



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

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

RE-239

Documento de Síntesis

***Evaluación de la Cartera de
Préstamos en apoyo a
Reformas de Políticas –
Fase III***



Este informe de evaluación corresponde al estudio encargado a la Oficina de Evaluación (EVO) por el Directorio Ejecutivo. Ha sido preparado de acuerdo al Perfil de Actividad 98/2 del Plan de Trabajo de EVO aprobado para 1998 (Doc. RE-224-1/98).

Indice

Siglas

<i>Resumen Ejecutivo</i>	i
1. <i>Introducción y Antecedentes</i>	1
2. <i>Marco Analítico para los Estudios</i>	5
3. <i>Principales Resultados, Lecciones Aprendidas y Sugerencias para Futuras Operaciones</i>	7
A. Relevancia y diseño de las operaciones	7
B. Oportunidad, impacto y sustentabilidad	8
C. Mejores prácticas, lecciones aprendidas y opciones de solución	9
D. Administración, seguimiento y supervisión	10

Anexos

Anexo 1: Perfil de Evaluación Incluido en el Programa de Trabajo de EVO para 1997 (RE-218-5)
 Perfil de Evaluación Incluido en el Programa de Trabajo de EVO para 1998 (RE-224-1)

Anexo 2: Matriz de Evaluación

Anexo 3: Sinópsis de los Programas Sectoriales Analizados

Anexo 4: Documento Técnico de Resumen

Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EVO	Oficina de Evaluación
FMI	Fondo Monetario Internacional
ISDP	Informe de Seguimiento del Desempeño del los Proyectos
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PCR	Informe de Terminación de Proyecto*
PPR	Informe sobre el Desempeño del Proyecto*

* Se utilizó la sigla en inglés

Resumen Ejecutivo

Este documento tiene como objetivo analizar la manera en la cual el Banco ha apoyado las políticas de reforma sectoriales en diversos países durante los últimos años. Para ello se utilizó una muestra de los principales resultados de las evaluaciones correspondientes a 14 préstamos sectoriales aprobados entre 1990 y 1995, en 8 países miembros del Banco.

Apoyado en la teoría y evidencia empírica, el documento establece un conjunto de elementos necesarios para lograr un crecimiento sostenido que contribuya a reducir la pobreza. Las evaluaciones de las operaciones sectoriales analizadas, consideran el impacto del préstamo sectorial en el apoyo a políticas e instituciones en áreas donde se llevan a cabo las principales contribuciones para consolidar la estabilización y mejorar las perspectivas de crecimiento y reducción de la pobreza.

Basándose en los Análisis de Ejecución de Proyecto (PPR) de las operaciones, el informe presenta sus principales resultados y sugerencias para futuras operaciones bajo los siguientes cuatro rubros:

- a) *Relevancia y consistencia del diseño de los préstamos.* Los países analizados tenían ya en ejecución programas de estabilización, con lo que las condiciones estaban dadas para apoyar reformas estructurales que contribuyeran a fortalecer y consolidar la estabilización y generar un crecimiento sostenido. Las principales recomendaciones en este rubro son: a) llevar a cabo un mayor esfuerzo para que los resultados esperados de las reformas propuestas en los préstamos sectoriales, así como los indicadores específicos para medirlos y verificarlos, sean incluidos a detalle en todas las operaciones y, b) diseñar las operaciones de tal manera que sea factible ejecutar las reformas de corto y mediano plazo, dentro del lapso establecido, el cual debe estar dentro del periodo del gobierno correspondiente.
- b) *Oportunidad, impacto y sustentabilidad de las reformas apoyadas por los préstamos.* Se considera que todos los préstamos sectoriales fueron oportunos dado el momento por el cual atravesaba el proceso de reformas en cada país. Las medidas específicas establecidas en los préstamos se cumplieron en el tiempo establecido en 5 de los 8 países estudiados. Para aquellos países en donde las reformas adelantadas han sido insuficientes, se requiere que el Banco continúe el apoyo al proceso de reformas para lograr su consolidación.
- c) *Mejores prácticas, lecciones aprendidas y opciones de solución.* La falta de claridad en las prioridades ex-ante frente a un eventual incumplimiento íntegro del programa, ha provocado que ciertas prioridades de éste tengan que redefinirse durante el periodo de ejecución sobre criterios que no necesariamente son iguales a los que se tenían originalmente. Es por ello que se recomienda seguir muy de cerca aspectos referentes a las normas, calidad y efectividad de la regulación y supervisión bancaria, así como el suministro y divulgación de la información financiera básica requerida, orientados a eliminar una deficiente administración bancaria, mitigar asimetrías de información y evitar una liberación prematura del sistema financiero. Por otra parte, en las áreas de servicios públicos donde se planea retirar al Estado de la producción y distribución de estos servicios, se requiere como etapa previa una importante inversión en la capacitación de los equipos humanos encargados de la implantación de este tipo de reformas.
- d) *Administración, seguimiento y supervisión de los préstamos sectoriales por el Banco.* En operaciones complejas, se considera incorporar en el préstamo procedimientos que permitan ponderar el cumplimiento parcial de las condiciones e implantación de políticas en función del impacto esperado y del grado de dificultad de su cumplimiento, incluyendo en ciertas ocasiones, el desembolso por condiciones cumplidas. Además, de manera alternativa se propone el establecimiento de procedimientos a través de los cuales, el Banco pueda limitar sus préstamos según la efectividad que los países tengan en la implantación de reformas en préstamos anteriores. De esta forma, se pretende cubrir dos objetivos importantes: 1) establecer un mecanismo donde el Banco continúe prestando siempre y cuando los países cumplan satisfactoriamente con las reformas acordadas y, 2) dar prioridad a los préstamos a países que cuenten con un buen historial de reformas exigidas por el Banco en operaciones anteriores. Caso contrario, el apoyo debería limitarse a asistencia técnica y actividades de diálogos de políticas antes de comprometer recursos para préstamos.

1

Introducción y Antecedentes

1.1 Desde su creación, el BID ha contribuido al desarrollo sostenido de los países prestatarios a través de préstamos, cooperaciones técnicas y constantes diálogos con las autoridades gubernamentales sobre políticas económicas y sociales. Dicha contribución ha sido revisada en forma sistemática en los documentos de evaluación, con el objeto de mejorar la manera en que se alcanzan los objetivos propuestos.

1.2 En los últimos años se ha reconocido cada vez más la importancia de las políticas económicas y las características de las instituciones en el desarrollo económico de un país, por lo que el Banco ha incorporado estos conceptos dentro de sus operaciones. Es así como a partir de la crisis de la deuda de comienzos de los años 80, se inició una revisión completa de la estrategia de apoyo a los países miembros. Como parte de esta nueva estrategia, se incorporó directamente en el desarrollo y diseño de préstamos, la contribución del BID a reformas de políticas e instituciones. Dichas reformas se han dado tanto a nivel macroeconómico como sectorial.

1.3 A partir de la Séptima Reposición de Recursos del Capital Ordinario, el BID incorporó la modalidad de programas de préstamos sectoriales, cofinanciando inicialmente las operaciones del Banco Mundial para posteriormente hacerlo en forma autónoma. También el Banco ha ido introduciendo en forma creciente el apoyo a los cambios de políticas en sus préstamos de inversión y en sus nuevas modalidades operativas. Los préstamos sectoriales tienen como propósito central asistir en los procesos de cambios de políticas e instituciones orientados a mejorar el crecimiento sostenido que resulte en una reducción de la pobreza. Estos programas se basan en el conocimiento teórico y práctico de los determinantes del crecimiento y equidad.

1.4 El análisis que se presenta a continuación, corresponde a los resultados principales de las evaluaciones de 14 préstamos sectoriales del Banco en 8 países miembros. Es la tercera fase de una serie de trabajos que comenzó en 1994, efectuados para conocer de mejor manera los resultados de esos préstamos. El resumen de la primera fase se publicó como Documento de Trabajo de EVO RE-213/96 en 1996. La segunda, sintetizada en el documento RE-228, fue considerada y aprobada por el Comité de Políticas y Evaluación del Directorio en septiembre de 1998.

1.5 La selección de las operaciones evaluadas, fue aprobada por el Directorio Ejecutivo (véase los Perfiles de Evaluación 97/1 y 98/2 en el Anexo 1), basándose parcialmente, en conclusiones del documento RE-213/96, en el sentido de que los países de los grupos B, C y D que habían obtenido el mayor flujo neto de fondos de operaciones sectoriales, habían sido Perú, Uruguay y Nicaragua, respectivamente. Esto definió los casos estudiados en la fase II. Posteriormente, en la fase III se analizaron 5 préstamos a países del grupo A (Argentina, México y Venezuela), y uno a un país del grupo D (República Dominicana). Este último fue en sustitución del préstamo sectorial financiero de México, ya que se entendió que no existían condiciones adecuadas para dicha evaluación, aunque había una oportunidad especial para derivar lecciones de la experiencia del préstamo de reformas del sector financiero de República Dominicana.

1.6 Se preparó un informe de Análisis de Ejecución de Proyecto (PPR) para cada operación evaluada. Los informes analizan aspectos referidos a objetivos y racionalidad del correspondiente proyecto, temas generales vinculados al cumplimiento de las condiciones, circunstancias y características de la ejecución, tanto del préstamo

como de las cooperaciones técnicas de apoyo cuando ellas existieron y conclusiones y lecciones individuales referidas al desempeño del Banco y al logro de metas. Los términos de referencia de las evaluaciones para los PPR individuales están contenidas en los perfiles de evaluación aprobados por el Directorio –Anexo 1- y en la Matriz de Evaluación que se presenta como Anexo 2. Asimismo, en el Anexo 3 se encuentran las sinópsis de las evaluaciones de cada uno de los 14 préstamos considerados.

1.7 Los 14 préstamos sectoriales evaluados representan el 29 por ciento del total de préstamos sectoriales aprobados, el 42 por ciento del monto de las operaciones sectoriales aprobadas por el Banco entre 1990 y 1995 (ver Cuadro 1), así como el 38 por ciento de los países que fueron atendidos por préstamos sectoriales en dicho período. La muestra asimismo cubre una buena parte de los sectores que fueron objeto de reformas en el período considerado. El Cuadro 2 presenta el total de los préstamos sectoriales aprobados en ese período, clasificados por grupos de países y sectores.

Cuadro 1

Préstamos Sectoriales por Grupos de Países, 1990-1995
(montos en millones de US dólares)

Grupo de Países	Préstamos Sectoriales Evaluados (A)		Total Préstamos Sectoriales Aprobados (B)		Porcentaje de (A) Respecto de (B)	
	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto
A	5	1975.0	12	4690.0	42	42
B	3	956.7	5	1311.7	60	73
C	2	220.5	10	755.5	20	29
D	4	403.4	20	1626.4	18	25
Total	14	3555.6	47	8383.6	29	42

Cuadro 2

Préstamos Sectoriales Aprobados por Grupos de Países y Sector 1990-1995
(montos en millones de US dólares)

Grupo de Países	Agricultura	Comercio	Inversión Social	Reforma y Moderniz.	Salud	Transporte	Total
A	200	250	450	3490.0		300	4690.0
B				1311.7			1311.7
C	115			640.5			755.5
D	295.5			1292.4	38.5		1626.4
Total	610.5	250	450	6734.6	38.5	300	8383.6

1.8 En la primera fase de los estudios se revisó un cierto número de operaciones con énfasis en el análisis de la experiencia adquirida en el procesamiento de préstamos sectoriales acompañando al Banco Mundial. También se preparó el PPR-1/96 el cual evaluó el préstamo en apoyo al programa de reformas del sector público en Colombia.

Los préstamos sectoriales evaluados en la segunda fase del proyecto (1997), fueron los siguientes:

- Programa de Reforma de las Empresas de Servicios Públicos, Nicaragua, PPR-13/97
- Programa Sectorial de Comercio y Finanzas, Nicaragua, PPR-14/97
- Programa de Ajuste del Sector Agrícola, Nicaragua, PPR-16/97
- Préstamo Sectorial Financiero, Perú, PPR-12/97
- Préstamo Sectorial de Comercio, Perú, PPR-15/97
- Programa Sectorial Financiero, Uruguay, PPR-10/97
- Programa de Reformas del Sector de Inversiones, Uruguay, PPR-11/97

Los préstamos sectoriales evaluados en esta tercera fase del proyecto durante 1998 fueron:

- Programa de Reformas del Sector Público, Argentina, PPR-11/98
- Programa Sectorial para la Privatización de Bancos Provinciales, Argentina, PPR-10/98
- Programa de Reformas del Sector de Inversiones, Argentina, PPR-14/98
- Programa de Reformas del Sector Exportador, México, PPR-9/98
- Programa Sectorial Financiero, República Dominicana, PPR-12/9
- Programa Sectorial Financiero, Venezuela, PPR-8/98.

1.9 Este análisis es una síntesis de un documento técnico más extenso y con un detalle comparativo de las evaluaciones específicas, el cual se acompaña como Anexo 4. La síntesis también refleja sugerencias y comentarios recibidos en oportunidad de la consideración de los informes de las fases anteriores en el Comité de Asuntos del Directorio y Evaluación, en el Comité de Políticas y Evaluación y en el Comité de Auditoría y Evaluación de la Administración del Banco, referidos a aspectos específicos de las evaluaciones.

1.10 Como se indicó anteriormente, el documento de Síntesis fue preparado con base en los Informes de Ejecución de Proyecto (PPR) de los 14 programas evaluados. El objeto de las evaluaciones específicas no es analizar o juzgar las políticas de reforma que han seguido los países, sino más bien la manera en que el Banco ha apoyado las políticas de reformas sectoriales. En particular, se presentan en este documento cuatro aspectos centrales: (1) lo apropiado y la consistencia del diseño de los préstamos; (2) la oportunidad, impacto y sustentabilidad de las reformas apoyadas por los préstamos; (3) las mejores prácticas, lecciones aprendidas y opciones de solución para los problemas encontrados que se desprenden de la ejecución de los préstamos sectoriales y sus implicaciones para las operaciones de reformas del estado y de los sectores sociales; y (4) la administración, seguimiento y supervisión de los préstamos sectoriales por el Banco.

2

Marco Analítico para los Estudios

2.1 La teoría y evidencia empírica sugieren ciertos requisitos para lograr un crecimiento sostenido que contribuya a la reducción de la pobreza. Estos requisitos forman parte hoy de un consenso profesional mínimo sobre el tipo de políticas económicas e instituciones que conducen a un crecimiento sostenido; condición necesaria para la reducción de la pobreza extrema. Este consenso, unido al éxito de países que han implantado este tipo de políticas y al hecho que en años recientes un mayor número de países en desarrollo han iniciado cambios en sus políticas económicas e instituciones, siguiendo un patrón muy similar, le ha dado un gran impulso a los procesos de reformas y modernización. Las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales han apoyado programas de reformas tanto en su diseño como en su sustento financiero y, en general, los han complementado con programas de inversión social que benefician en forma directa a la población negativamente afectada por el proceso de reformas.

2.2 La reciente literatura apunta hacia un conjunto de elementos centrales que se deben incluir en un programa de ajuste que pretenda recuperar el crecimiento sostenido y reducir la pobreza extrema. Estos elementos se pueden agrupar en seis categorías:

- a) estabilidad macroeconómica, a través de políticas enfocadas a mantener tasas reducidas de inflación con poca variación y un déficit sostenible en cuenta corriente;
- b) el funcionamiento de un sistema apropiado de precios que refleje los valores económicos de los bienes y servicios;
- c) existencia y mantenimiento de una adecuada infraestructura física, unida a una buena base de capital humano;
- d) el funcionamiento de un sistema financiero eficiente y sólido que evalúe los riesgos en forma apropiada, evite expansiones insostenibles en el gasto, asigne recursos en forma eficiente y, tenga la capacidad para absorber choques provenientes del exterior;
- e) tasas de inversión y de ahorro nacional que concuerden con las expectativas de crecimiento de la economía en el largo plazo; y
- f) un aparato institucional que reduzca los costos de las transacciones típicas de una economía de mercado, que promueva un marco estable y confiable de políticas para la inversión, y que contribuya a aumentar la productividad de la economía como un todo.

