSIONES

- 6.1 Primero, **la ausencia de un diagnóstico adecuado**, las lagunas en la información de antecedentes y la falta de análisis del contexto se tradujeron en un plan deficientemente elaborado.
- 6.2 Segundo, **no se explicó en el Plan de Acción cómo se encararía la contracción de la actividad económica**. El Plan de Acción se emitió en un contexto en el que el costo de oportunidad para las inversiones del sector privado era mayor que en un período económico normal. Como no tuvo en cuenta ese contexto, el Plan de Acción obró en detrimento de sus objetivos de mejorar el desarrollo del sector privado.
- 6.3 Tercero, **el Plan de Acción no se basó en un análisis específico de cada país de los grupos C y D**. Dado que la heterogeneidad en cuanto al desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D es mucho mayor que la que se observa entre ellos y los países de los grupos A y B, esa heterogeneidad relativa obvió la necesidad de un plan para los grupos C y D.
- 6.4 Cuarto, **el Plan de Acción abordó sólo parcialmente el problema de los costos de transacción de las operaciones del Grupo del BID. El Plan no se focalizó en los costos de debida diligencia del Grupo del BID** que, junto con las pequeñas dimensiones de los mercados de los países de los grupos C y D, hicieron casi inviable la promoción de operaciones del sector privado en estos países.
- 6.5 Quinto, **el Plan de Acción limitó el alcance de las operaciones privadas, reduciendo así su propia pertinencia**. Aunque determinado por el mandato del Grupo del BID respecto de las operaciones en el sector privado, el alcance autorizado de las operaciones impidió el refinanciamiento y se refirió exclusivamente a los sectores de infraestructura y mercados de capital. Asimismo, muchos de estos sectores han estado bajo el control de empresas del Estado y el mandato del PRI no autorizaba la concesión de préstamos a empresas del Estado.
- 6.6 Sexto, a pesar de la falta de evaluabilidad que impidió la cuantificación del logro de los objetivos y propósitos del Plan de Acción, la presente evaluación observó que **dicho Plan no había logrado sus objetivos de aumentar la calidad, la cantidad y la coordinación de las actividades del BID en el sector privado en los países de los grupos C y D**. En particular, si bien el cumplimiento de las actividades del Plan de Acción fue parcial —alrededor de un 50% de las actividades originales allí incluidas se había llevado a cabo en 2002 y 2003—, la evaluación no comprobó que hubiera prueba de que se hubieran reducido los plazos de preparación y ejecución de las operaciones del sector privado en los países de los grupos C y D, ni de que el número de aprobaciones hubiera aumentado de resultados de la ejecución del Plan de Acción. Asimismo, la evaluación comprobó una correlación negativa entre el número de actividades del Plan de Acción para promover la competitividad, el fortalecimiento institucional y el entorno macroeconómico en cada país, por un lado, y la clasificación de los países basada en cada uno de estos indicadores, por el otro. Estas comprobaciones revelaron una falta de coherencia en el Plan de Acción, en

cuanto a la asignación de sus actividades conforme a las prioridades de los países C y D. Por último, la evaluación comprobó que las actividades del Plan de Acción no habían plasmado en una mejora de la coordinación de las actividades para apoyar el desarrollo del sector privado en los países C y D. Las actividades del Plan de Acción carecieron de un plan de gestión de actividades claramente vinculado con un presupuesto y con un cuadro de personal con facultades para velar por la aplicación y el seguimiento de dichas actividades.

VII. RECOMENDACIONES

- 7.1 De acuerdo con el análisis de la experiencia del Plan de Acción, la evaluación recomienda lo siguiente:
- 7.2 Debido a la heterogeneidad dentro de los países C y D en cuanto al desarrollo del sector privado, se debe elaborar un Plan de Acción encaminado a incrementar el número de operaciones privadas que se sustente en información específica respecto de cada país. Las metas del Plan de Acción se deben definir y ejecutar mediante estrategias de país para el desarrollo del sector privado, que sirvan también de insumos a las correspondientes estrategias y programas de país. De ese modo se podrán definir mejor las prioridades y estrategias nacionales, pues se captarán las características específicas de cada país de los grupos C y D.
- 7.3 **El Banco debiera preparar un diagnóstico a fondo y específico de cada país antes de poner en marcha las estrategias de país para el desarrollo del sector privado**, que identifique claramente las determinantes y metas que deben fijarse para superar las causas de los fallos del mercado y los riesgos vinculados con las inversiones privadas en cada uno de los países C y D.
- 7.4 **Las estrategias y programas de país del Banco debieran contener marcos de resultados con datos básicos, hitos y metas cuantificables, a los efectos de encarar el desarrollo del sector privado en cada uno de los países C y D** Mediante estos marcos de resultados el Banco podrá **generar un sistema de información apto para la supervisión de las metas logradas** en la implementación de cada estrategia de país para el desarrollo del sector privado entre los países C y D, **que estaría a cargo del Coordinador del Sector Privado**. Estas medidas servirán también para mejorar la responsabilidad decisional de la institución.
- 7.5 Las estrategias de país para el desarrollo del sector privado debieran propiciar la coordinación entre los componentes privados y públicos del BID, potenciando al máximo los efectos de sinergia dentro del Grupo del BID. Para servir de instrumento útil a la Administración, **la estrategia de desarrollo del sector privado por país debiera incluir un plan de actividades para cada país de los grupos C y D que indique de qué manera el Banco encarará las prioridades del sector privado del país, con una clara atribución de responsabilidades, una asignación presupuestaria y un calendario de ejecución.**
- 7.6 **Por último, las metas de las estrategias de país para el desarrollo del sector privado deberían también incluir la reducción de los costos de transacción de las operaciones privadas en los países de los grupos C y D mediante la institución de mecanismos encaminados a reducir y absorber algunos de esos costos.** Por una parte, el Banco debiera considerar la posibilidad de contratar más abogados para reducir los costos externos, de modo que el Banco pueda atender con su propio personal los trabajos de debida diligencia y la preparación de documentos. Por la otra, el Banco debiera destinar fondos de cooperación técnica a las áreas prioritarias señaladas en las estrategias de país para el desarrollo del sector privado para identificar nuevos proyectos privados, en una

modalidad similar al fondo para proyectos de infraestructura creado por el Banco. La absorción de los costos operativos con cargo a los recursos de cooperación técnica también puede contribuir a viabilizar las operaciones de bajo margen en los países de los grupos C y D.

BIBLIOGRAFÍA

Agosin, Manuel R., 2006. Capital Flows and Macroeconomic Policy in Emerging Economies. Economic and Sector Study Series, Banco Interamericano de Desarrollo, enero.

Banco Mundial, 2005. A Time to Choose. Caribbean Development in the 21st Century. Washington, D.C.

Banco Mundial, 2003. Global Development Finance Report. Washington, D.C.

CEPAL, 2005. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2005. Santiago de Chile, diciembre.

Informe IPES, 2001. Competitividad: el motor del crecimiento. Distribuido por Johns Hopkins University Press para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Loayza, Norman, Fajnzylber, Pablo y Calderón, César 2005. Economic Growth in Latin America and the Caribbean. Stylized Facts, Explanations and Forecasts. Banco Mundial, Washington, D.C.

OVE – RE-303, 2004. Evaluación del Programa de Préstamos Directos del Banco al Sector Privado 1995-2003.

A. Marco de evaluación del Plan de Acción para los países C y D

		Indicadores	Especificaciones y fuentes de los indicadores ¹
Objetivos generales	Mejorar la calidad (competitividad) de infraestructuras y mercados financieros y de capitales en los países C y D.	Clasificación por competitividad	Global Competitiveness Report [GCR]
		Indicadores claves de cobertura, calidad, precios, seguridad de suministro y desarrollo de mercados financieros y de capital.	<p><u>Electricidad</u>: consumo total de electricidad en % de la capacidad de generación; % de población con acceso a electricidad; % de población rural con acceso a electricidad; precio a consumidores industriales, precio a consumidores residenciales; índice de asequibilidad: [OLADE]. % de pérdidas de transmisión; % de pérdidas de distribución: [Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial].</p> <p><u>Telecomunicaciones</u>: teléfonos fijos y móviles por mil habitantes; plazo de espera para instalación de línea fija: [Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial]. Líneas residenciales por 100 hogares; costo de llamada local de 3 minutos (US\$); índice de asequibilidad; fallas por 100 líneas por año: [UIT].</p> <p><u>Agua</u>: % de hogares conectados; costo por m3 en servicio urbano; índice de asequibilidad: [CEPIS]. Potabilidad del agua corriente: [GCR]</p> <p><u>Transporte</u>: carreteras pavimentadas (% del total); densidad de la red vial: [Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial]. Calidad de la infraestructura vial; calidad de la infraestructura de transporte aéreo; calidad de la infraestructura de puertos; calidad de la infraestructura ferroviaria: [GCR] Clasificación de ICAO para aviación: [ICAO]; pasajeros transportados; mercaderías transportadas: [WDI].</p> <p><u>Mercados financieros / de capitales</u>: financiación empresarial por tipo de instrumento; financiación total por sector: [LF]. Activos asegurados como % del PIB: [ASSAL]. Fondos jubilatorios bajo administración como % del PIB: [AIOS]. Banca: adecuación capitales / activos; préstamos como % de activos; préstamos del sector público como % de activos; 5 bancos principales como % del total de activos; redituabilidad bancaria; préstamos no otorgados / total de préstamos; costos administrativos / total de la cartera de préstamos: [FELABAN y Superintendencia del Banco]</p>
	Promover inversiones del sector privado en el desarrollo de infraestructuras y de mercados financieros y de capital en los países C y D.	Inversiones privadas en infraestructura, por sectores y países (total y variación)	<u>infraestructura</u> : inversiones extranjeras netas, inversión privada en energía, inversión privada en telecomunicaciones, inversión privada en transporte, inversión privada en agua y alcantarillados: [Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial]. Número de proyectos privados de infraestructura: [PPI]. Progreso de la privatización (Anexo 1 del documento GN-2193-2).
		Mediciones del desarrollo de los mercados financieros y de capital	<u>Mercados financieros y de capital</u> : volumen del comercio en % del PIB; capitalización del mercado en % del PIB: [Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial]. Cuantía y número de emisiones de bonos de compañías privadas: [S&P]; activos bancarios en % del PIB; préstamos del sector privado en % del PIB.

¹ Las fuentes de los datos se indican entre paréntesis.

		Indicadores	Especificaciones y fuentes de los indicadores ¹
Objetivos específicos	Aumentar la cantidad y mejorar la calidad y la coordinación de las actividades del Grupo del BID para apoyar el desarrollo del sector privado en los países C y D (1.7)	Número de intervenciones y monto de financiamiento bajo el Plan de Acción para los países C y D.	Informe anual del Plan de Acción.
		Indicadores del clima para las inversiones en cuanto a infraestructura y mercados de capital	Calidad general de la infraestructura, derechos de propiedad, presencia de normas regulatorias estrictas, efectividad de la política antimonopólica: [GCR] modernidad del mercado financiero; disponibilidad de capital de riesgo, acceso a mercados extranjeros de capital, acceso de inversiones extranjeras al mercado de capital local, acceso al mercado de bonos, acceso al mercado bursátil local: [GCR]
		Asuntos específicos vinculados a la coordinación	Informe anual del Plan de Acción. Impacto de las decisiones adoptadas por el CCSP.
Acciones	A. Acciones preliminares		
	A.1 Análisis sobre la estructura del mercado, marco regulatorio y jurídico, instituciones judiciales y regulatorias.	Estudios, conferencias, talleres, estrategias	Informe anual del Plan de Acción.
	A.2 Interacción con el sector privado	Reuniones especiales con representantes del sector privado.	Informe anual del Plan de Acción.
	A.3 Diálogo con los gobiernos sobre obstáculos a una mayor inversión del sector privado.	Encerronas y diálogos de políticas.	Informe anual del Plan de Acción.
	B. Ámbitos especiales de interés		
	B.1 Actividades regionales	Estudios, conferencias, talleres, estrategias, reuniones con el sector privado.	Informe anual del Plan de Acción.
	B.2 Desarrollo de los mercados financieros y de capital.	Estrategias, cooperación técnica, misiones especiales. Financiamiento de mercados de capital locales e internacionales.	Informe anual del Plan de Acción. Número y monto de proyectos con financiación de los mercados de capital locales o internacionales.
	B.3 Creación y respaldo de fondos de infraestructura	Actividades de identificación.	Informe anual del Plan de Acción.
	B.4 Competitividad	Estrategias, conferencias, talleres, estrategias cooperación técnica, misiones especiales.	Informe anual del Plan de Acción.
	C. Mejor integración en la programación por países		
	C.1 Documento de país para incorporar un análisis de oportunidades del sector privado	Inclusión en documentos de país de nueva sección sobre el sector privado, conforme a nuevas directrices de documentos de país	Informe anual del Plan de Acción.