2.3 En un mundo cada vez más globalizado e integrado, cambios en el entorno externo se transmiten directamente a la economía interna. Cada país, individualmente, recibe un conjunto de beneficios los cuales están en función de las condiciones que prevalezcan en el entorno internacional y del tamaño de su economía. Así pues se tiene que frente a cambios abruptos en el entorno externo (por pérdidas en los términos de intercambio, cambios en las condiciones del comercio, movimientos de capital adversos asociados al efecto contagio entre los países emergentes, o un menor crecimiento en la economía regional o mundial), es necesario establecer políticas de ajuste eficientes, capaces de absorber dichos choques. Las seis condiciones señaladas en el párrafo anterior mejoran la capacidad de un país para adaptarse a los "shocks externos", por lo que se consideran condiciones necesarias mas no suficientes para lograr el crecimiento sostenido de los países en el largo plazo.

2.4 En las evaluaciones de las operaciones sectoriales, se consideró específicamente hasta qué punto el programa de reformas en el área del préstamo sectorial estuvo dirigido a apoyar políticas e instituciones en áreas donde se podían hacer las principales contribuciones y para consolidar la estabilización y mejorar las perspectivas de crecimiento con reducción de la pobreza del país respectivo. Para esto se tomó en consideración el proceso de reformas en su conjunto, especialmente cambios institucionales que requieren una visión de más largo plazo que el período de ejecución de un préstamo. Asimismo se entiende que las reformas apoyadas por los préstamos sectoriales del BID están insertas en un proceso global de reformas, por lo que es necesario estudiar hasta qué punto estuvieron coordinadas con otros cambios, apoyados por otras instituciones financieras internacionales o financiadas únicamente con recursos del país, contribuyendo a consolidar, ampliar y profundizar el proceso de modernización. Este análisis se basó en la información revisada de cada préstamo, como también en información general de los estudios de países del Banco y otras fuentes como Banco Mundial, FMI, CEPAL, así como otros estudios disponibles sobre el país.

2.5 En cuanto al impacto social, o sobre sectores sociales (educación, salud, nutrición y similares) de los préstamos sectoriales, este aspecto no fue cubierto en las evaluaciones, ya que –en general- no se encontraba entre los objetivos explícitos de las reformas apoyadas por los préstamos analizados. En términos generales, los préstamos evaluados tuvieron entre sus objetivos apoyar políticas tendientes a establecer los elementos mencionados anteriormente. Asimismo hay que destacar que desde un punto de vista metodológico, resulta extremadamente difícil aislar el impacto social directo sobre la economía de una determinada operación financiada por el Banco, en especial cuando se trata de préstamos en apoyo a políticas. Por otra parte, el Banco apoya a los sectores sociales, y en particular a los sectores de bajos ingresos, a través de operaciones en las que su diseño permite focalizar los objetivos de manera más efectiva.

3

Principales Resultados, Lecciones Aprendidas y Sugerencias para Futuras Operaciones

3.1 Diversos debates han surgido en torno a la cantidad de recursos que el Banco debe asignar a operaciones de reformas y modernización de políticas, así como a la efectividad de estos programas.¹ Para considerar apropiadamente los resultados de los préstamos sectoriales por parte del Banco y sus países miembros, se sintetizan en el documento 14 operaciones sectoriales cuyas evaluaciones fueron realizadas en tres fases, en 1995, 1997 y 1998. Con base en ellas se puede señalar que, en general, si un gobierno está comprometido con un plan de reformas y es viable completar las mismas durante el período de dicho gobierno, los préstamos sectoriales pueden tener una alta efectividad para facilitar el proceso de reformas y apoyar el desarrollo de los países miembros.

A. Relevancia y diseño de las operaciones

3.2 Dado que en los ocho países analizados, ya había sendos programas de estabilización en ejecución, las condiciones estaban dadas para apoyar reformas estructurales que contribuyeran a fortalecer y consolidar la estabilización, y crear condiciones para retomar el crecimiento sostenido con reducción de la pobreza. En esta dirección los *14 préstamos sectoriales analizados se concentraron, en general, en áreas fundamentales para los ocho países, principalmente en las reformas de los sectores financiero, comercio exterior y apoyo a la inversión privada, y dentro de éstas en medidas y políticas esenciales*. Así se puede decir que las reformas en los sectores de apoyo a la inversión privada, privatización de los bancos provinciales y del sector público en Argentina; en el sector público en Colombia; en el sector comercio exterior en México; en los sectores comercio exterior, financiero, agrícola y empresas de servicios públicos en Nicaragua; en los sectores comercio exterior (con un componente laboral) y financiero en Perú; en el sector financiero en República Dominicana; en los sectores financiero, comercio exterior y de apoyo a la inversión privada en Uruguay; y en el sector financiero en Venezuela, *fueron bien seleccionadas y cubrieron sectores prioritarios que podían hacer una significativa contribución al programa de reformas en su conjunto de cada país*.

3.3 En varios casos de operaciones cofinanciadas por el BID y el Banco Mundial (tales como el Programa de Privatización de Bancos Provinciales de Argentina), la información transmitida a los mercados en cuanto al apoyo de estas instituciones a las reformas económicas que el gobierno estaba impulsando fueron decisivas. Era ese un momento de transición importante, cuando todavía el país no había acordado sus compromisos externos y en que el nuevo programa económico era percibido por algunos con escepticismo. Sin embargo, también se observó que instituciones y funcionarios de varios programas cofinanciados han percibido una mayor vinculación con el Banco Mundial en la ejecución de los mismos, quedando la acción del BID más acotada a un rol puramente financiero. Ciertamente, la necesidad de involucrar a las Representaciones en la ejecución de los programas debería pasar también por aumentar su participación en el análisis y diseño de las operaciones, de tal forma que se sientan partícipes y puedan jugar un rol más significativo en todas las etapas de esos programas.

¹ En el documento GN-2004 del 17 de diciembre de 1997, se propuso a la Asamblea de Gobernadores la ampliación del límite anual para la asignación de recursos del Banco para apoyar reformas sectoriales e institucionales del 15% al 20%.

3.4 Los *diseños* específicos de las operaciones indicadas respondieron al conocimiento teórico y práctico sobre la materia en cuestión. Aún así, se presentaron algunos problemas, tales como: a) la no inclusión en los programas de algunos temas sustantivos como el mercado de valores en los sectoriales financieros de Perú y República Dominicana; b) falta de metas cuantitativas precisas, como en el caso de reformas del sector público en Argentina; c) una adecuada consideración de ciertos riesgos especiales en el diagnóstico o condiciones iniciales en varios países. Entre estos riesgos cabe mencionar: la debilidad institucional-jurídica y la inseguridad de la propiedad en el caso de Nicaragua; posibles cambios de gobierno muy pronto luego de la aprobación del programa (Nicaragua, República Dominicana y Uruguay); la participación del Ejecutivo y del Legislativo en la aprobación de las condicionalidades en la República Dominicana y Venezuela; o cambios en la autoridad para la aprobación de las condicionalidades de sólo el Ejecutivo, al Ejecutivo y Legislativo (Nicaragua); u oposición laboral a algunas condicionalidades (Uruguay). *Si no se consideran las situaciones institucionales particulares del país, y las reformas apoyadas no se adaptan a las realidades de cada país, éstas pueden convertirse en condiciones necesarias, pero no suficientes, para lograr los objetivos generales de las operaciones, o los resultados esperados pueden demorar en concretarse.*

3.5 Al respecto, *debería hacerse un esfuerzo para que los resultados esperados de las reformas propuestas en los préstamos sectoriales, así como los indicadores específicos para medirlos y verificarlos, sean incluidos en detalle para todas las operaciones.* La preparación del marco lógico y de los Informes de Seguimiento del Desempeño de los Proyectos (ISDP) que reflejen los cambios en las condiciones iniciales o retrasos imprevistos son básicos para el diseño y para el seguimiento y control de la ejecución, respectivamente.

3.6 *El diseño de las operaciones debe ser tal, que sea factible ejecutar las reformas de corto y mediano plazo, en el lapso establecido, el cual debería estar dentro del periodo del gobierno correspondiente,* ya que no se debe suponer que un gobierno sucesor tenga el mismo grado de compromiso con la implantación de reformas específicas, aunque esté de acuerdo con los objetivos generales de desarrollo de las mismas. Una posibilidad sería reexaminar y acordar durante los primeros meses de gestión de las autoridades de los nuevos gobiernos las alternativas de política que existan para alcanzar los objetivos propuestos en los programas apoyados por el BID, ya que lo importante no son las medidas individuales que se utilicen sino los objetivos generales de desarrollo que se logren.

3.7 En algunos casos, la amplitud de los temas cubiertos y la profundidad de las reformas requeridas no fueron consistente con la capacidad técnica existente en los países para contribuir a su preparación y a su aceptación por parte de los principales actores internos ni con las características de un préstamo de rápido desembolso. Por ello, un asunto a considerar al momento de diseñar los programas de apoyo a reformas es *la necesidad de contar en el país con grupos técnicos con capacidad de evaluar y sostener el tipo de reformas que son más adecuadas para el país.* Son ellos los que tienen que entender completamente los efectos esperados de las reformas, para que sean capaces de ayudar al equipo político en la presentación de ellas a la población en general. De esta forma se obtendría el compromiso de los involucrados en la implantación de las reformas, y contribuirían de esa manera a promocionarlas y a facilitar su continuidad. Para el logro de este fin sería recomendable implementar programas de más largo plazo orientados al fortalecimiento de la formación de profesionales en áreas críticas de gobierno.

3.8 Otra lección importante es que *se requiere invertir más tiempo y recursos en la adecuada difusión de los beneficios esperados de las reformas, como también explicar detalladamente, los costos de corto plazo.* Se recomienda que el Banco colabore para que los países tomen en cuenta dentro de sus reformas políticas, medidas enfocadas a compensar a aquéllos sectores de la población que hayan sido negativamente afectados por la implantación de dichas reformas. Estas medidas deben ser aplicadas de forma eficiente, con el objeto de minimizar las distorsiones ocasionadas en la economía. De esta forma, una mayor proporción de la población del país podría acceder a los frutos del mayor crecimiento y oportunidades de consumo que se pueden obtener de las reformas.

B. Oportunidad, impacto y sustentabilidad

3.9 Todos los sectoriales fueron oportunos teniendo en consideración el momento que atravesaba el proceso de reformas en cada país. En general, los objetivos generales de desarrollo se lograron en los sectoriales de Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay, pero no se lograron en los sectoriales de Nicaragua y Venezuela. En el caso de la República Dominicana se ha avanzado mucho en varios objetivos generales, pero no se han logrado

todos, especialmente en lo referente a establecer una institucionalidad para una banca central autónoma. Las medidas específicas establecidas en los préstamos se han cumplido en general dentro de los plazos establecidos y han logrado los resultados planeados (excepto en el Programa de Reforma de Empresas de Servicios Públicos en Nicaragua y en el Sectorial Financiero de Venezuela), con unas en mayor grado que otras.

3.10 En varios casos de préstamos sectoriales a Argentina, Colombia, Perú y Uruguay, se encontró que las medidas individuales superaron holgadamente lo establecido en las condiciones de los préstamos y fueron más exitosas de lo previsto. En general, en países donde las reformas han sido exitosas y se han logrado los objetivos generales de desarrollo de las operaciones estudiadas (Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay) se puede considerar que las reformas se han consolidado o van camino de consolidarse y que gozan de suficiente apoyo. Este tipo de operaciones se debería replicar en otros países. En el caso de México, por ejemplo, las significativas reformas realizadas en el sector externo permitieron enfrentar con mayor flexibilidad el período de reducción de los precios del petróleo.

3.11 En los casos de Nicaragua y Venezuela, en cambio, no se cumplieron todas las condiciones e incluso hubo algunas reversiones significativas. Parecería que el grado de cumplimiento con las reformas enunciadas en los préstamos estuvo determinado principalmente por el grado de compromiso del equipo económico y político con la agenda de reformas y por la capacidad interna de defensa y ejecución del programa. *Esto resalta la importancia de invertir más tiempo y recursos en la preparación de cuadros locales capaces de participar en el diseño, convencimiento y difusión, y ejecución de las reformas.* Estos tres últimos ingredientes son centrales para el apropiamiento de los programas por las autoridades nacionales y locales. En el caso de Nicaragua, donde la necesidad de reformas era mucho más amplia, éstas han logrado importantes cambios necesarios para facilitar el funcionamiento de mercados competitivos y reducir los efectos distorsionadores de la intervención estatal en las actividades económicas y orientarlas al exterior. Pero debido a que sus éxitos han sido limitados y han ocurrido algunos retrocesos significativos, no puede considerarse todavía que las reformas sean sustentables.

3.12 En los casos donde las reformas adelantadas hasta ahora son insuficientes (Nicaragua, República Dominicana y Venezuela), se requiere que el Banco continúe el apoyo al proceso de reformas para lograr su consolidación, asegurando que la programación del Banco con el país incluya las áreas donde se pueden obtener los mayores beneficios para fortalecer el proceso y lograr su consolidación. A tal efecto, como etapa previa sería necesario identificar las áreas donde se pueden obtener los mayores beneficios de hacer correcciones en políticas o instituciones relacionadas al éxito final del proceso de reformas.

C. Mejores prácticas, lecciones aprendidas y opciones de solución

3.13 En varios programas de reformas, con un conjunto amplio de medidas que tienen importancias muy diferentes entre sí, se observó que si no se establecen claras prioridades ex-ante, frente al evento de no poder cumplir íntegramente el programa, dichas prioridades tenderán a ser redefinidas durante el período de ejecución sobre la base de criterios no necesariamente iguales a los que tenían los diseñadores de la operación. Este resultado resalta nuevamente la necesidad de identificar con precisión, desde un comienzo, al momento de preparar los préstamos, las acciones prioritarias para el éxito del programa de reformas.

3.14 En cuanto a los sectoriales financieros, y aprovechando la experiencia derivada de la reciente crisis de los países asiáticos, *se debe incluir y seguir muy de cerca los aspectos referentes a las normas, calidad y efectividad de la regulación y supervisión bancaria, y de suministro y divulgación de la información financiera básica requerida, orientados a eliminar una deficiente administración bancaria, mitigar las asimetrías de información y a evitar una "liberalización prematura" del sistema financiero.* Estos son temas claves tanto a nivel macroeconómico como de eficiencia y transparencia en la intermediación de recursos financieros si se quiere tener éxito en el programa de reformas y disminuir los riesgos de reversión. También son importantes para evitar que una crisis bancaria se convierta en una crisis sistémica al afectar al mercado de valores y la confianza de los inversionistas, concluyendo, en última instancia, en una crisis macroeconómica. Por ello, es necesario que los programas sectoriales financieros sean precisos en identificar y evaluar los incentivos existentes en el sector financiero y en asegurar una supervisión y regulación apropiada como apoyo a la liberalización de este sector. Además, es recomendable que el Banco acompañe muy de cerca el cumplimiento del programa acordado con las autoridades, no sólo en su letra sino también en su espíritu.

3.15 La primera generación de los préstamos sectoriales financieros del Banco apoyó una significativa liberalización, privatización y mayor competitividad de los sistemas financieros en varios países de la región. Ahora, al menos en algunos de ellos, parece necesario apoyar una segunda generación de reformas financieras relativas a: (1) fortalecer estrictos sistemas de regulación, supervisión, suministro y divulgación de información sobre la calidad de activos y la situación patrimonial de las entidades financieras; (2) contener prácticas de expansión crediticia derivadas de una inadecuada evaluación de los riesgos envenados (los problemas de selección adversa y riesgo ético o "moral hazard"); (3) restringir la práctica de cartera relacionada; y (4) armonizar institucionalmente los nuevos, más libres y variados instrumentos e instituciones establecidas (bancos comerciales con nuevas y más libres funciones, fondos privados de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos, bancos de inversión, mercados de valores, etc). Ello apoyaría la solidez, flexibilidad, competitividad y buen funcionamiento de los sistemas y así se estaría en mejores condiciones para enfrentar el dinámico proceso de globalización comercial y financiero que presenta amplias oportunidades, pero también requiere disciplinar y hacer más transparentes las políticas públicas financieras, para evitar vulnerabilidades externas innecesarias. Adicionalmente, un sistema financiero más desarrollado puede hacer una contribución significativa al crecimiento.