		Indicadores	Especificaciones y fuentes de los indicadores ¹
	C.2 Coordinación del Grupo en procesos de programación	Participación del PRI y el FOMIN en misiones de preprogramación y programación	Informe anual del Plan de Acción.
	C.3 Coordinación con otras instituciones multilaterales y donantes bilaterales	Consultas, misiones conjuntas con otras instituciones, niveles de cofinanciamiento	Informe anual del Plan de Acción. Número de misiones y objetivo. Monto y número de proyectos cofinanciados.
	D. Instrumentos para facilitar la inversión privada		
	D.1 Fortalecimiento de los marcos reglamentarios, desarrollo institucional y estructuración de concesiones específicas	Número y monto de operaciones de cooperación técnica aprobadas.	Informe anual del Plan de Acción.
	D.2 Cartas de interés a posibles licitantes	Número de cartas enviadas por PRI a licitantes.	Informe anual del Plan de Acción.
	D.3 Preparación de proyectos	Número y monto de operaciones de cooperación técnica aprobadas.	Informe anual del Plan de Acción.
	E. Proyectos en preparación		
	E.1 Préstamos para el sector público que influyen en la infraestructura privada	Número y monto de los proyectos	Informe anual del Plan de Acción.
	E.2 Préstamos para el sector público que influyen en los mercados financieros y de capital.	Número y monto de los proyectos	Informe anual del Plan de Acción.
	E.3 Préstamos para el sector público que influyen en la competitividad	Número y monto de los proyectos	Informe anual del Plan de Acción.
	E.4 Proyectos del PRI: infraestructura:	Número y monto de los proyectos	Informe anual del Plan de Acción.
	E.5 Proyectos del PRI: mercados de capital y financiamiento del comercio	Número y monto de los proyectos	Informe anual del Plan de Acción.
	E.6 Proyectos de la CII	Número y monto de los proyectos	Informe anual del Plan de Acción.
	E.7 Proyectos del FOMIN: instituciones financieras y remesas	Número y monto de los proyectos	Informe anual del Plan de Acción.

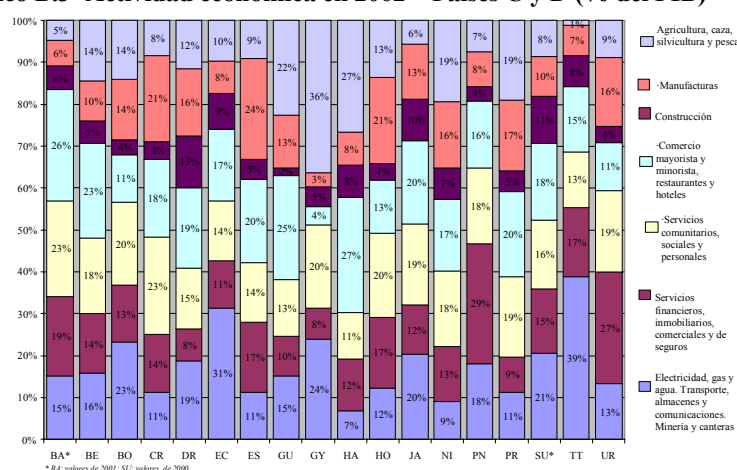
		Indicadores	Especificaciones y fuentes de los indicadores ¹
	F. Otras medidas y actividades para mejorar la coordinación y la eficiencia		
	F.1 CCSP	Problemas resueltos en el CCSP en relación con los países C y D	Asuntos examinados y medidas adoptadas
	F.2 Designación de coordinadores	Lista de coordinadores	Informe anual del Plan de Acción.
	F.3 Plazos de tramitación	Meses hasta la aprobación	Computadora principal del BID
	F.4 Examen y evaluación de carteras	Examen conjunto de problemas del desarrollo del sector privado en revisiones y evaluaciones de cartera de las misiones de seguimiento en los países C y D	PPMR y PCR BES LERN

AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
ASSAL	Asociación de Superintendentes de Seguros de América Latina
BES	Sistema de Evaluación del Banco
CCSP	Comité de Coordinación del Sector Privado
CEPIS	Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente
MC	Mercados de capital
GCR	Global Competitiveness Report
LERN	Red de Recuperación de Lecciones Aprendidas
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
PCR	Informe de Terminación de Proyectos
PPI	Participación privada en infraestructura, Banco Mundial
PPMR	Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto
PSD	Desarrollo del Sector Privado
CT	Cooperación Técnica
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones

Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

La importancia relativa de las actividades económicas también acusa variaciones en cada economía C y D. De acuerdo con el análisis de la composición del PIB, el **Gráfico B.3** presenta muchos ejemplos. Por ejemplo, si bien son las actividades más importantes en Trinidad y Tobago (37%) y en el Ecuador (31%), la infraestructura y la minería apenas representan el 7% de la composición de la economía de Haití. De la misma manera, la actividad financiera es la más importante del Uruguay (27%), pero sólo representa el 8% de la economía paraguaya. La agricultura es mucho más importante en Guyana (36%) y Haití (27%) que en Bahamas (5%) y Jamaica (6%).

Gráfico B.3- Actividad económica en 2002 – Países C y D (% del PIB)



Fuente: CEPAL

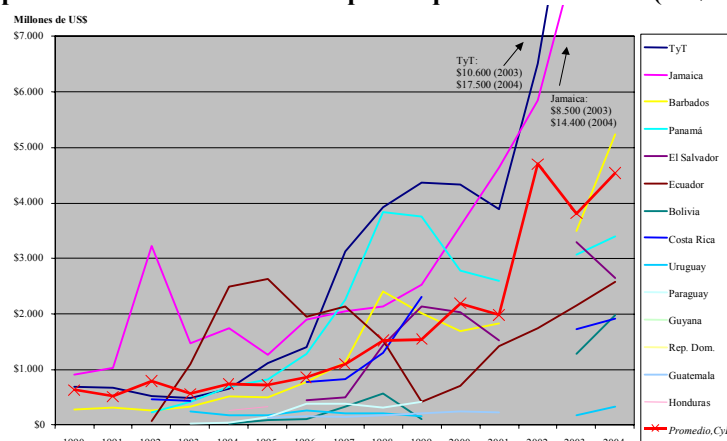
Los países C y D también tienen índices de competitividad heterogéneos. El **Cuadro B.1** muestra que la categoría de los grupos C y D se compone de países con niveles relativamente elevados de instituciones públicas, como el Uruguay (5,19), El Salvador (4,45) y Costa Rica (4,32) y de otros con índices relativamente más bajos, como el Ecuador (2,93), el Paraguay (2,97) y Guyana (3,10). Entre 2002 y 2005, la varianza estadística disminuyó de 0,78 a 0,41, aunque sigue siendo significativa. En general, esta tendencia se observa también en los índices de competitividad del crecimiento y entorno macroeconómico.

Cuadro B.1– Índices de competitividad en países seleccionados de los grupos C y D

	Competitividad del crecimiento			Instituciones públicas			Entorno macroeconómico		
	2002	Δ	2005	2002	Δ	2005	2002	Δ	2005
Bolivia	2,96	↑	3,06	3,13	↑	3,71	3,1	↓	3,05
Costa Rica	4,19	↓	3,72	4,33	↓	4,32	4,1	↓	3,44
Rep. Dominicana	3,96	↓	3,05	3,93	↓	3,24	4,14	↓	2,78
Ecuador	3,13	↓	3,01	2,98	↓	2,93	3,43	↑	3,5
El Salvador	3,85	↑	3,86	4,24	↑	4,45	4,29	↓	4,03
Guatemala	3,2	↓	3,12	2,98	↑	3,22	3,83	↓	3,47
Guyana	...	...	2,73	...	...	3,1	...	...	2,77
Haití	2,47	...	...	2,11	...	...	3,48	...	...
Honduras	2,98	↑	3,18	2,93	↑	3,61	3,36	↓	3,25
Jamaica	3,76	↓	3,64	4,18	↓	4,14	3,25	↓	3,13
Nicaragua	2,99	↑	3,1	3,5	↑	3,74	2,63	↑	2,96
Panamá	4	↓	3,55	4,06	↓	3,9	4,13	↓	3,6
Paraguay	3,16	↓	2,8	3,09	↓	2,97	3,65	↓	3,07
Trinidad y Tobago	4,32	↓	3,81	4,56	↓	3,73	4,41	↑	4,44
Uruguay	4,19	↓	3,93	5,54	↓	5,19	2,26	↑	3,4
Varianza	0,35	↓	0,17	0,78	↓	0,41	0,40	↓	0,22
Promedio C y D	3,51	↓	3,33	3,68	↑	3,73	3,58	↓	3,35
Promedio A y B	3,98	↓	3,83	4,12	↑	4,24	3,94	↓	3,92

Fuente: Foro Económico Mundial, Global Competitiveness Report.
El puntaje mínimo es 1 y el máximo 7.

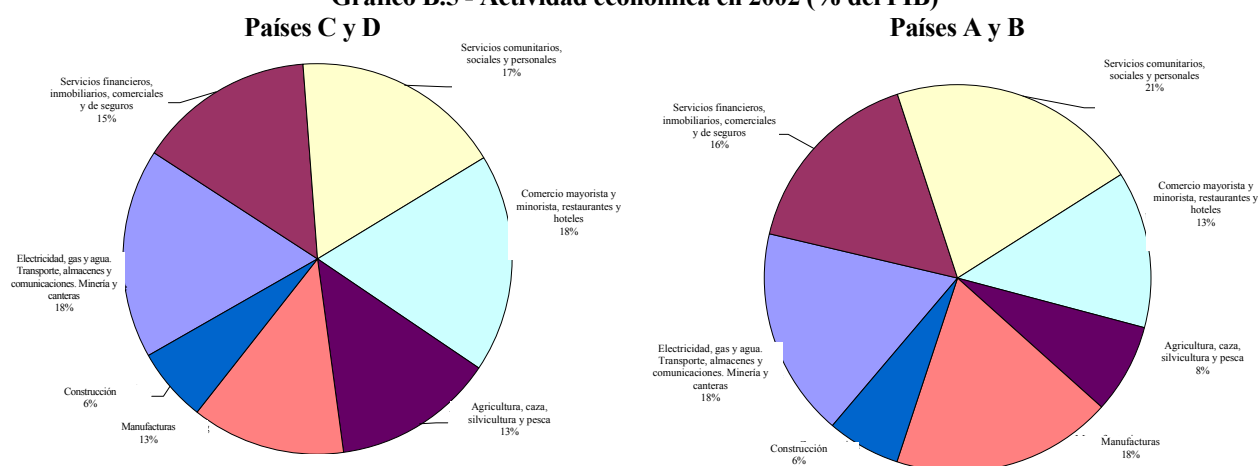
Asimismo, los países C y D exhiben distintos niveles de capitalización de mercado. El Gráfico B.4 muestra que, a pesar de su limitada integración en los mercados financieros internacionales, algunos países lograron, en la década pasada, colocar bonos del Estado en mercados internacionales, como por ejemplo, Trinidad y Tobago, Jamaica y Barbados; otros, en cambio, carecen de acceso a los mercados privados y básicamente dependen de flujos concesionales, como es el caso de Honduras, Guatemala y la República Dominicana.^{xxvi}

Gráfico B.4. Capitalización de mercado de compañías que cotizan en bolsa (US\$corrientes)

Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

Las actividades económicas de infraestructura y mercados de capital, que son las prioridades sectoriales del Plan de Acción, tienen básicamente la misma importancia relativa en los países de los grupos C y D que en los de los grupos A y B. El Gráfico B.5 muestra que, mientras que en los países C y D la infraestructura (18%) y las finanzas (15%) representan un 33% del PIB, dichos sectores constituyen el 34% del PIB de los países A y B. Tampoco hay una diferencia importante entre la composición o evolución histórica del PIB en ambos grupos de países.