3.16 En las áreas de servicios públicos, donde hay innumerables oportunidades para aumentar la competencia y mejorar la eficiencia y al mismo tiempo para retirar al Estado de la producción y distribución de estos servicios, se requiere como etapa previa hacer una importante inversión en capacitar los equipos humanos encargados de la implementación de este tipo de reformas. Lo que se requiere aquí es una formación en la teoría y la práctica de la regulación y la supervisión de los servicios públicos. Sin esta capacitación mínima se hace muy difícil entender la lógica y los beneficios que se pueden obtener de este tipo de reformas. Como corolario, las condiciones de los préstamos sectoriales referentes a las empresas de servicios públicos en países donde hay oportunidades para introducir reformas con grandes efectos en la mejora de la eficiencia y la equidad deberían tomar debida cuenta de la importancia de capacitar, en forma previa, los equipos humanos locales encargados de llevar adelante las reformas.

3.17 Uno de los problemas que se han presentado en los sectoriales es que generalmente éstos conllevan desembolsos que no se utilizan en beneficio directo de las instituciones participantes en la implementación de las reformas. A veces esas instituciones ni siquiera estuvieron informadas de las acciones que debían adoptar para cumplir con las condiciones o bien no compartían los objetivos inmediatos de las mismas. En los casos en que no hay una relación directa entre el ente que tiene que hacer las reformas y los desembolsos, se debe invertir más en mejorar el entendimiento al interior del equipo de gobierno en cuanto al rol central que juegan los cambios de políticas e instituciones en la estrategia de desarrollo del país. Para esto último en ciertos países puede ser necesario reforzar unidades de análisis y ejecución a nivel de los ministerios de Hacienda o Economía para colaborar con las entidades participantes en el cumplimiento de las condiciones.

3.18 Adicionalmente, se considera que sería más apropiado que el contenido de la compensación social de un proyecto de reforma comercial, o sectorial en general, esté especialmente focalizado o relacionado con la facilitación de la movilidad, capacitación y reubicación de los trabajadores directamente afectados por el programa de reforma, que con programas generales de compensación social. Con el tipo de diseño propuesto se podrían reducir los costos sociales de las reformas, como también los difíciles problemas de economía política que muchas veces dificultan su ejecución o resultan en que reformas prioritarias para el país terminen revirtiéndose o ejecutándose más lentamente.

D. Administración, seguimiento y supervisión

3.19 En operaciones muy complejas, como lo han sido, entre otras, el Programa de Reforma de Empresas de Servicios Públicos de Nicaragua y los Sectoriales de Inversiones de Argentina y Uruguay, debería considerarse la posibilidad de incorporar en el préstamo procedimientos que permitan ponderar objetivamente el cumplimiento parcial de las condiciones e implantación de las políticas en función del impacto esperado y del grado de dificultad de su cumplimiento, incluyendo, en ciertas ocasiones, el desembolso por condiciones cumplidas. Ello permitiría estimular al Ejecutivo con el programa de reformas en general aún cuando algunas de ellas tienen problemas en el Legislativo. En la actualidad se procede a aprobar o rechazar en su totalidad el desembolso de un tramo aunque haya condiciones no cumplidas. Esto termina debilitando la credibilidad de la exigencia de las condiciones posteriores ("moral hazard" o riesgo ético), no sólo en esa operación sino en otras préstamos sectoriales, en el sentido que algunas autoridades tienen un incentivo a no cumplir con las condiciones porque

estiman que el Banco no es exigente con ellas. En esos casos los responsables de decisiones pueden presumir como probable que el Banco acudirá en su ayuda nuevamente si se reiteran los problemas. Por lo tanto, debería considerarse la posibilidad de aplicar un sistema de desembolsos parciales según el grado de cumplimiento efectivo de las condicionalidades, medido objetivamente en una forma predeterminada.

3.20 De manera alternativa se podrían establecer procedimientos a través de los cuales el Banco anticipe a los países su decisión de facilitar o limitar la continuación de su apoyo a determinadas reformas según la efectividad que ellos hayan tenido en la promoción e implantación de reformas en operaciones anteriores. De esta forma, se pretende alcanzar dos objetivos primordiales:

- a) establecer un mecanismo por el que el Banco contribuya con sus préstamos solamente en la medida del compromiso y cumplimiento satisfactorio con las reformas acordadas;
- b) otorgar prioridad y máxima cooperación a los países con un buen historial de reformas implantadas a través de préstamos anteriores.

En ausencia de ese registro de efectividad la participación del Banco debería apoyarse solamente a través de asistencia técnica y diálogos de políticas antes de comprometer recursos de préstamos.

3.21 Otro de los problemas que se han presentado en los sectoriales es que mientras los préstamos se desembolsaban rápidamente al cumplir ciertas condiciones (que en algunos casos sólo involucraban decisiones ejecutivas), las cooperaciones técnicas paralelas necesarias para realizar o apoyar tramos de desembolso posteriores, se desembolsaron más lentamente de lo previsto. En muchos casos las cooperaciones técnicas incluían la selección de consultores individuales y firmas consultoras siguiendo los procedimientos habituales del Banco, que son lentos y requieren numerosos pasos de verificaciones y aprobaciones. La naturaleza de las acciones apoyadas por las cooperaciones técnicas hubiera requerido contar con los consultores en plazos más rápidos y para ello se deberían haber usado procedimientos apropiados. *En el futuro, dichos procedimientos se deberían flexibilizar para agilizar la ejecución de las cooperaciones técnicas, por ejemplo como se ha hecho selectivamente en algunas operaciones recientes, verificando y aprobando todo el proceso ex-post y no paso a paso.*

3.22 Finalmente, los informes de terminación de proyecto (PCR), cuando se han preparado, se han hecho tardíamente y en general, al igual que los ISDP, por su estructura y contenido no han reflejado el verdadero grado de cumplimiento de las reformas propuestas, ni los significativos logros alcanzados por algunos programas, ni los problemas ni reversiones que se han dado en otros. En el futuro, tal cual sugirieron algunos Representantes, y dada la importancia de los PCR de estas operaciones para la memoria institucional del Banco, *se deberían contratar evaluaciones independientes especializadas que se hagan dentro de los noventa días reglamentarios.* También dada la importancia de las reformas apoyadas, *se deberían realizar evaluaciones independientes especializadas, intermedias y periódicas, detalladas y objetivas que le permitan a la Administración del Banco adoptar medidas pertinentes oportunamente.*

PRINCIPALES RESULTADOS, LECCIONES APRENDIDAS Y SUGERENCIAS DE ACCION

TEMAS	RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS	SUGERENCIAS DE ACCION
Diseño	Las medidas y políticas de los 14 sectoriales analizados fueron bien escogidas y se centraron en áreas esenciales que podían hacer una significativa contribución al programa de reforma de cada país. Además, respondieron al conocimiento teórico y práctico que había sobre estas materias.	
	No siempre se consideraron adecuadamente la situación institucional y las condiciones iniciales particulares de cada país, lo que determinó riesgos especiales. En estos casos las condicionalidades representaron condiciones necesarias, pero no suficientes.	(1) Hay que considerar apropiadamente las situaciones iniciales particulares de cada país para evitar que las condicionalidades se conviertan en condiciones necesarias, pero no suficientes. (2) Preparar el marco lógico para reflejar los supuestos iniciales y actualizar periódicamente los ISDP para mostrar los cambios significativos durante la ejecución de los proyectos, a fin adoptar medidas pertinentes oportunamente.
	La ejecución de los sectoriales enfrentó retrasos y dificultades posteriores cuando no coincidió con el plazo del gobierno que los solicitó.	Ejecutar las reformas dentro del periodo de gobierno correspondiente.
	No siempre se ha dispuesto de grupos técnicos nacionales con capacidad de evaluar y apoyar apropiadamente las reformas contempladas en los sectoriales.	(1) Invertir más tiempo y recursos en la difusión de los beneficios esperados de las reformas y la explicitación de sus costos de corto plazo. (2) Apoyar programas de largo plazo para fortalecer la formación de profesionales en áreas críticas de gobierno.
Oportunidad, Impacto y Sustentabilidad	En general los sectoriales fueron oportunos. En los países que se han logrado los objetivos generales de desarrollo de los sectoriales, las reformas se han consolidado o van camino de consolidarse y gozan de apoyo generalizado.	
	Los logros de las reformas de algunos sectoriales han sido insuficientes, principalmente por falta de compromiso de los grupos técnicos o las autoridades.	Asegurar que la programación del Banco con el país incluya las áreas claves donde se pueden obtener los mayores beneficios para la consolidación del proceso de reformas.
Mejores Prácticas, Lecciones y Opciones de Solución para Sectores Específicos	Algunos sectoriales financieros descuidaron la efectiva implantación de las normas de regulación y supervisión bancaria, así como de suministro y divulgación de información básica.	Seguir cuidadosamente en todos los sectoriales financieros los aspectos referentes a normas de regulación y supervisión bancaria, y de suministro y divulgación de información básica.
	No siempre se han logrado los múltiples beneficios y oportunidades de la privatización de los servicios públicos.	Formar personal especializado en la teoría y práctica de la regulación y supervisión de servicios públicos.
	Los desembolsos generalmente no se utilizaron en beneficio directo de las instituciones participantes en la implementación de las reformas. Incluso, en oportunidades faltó información a esas instituciones acerca de los objetivos inmediatos de las reformas y las acciones para el cumplimiento de las condicionalidades.	(1) Invertir recursos en mejorar el entendimiento al interior del equipo de gobierno sobre el rol central que juegan los cambios de políticas e instituciones, especialmente para las entidades que deben soportar los costos de los ajustes y reformas. (2) Focalizar los mecanismos de compensación social en los programas de reforma facilitando la movilidad, capacitación y reubicación de los trabajadores directamente afectados, en lugar de atender esos problemas con programas generales de compensación social.

<i>TEMAS</i>	<i>RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS</i>	<i>SUGERENCIAS DE ACCION</i>
<i>Administración, Seguimiento y Supervisión de Operaciones</i>	Cuando en algunas operaciones complejas sin condicionalidades precisas se presentan problemas, no siempre se asignan las prioridades adecuadas ni se alcanzan resultados importantes en temas difíciles.	Incorporar procedimientos que permitan ponderar objetivamente el cumplimiento de las condicionalidades e implantación de las políticas en función del impacto esperado y grado de dificultad de su cumplimiento, incluyendo el desembolso por condiciones cumplidas y no por tramos en ciertas ocasiones. Alternativamente, el Banco podría incentivar el cumplimiento de condicionalidades acordadas, a través de limitar su apoyo a nuevas reformas según la efectividad que los países hayan mostrado en la implantación de reformas en operaciones anteriores.
	Algunas cooperaciones técnicas paralelas a los sectoriales necesarias para los tramos posteriores, se han ejecutado lentamente debido a la utilización de los procedimientos vigentes del Banco de verificaciones y aprobaciones paso a paso.	Flexibilizar y agilizar la utilización de las cooperaciones técnicas, verificando y aprobando todo el proceso ex-post y no paso a paso.
	En general, los PCR se han preparado tardíamente y los ISPD no reflejan adecuadamente la ejecución de las operaciones.	Contratar evaluaciones independientes especializadas que hagan los PCR dentro de los 90 días reglamentarios e ISPD que reflejen el real grado de cumplimiento de las condicionalidades de los sectoriales.

Anexos

PERFIL DE EVALUACION INCLUIDO EN EL PROGRAMA DE TRABAJO DE EVO PARA 1997

NOMBRE: Evaluación de la Cartera de Préstamos en Apoyo a Reformas de Políticas (PBL). Fase II	NÚMERO: 97/1														
DESCRIPCIÓN: El alcance de esta Fase II de evaluación de la cartera de préstamos PBL refleja las indicaciones recibidas del Comité de Asuntos y Evaluación del Directorio a raíz de la consideración del informe RE-213-1 de EVO (actas de la reunión 96/11) y de la Administración (actas A&EC 96/3). Se llevará a cabo en tres partes: • Primeramente, se hará un repaso de la literatura de las experiencias de las IFIs con respecto a PBL y la experiencia adquirida de sus evaluaciones. • En segundo lugar, se preparará siete PPRs, revisándose los méritos de cada caso por sí solo y dentro del contexto socioeconómico e institucional del país correspondiente. • En tercer lugar, los análisis indicados arriba permitirán la preparación de un informe de síntesis, en el cual se examinarán los aspectos siguientes: <u>Sustentabilidad de las reformas apoyadas por los PBL:</u> • ¿Continúan las reformas sectoriales? ¿Hay casos de suspensión de las políticas, o de reversión? De ser así, ¿cuáles son las causas? • ¿Es el diseño de la condicionalidad de los PBL compatible con el mecanismo tradicional de liberación de los tramos? <u>¿Fueron las condiciones establecidas en cada operación esenciales para el éxito de las reformas?</u> <u>Temas principales acerca del diseño de operaciones PBL:</u> • ¿Reciben los prestatarios apoyo adecuado de modo que puedan manejar en forma eficiente las reformas sectoriales financiadas por los PBL? <u>Ajuste social:</u> • ¿Cómo podría aprovecharse la experiencia adquirida de préstamos de rápido desembolso para los sectores sociales? La selección de los proyectos indicados abajo descansa en la naturaleza de interrelación entre los préstamos sectoriales en un país determinado, así como en la secuencia de las políticas de liberalización empleadas por los países de la Región. Esta secuencia comienza con operaciones para el sector público, seguidas de préstamos para inversiones o comercio, reforma del sector financiero y, por último, reforma de los sectores productivos.															
CLIENTES Y PARTICIPANTES: • Directorio Ejecutivo • Las instituciones participantes en los países prestatarios • Regiones Operativas (I,II), SDS y DPP • Representaciones															
METAS: <table border="0"> <tr> <td>• Propuesta de diseño (993/SF-NI; 638/OC-NI; 20/IF-NI; 1/SA-PE; 667/OC-PE; 626/OC-UR;</td> <td>2º trimestre 1997</td> </tr> <tr> <td>• 703/OC-UR)</td> <td>3º trimestre 1997</td> </tr> <tr> <td>• Trabajos de campo</td> <td>4º trimestre 1997</td> </tr> <tr> <td>• PPRs (638/OC-NI; 20/IF-NI; 1/SA-PE; 667/OC-PE; 626/OC-UR; 703/OC-UR)</td> <td>2º trimestre 1998</td> </tr> <tr> <td>• Trabajo de campo (993/SF-NI)</td> <td>3º trimestre 1998</td> </tr> <tr> <td>• PPR (993/SF-NI)</td> <td>4º trimestre 1998</td> </tr> <tr> <td>• Síntesis de los siete PPRs</td> <td></td> </tr> </table>		• Propuesta de diseño (993/SF-NI; 638/OC-NI; 20/IF-NI; 1/SA-PE; 667/OC-PE; 626/OC-UR;	2º trimestre 1997	• 703/OC-UR)	3º trimestre 1997	• Trabajos de campo	4º trimestre 1997	• PPRs (638/OC-NI; 20/IF-NI; 1/SA-PE; 667/OC-PE; 626/OC-UR; 703/OC-UR)	2º trimestre 1998	• Trabajo de campo (993/SF-NI)	3º trimestre 1998	• PPR (993/SF-NI)	4º trimestre 1998	• Síntesis de los siete PPRs	
• Propuesta de diseño (993/SF-NI; 638/OC-NI; 20/IF-NI; 1/SA-PE; 667/OC-PE; 626/OC-UR;	2º trimestre 1997														
• 703/OC-UR)	3º trimestre 1997														
• Trabajos de campo	4º trimestre 1997														
• PPRs (638/OC-NI; 20/IF-NI; 1/SA-PE; 667/OC-PE; 626/OC-UR; 703/OC-UR)	2º trimestre 1998														
• Trabajo de campo (993/SF-NI)	3º trimestre 1998														
• PPR (993/SF-NI)	4º trimestre 1998														
• Síntesis de los siete PPRs															
RECURSOS: (Para 1997) <table border="0"> <tr> <td>Meses/Personal: 14</td> <td>Consultores: \$95.000</td> <td>Viajes: \$40.000</td> </tr> </table>		Meses/Personal: 14	Consultores: \$95.000	Viajes: \$40.000											
Meses/Personal: 14	Consultores: \$95.000	Viajes: \$40.000													