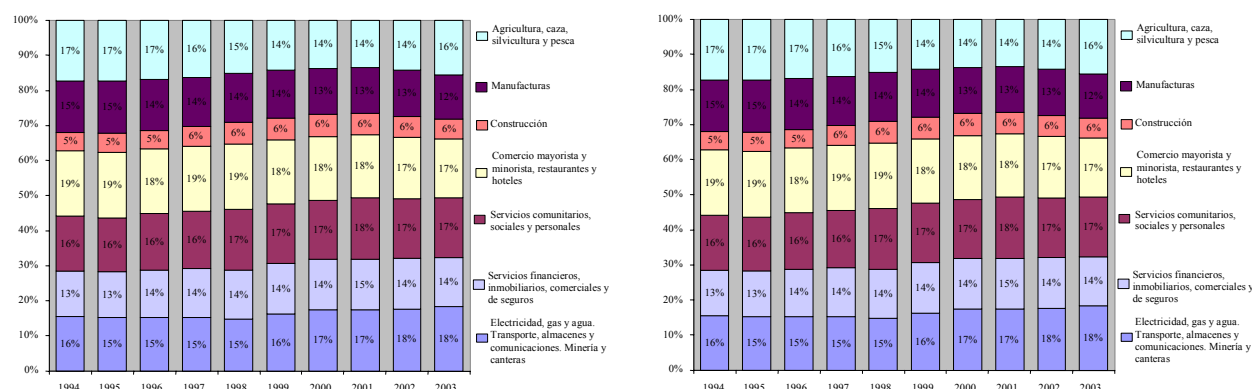
Gráfico B.5 - Actividad económica en 2002 (% del PIB)



Fuente: CEPAL

El Gráfico B.6 muestra que la evolución histórica de la composición del PIB, por tipo de actividad, no presenta diferencias significativas entre los países de los grupos C y D y los de los grupos A y B. Entre 1994 y 2003, casi todas las actividades económicas mantuvieron su nivel de participación en el PIB en los países C y D, con la excepción de las actividades de infraestructura, que declinaron de 19% a 17%, las actividades financieras, que aumentaron de 16% a 18%, y el turismo, que descendió de 19% a 17%. De manera similar, en igual período, casi todas las actividades económicas en los países A y B mantuvieron su nivel de participación, en tanto que el turismo también perdió su importancia relativa (de 16% a 13%). Las actividades de servicios personales (de 19% a 21%) y la agricultura (de 8% a 10%) acrecentaron su participación en el PIB.

Gráfico B.6 – Evolución de la actividad económica (% del PIB)
Países C y D **Países A y B**

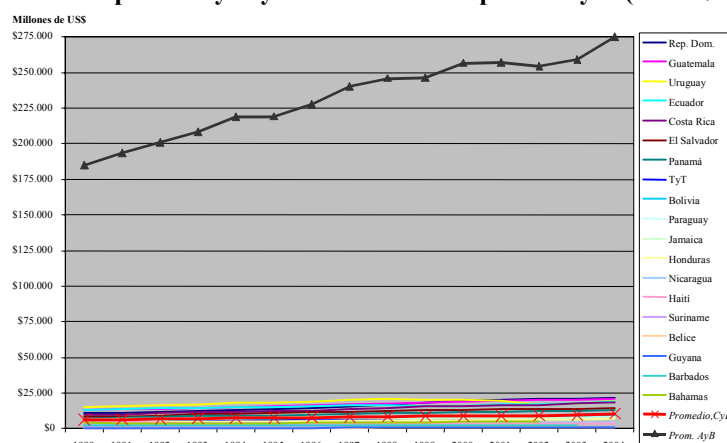


Fuente: CEPAL.

En América Latina y el Caribe, el deterioro del clima de negocios ha sido una tendencia general. En el Cuadro B.1 ya se observó la disminución de los índices medios de competitividad en los países C y D y A y B entre 2002 y 2005.^{xxvii} Los resultados de un estudio del Banco Mundial en 2004 muestran que los componentes más importantes para atraer inversiones extranjeras son la infraestructura, la fuerza de trabajo, la política ambiental, el régimen tributario y la legislación aduanera. El estudio muestra también que América Latina y el Caribe no están a la altura de las expectativas de los inversores y que la ausencia de un clima adecuado ha erosionado el rendimiento privado de las inversiones, con la consiguiente merma de la atracción de inversión extranjera directa a la región.^{xxviii}

No obstante, los países C y D exhiben una importante similitud y especificidad comunes: la dimensión más reducida de sus mercados inhibe el desarrollo del sector privado. El Gráfico B.7 muestra la gran diferencia de escala entre el PIB de los países C y D y el PIB medio de los países A y B.^{xxix}

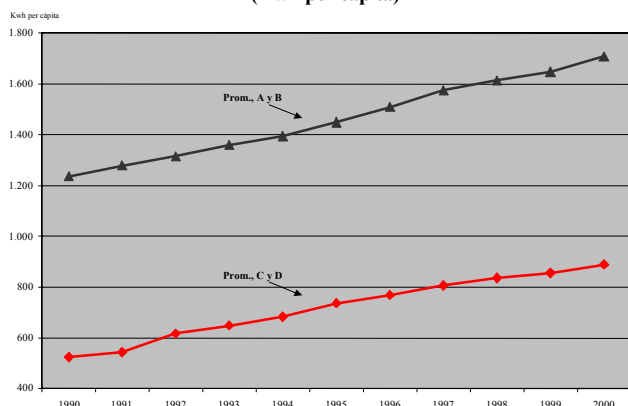
Gráfico B.7. PIB de los países C y D y PIB medio de los países A y B (en US\$ constantes)



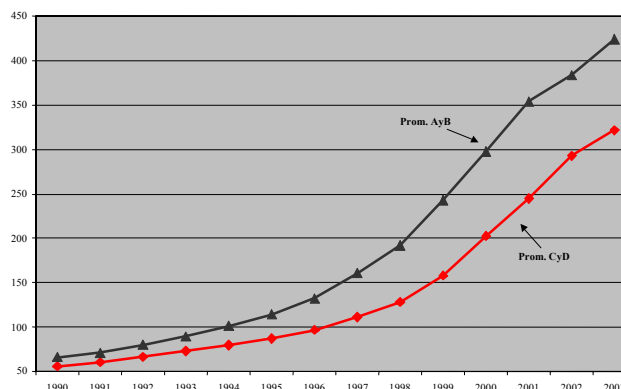
Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

El pequeño tamaño del mercado de los países C y D ha desalentado la inversión extranjera directa (IED). Agosin y Machado (2006) señalan que el factor más importante que explica la variación en las entradas de IED es el tamaño del mercado nacional. Según estos autores, la variación en la IED entre países se explica casi exclusivamente por el nivel absoluto del PIB, aunque también son importantes la disponibilidad de recursos humanos, las perspectivas de crecimiento y la buena calidad de las instituciones. Los **Gráficos B.8 y B.9**, basados en una muestra del sector de infraestructura, muestran el tamaño relativamente más pequeño de las economías C y D en comparación con las economías A y B.

**Gráfico 8.8 Consumo de electricidad
(Kwh per cápita)**



**Gráfico 8.9 Abonados de telefonía fija y celular
(Por mil habitantes)**



Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

El desincentivo a la inversión privada en los países C y D se acentúa también por el deterioro general de sus índices de competitividad, que registran niveles inferiores a los de los países A y B. En el Cuadro B.1 ya se observó que en nueve países C y D hubo un deterioro de los indicadores de competitividad del crecimiento, en ocho de ellos se registró una baja en los indicadores de las instituciones públicas y en nueve hubo una declinación de los indicadores del entorno macroeconómico entre 2002 y 2005.^{xxx} La combinación, pues, de sus índices inadecuados de competitividad con el reducido tamaño de sus mercados constituye un importante fallo de mercado para los países C y D en cuanto a la atracción de inversiones del sector privado.

En resumen, el Plan de Acción debería haber analizado la viabilidad de las soluciones que propuso para abarcar numerosas particularidades que influyen en el desarrollo del sector privado en los países C y D. Además, el Plan de Acción debiera también justificar su aplicación exclusiva a los países C y D debido a la existencia de una cierta homogeneidad problemática en los fallos de los mercados privados entre ellos y los países A y B. Como se dijo antes, a pesar de la existencia de fallos de mercado específicos y comunes que inhiben el desarrollo del sector privado en los países C y D, en el Plan de Acción no se analizaron ni la ponderación ni las implicaciones de todas estas similitudes y diferencias para explicar por qué son viables las soluciones que propone.

C. Actividades del Plan de Acción: Planificación y ejecución

Cuadro C.1 - Actividades del Plan de Acción: Planificación y ejecución

Actividades en 2002, por país

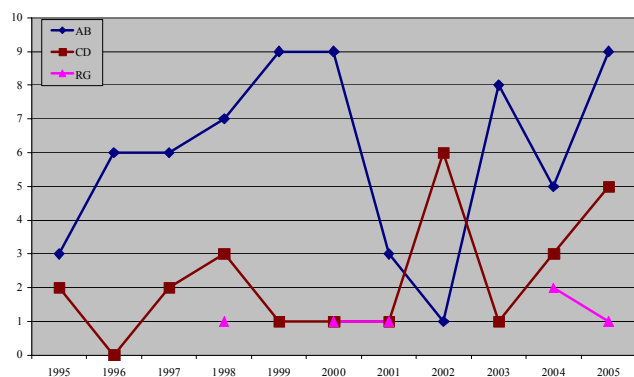
Actividades en 2002	Planificadas	Ejecución del plan original	Ejecución del plan original %	Operaciones adicionales ejecutadas	Total de operaciones ejecutadas	Total de la ejecución %
	(a)	(b)	(b) / (a)	(c)	(b) + (c)	$\frac{[(b) + (c)]}{[(a) + (c)]}$
Bahamas	3	2	67%	0	2	67%
Barbados	3	1	33%	0	1	33%
Belice	1	0	0%	0	0	0%
Bolivia	10	6	60%	3	9	69%
Costa Rica	5	1	20%	1	2	33%
República Dominicana	6	4	67%	1	5	71%
Ecuador	6	2	33%	3	5	56%
El Salvador	9	3	33%	2	5	45%
Guatemala	11	8	73%	0	8	73%
Guyana	5	2	40%	1	3	50%
Haití	1	0	0%	1	1	50%
Honduras	9	6	67%	2	8	73%
Jamaica	7	5	71%	2	7	78%
Nicaragua	7	3	43%	0	3	43%
Panamá	5	2	40%	0	2	40%
Paraguay	6	2	33%	1	3	43%
Regional	30	22	73%	3	25	76%
Suriname	2	1	50%	0	1	50%
Trinidad y Tobago	2	1	50%	1	2	67%
Uruguay	10	6	60%	1	7	64%
<i>Total de actividades vinculadas con el desarrollo del sector privado en los países C y D (2002)</i>	138	77	56%	22	99	62%

Actividades en 2003, por país

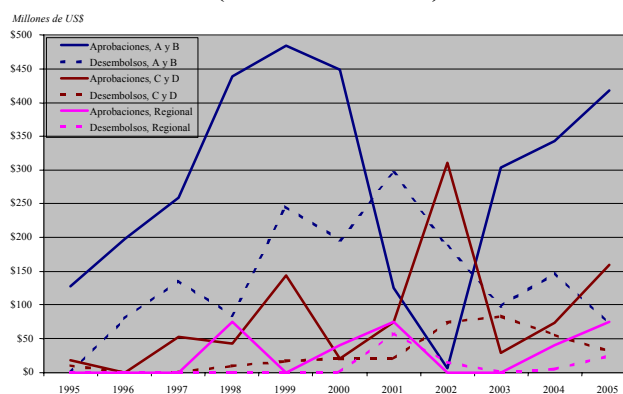
Actividades en 2003, por país	Planificadas	Ejecución del plan original	Ejecución del plan original %	Operaciones adicionales ejecutadas	Total de operaciones ejecutadas	Total de la ejecución %
	(a)	(b)	(b) / (a)	(c)	(b) + (c)	$\frac{[(b) + (c)]}{[(a) + (c)]}$
Bahamas	2	1	50%	0	1	50%
Barbados	3	1	33%	1	2	33%
Belice	4	1	25%	2	3	25%
Bolivia	18	11	61%	2	13	61%
Costa Rica	7	4	57%	6	10	57%
República Dominicana	10	5	50%	6	11	50%
Ecuador	10	5	50%	3	8	50%
El Salvador	14	6	43%	7	13	43%
Guatemala	8	4	50%	2	6	50%
Guyana	5	4	80%	1	5	80%
Haití	1	1	100%	3	4	100%
Honduras	7	5	71%	5	10	71%
Jamaica	6	2	33%	2	4	33%
Nicaragua	6	4	67%	6	10	67%
Panamá	1	1	100%	3	4	100%
Panamá	2	1	50%	0	1	50%
Paraguay	10	4	40%	1	5	40%
Regional	20	15	75%	4	19	75%
Suriname	2	1	50%	2	3	50%
Trinidad y Tobago	4	2	50%	0	2	50%
Uruguay	6	2	33%	1	3	33%
<i>Total de actividades vinculadas con el desarrollo del sector privado en los países C y D (2003)</i>	146	80	55%	57	137	67%