PERFIL DE EVALUACION INCLUIDO EN EL PROGRAMA DE TRABAJO DE EVO PARA 1998

NOMBRE: Evaluación de la Cartera de Préstamos en Apoyo a Reformas de Políticas (PBL): Fase III		NÚMERO: 98/2																		
DESCRIPCIÓN: Esta actividad representa la terminación del proyecto de evaluación de los préstamos sectoriales de apoyo a reformas de políticas (PBL) comenzando en 1996. En 1997 se completaron PPRs para siete proyectos sectoriales en Nicaragua, Perú y Uruguay y se comenzó la preparación de un documento de síntesis de los resultados y las Opciones de Solución principales. Dichos préstamos fueron seleccionados en base a las conclusiones contenidas en el Documento de Trabajo La Primer Etapa de los Préstamos Sectoriales: Visión Preliminar de la Experiencia del BID (RE'213-96) en el sentido que los países mencionados fueron los de los grupos B, C y D que más se habían beneficiados de los desembolsos de préstamos sectoriales. Se utilizarán las conclusiones y Opciones de Solución de los PPRs preparados en 1997 para reajustar y precisar el marco de referencia, completando esta actividad de evaluación con evaluaciones de cuatro préstamos sectoriales en países del Grupo A: Argentina y México, así como para actualizar el Préstamo de Reforma del Sector Financiero de Venezuela PPR-5/95 (Agosto de 1995), y el Préstamo de Reforma del Sector Público de Argentina PPR-4/95 (Julio de 1995). Las evaluaciones se centran en aspectos relacionados con "esencialidad" de las condicionalidades, eficiencia en la administración de las operaciones e impacto de las reformas apoyadas por los préstamos, incluyendo sustentabilidad de las mismas. El documento de síntesis de los PPRs sería objeto de análisis en un seminario con la participación de técnicos del Banco y de otras instituciones financieras internacionales, de la CEPAL, de países miembros, así como de profesores de la Universidad Católica de Chile quienes participaron en el proyecto de evaluación. Por último, se preparará una monografía que incluirá los resultados de las doce evaluaciones y una síntesis de los resultados y lecciones aprendidas.																				
CLIENTES Y PARTICIPANTES: • Directorio Ejecutivo. • Organismos participantes en los países prestatarios • Autoridades en los países miembros. • Regiones Operativas (I, II, III), SDS, DPS, OCE. • Representaciones																				
METAS: <table> <tbody> <tr> <td>• Síntesis de los primeros 7 PPRs</td> <td>Primer trimestre 1998</td> </tr> <tr> <td>• Trabajos de campo en países Grupo A:</td> <td></td> </tr> <tr> <td>• Argentina (733/OC-AR y 865/OC-AR)</td> <td>Segundo trimestre 1998</td> </tr> <tr> <td>• México (869/OC-ME y 627/OC-ME)</td> <td>Segundo trimestre 1998</td> </tr> <tr> <td>• Actualización</td> <td></td> </tr> <tr> <td>• Venezuela (595/OC-VE)</td> <td>Segundo trimestre 1998</td> </tr> <tr> <td>• Argentina (633/OC-AR)</td> <td>Segundo trimestre 1998</td> </tr> <tr> <td>• Seminario discusión de resultados</td> <td>Tercer trimestre 1998</td> </tr> <tr> <td>• Publicación Final</td> <td>Cuarto trimestre 1998</td> </tr> </tbody> </table>			• Síntesis de los primeros 7 PPRs	Primer trimestre 1998	• Trabajos de campo en países Grupo A:		• Argentina (733/OC-AR y 865/OC-AR)	Segundo trimestre 1998	• México (869/OC-ME y 627/OC-ME)	Segundo trimestre 1998	• Actualización		• Venezuela (595/OC-VE)	Segundo trimestre 1998	• Argentina (633/OC-AR)	Segundo trimestre 1998	• Seminario discusión de resultados	Tercer trimestre 1998	• Publicación Final	Cuarto trimestre 1998
• Síntesis de los primeros 7 PPRs	Primer trimestre 1998																			
• Trabajos de campo en países Grupo A:																				
• Argentina (733/OC-AR y 865/OC-AR)	Segundo trimestre 1998																			
• México (869/OC-ME y 627/OC-ME)	Segundo trimestre 1998																			
• Actualización																				
• Venezuela (595/OC-VE)	Segundo trimestre 1998																			
• Argentina (633/OC-AR)	Segundo trimestre 1998																			
• Seminario discusión de resultados	Tercer trimestre 1998																			
• Publicación Final	Cuarto trimestre 1998																			
RECURSOS: (Para 1998) <table> <tbody> <tr> <td>Meses/Personal: 6</td> <td>Consultores: \$90,00</td> <td>Viajes: \$30,00</td> </tr> </tbody> </table>			Meses/Personal: 6	Consultores: \$90,00	Viajes: \$30,00															
Meses/Personal: 6	Consultores: \$90,00	Viajes: \$30,00																		

MATRIZ DE EVALUACIÓN

Aspectos de la Evaluación	Interrogantes Principales	Medios de Verificación
JUSTIFICACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN	- Hasta qué punto el diagnóstico en el cual está basada la operación fue adecuado y válido. - Hasta qué punto el diseño de la operación fue consistente con el conocimiento (en cuanto a qué hacer y cómo hacerlo) sobre el proceso de reformas en el sector. - Cuán consistente fue el diseño con la estrategia del Banco para el país y con los lineamientos de la 7^a Reposición de Capital. - Se incluyeron las reformas críticas para eliminar los cuellos de botella y distorsiones principales (esencialidad) en el sector y se diseñaron en el orden (secuencia) apropiado. - Hasta qué punto tomó en cuenta la operación la capacidad del país, en particular las instituciones, para administrar en forma exitosa las reformas apoyadas por el préstamo y la cooperación técnica. - Hasta qué punto fue coordinada la operación con otras operaciones en apoyo a reformas financiadas por el Banco, por otras IFIs y del propio país.	- IPEs; informes de organismos internacionales; documentos de análisis económico del país. - Literatura económica reciente, incluyendo evaluaciones de procesos de reforma. - Documento de la 7^a Reposición y CPs de países. - Documento de proyecto. - Idem. - Idem.
EFICIENCIA	- Cuánto tiempo transcurrió entre la fecha de aprobación del préstamo y la fecha de desembolso del primer tramo. - Cómo fueron desembolsados el préstamo y la cooperación técnica. - Cuál fue el número total de meses transcurridos del primer al último desembolso vis-a-vis el plazo establecido en el contrato.	- Sistema de información de proyectos (PRUS) y de desembolsos del Banco (LIDAS). - Idem. - Idem.
EFECTIVIDAD	- En qué medida se lograron los principales objetivos macroeconómicos, sectoriales e institucionales apoyados por la operación. - En qué medida las reformas sectoriales realizadas han contribuido a la continuidad del proceso de reformas en el sector? En el caso de que se hayan producido suspensión o reversión de las políticas, cuáles son las causas. - Hubo dispensas o desdoblamiento de los tramos en el proceso de desembolso. - Hubo cambios o ajustes de las condicionalidades para ajustar la operación a cambios en las circunstancias.	- Documentos de préstamo y de cooperación técnica; PCRs; entrevistas con autoridades nacionales y entidad ejecutora, funcionarios del Banco y de otros organismos internacionales; estudios de país. - Idem. - Documentos de aprobación de tramos y de dispensas o desdoblamientos. - Informes semestrales de progreso y PCRs.
IMPACTO	- Cuáles son los resultados macroeconómicos y sectoriales que se pueden atribuir al proceso de reformas apoyados por la operación. - Cuál ha sido el impacto de las reformas apoyadas por el préstamo en los grupos de bajos ingresos.	- Idem. - Idem.

SINÓPSIS DE LOS PROGRAMAS SECTORIALES ANALIZADOS

País (PPR No.):	Nicaragua (PPR-13/97)
Préstamos:	933/SF-NI
Nombre de la Operación:	Programa de Reforma de las Empresas de Servicios Públicos (NI-0041)
Organismo Ejecutor:	Comisión de Reforma de Empresas Públicas
Sector - Subsector:	Reforma - apoyo del sector público
Fecha de Aprobación:	Noviembre de 1994
Fecha Primer Desembolso:	Enero de 1995
Fecha Desembolsos:	
Primer Tramo:	Febrero de 1995
Segundo Tramo:	Diciembre de 1995
Tercer Tramo:	En Ejecución
Plazo de Ejecución Previsto:	24 meses
Duración de la Ejecución:	Hasta el momento de la evaluación 33 meses
Monto Financiamiento BID:	US\$120.000.000
Costo Total del Programa:	US\$120.000.000
Fortalezas:	Se ha iniciado una importante reforma de las empresas de servicios públicos separando funciones planificadoras, operativas y regulatorias, así como se han sentado las bases institucionales y legales para la regulación de importantes servicios públicos que ahora se planean privatizar. También se ha avanzado en mejorar la situación de las empresas estableciendo mejores regímenes de tarifas y cobranzas.
Debilidades:	Los desajustes macroeconómicos y los conflictos e incertidumbres existentes sobre la propiedad y la efectividad del sistema judicial han impedido que se avance adecuadamente en el proceso de privatización. No hay suficientes recursos humanos capacitados que apoyen el marco económico que se quiere desarrollar para los servicios públicos. Los objetivos específicos del préstamo eran muy amplios y las políticas apoyadas numerosas. Los organismos reguladores no tienen aún suficiente autonomía e independencia. Hay imprecisiones o ambigüedades importantes en algunas leyes claves recientes.
Conclusiones:	En esta importante área de los servicios públicos, la regulación y el proceso de privatización requieren una continua atención por el Banco. Es muy difícil lograr objetivos sustentables en un complejo y difícil entorno político y económico en los pocos años del periodo del préstamo. Adicionalmente, la amplitud de los temas cubiertos y la profundidad de las reformas requeridas no es consistente con las características de un préstamo de rápido desembolso.

País (PPR No.): Nicaragua (PPR -14/97)
Préstamos: 638/OC-NI, 864/SF-NI y 874/SF-NI
Nombre de la Operación: Programa Sectorial de Comercio y Finanzas (NI-0012)
Organismo Ejecutor: Banco Central de Nicaragua
Sector - Subsector: Reforma - apoyo del sector público
Fecha de Aprobación: Octubre de 1991

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Noviembre de 1991
Segundo Tramo: Setiembre de 1992

Plazo de Ejecución Previsto: 36 meses

Duración de la Ejecución: 24 meses

Monto Financiamiento BID: US\$132.500.000

Costo Total del Programa: US\$132.500.000

Fortalezas: Se estableció una institucionalidad básica para una economía de mercado. Se avanzó en la privatización del sistema financiero y del comercio exterior y en el restablecimiento del Banco Central como entidad independiente de regulación y estabilización monetaria.

Debilidades: No se contemplaron adecuadamente algunos riesgos importantes (debilidad institucional del sistema judicial, indefinición de derechos de propiedad y la privatización de la banca estatal) en el diseño del programa que impidieron que se alcanzaran los objetivos generales del Programa. No se fue lo suficientemente preciso en algunas medidas y componentes (reducción del papel de los intermediarios financieros estatales). No se aplicaron algunas medidas estricta ni homogéneamente (licencias de importación, exoneraciones arancelarias). Faltó compromiso y credibilidad de las autoridades en las reformas.

Conclusiones: (1) Se requiere un entorno institucional y de estabilización propicio para que las medidas comerciales y financieras como las apoyadas logren sus resultados completos, o sea, son medidas necesarias, pero no suficientes. (2) Se lograron algunas de las medidas propuestas, pero hubo estancamientos y reversión en otras (saneamiento de la banca estatal de fomento, utilización de las licencias de importación y exoneraciones arancelarias) y parte de los objetivos generales de desarrollo del programa no fueron sostenibles.

País (PPR No.): Nicaragua (PPR-16/97)

Préstamos: 20/IF-NI, 724/OC-NI, 725/OC-NI y 897/SF-NI

Nombre de la Operación: Programa de Ajuste del Sector Agrícola y CTR (NI-0020)

Organismo Ejecutor: Ministerio de Finanzas

Sector - Subsector: Agricultura - desarrollo agrícola

Fecha de Aprobación: Diciembre de 1992

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Diciembre de 1992

Segundo Tramo: Octubre de 1993

Plazo de Ejecución Previsto: 36 meses

Duración de la Ejecución: 10 meses

Monto Financiamiento BID: US\$54.850.000

Costo Total del Programa: US\$100.000.000

Fortalezas: La mayoría de los objetivos específicos del Programa se lograron.

Debilidades: Los objetivos específicos que se lograron eran necesarios, pero no fueron suficientes para lograr el objetivo principal del programa de establecer un marco de institucional y de políticas apropiado para el crecimiento agrícola sostenido. El crecimiento agrícola se ha logrado a base de incremento de hectareaje y no de la productividad.

Conclusión: La mayoría de los objetivos específicos del Programa se lograron, pero éstos no fueron suficientes para lograr los importantes objetivos generales del mismo. Adicionalmente, hubo reversiones en algunas áreas (sistema financiero rural) o parciales en otras (niveles arancelarios) que han contribuido a que no se logaran los objetivos generales de desarrollo del Programa.

País (PPR No.): Perú (PPR-12/97)
Préstamos: 677/OC-PE y 678/OC-PE
Nombre de la Operación: Reforma del Sector Financiero (PE-0033)
Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas
Sector - Subsector: Reforma - promoción del sector financiero
Fecha de Aprobación: Marzo de 1992

Fecha Desembolsos:
Primer Tramo: 18 de Febrero de 1993
Segundo Tramo: 17 de Diciembre de 1993
Tercer Tramo: 14 de Diciembre de 1994

Plazo de Ejecución Previsto: 48 meses

Duración de la Ejecución: 33 meses

Monto Financiamiento BID: US\$221.825.000

Costo Total del Programa: US\$229.135.000

Fortalezas: Se lograron los objetivos generales y la mayoría de los objetivos específicos de la operación. En algunas áreas claves se superaron ampliamente los objetivos específicos del programa (p.e. la eliminación de la banca estatal de fomento). También se eliminó el déficit cuasi fiscal.

Debilidades: No se especificó ni se avanzó suficientemente en el tema de la regulación y supervisión bancaria que pudiera crear dificultades potenciales. No se incluyó el mercado de valores en la operación.

Hubo demoras significativas en la ejecución de la cooperación técnica paralela. No obstante, ésta ha sido útil para alcanzar resultados específicos.

Conclusión: El préstamo contribuyó a sanear y profundizar el sistema financiero, a la reinserción financiera internacional, así como a consolidar el proceso de estabilización económica del Perú.

País (PPR No.): Perú (PPR-15/97)

Préstamos: 1/SA/PE, 665/OC-PE y 631/OC-PE

Nombre de la Operación: Reforma del Sector Comercio (PE-0029)

Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas

Sector - Subsector: Reforma - apoyo del sector público

Fecha de Aprobación: Septiembre de 1991

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Septiembre de 1991
Segundo Tramo: Julio de 1992
Tercer Tramo: Agosto de 1993

Plazo de Ejecución Previsto: 24 meses

Duración de la Ejecución: 24 meses

Monto Financiamiento BID: US\$429.900.000

Costo Total del Programa: US\$429.000.000

Fortalezas: Se lograron los objetivos generales del programa de apoyar la reinserción internacional, la consolidación de la estabilización económica y la apertura comercial del país. En algunas políticas y condicionalidades, tales como la reforma de aduanas, se fue más exitoso de lo que se esperaba y se superaron las metas del Programa.

Adicionalmente, el Banco aprobó otras operaciones que reforzaban las acciones estructurales del Programa, lo cual permitió consolidar sus resultados.

Debilidades: Se mantuvieron niveles de protección arancelarias y de barreras fitosanitarias mayores que las programadas y no se tendió hacia un arancel uniforme.

La heterogeneidad del Programa complicó su administración, así el diseño elegido tenía un serio riesgo de crear problemas de supervisión y hacía difícil y costosa una evaluación continua y profunda de la marcha del Programa. Sin embargo, el apoyo y compromiso del Gobierno con las políticas apoyadas por el Programa explican que, a pesar de su complejidad, el Programa haya sido muy exitoso.

Conclusiones: La oportunidad de la operación hizo una contribución importante al proceso de reinserción internacional y apertura comercial, así como a la consolidación de la estabilización económica de Perú.

País (PPR No.): Uruguay (PPR-10/97)
Préstamos: 626/OC-UR y 664/OC-UR
Nombre de la Operación: Programa Sectorial Financiero (UR-0031)
Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas
Sector - Subsector: Financiero
Fecha de Aprobación: Agosto de 1991

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Diciembre de 1991
Segundo Tramo: Febrero de 1993

Plazo de Ejecución Previsto: 18 meses

Duración de la Ejecución: 18 meses

Monto Financiamiento BID: US\$ 151.700.000

Costo Total del Programa: US\$ 151.700.000

Fortalezas: Se restauró la solvencia y estabilidad del sistema financiero. Se mejoró la competitividad de las instituciones financieras. Se mejoró y fortaleció el marco regulatorio del sistema financiero y se extendió el sistema contable del Banco Central. Se establecieron mecanismos de supervisión y sanción. Se contribuyó a la reducción y reestructuración de la deuda externa.

Debilidades: No se contempló ni se completó la reestructuración y modernización de la banca pública. La mayor eficiencia y competitividad del sector financiero no se ha reflejado en una reducción significativa de los márgenes existentes entre tasas activas y pasivas ni entre créditos en moneda nacional *versus* extranjera. No se consideraron adecuadamente las rigideces del sector laboral bancario. Hubo atraso en la ejecución de la cooperación técnica.

Conclusiones: 1º: Es importante que este tipo de operación se diseñe de manera de complementar y profundizar medidas adoptadas dentro de programas de ajuste estructural implantadas en el país cuyo objetivo es consolidar un proceso de crecimiento con estabilidad de precios.

2º: El diseño del calendario de ejecución de acciones que requieren cooperación técnica debe tomar en cuenta el plazo requerido para tramitar la ejecución de la cooperación técnica.

País (PPR No.): Uruguay (PPR-11/97)
Préstamos: 703/OC-UR y 704/OC-UR
Nombre de la Operación: Programa de Reformas del Sector Inversiones (UR-0057)
Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas
Sector - Subsector: Reforma - promoción e inversión del sector privado
Fecha de Aprobación: Noviembre de 1991

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Abril de 1993
Segundo Tramo: Junio de 1994
Tercer Tramo: En ejecución

Plazo de Ejecución Previsto: 30 meses
Duración de la Ejecución: Hasta el momento de la evaluación 60 meses
Monto Financiamiento BID: US\$ 68.800.000
Costo Total del Programa: US\$ 68.800.000

Fortalezas: El PRSI tuvo una incidencia decisiva en la reforma del sistema de seguridad social; contribuyó significativamente a la apertura del mercado de seguros, a la reforma del mercado de valores y al inicio de la reforma del estado.

Los avances en materia de estabilidad macroeconómica, a los cuales también contribuyó el PRSI fueron muy importantes.

El escaso tiempo transcurrido no permite observar efectos significativos en inversión y ahorro. No obstante, se observan indicadores que muestran aumentos de la productividad total de los factores e indicadores de rentabilidad de la inversión que permiten ser moderadamente optimistas sobre el futuro curso de la inversión y crecimiento en Uruguay.

Un factor muy importante para el éxito de un programa tan ambicioso como el PRSI, fue que éste se gestó de mutuo acuerdo con el Gobierno de Uruguay, el cual estaba plenamente comprometido con las políticas que apoyaba el programa.

Debilidades: La amplitud de componentes y organismos ejecutores envueltos y los insuficientes recursos con que fue dotada la unidad coordinadora del Programa produjeron un atraso muy importante en el cumplimiento de las condicionalidades de política.

Estas mismas características del diseño crearon problemas de supervisión e hicieron difícil una evaluación continua y profunda de la marcha del programa.

A pesar de abarcar demasiados frentes al mismo tiempo y, por lo tanto, existir una probabilidad alta de que hubieran condiciones que no se cumplirían, el programa no definió a priori la importancia del cumplimiento de las condicionalidades y políticas de cada área. Los problemas que crea esta indefinición para la ejecución del programa son amplificadas al cambiar el gobierno que negoció el programa.

Conclusiones: A pesar de los problemas señalados, los resultados del programa se pueden considerar satisfactorios, ya que habrá realizado una contribución importante a la estabilidad macroeconómica en el largo plazo, al perfeccionamiento de mercados claves y al mejoramiento del clima de inversión.

País (PPR No.): Argentina (PPR-11/98)

Préstamo: 633/OC-AR

Nombre de la Operación: Programa para Reformas del Sector Público (AR-0215)

Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

Sector - Subsector: Reforma – Sector Público

Fecha de Aprobación: Octubre 1991

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Diciembre 1991

Segundo Tramo: Marzo 1993

Plazo de Ejecución Previsto: 24 meses

Duración de la Ejecución: 16 meses

Monto Financiamiento BID: US\$325.000.000

Costo Total del Programa: US\$650.000.000

Fortalezas: El Programa contribuyó a reducir la inestabilidad macroeconómica crónica que había limitado el crecimiento económico de Argentina. Se han obtenido avances en objetivos implícitos como el de mejorar los indicadores sociales, se han logrado avances significativos en materia de déficit fiscal, la recaudación tributaria y el control de gastos mejoraron significativamente.

Debilidades: El Programa no hizo aportes para resolver problemas importantes en la focalización del gasto social y en la eficiencia de los servicios públicos prestados por el Estado. Además, hubo materias donde no se cumplieron los objetivos, como en lo referido a la aprobación de la Ley de Compras Públicas, y la reducción de empleo público que propiciaba la reforma administrativa.

Conclusiones: Puede considerarse el desempeño de este Programa como **satisfactorio**, dado que tuvo un impacto claramente positivo en la evolución de la economía argentina, particularmente por la señal que se dió en el sentido de ir conformando un modelo económico coherente y que reflejaba gran preocupación por resguardar los equilibrios fiscales y macroeconómicos

País (PPR No.): Argentina (PPR-14/98)

Préstamos: 773/OC-AR

Nombre de la Operación: Programa de Reformas del Sector de Inversiones (AR-0057)

Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

Sector - Subsector: Planificación y Reforma

Fecha de Aprobación: Diciembre 1992

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Junio 1993

Segundo Tramo: Junio 1994

Tercer Tramo: Diciembre 1996¹

Plazo de Ejecución Previsto: 18 meses

Duración de la Ejecución: 42 meses

Monto Financiamiento BID: US\$350.000.000

Costo Total del Programa: US\$450.000.000

Fortalezas: El Programa contribuyó a consolidar la estabilidad de precios que se había logrado con la convertibilidad. Fue especialmente importante su contribución a la autonomía del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos, así como el fortalecimiento de las capacidades de ésta última. El préstamo ha tenido un impacto fuerte en el mercado de valores, especialmente en los mercados de futuros y opciones.

Debilidades: En el préstamo no se postularon reformas más profundas del mercado laboral que podrían haber generado una mayor flexibilidad del mismo, lo cual es una causa principal de la persistencia actual de desempleo. Hubo falta de precisión en algunas de las condicionalidades, lo que permitió interpretaciones distintas por las partes. El tiempo establecido para la ejecución del préstamo fue claramente una subestimación del tiempo necesario para la ejecución del Programa.

Conclusiones: El desempeño de esta operación puede clasificarse de **satisfactoria**, dado al apoyo que dió al gobierno para evitar una reversión de las reformas realizadas ante eventualidades imprevistas.

¹ En noviembre de 1994, el gobierno solicitó la división del tercer tramo en dos sub tramos, al objeto de que el primero de ellos fuera desembolsado inmediatamente y el segundo quedase a la espera del cumplimiento de la única cláusula del préstamo aún pendiente, la relativa a la adopción de un sistema de patentes adecuado. Aún cuando nunca fue aprobada una ley al respecto, el cuarto desembolso mereció la no objeción del Directorio Ejecutivo en diciembre de 1996.

País (PPR No.): Argentina (PPR-10/98)

Préstamo: 865/OC-AR

Nombre de la Operación: Programa de Privatización de Bancos Provinciales (AR-0187)

Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos

Sector - Subsector: Promoción e Inversión del Sector Privado

Fecha de Aprobación: Mayo 1995

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Junio 1995

Segundo Tramo: Diciembre 1995

Tercer Tramo: Marzo 1997

Plazo de Ejecución Previsto: 24 meses

Duración de la Ejecución: 21 meses

Monto Financiamiento BID: US\$ 750.000.000

Costo Total del Programa: US\$1.500.000.000

- Fortalezas:** El Programa se diseñó adecuadamente para hacer operativos los objetivos planteados. En particular, la secuencia de ejecución de las condiciones solicitadas a las provincias para la privatización del banco fue diseñada adecuadamente, así como también el esquema de incentivos y castigos para lograr un eficiente proceso de solución a los bancos provinciales, evitando así intentos no productivos de privatización.
- Debilidades:** Si bien el diseño del Programa pudo haber sido generado en buena medida en la Sede, pareciera que en su ejecución hubo relativamente poca intervención del Banco. Por consiguiente, entre los participantes del Programa existe una mayor asociación de la ejecución del mismo con el Banco Mundial, que cofinanció el Programa, dejando la participación del Banco más acotada a la función meramente de financiamiento.
- Conclusiones:** El desempeño de este Programa puede ser calificado como satisfactorio, ya que se cumplieron los objetivos generales de reforma del sector público a nivel provincial tanto en los aspectos referentes a la privatización de la banca pública, como al mejoramiento de las finanzas públicas de las provincias.

País (PPR No.): México (PPR-9/98)

Préstamos: 670/OC-ME

Nombre de la Operación: Programa de Reformas del Sector de la Exportación (ME-0112)

Organismo Ejecutor: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Sector - Subsector: Reforma -Sector Comercio

Fecha de Aprobación: Agosto 1991

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Diciembre 1991

Segundo Tramo: Julio 1992

Tercer Tramo: Diciembre 1992

Plazo de Ejecución Previsto: 24 meses

Duración de la Ejecución: 24 meses

Monto Financiamiento BID: US\$250.000.000

Costo Total del Programa: US\$250.000.000

Fortalezas: Se lograron los objetivos generales del Programa de continuar apoyando la reforma comercial y la apertura comercial de México, una mayor orientación al mercado de BANCOMEXT, eliminando el mecanismo de subsidio a la tasa de interés, y la reforma aduanera. En algunas condicionalidades, tal como la depuración, simplificación y modernización de los trámites aduaneros, después de algunas demoras iniciales, se fue más exitoso de lo que se esperaba al extender el nuevo sistema a todos los sitios de entrada y salida de mercadería al exterior y se superaron las metas específicas del Programa.

Debilidades: Lentitud para crear centros de costos y para transformar a BANCOMEXT en un banco de segundo piso; sin embargo, los servicios de promoción de exportación tienen mecanismos de recuperación y minimización de costos, y de mayor eficiencia a nivel agregado.

Conclusiones: La oportunidad de la operación hizo una contribución importante al apoyo al proceso de apertura comercial y de reforma comercial de México, la simplificación y modernización aduanera, así como a la consolidación del BANCOMEXT como entidad que financia al pequeño y mediano exportador. En este sentido, se considera que la operación tuvo un **desempeño satisfactorio**.

País (PPR No.): República Dominicana (PPR-12/98)

Préstamo: 773/OC-DR

Nombre de la Operación: Programa de Reforma del Sector Financiero (DR-0016)

Organismo Ejecutor: Banco Central

Sector - Subsector: Reforma-Sector Financiero

Fecha de Aprobación: Septiembre 1993

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Diciembre 1995

Segundo Tramo: Junio 1996

Tercer Tramo:

Plazo de Ejecución Previsto: 24 meses

Duración de la Ejecución: En ejecución

Monto Financiamiento BID: US\$102.000.000

Costo Total del Programa: US\$102.000.000

Fortalezas: Se han logrado algunos objetivos generales y la mayoría de los objetivos específicos de la operación. En algunas áreas claves se avanzó gradual, pero progresivamente en los objetivos específicos del programa (normas reglamentarias de disciplina y control y capacidad de supervisión de los bancos comerciales) que se han reflejado en una reducción de los márgenes y del nivel de tasas de interés, en la consolidación de la banca múltiple y se redujo el índice de riesgo de los bancos. También se lograron importantes avances en la estabilidad económica y en la modernización de la política monetaria y crediticia.

Debilidades: No se incluyeron el mercado de valores, los seguros y algunos temas específicos (banca "off shore" y el de los riesgos de mercado por descalces entre monedas) en el diseño de la operación para tener un mercado financiero más amplio y profundo. Queda por avanzar en la consolidación del sistema bancario.

Conclusiones: El préstamo ha contribuido a sanear, hacer más sólido y solvente, y profundizar el sistema bancario, a modernizar la política monetaria, así como a consolidar el proceso de estabilización económica de República Dominicana. Aún cuando es muy temprano para evaluar el impacto del programa y, además, no se han cumplido todas las condicionalidades, la operación se puede calificar como de desempeño satisfactorio.

País (PPR No.): Venezuela (PPR-8/98)
Préstamos: 595/OC-VE
Nombre de la Operación: Programa de Ajuste del Sector Financiero (VE-0071)
Organismo Ejecutor: Banco Central de Venezuela y CORDIPLAN
Sector - Subsector: Reforma –Sector Financiero
Fecha de Aprobación: Octubre 1990
Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Diciembre de 1990
Segundo Tramo: Diciembre de 1991
Tercer Tramo: Diciembre de 1993

Plazo de Ejecución Previsto: 36 meses
Monto Financiamiento BID: US\$300.000.000
Costo Total del Programa: US\$600.000.000

Fortalezas: Hubo avances significativos en las áreas relacionadas con la liberalización del sistema financiero. Se estableció una institucionalidad básica para un sistema bancario y financiero con tasas de interés de mercado. Se avanzó en la privatización del sistema bancario y en el fortalecimiento del Banco Central como entidad independiente de regulación y estabilización monetaria. Se estableció la normativa básica para la supervisión y regulación bancaria.

Debilidades: En el diseño del Programa no se contemplaron adecuadamente algunos riesgos importantes (que las leyes aprobadas sobre regulación y supervisión bancaria no se aplicaran adecuadamente) que impidieron que se alcanzaran los objetivos específicos del desarrollo del Programa en esta importante área. Faltó compromiso de las autoridades con las reformas acordadas. Desde el punto de vista administrativo, los distintos tramos del préstamo fueron aprobados más en función del cumplimiento *formal* de las condicionalidades referidas al mejoramiento de la supervisión y regulación, que de los avances *reales* en estas materias. Las cifras de profundización financiera de Venezuela son todavía bajas y el desarrollo relativo de la banca es menor que el de otros países de la región con un ingreso similar.

Conclusiones: (1) Se requiere un entorno de estabilización económica, así como institucional –operativo de supervisión y regulación bancaria propicios para que las medidas de liberalización financieras, como las adoptadas hasta ahora, logren sus resultados completos, o sea, son medidas necesarias, pero no suficientes. (2) A pesar de una segunda operación del Banco para remediar los aspectos de regulación y supervisión bancarias pendientes, aún no se han podido concretar las acciones necesarias en este campo y parte de los objetivos de desarrollo del Programa todavía no se han logrado y los que se han logrado no se pueden considerar sostenibles. En el año 1995 el BID encargó una evaluación del préstamo sectorial financiero otorgado a Venezuela en 1990 para ver si se habían cumplido sus objetivos que encontró que “el resultado general de esta operación puede calificarse como insatisfactorio” (Documento 595/OC-VE, agosto 1995, página 25). El 11 de octubre de 1995 el Banco otorgó una cooperación técnica reembolsable (893/OC-VE) por US\$14 millones para atender los temas que quedaron pendientes del Programa de Ajuste del Sector Financiero; sin embargo, al 31 de octubre de 1998, sólo había desembolsado el 4% de los recursos y sólo se había avanzado adecuadamente en el tema de la regulación y supervisión bancaria.