D. Evolución de las aprobaciones y desembolsos del PRI en los países C y D (1995-2005)

**Gráfico D.1 PRI: Aprobaciones
(Número de proyectos)**

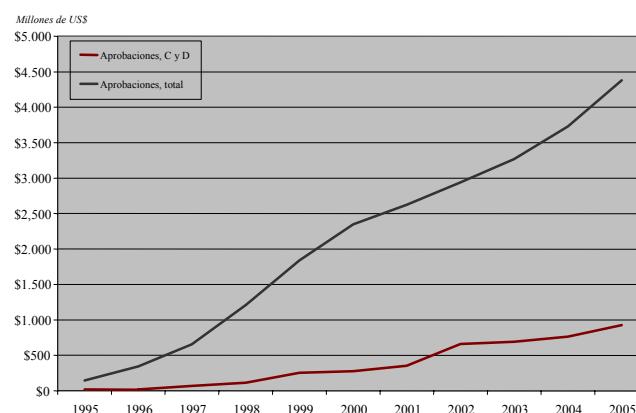
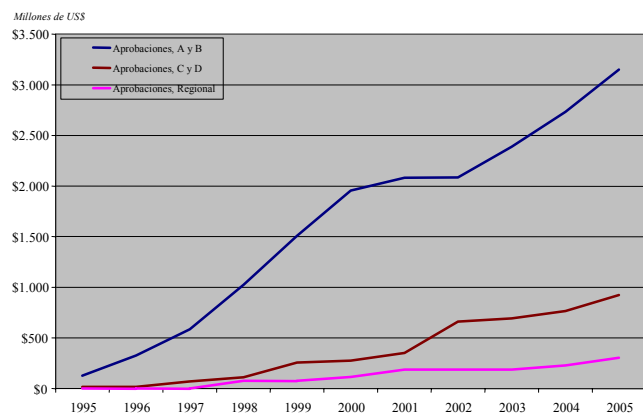


**Gráfico D.2 PRI: Aprobaciones y desembolsos
(en millones de US\$)**



Fuente: OVEDA.

Gráfico D.3 PRI – Total de aprobaciones en US\$



Fuente: OVEDA.

E. Lista de entrevistas celebradas

Astesiano, Gastón	Especialista en sector privado	BID/RE1/FE1
Basanes, Federico	Especialista financiero principal	BID/RE2/FE2
Benavides, Juan	Especialista principal en infraestructura	BID/SDS/IFM
Franco, Claudia	Asesora principal	BID/FIN/FIN
Guillamón, Bernardo	Especialista principal en sector privado	BID/PRE/PSC
Guimarães, Carlos	Coordinador del Sector Privado	BID/PRE/PSC
Hewlett-Jobes, Kathryn	Asesora principal	MIF
Houde, Jean-Michel	Asesor principal	CII/GEN
Manrique, Roberto	Asesor principal	BID/EVP
Schulz, Hans	Asesor principal	BID/PRI/OP1
Trujillo, Carlos	Especialista principal en infraestructura	BID/RE2/FI2
Vellutini, Roberto	Asesor principal	BID/PRI/OP2
Vidaurre-Roche, Ana María	Especialista en sector privado	BID/RE3/FI3