País (PPR No.): Colombia (PPR-1/96)

Préstamos: 615/OC-CO

Nombre de la Operación: Programa de Reforma del Sector Público

Organismo Ejecutor: Consejo Nac.de Polít.Económ.y Social y Consejo Nac. de Polít. Fiscal

Sector - Subsector: Reforma –Sector Público

Fecha de Aprobación: Diciembre de 1990

Fecha Desembolsos:

Primer Tramo: Junio de 1991

Segundo Tramo: Julio de 1992

Tercer Tramo: Diciembre de 1993

Plazo de Ejecución Previsto: 24 meses

Monto Financiamiento BID: US\$300.000.000

Costo Total del Programa: US\$604.000.000

Fortalezas: Se alcanzaron la mayor parte de los objetivos específicos del Programa referidos al aumento de la productividad del sector público, específicamente en un número de empresas públicas y agencias descentralizadas. Las reformas sectoriales y los contratos de desempeño fueron dos instrumentos muy apropiados para alcanzar esos objetivos. En varios sectores las reformas han probado ser sostenibles en el tiempo, ayudando notablemente en mejoras de competitividad para toda la economía.

Debilidades: Algunas de las condicionalidades incluidas en el préstamo estaban relacionadas sólo en forma marginal al sector público, pero se establecieron a raíz de la presencia activa del Estado en ciertas actividades económicas. Esas acciones hubieran tenido un efecto más importante si se hubieran incluido en programas de reformas específicas de tales sectores (p.ej., sector agrícola, comercio o financiero). La operación concentró su medición de efectividad en el cumplimiento de algunas acciones que no garantizaban el alcance de objetivos. Asimismo, la liberalización de precios y tarifas y las mejoras en eficiencia del sector público se midieron en forma difusa, y no existieron indicadores de avance en el objetivo de liberalización de mercados.

Conclusiones: Las condicionalidades del préstamo, algunas basadas en el cumplimiento de reformas en el sector público y otras referidas a otros sectores, deben interpretarse en el contexto más amplio del proceso de reformas macroeconómicas sostenido por el Gobierno de Colombia. En general, el desempeño del Programa debe considerarse satisfactorio ya que asistió con éxito los esfuerzos del Gobierno en su objetivo de modernización del Estado.

DOCUMENTO TÉCNICO DE RESUMEN

***Evaluación de la Cartera de Préstamos
en Apoyo a Reformas de Políticas - Fase III***

Indice

1. Introducción.....	1
2. Relevancia del Diseño	5
A. Objetivos	5
B. Condiciones Iniciales en los Respective Países y Objetivos de los Programas	5
C. Resultados, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución	16
3. Oportunidad, Impacto y Sustentabilidad de las Reformas Apoyadas por los Préstamos Sectoriales.....	21
A. Objetivos	21
B. Resultados, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución	21
4. Mejores Prácticas, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución para Sectores Específicos	25
A. Objetivos	25
B. Resultados, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución	25
5. Administración, Seguimiento y Supervisión de las Operaciones.....	31
A. Objetivos	31
B. Resultados, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución	31
Apéndice	35
Bibliografía.....	39

1

Introducción

1.1 Desde sus inicios las instituciones financieras internacionales, y el BID en particular, han estado revisando en forma continua la mejor manera de contribuir al desarrollo sostenido de los países prestatarios miembros. Esas contribuciones han sido tanto a través de préstamos y cooperación técnica, como también de los diálogos sobre políticas económicas y sociales.

1.2 En los últimos años se ha reconocido cada vez más el papel que juegan las políticas económicas y las instituciones en el desarrollo económico de un país. Es así como a partir de la crisis de la deuda en la década de los años 80 el Banco inició una revisión completa de la estrategia de apoyo a los países miembros. Como parte de esta nueva estrategia se incorporó en forma mucho más directa el rol de las políticas, las instituciones en el desarrollo y en el diseño de los préstamos. La revisión del rol de las políticas ha sido tanto a nivel macroeconómico como sectorial.

1.3 Esta revisión de la estrategia de apoyo no se hizo en un vacío, sino que incorporó los desarrollos recientes con respecto a los determinantes del crecimiento económico sostenido, así como también la forma más efectiva de mejorar la equidad y reducir la pobreza. Una literatura cada vez más amplia sobre el rol de las políticas e instituciones económicas en el desarrollo, tanto a nivel macroeconómico como sectorial, destaca que para lograr un crecimiento sostenido se requieren: (1) políticas macroeconómicas y sectoriales que promuevan la estabilidad (inflaciones bajas y predecibles y déficits en cuenta corriente sostenibles); (2) políticas e instituciones que permitan una expansión de la inversión en capital físico y humano; y (3) políticas e instituciones que promuevan la eficiencia en el uso de recursos, incluyendo la adaptación y aplicación de nuevas tecnologías.

1.4 Como resultado de la revisión de los programas de apoyo a los países en desarrollo, el BID incorporó en sus 7a y 8a Reposiciones, los programas de préstamos sectoriales y ha ido introduciendo en forma creciente un papel para las políticas en sus préstamos de inversión y en sus nuevas modalidades operativas.¹ Los préstamos sectoriales tienen como propósito central apoyar cambios en políticas e instituciones orientados a lograr una mejora en el crecimiento sostenido con reducción de la pobreza. Estos programas han estado basados en el conocimiento teórico y práctico sobre los determinantes del crecimiento con equidad.

¹ "Durante el periodo del BID-7 de 1990 a 1993, el Banco ingresará a la esfera del financiamiento del desarrollo sectorial, en la cual no siempre es posible determinar precisamente el impacto sobre los grupos de bajos ingresos. No obstante, el Banco debe adoptar medidas para ayudar a que los integrantes de esos grupos participen en mayor proporción de los beneficios generados por esas operaciones sectoriales y se reduzcan cualesquiera perjuicios que esas personas puedan sufrir" (párrafo 3.30 del documento AB-1378). "Policy lending during the Eighth Replenishment will continue to support economic adjustment programs for those countries still in need of such financing, but greater emphasis will be on reforms in the public sector and promoting reforms in sectors neglected in the general adjustments process, in particular the rehabilitation and modernization of social sector infrastructure and delivery systems. The Bank will continue to use investment sector loans as part of its support for the development and growth of the private sector. The policy-based lending modalities now in use are adequate for dealing with the special problems of the social sectors. However, some adjustments will be necessary to reflect the different nature and generally longer time horizon needed for effective sector policy reform". (párrafos 2.52 y 2.53 del AB-1704).

1.5 Este documento de sinopsis presenta las evaluaciones de 14 préstamos sectoriales del Banco en ocho países miembros y tiene por objeto analizar la efectividad de los mismos. La selección de las operaciones evaluadas en la 2a y 3a fase aprobada por el Directorio Ejecutivo (véase los Perfiles 97/1 y 98/2 en el Anexo 1), se basó en una de las conclusiones del documento de la primera fase de evaluación (RE-213/96) en el sentido de que los países B, C y D que habían obtenido el mayor flujo neto de fondos de operaciones sectoriales habían sido Perú, Uruguay y Nicaragua, respectivamente (párrafo 2.26). En 1998, se incluyeron 5 préstamos a los países A (Argentina, México y Venezuela), y uno a un país D (República Dominicana) que sustituyó a uno de México. Al respecto, se acordó que no existieran condiciones para evaluar el sectorial financiero de México; en cambio, había una oportunidad especial para derivar lecciones de la experiencia del préstamo del sector financiero de República Dominicana. Los términos de referencia de las evaluaciones para los PPR individuales están contenidas en la Matriz de Evaluación que se presenta como Anexo 2. Asimismo, en el Anexo 3 se presentan las sinopsis de evaluación de cada uno de los 14 programas evaluados.

1.6 Los 14 préstamos sectoriales evaluados representan el 29 por ciento del número y el 42 por ciento del monto de las operaciones sectoriales aprobadas por el Banco entre 1990 y 1995 (ver Cuadro 1), así como el 38 por ciento de los países que fueron atendidos por préstamos sectoriales en dicho período.

Cuadro 1
Préstamos Sectoriales, 1990-1995
(montos en millones de US dólares)

Grupo de Países	Préstamos Sectoriales Evaluados (A)		Total Préstamos Sectoriales Aprobados (B)		Porcentaje de (A) Respecto de (B)	
	Nº	Monto	Nº	Monto	Nº	Monto
A	5	1975.0	12	4690.0	42	42
B	3	956.7	5	1311.7	60	73
C	2	220.5	10	755.5	20	29
D	4	403.4	20	1626.4	18	25
Total	14	3555.6	47	8383.6	29	42

1.7 Los préstamos sectoriales evaluados en la segunda fase del proyecto (1997), fueron los siguientes:

- Programa de Reforma de las Empresas de Servicios Públicos (NI-0041), PPR-13/97
- Programa Sectorial de Comercio y Finanzas (NI-0012), PPR-14/97
- Programa de Ajuste del Sector Agrícola (NI-0020), PPR-16/97
- Préstamo Sectorial Financiero (PE-0033), PPR-12/97
- Préstamo Sectorial de Comercio (PE-0029), PPR-15/97
- Programa Sectorial Financiero (UR-0031), PPR-10/97
- Programa de Reformas del Sector de Inversiones (UR-0057), PPR-11/97

1.8 Los préstamos sectoriales evaluados en la tercera fase del proyecto (1998), fueron los siguientes:

- Programa de Reformas del Sector Público (AR-0215), PPR-11/98
- Programa Sectorial para la Privatización de Bancos Provinciales (AR-0187), PPR-10/98
- Programa de Reformas del Sector de Inversiones (AR-0057), PPR-14/98
- Programa de Reformas del Sector Exportador (ME-0112), PPR-9/98
- Programa Sectorial Financiero (DR-0016), PPR-12/98
- Programa Sectorial Financiero (VE-0071), PPR-8/98

1.9 El alcance de este Documento de Síntesis también refleja las indicaciones recibidas del Comité de Asuntos y Evaluaciones del Directorio referentes a las lecciones aprendidas y los logros que alcanzó el Banco con este instrumento, la coordinación entre las distintas instituciones financieras, el impacto social de los préstamos sectoriales y el cumplimiento de cláusulas para desembolosos a raíz de la consideración del Informe RE-228 de la Oficina de Evaluación (EVO) el 10 de septiembre de 1998, así como las sugerencias de la Administración del Banco. El Informe RE-228 presentó una síntesis de los siete préstamos sectoriales evaluados en 1997.

1.10 Este Documento, con base en los Informes de Ejecución (PPR) de los 14 programas evaluados, examina cuatro aspectos centrales: (1) lo apropiado y la consistencia del diseño de los préstamos; (2) la oportunidad, impacto y sustentabilidad de las reformas apoyadas por los préstamos; (3) las mejores prácticas, lecciones aprendidas y opciones de solución para los problemas encontrados que se desprenden de la ejecución de los préstamos sectoriales y sus implicaciones para las operaciones de reformas del estado y de los sectores sociales; y (4) la administración, seguimiento y supervisión de los préstamos sectoriales por el Banco. Las secciones 2, 3, 4 y 5 del documento, respectivamente, tratan cada uno de estos componentes en detalle.

1.11 Como se indicó, los programas de ajuste en general, y los programas de préstamos sectoriales del BID en particular, están insertos dentro de un marco de referencia derivado de la teoría y la práctica del diseño e implementación de programas de reformas orientados a aumentar el crecimiento y a reducir la pobreza. A continuación se resume el marco analítico que se utilizó de referencia para el diseño de los estudios individuales.²

1.12 La teoría y la evidencia empírica sugieren ciertos requisitos para lograr un crecimiento sostenido con reducción de la pobreza. Estos requisitos forman parte hoy de un marco conceptual, ampliamente usado, para el diseño y evaluación de políticas económicas e institucionales conducentes a un crecimiento sostenido con reducción de la pobreza extrema. Este marco conceptual, unido al éxito de países que han implementado este tipo de políticas y al hecho que en años recientes un grupo cada vez más numeroso de países en desarrollo han iniciado cambios en sus políticas económicas e instituciones, que siguen un patrón muy similar, le ha dado un gran impulso a los procesos de reformas. Las instituciones financieras internacionales y los bancos regionales han apoyado estos programas de reformas tanto en su diseño como en su apoyo financiero y, en general, las han complementado con programas de inversión social para beneficiar en forma directa a la población afectada adversamente por el proceso de reformas.

1.13 Un estudio reciente realizado por el Banco muestra que en la medida que las reformas estructurales contribuyeron positivamente a la recuperación del ingreso, la productividad y la inversión de capital físico, evitaron un deterioro mayor en la desigualdad del ingreso, pero que la desigualdad y la pobreza no disminuirán sensiblemente hacia adelante, si simultáneamente, no se amplía el abanico de instrumentos de política activa para acelerar la educación de la población, disminuir las crecientes desigualdades de los activos educativos y hacer más amplio el acceso de la población a la tendencia de otros activos productivos (Székely y Londoño, 1997).

1.14 La literatura reciente apunta hacia un conjunto de elementos centrales que debería incluir un programa de ajuste para recuperar el crecimiento sostenido y crear las bases para una reducción de la pobreza extrema. Estos elementos se pueden agrupar en seis categorías principales:

- A. logro y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica con inflaciones bajas y predecibles y un déficit en cuenta corriente sostenible;
- B. un sistema apropiado de precios que refleje los valores económicos de los bienes y servicios;
- C. una adecuada infraestructura física unida a una buena base de capital humano;
- D. un sistema financiero eficiente y sólido que evalúe los riesgos en forma apropiada, que evite expansiones insostenibles en el gasto y que asigne recursos en forma eficiente;
- E. altas tasas de inversión y de ahorro nacional; y
- F. un aparato institucional que reduzca los costos de las transacciones típicas de una economía de mercado, que promueva un marco estable y confiable de políticas para la inversión y que contribuya a aumentar la productividad de la economía como un todo.

² Ver también EVO, Documento Marco, 31 de mayo de 1997.

En el Apéndice se describe en mayor detalle el papel que juega cada uno de estos seis elementos.

1.15 Los seis elementos anteriores son condiciones necesarias, pero no suficientes, para alcanzar un crecimiento económico sostenido con reducción de la pobreza. La experiencia de los países de la región en la década de los 90 muestra que se pueden recibir “shocks externos”, por pérdidas en los términos de intercambio, cambios en las condiciones del comercio internacional, movimientos de capital adversos asociados al efecto contagio en los países emergentes, o un menor crecimiento en la economía regional o mundial, los cuales terminan por afectar negativamente el crecimiento y el bienestar de un país. Sin embargo, gracias a la menor vulnerabilidad derivada del mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y a la mayor flexibilidad para reasignar recursos, los países que han adoptado las reformas señaladas han mostrado una mayor capacidad para enfrentar y absorber dichos “shocks” a un menor costo económico y social que los países que no las han adoptado.

2

Relevancia del Diseño

A. Objetivo

2.1 Esta sección analiza en qué medida el diseño de los 14 programas y de sus componentes principales apoyaban reformas que eran prioritarias para consolidar la estabilización, retomar el crecimiento y reducir la pobreza en el país receptor, teniendo debida cuenta de las condiciones iniciales y los principales impedimentos para aumentar, si se cumplieron efectivamente los objetivos generales de desarrollo de los préstamos; si éstos eran razonables dadas las circunstancias particulares y el conocimiento que había cuando fueron diseñados, así como bajo la óptica de los avances recientes de nuestro entendimiento de los procesos de reforma. El material consultado fue el *Informe de Progreso Económico y Social de América Latina de 1996, especialmente las partes I y II*; el *Informe de Progreso Económico y Social de América Latina de 1997, especialmente la parte II*; el *Informe de Progreso Mundial de 1997 del Banco Mundial*; así como los artículos especializados contenidos en la Bibliografía de este documento.