-
- i De acuerdo con el documento OP-307, a los efectos de aplicar las políticas operativas del Banco, los países miembros prestatarios se clasificaron conforme a su nivel de desarrollo relativo. Por consiguiente, los países del Grupo C tienen mercados insuficientes y son: Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay. Los países del Grupo D tienen mercados de menor desarrollo relativo y son: Belice, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.
- ii Documento AB-2148-1, 26 de diciembre de 2001.
- iii Documento GN-2193-2, 22 de octubre de 2002.
- iv Documento GN-2193-2, párrafo 5.8, pág. 21.
- v Documento GN-2193-4, pág. 1.
- vi El BID aprobó las estrategias de programa de país para el sector privado en Guatemala, El Salvador y Honduras en 2005.
- vii El Plan de Acción dice que "será menester superar escollos fundamentales a fin de impulsar la inversión del sector privado en infraestructura y el desarrollo de los mercados de capital en estos países", Plan de Acción, pág. 3.
- viii Estas afirmaciones se basan en IPES (2001). Documento GN-2193, párrafo 2.6, pág. 2.
- ix Documento GN-2193-2, párrafo 2.4, pág. 4.
- x Documento GN-2193-2, pág. 6.
- xi OVE (2004), RE-303, dice que "los costos legales internacionales representaron más de US\$900.000, afectando la probabilidad de promover proyectos en menor escala, sobre todo en los países de los grupos C y D", pág. 22.
- xii El Plan de Acción también puede aprovechar las lecciones aprendidas de la implementación del Plan de Acción para los países C y D del BID, formulado en 1997, a los efectos de mejorar la capacidad de los países miembros prestatarios C y D para identificar, preparar y ejecutar proyectos financiados por el Banco, de modo que puedan cumplir con la meta del 35% del total de préstamos establecida en el Octavo Aumento General de Recursos. No obstante, el Plan de Acción no menciona este plan anterior.
- xiii Documento GN-2193-2, párrafo 4.2, pág. 10.
- xiv Por ejemplo, en el primer proyecto, el Directorio pidió "un análisis más exhaustivo del entorno del sector privado en cada uno de los países de los grupos C y D y que se expandan las áreas de actividad más allá de la infraestructura y se incluyan metas claras e indicadores cuantificables en el plan, que tendrá un horizonte trienal, tras lo cual será revisado y evaluado." En el segundo proyecto, se recomendaba aprobar el plan con de la recomendación de que "cada estrategia de cada país C y D incluya un plan plurianual renovable para incrementar la participación del sector privado en esos países, y de que el plan de acción defina el clima para las inversiones del sector privado en cada país C y D, los obstáculos para utilizar los productos de la CII, el FOMIN y el PRI en cada país C y D y las medidas previstas para superar estos obstáculos en cada país".
- xv Para un análisis más detallado de la ausencia de justificación de la clasificación C y D en cuanto al desarrollo del sector privado, véase el Anexo I, sección B.
- xvi Este aspecto se reconoció en el Resumen Ejecutivo del Primer Informe (documento GN-2193-5) sobre el plan de acción renovable plurianual para las actividades del Grupo del BID asociadas al desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D.
- xvii Consecuentemente, en 2001 y 2002, los pagos de la deuda privada fueron superiores a la cuantía de nuevos préstamos. De este modo, los flujos de la deuda privada fueron negativos en cifras netas para los países en desarrollo. (Banco Mundial: 2003).
- xviii Los *flujos de capitales privados brutos* son la suma de los valores absolutos de las inversiones directas, de cartera y otras entradas o salidas registrados en la cuenta financiera de la balanza de pagos, excluidos los cambios en los activos y pasivos de las autoridades monetarias y del gobierno general. La *inversión extranjera directa bruta* es la suma de los valores absolutos de las entradas y salidas de inversión extranjera directa registradas en la cuenta financiera de la balanza de pagos. Incluye capital social, reinversión de ingresos, otros capitales a largo plazo y capitales a corto plazo. Este indicador difiere de la medición estándar de la inversión extranjera directa, que capta

únicamente las entradas en concepto de inversiones. *La inversión extranjera directa* son las entradas netas de inversiones para adquirir un interés duradero de gestión (10% o más de las acciones con derecho de voto) en una empresa con giro en una economía distinta de la del inversor. Es la suma del capital social, la reinversión de entradas, otros capitales a largo plazo y capitales a corto plazo.

xix Estos flujos incluyen la compra de activos públicos existentes que representaron alrededor del 61% del flujo total recibido por la región de América Latina y el Caribe entre 1990 y 2001, en tanto que los contratos de gestión y operación con importantes gastos de capital (concesiones) representaron el 14% y los proyectos totalmente nuevos fueron alrededor del 25%.

Para más detalles, véase OVE RE-303 (2004), el Documento de Antecedentes. Los datos se han tomado de la base de datos de participación privada en infraestructura del Banco Mundial y se expresan en dólares de los Estados Unidos de 2002.

xx Antes, en junio de 2001, el PRI preparó el documento GN-2163, “Actividades del Departamento del Sector Privado para elaborar proyectos del sector privado en los países C y D”, como se había pedido en la reunión de la Comisión General del 12 de enero de 2000 y en la reunión del Directorio Ejecutivo del 8 de noviembre de 2000.

xxi Los índices de correlación de cada indicador eran como sigue: Competitividad del crecimiento -0,16, instituciones públicas -0,41 y entorno macroeconómico -0,31. Las categorías generales siguientes son una forma rápida de interpretar un valor *r* calculado:

0,0 a 0,2 Correlación débil a insignificante

0,2 a 0,4 Correlación débil y baja (no muy significativa)

0,4 a 0,7 Correlación moderada

0,7 a 0,9 Correlación firme y elevada

0,9 a 1,0 Correlación muy firme

xxii Los plazos de prórroga corresponden a la diferencia entre la fecha de desembolso original y la fecha actual.

xxiii Como se verá en el párrafo 5.12, el Directorio Ejecutivo aprobó el segundo y último informe del Plan de Acción en septiembre de 2004 y recomendó reemplazar el Plan de Acción por la estrategia de desarrollo del sector privado por país. Por consiguiente, el Plan de Acción no se examinó en ninguna de las 30 reuniones que el Comité del Sector Privado (CSP) ha celebrado desde su creación, en reemplazo al Comité de Coordinación del Sector Privado (CCSP), en mayo de 2005, hasta el fin de esta evaluación.

xxiv Plan de Acción, GN-2193-2, párrafo 5.3, pág. 20.

xxv Documento GN-2193-8, párrafo 3,7, pág. 24.

xxvi La capitalización de mercado, denominada también valor de mercado, es igual al precio de una acción multiplicado por el número de acciones en circulación. Las compañías nacionales que cotizan en bolsa son sociedades constituidas conforme al derecho nacional que cotizaban en los mercados bursátiles del país al fin del año.

xxvii En varios informes se menciona el deterioro del clima de negocios en los países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, véase Loayza, Fajnzylber y Calderón (2005).

xxviii El estudio del Banco Mundial mostró que los componentes pueden variar por tipo de actividad económica. Mientras que los inversores en manufacturas orientadas hacia la exportación se interesan en la estabilidad del tipo de cambio, el transporte marítimo y los puertos, los inversores en el sector de los servicios hacen hincapié en la estabilidad política y reglamentaria y en el tamaño del mercado local (Banco Mundial: 2005).

xxix Por ejemplo, como sustituto de los países C y D, en la región del Caribe, la inversión privada de alrededor de 20% del PIB, incluida la IED de alrededor de 6% del PIB. La IED se ha concentrado en un número limitado de sectores vinculados con los recursos naturales, en particular el turismo, la minería y la agricultura. [Banco Mundial (2005)].

xxx Sólo Nicaragua presentó mejoras en todos los indicadores, aunque sus puntajes son al puntaje medio de los países C y D. Otro ejemplo de la pérdida de competitividad es la caída de las relaciones IED/PIB en el Caribe, que disminuyeron 3,7 veces el promedio mundial en 1990-1994 a 1,9 veces 2000-2002 (Banco Mundial (2005)).