2.2 Específicamente se consideró hasta qué punto el programa de reformas en el área de los préstamos sectoriales, estuvo dirigido a apoyar cambios en áreas donde a partir de un estudio cuidadoso de la realidad del país se podría haber concluido que se podían hacer las principales contribuciones para consolidar la estabilización y mejorar las perspectivas de crecimiento con reducción de la pobreza del país respectivo. Para esto se tomó en consideración que el proceso de reformas en su conjunto, especialmente los cambios institucionales, requieren una visión de más largo plazo que el período de ejecución de un préstamo. Asimismo, que las reformas apoyadas por los préstamos sectoriales del BID están insertas en un proceso global de reformas y, por lo tanto, es necesario estudiar también hasta qué punto éstas estuvieron coordinadas con otros cambios apoyados por otras instituciones financieras internacionales o solamente financiadas por el propio país, contribuyendo a consolidar, ampliar y profundizar dicho proceso. Este análisis se basó en la información revisada del préstamo, como también en información general de los estudios de países del Banco, como también de otras fuentes: Banco Mundial, FMI, CEPAL, y otros estudios disponibles sobre el país.

2.3 Los estudios de evaluación revisaron también hasta qué punto el préstamo y la cooperación técnica tomaron en cuenta la capacidad del país para administrar en forma exitosa las reformas apoyadas por el préstamo. En los casos en que esta capacidad se consideró inicialmente inadecuada en la preparación del préstamo, se evaluaron también las acciones propuestas en el préstamo y la cooperación técnica para enfrentar esta limitación.

B. Condiciones Iniciales en los Respectivos Países y Objetivos de los Programas

Argentina

2.4 Durante la década de los años 80 Argentina experimentó un período de alta inestabilidad económica caracterizado por un bajo crecimiento del producto, escasa disciplina fiscal (tanto del gobierno central como de los gobiernos provinciales) y altas tasas de inflación. La constante presencia de déficits fiscales sumado al alto nivel de endeudamiento público crearon un entorno propicio para las altas inflaciones y en el cual el gobierno central era

prácticamente incapaz de implementar algún programa exitoso de estabilización. La economía estaba aislada del comercio internacional a través de restricciones tarifarias y no tarifarias. El Estado tenía una fuerte presencia en el mercado de distintos bienes a través de una amplia gama de empresas estatales, además tenía una fuerte intervención en la asignación de recursos a través de subsidios industriales y restricciones a distintos servicios.

2.5 La administración del presidente Alfonsín intentó estabilizar la economía, pero estos intentos fallaron debido a la persistencia del problema fiscal. La principal dificultad para completar el ajuste fiscal se originaba en la falta de coordinación del gobierno central con los gobiernos locales, los cuales presentaban retrasos importantes en las reducciones del gasto, a la vez que utilizaban sus propios bancos provinciales para obtener financiamiento vía emisión de deuda, lo que les permitía evitar el ajuste del nivel de gasto. Por otro lado, el alto nivel de deuda pública y de deuda externa ya existente dificultaban el manejo de las políticas monetarias y cambiarias y creaban dificultades también para el ajuste fiscal. Como elemento extra a este desorden macroeconómico, las fuertes crisis experimentadas en los años anteriores habían ocasionado un empeoramiento de los indicadores de pobreza e indigencia, generando un clima de descontento de parte de la población hacia el manejo económico. También la delicada situación económica redujo los ingresos tributarios del gobierno, lo que llevó a introducir nuevos impuestos que generaron nuevas distorsiones y complicaron el manejo tributario.

2.6 Además de todas las dificultades anteriores, existían otra serie de elementos que impedían el crecimiento económico. Por ejemplo, serias deficiencias en la regulación del sistema financiero (en particular en el sistema bancario no se aplicaban normas básicas de regulación como las incluidas en el Acuerdo de Basilea) y las distorsiones generadas en los impuestos al comercio exterior. Estos incluían una serie de restricciones no arancelarias a las importaciones, altos y variados aranceles, un impuesto a las exportaciones y otras medidas que restringían la asignación eficiente de los recursos en el sector de bienes transables.

2.7 En julio de 1989, en Argentina asumió un nuevo gobierno, el cual desarrolló inmediatamente un programa de ajuste de la economía. También se propuso una serie de reformas estructurales al Congreso, como las privatizaciones, la reducción de los subsidios y gastos, reducción de las transferencias extra presupuestarias a las provincias, reforma de la carta del Banco Central, reforma comercial y reforma al sistema tributario. El programa de estabilización se basaba en un ordenamiento de las cuentas fiscales, además de la fijación del tipo de cambio, la firma de un compromiso de congelamiento de los precios con los empresarios y un acuerdo implícito de parte de los trabajadores de no exigir aumentos de salarios sobre los contemplados en el programa.

2.8 Sin embargo, el programa de estabilización fracasó. En especial, fracasó por la incapacidad de cumplir nuevamente con los compromisos asumidos con respecto al déficit fiscal y a las restricciones que imponía el alto nivel de endeudamiento del gobierno sobre el manejo monetario. A finales de 1990 el programa de estabilización había fracasado y era necesario desarrollar un nuevo intento por detener la inflación y estabilizar el escenario económico. Además, el sistema financiero estaba afrontando la quinta corrida bancaria desde el inicio del plan de ajuste.

2.9 Aparte de la estabilización de la economía, en especial la reducción de la inflación y de las corridas bancarias, la reforma del sector público era una imperiosa necesidad a comienzos de 1991; a través de ellas se debía ordenar la labor del Estado en la vida económica, disminuyendo la mayor cantidad de distorsiones introducidas en los mercados. En este sentido un ordenamiento de las finanzas públicas, junto a una racionalización del tamaño del Estado, permitirían reducir la necesidad de ingresos ayudando a eliminar una serie de tasas impositivas y altamente distorsionadoras. También era necesario introducir una serie de medidas que garantizaran la disciplina fiscal, para lograr una estabilidad duradera.

2.10 A comienzos de 1991, se anunció un nuevo programa de ajuste, basado principalmente en una reducción del déficit del sector público y en la adopción de un compromiso de convertibilidad de la moneda, garantizado por la firma de un documento público que así lo establecía. Al mismo tiempo se restringió la capacidad de los gobiernos provinciales para emitir su propia deuda. De esta forma se persiguió acotar los déficits de los gobiernos provinciales. La introducción de la caja de convertibilidad se usó para dar credibilidad a la política de estabilizar un país que había sufrido fuertes episodios de inestabilidad y de planes fracasados por incapacidad propia. El programa logró cambiar la tendencia de la inflación, logrando una gran disminución de las tasas anuales a niveles de un dígito en 1994. El desempeño de la economía argentina hasta fines de 1994 fue muy satisfactorio, de hecho exhibió un alto crecimiento

de la inversión y del producto, y mostró importantes progresos en la adopción de las reformas estructurales necesarias para mantener el crecimiento económico en el largo plazo. Sin embargo, no se pudo evitar el constante aumento del nivel de desempleo. El problema del desempleo tenía, en parte, sus raíces en la crisis de la década de los ochenta. A medida que se liberalizó la economía, parte del subempleo inicial se vio reflejado en un aumento del desempleo.

2.11 A finales de 1994 y comienzos de 1995, la economía argentina comenzó a sentir los efectos de la crisis mexicana, lo que acarrió una serie de problemas para el mantenimiento del esquema cambiario, además de generar salidas de capitales, desconfianza de los agentes hacia la sostenibilidad de las políticas y problemas con el refinanciamiento de la deuda pública con vencimiento a corto plazo. Este clima de inestabilidad obligó a aplicar fuertes medidas de austeridad, a fin de eliminar las presiones sobre el peso y reducir el déficit de cuenta corriente. Además, la situación del sistema financiero se tornó delicada por cuanto las presiones especulativas incrementaron los riesgos de corridas bancarias y la caída en la actividad económica, junto a las mayores tasas de interés durante el primer trimestre, deterioraron la calidad de la cartera. La necesidad de mantener las cuentas fiscales en orden se vio complicada por la caída en los ingresos fiscales, por las restricciones de financiamiento y por la necesidad de coordinación entre los esfuerzos del gobierno central y los que debían realizar los gobiernos provinciales. Varios de éstos tenían la necesidad de cubrir los déficits generados por los bancos provinciales correspondientes, generando una carga importante sobre sus finanzas.

2.12 Dados los elementos anteriores, existía a principios de 1995 la necesidad de reformar el sistema financiero, en especial lo referente a la propiedad y administración de los bancos provinciales, con el fin de evitar que los déficits de estos bancos continuaran siendo una fuerte carga para las finanzas de los gobiernos locales. Además, era claro que estos bancos presentaban serios problemas con el mecanismo de asignación de recursos, en especial en la medición del riesgo de los proyectos, generando por lo tanto una ineficiente asignación de los recursos destinados a inversión. De hecho antes del inicio de la crisis mexicana los préstamos en mora alcanzaban al 30% del total. Sin embargo, el proceso de cierre o de traspaso a manos privadas de estos bancos podía generar ciertos costos para los gobiernos locales, difícilmente abordables en la coyuntura del momento. Por lo tanto, era necesario disponer de recursos para crear un fondo de apoyo a las provincias que comenzaran a realizar el proceso.

Colombia

2.13 La economía colombiana se había caracterizado hasta los años ochenta por ser la economía más estable de América Latina. Esta estabilidad se apoyaba en una probada responsabilidad fiscal; sin embargo, una larga historia de inflaciones intermedias (entre 15 y 25% al año) había generado también una fuerte inercia inflacionaria, en especial a nivel de los salarios y del tipo de cambio. También Colombia se diferenciaba del resto de América Latina porque sus niveles de deuda externa estaban por bajo del promedio, pese a lo cual igualmente sufrió las consecuencias de la crisis de inicios de los 80. Durante los últimos años de la década pasada, la economía colombiana sufrió un proceso de aceleración de la inflación que llegó a un máximo en 1990 cuando superó el 30% por primera vez en casi 30 años. Esta aceleración estuvo marcada por un aumento de los déficits fiscales y una caída de los términos de intercambio.

2.14 Para mejorar sus expectativas de crecimiento, la economía colombiana experimentó un serio y profundo proceso de reformas durante los primeros 4 años de esta década, en el cual se eliminaron muchas de las trabas existentes que limitaban el desarrollo económico y social del país. Las reformas se introdujeron en el sector comercio exterior, sector financiero, el sistema de pensiones, el sistema tributario, el mercado laboral y se ordenó el sector fiscal, los cuales fueron apoyados parcialmente por el sectorial financiado por el Banco que se comenta en esta síntesis. Sin embargo, en una reforma constitucional se impulsó un proceso de descentralización del gobierno, el cual se desarrolló sin implementar primero una norma adecuada que garantizara disciplina por parte de los gobiernos locales. La descentralización y las políticas expansivas de los últimos años resultaron en un fuerte deterioro de la disciplina fiscal.

2.15 El programa de estabilización ejecutado a comienzos de los noventa buscaba lograr y asegurar una reducción de la tasa de inflación, principalmente a través de garantizar un adecuado desempeño fiscal que evitara un crecimiento descontrolado de la demanda agregada con las consiguientes presiones inflacionarias. Dentro de los aportes a esto destaca la implementación de una reforma tributaria que permitió aumentar los ingresos fiscales mediante la modificación y mejora en la administración de los impuestos a la renta, al valor agregado y a consumos específicos, mientras se disminuían las tarifas al comercio exterior, mejorando la eficiencia en la asignación de los factores

productivos. La política monetaria durante el período se caracterizó por su prudencia, llegando incluso a implementar encajes marginales del 100%, con el fin de controlar la expansión monetaria y de esta forma reducir las presiones sobre la expansión del gasto interno. Todo esto dentro de un marco en el cual se logró mantener el desempleo en niveles razonables, y sin que las políticas restrictivas lo afectaran mayormente. Además, se promulgó una nueva normativa para el Banco Central otorgándole independencia en el manejo de las variables económicas a su cargo.

2.16 La implementación de la reforma financiera se realizó después de establecer un sistema de regulación y supervisión adecuada, lo que permitió reducir la intervención sobre las tasas de interés y la asignación de los recursos a través de los créditos dirigidos y al mismo tiempo se mantuvo la solidez del sistema financiero. Adicionalmente, la adopción de un nuevo sistema de pensiones permitió profundizar el mercado de capitales en el proceso mejorando las oportunidades de financiamiento interno para los agentes económicos.

2.17 La situación externa colombiana fue sólida durante este período, en especial por el mantenimiento de políticas fiscales y monetarias austeras, aparte del fuerte impulso que ejerce el sector exportador sobre la balanza comercial. Esto se ve reforzado por el descubrimiento de petróleo en Cusiana y por incrementos experimentados en los ingresos provenientes de la exportación de café (pese a la caída experimentada por su cotización internacional).

2.18 El programa de reformas del sector público que apoyó el Banco, a través de uno de los primeros préstamos sectoriales, fue ejecutado entre 1991 y 1993. La operación tomó como objetivo mejorar la productividad del sector público creando incentivos para la provisión eficiente de servicios y asegurando que las actividades específicas de las entidades descentralizadas fueran compatibles con objetivos y metas macroeconómicas de mediano plazo.

México

2.19 Hacia fines de 1987, México estaba tratando de lograr una depreciación real del tipo de cambio en una economía altamente indexada y con una situación fiscal todavía muy precaria, el resultado final fue una fuerte aceleración de su inflación. Con una inflación acercándose al 200% anual, que ponía en peligro las reformas estructurales iniciadas al comienzo del gobierno del presidente De La Madrid, el gobierno decidió introducir un ataque frontal a la inflación. La base del programa de estabilización fue el Pacto para la Solidaridad Económica que se introdujo a fines de 1987 y que se continuó con los Pactos para la Estabilidad y el Crecimiento Económico de los años siguientes.

2.20 Las principales medidas introducidas en estos pactos incluían:

- 1) corrección de las finanzas públicas para lograr un déficit fiscal que apoyara la estabilidad;
- 2) política monetaria restrictiva mientras no se consolidaran las expectativas acerca de crecimiento y estabilidad;
- 3) cambio de los contratos salariales desde contratos de corto plazo con indexación pasada a contratos de largo plazo con indexación en función de la inflación futura;
- 4) una mayor liberalización del comercio, a través de una profunda reforma comercial, apoyada por un manejo cambiario que no disminuyera la competitividad;
- 5) una combinación de políticas monetarias y fiscales orientadas a controlar la demanda agregada para evitar presiones inflacionarias y sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos;
- 6) una política de ingresos a través de controles de precios negociados que se introdujeron en paralelo con las concesiones logradas en los ajustes de salarios.

2.21 Como un modo de apoyar la estabilización se implementó, con el tiempo, una estrategia de convergencia del tipo de cambio hacia un esquema fijo, esto se hizo a través de un mecanismo de cambio reptante o “crawling peg” con tasas de devaluación preanunciadas a tasas decrecientes.

2.22 Para apoyar la corrección de las finanzas públicas, entre 1989-1991, se implementó una reforma tributaria que para reducir distorsiones se centró en disminuir las tasas máximas de impuestos a las personas y a las empresas y a aumentar la base de ambos impuestos.

2.23 Durante 1990 y 1991, la economía mexicana experimentó un impulso proveniente del alza del precio del petróleo que permitió mejorar los ingresos fiscales y renegociar la deuda externa; en especial, el cambio en la estructura de los plazos de vencimiento, lo que le permitió generar mayores ingresos y reducir la necesidad de financiamiento externo para cumplir con los pagos. Todos estos elementos acrecentaron la confianza en la situación de la economía, posibilitando una baja de tasas y una afluencia de capitales exteriores. Sin embargo, era necesario apoyar el desarrollo futuro de la economía en base a las exportaciones para entregar una base sólida al proceso de crecimiento económico.

2.24 En el caso particular de la apertura externa, apoyada por el préstamo sectorial analizado en este informe, durante los años noventa México se planteó como un objetivo central mejorar la inserción de su economía a la economía mundial. El máximo propósito de esta reforma era aprovechar los beneficios estáticos y dinámicos que se derivan de la apertura externa. Para lograr dicho propósito, se siguió avanzando en la reforma comercial con la reducción de las tarifas promedio y máxima, además de eliminar los permisos exigidos para cualquier importación que se quisiera efectuar. Pero esto no fue todo, en forma paralela se trabajó también en mejorar la eficiencia de servicios relacionados al comercio exterior (aduanas, transporte y almacenaje, promoción de exportaciones) y se comenzó a trabajar en un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá.

2.25 México tuvo un desarrollo ordenado hasta 1994, un año de fuerte crisis. Un elemento común de la mayor parte de las explicaciones de ésta son la debilidad de su sistema financiero, el aumento del déficit cuasi-fiscal a través de la expansión de la inversión de entes estatales no incluidos en el presupuesto, y un aumento pronunciado en la deuda de corto plazo. Problemas políticos en 1994 sin dudas que también tuvieron un rol central en el desarrollo de la crisis. La apertura externa no tuvo mucho que ver con la crisis y el mantenimiento de ésta facilitó la rápida recuperación posterior.

2.26 De hecho, la rápida recuperación de México iniciada en 1996 se apoyó en la expansión de las exportaciones no petroleras. Esta expansión se hizo posible gracias a la base exportadora resultante de la política de apertura implementada a partir de 1985.

Nicaragua

2.27 Hacia fines de los ochenta Nicaragua se encontraba en una situación económica muy difícil. La economía experimentaba una hiperinflación, los precios de bienes y servicios se encontraban fuertemente distorsionados, los derechos de propiedad estaban severamente cuestionados y las cuentas externas mostraban un fuerte desajuste. A partir de 1989 se introdujeron una serie de reformas que han permitido un vuelco importante en los resultados económicos. En particular, se ha progresado considerablemente en el control de la inflación y en la preparación de una base estable para un crecimiento económico sostenido. Se han introducido importantes reformas estructurales y el éxito de la estabilización ya no se cuestiona, con una inflación bajo el 10% anual.

2.28 Desde entonces el manejo de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias han resultado no sólo en una inflación baja y predecible, sino también en un tipo de cambio real bastante estable. Asimismo, se ha progresado mucho en la reestructuración del sistema de incentivos y en el mejoramiento del conjunto de regulaciones de la actividad productiva. Por el lado de los incentivos, la economía ha sido reabierto al comercio internacional, eliminando la mayoría de las barreras no tarifarias y reduciendo substancialmente el nivel y dispersión de las tarifas de importación. Se han eliminado los controles de precios y de tasas de interés y se ha reducido el papel de los mecanismos de distribución estatales.

2.29 Como resultado de estas políticas durante los noventa, Nicaragua logró importantes progresos en la estabilización de la economía y en la solución de la crisis de balanza de pagos que surgió hacia fines de la década pasada. Además del progreso en la pacificación, se ha avanzado también en el desmantelamiento del sistema de planificación y en el establecimiento de un sistema de mercado. Se ha empezado también un proceso de integración a la economía mundial con la reducción, pero con algunas vueltas atrás, de las tarifas a las importaciones y el desmantelamiento de las barreras no tarifarias. Un número importante de empresas públicas se ha privatizado, y últimamente se ha comenzado también a avanzar en la privatización de las más grandes empresas públicas en el área de energía eléctrica y telecomunicaciones. Se ha progresado también en crear la institucionalidad básica para el funcionamiento de una economía social de mercado, a través de darle más independencia al Banco Central, de la

creación de un marco regulatorio y de supervisión para la banca comercial privada y estatal. Sin embargo, el progreso ha sido más lento en el área de definición y respeto de los derechos de propiedad.

2.30 La evolución reciente de los principales agregados macroeconómicos muestra un lento crecimiento a partir de 1994. Nicaragua ha logrado también un gran éxito en la reducción de la inflación -la cuál se redujo de un 13,490% en 1990 a tasas por debajo del 20% en los años 1993-1994 y bajo el 10% actualmente.

2.31 A pesar del progreso logrado en la estabilización, el problema que enfrentaba Nicaragua hacia 1994 era que las perspectivas eran cada vez menos favorables en cuanto a disponibilidad de financiamiento externo. Este último obligaba a seguir avanzando en la reducción paulatina en el exceso de gasto y además a establecer claras prioridades en la composición del gasto público para facilitar el crecimiento. La reducción del déficit agregado de la economía requería continuar combinando políticas de reducción de gasto privado con políticas que removieran obstáculos a la inversión y al crecimiento sostenido. Este tipo de acciones deberían estar especialmente focalizadas en la agricultura, sector que con el agroindustrial tenían el mayor potencial para aumentar la producción, el empleo, y las exportaciones.

2.32 Así, en el caso de Nicaragua, la situación al tiempo de la preparación de los préstamos era tal que se requería consolidar la estabilidad reduciendo su dependencia de la ayuda externa, al mismo tiempo que se debía continuar la transición hacia una economía de mercado, tarea que no era simple dada la fuerte expansión del estado durante el gobierno sandinista.

2.33 En cuanto a las reformas encaminadas a mejorar la eficiencia y la inversión, las áreas prioritarias de reformas eran el avanzar en la apertura externa, en una mejora en la definición y el cumplimiento de los derechos de propiedad, así como de mejorar los incentivos agrícolas. También había mucho que hacer en mejorar la competencia en la provisión y distribución de servicios de utilidad pública y en retirar al estado de la producción de bienes privados para concentrar su actividad en la provisión de bienes públicos. Entre estos últimos, se debía concentrar especialmente en mejoras en las oportunidades de los más pobres para acceder a una mejor educación, nutrición y salud.

2.34 Para un país pequeño como Nicaragua, la apertura externa era altamente prioritaria tanto como un medio para lograr las ventajas de la especialización, como para beneficiarse de mayores escalas de producción, y también para introducir competencia en los sectores productores de bienes y servicios transables. Pero eso no era todo: los conflictos políticos internos de la década de los 80 habían hecho colapsar la inversión privada y habían deteriorado el respeto a los derechos de propiedad, especialmente en las zonas rurales. Como resultado, se requería también crear un marco de políticas e instituciones más favorables a la expansión de la inversión privada.

2.35 Una revisión de las políticas e instituciones nicaragüenses, al momento de iniciarse la preparación de los préstamos sectoriales, llevaba a identificar las siguientes áreas de alta prioridad para reformas:

- a) una reforma comercial integral para eliminar distorsiones a la asignación eficiente de recursos, mejorar la competencia en los sectores transables y para mejorar sustancialmente la inserción de Nicaragua en la economía mundial;
- b) una mejora en las oportunidades de crecimiento agrícola a través de la mejora en la definición y el cumplimiento de los derechos de propiedad tanto de la tierra como de los derechos de agua, la oferta de bienes públicos relacionados con la extensión agrícola y la infraestructura rural de caminos y obras de regadío. La alta prioridad de la agricultura en Nicaragua se desprende tanto de la importancia de este sector para el empleo, como por ser las zonas rurales donde se concentra una parte importante de la pobreza;
- c) la creación de un marco regulatorio para promover la competencia, facilitar las privatizaciones y permitir el ingreso de la iniciativa privada en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, agua y saneamiento, puertos y transporte de carga y de pasajeros;
- d) mejorar sustancialmente el acceso y la calidad de la educación y salud primaria orientada a los grupos más pobres de la población; y
- e) reforzar la institucionalidad que promueve la competencia y que facilita la definición y el respeto de los derechos de propiedad.

Perú

2.36 Hacia fines de los ochenta la economía peruana experimentaba un proceso hiperinflacionario, existía un extenso sistema de control de precios y la economía se encontraba aislada de la competencia externa a través de un sistema de altas barreras arancelarias y para-arancelarias aparte de un sistema de cambios múltiples. Además, la economía se encontraba atrasada en el servicio de su deuda con las instituciones financieras internacionales.

2.37 El gobierno del presidente Fujimori, que asumió el poder en Agosto de 1989, se convenció desde un comienzo de la importancia de estabilizar la economía, iniciar reformas estructurales encaminadas a crear un marco más propicio al crecimiento de largo plazo y reinsertarse a la comunidad financiera internacional. Las instituciones financieras internacionales, basado en los programas del nuevo gobierno, deciden apoyar financiera y técnicamente el proceso de reformas. El programa de estabilización se fundamentó en la reducción del déficit fiscal, a través del ajuste de precios de empresas públicas, la unificación cambiaria, la eliminación de subsidios y una política monetaria restrictiva.

2.38 El objetivo central del programa de estabilización, anunciado el 8 de agosto de 1990, fue reducir en forma drástica la inflación. Para esto, el programa incluyó acciones decididas para reducir el desequilibrio fiscal, el logro de un control en el crecimiento del dinero, la unificación y estabilización del tipo de cambio, y el ajuste de los precios públicos para eliminar las pérdidas de las empresas estatales. Dadas las grandes distorsiones resultantes de los controles de precios introducidos en el gobierno anterior, los precios fueron liberados. El ajuste fiscal tomó la forma de una reducción de gastos y aumento de ingresos.

2.39 Los avances del programa de estabilización han sido importantes. La inflación se redujo del 12.375% que alcanzó en agosto de 1990 a un 57% anual en 1992 para llegar a inflaciones anuales de un dígito en los últimos años. Las reservas internacionales netas pasaron de -100 millones de dólares en agosto de 1989 a más de 2.000 millones de dólares hacia fines de 1992 y sobre los 9.000 millones de dólares hacia fines de 1998. El déficit del sector público se redujo desde un 16% del PGB en 1990 a un 4% del PGB en 1992 y a un déficit cercano al 0% del PIB en 1998.

2.40 A medida que se progresaba con el programa de estabilización el gobierno comenzó a evaluar una agenda de profundas reformas estructurales orientadas a consolidar la estabilización y retomar el crecimiento sostenido. Una evaluación de las políticas e instituciones existentes en Perú a comienzos de los noventa, cuando los préstamos del BID a Perú se comenzaron a preparar, identificaba una serie de áreas donde era prioritario introducir profundas reformas. Entre éstas áreas se destacaban:

- a) una reforma tributaria para apoyar la estabilización y eliminar distorsiones. Se introdujo el IVA a una tasa del 18% y se modernizó la administración tributaria.
- b) una reforma comercial para reducir la media y la dispersión de los aranceles aduaneros.
- c) una reforma financiera orientada a crear un sistema financiero más competitivo y a desregular del mercado de capitales.
- d) una reforma de pensiones para controlar el creciente déficit fiscal del antiguo sistema de reparto, para resolver el problema de las bajas pensiones que se obtenían con el sistema imperante y para crear un mercado de capitales mucho más profundo y competitivo.
- e) una reforma laboral para mejorar el acceso al mercado laboral de una mayor parte de la fuerza laboral y para reducir distorsiones que terminaban reduciendo artificialmente las oportunidades de empleo.
- f) la liberación del mercado de tierras y titulación para mejorar el acceso de los grupos de bajos ingresos al sistema de mercado de ellas.
- g) la reestructuración del sector público para retirarlo de la producción de bienes privados, para mejorar la eficiencia de la administración del estado y para contribuir a un ajuste fiscal sostenible. Este proceso debería pasar también por un importante esfuerzo privatizador.

2.41 En las reformas estructurales se avanzó también en forma clara y decidida. La apertura comercial incluyó la eliminación de barreras no arancelarias y la reducción de los aranceles hacia un promedio de 17%, con sólo dos niveles: 15% y 25%. Se eliminó el monopolio estatal en la importación de alimentos, la liberalización de los mercados de bienes ha sido prácticamente completa, y se han liberalizado también los salarios y las tasas de interés. Se ha avanzado también en la modernización de la administración de aduanas y puertos, la deregulación del transporte interno, y en la aprobación de una nueva ley de Bancos.

2.42 A partir de 1993 se ha avanzado en las reformas a la seguridad social, la salud, y el sistema de educación. El avance en el área de privatizaciones fue más lento al comienzo, en 1992 se vendieron sólo 10 empresas públicas, pero a partir de 1997 se comenzó a implementar un programa mucho más agresivo en esta área.

2.43 Así, al momento que se prepararon los préstamos sectoriales apoyados por el Banco, estaba claro que el país requería seguir avanzando en la consolidación del ajuste fiscal, como también continuar avanzando en su inserción a la economía mundial, acelerar el retiro del estado de la provisión de bienes privados e iniciar una profunda transformación de su sistema financiero para mejorar la competencia y su solidez. En la parte fiscal, se requería avanzar en la reestructuración, liquidación y privatización de empresas públicas y mejorar la cobertura y administración del sistema tributario. En la parte comercial se requería avanzar en la eliminación de restricciones para-arancelarias y en reducir la media y la dispersión de los aranceles. En el sector financiero había que avanzar significativamente en mejorar la regulación y supervisión y al mismo tiempo introducir competencia en el sector.

2.44 Parte de las altas tasas de interés reales se podían explicar por la incertidumbre con respecto a la situación fiscal y la inflación futura, pero la diferencia entre las tasas de interés pasivas y activas resultaba en márgenes de intermediación altísimos. Las altas tasas de interés activas para préstamos en soles no sólo deprimían la actividad económica y postergaban la inversión, sino que también promovían el ingreso excesivo de capitales y deprimían el tipo de cambio real.

2.45 En estas circunstancias la reforma del sector financiero era de una alta prioridad. La reforma financiera no era simple dado que el sector bancario peruano presentaba una gran cartera atrasada resultante de haber asumido riesgos indebidamente altos y de una gran recesión que se arrastró desde 1988 hasta 1992, período en el cual el PIB se contrajo en un total del 22%. Los riesgos indebidos resultaron de la combinación de un sistema regulatorio y de supervisión de la banca muy débil (con poca información sobre cartera relacionada y de la calidad de los créditos) y de un sistema de facto de seguro de depósitos.

2.46 Para enfrentar la crisis del sistema financiero, se considero necesario, en primer lugar, comenzar reestructurando, liquidando y privatizando los bancos estatales. Para promover la competencia y mejorar la solidez del sistema bancario era recomendable también permitir la compra de algunos bancos estatales por bancos privados, incluso extranjeros. Esta mayor competencia forzaría la reestructuración de la industria bancaria y permitiría reducir los márgenes de intermediación y de esta forma las elevadas tasas de interés activas.

República Dominicana

2.47 La economía dominicana comenzó a mostrar un pronunciado desequilibrio macroeconómico a partir de mediados de los años 80, el cual llegó a su punto más preocupante en 1990. Durante ese año la economía dominicana mostró preocupantes signos de inestabilidad: alto déficit fiscal, atraso en los pagos de la deuda externa, caída del producto de un 6%, una inflación cercana al 80%, reservas internacionales prácticamente agotadas, sucesivas devaluaciones, y un sistema financiero con grandes dificultades y que mostraba una clara desintermediación. A esta delicada situación macroeconómica se unía la falta de una estrategia para hacer frente a la caída de términos de intercambio que se venía experimentando desde finales de los años 70, y en general que permitiera retomar un crecimiento sostenido.

2.48 Al mismo tiempo existían una serie de políticas e instituciones que conducían a un bajo nivel de eficiencia y competencia. Por un lado, existía una gran cantidad de tarifas, mientras que el arancel máximo alcanzaba a un 200%. Por otro lado, los mercados presentan distorsiones y un reducido nivel de competencia, en especial debido a la fuerte presencia del Estado en la distribución y producción de servicios y recursos naturales, muchas veces actuando como monopolio o bajo fuertes regulaciones proteccionistas. La situación del mercado laboral no era muy distinta, ya que debido a una serie de normas regulatorias presentaba altos grados de rigidez y lentitud, lo que aumentaba los costos reales al momento de necesitar un ajuste. Por esto se comenzó a diseñar un programa de estabilización y de reformas encaminadas a mejorar la situación económica del país.

2.49 En 1990 se inició un programa de estabilización y reformas estructurales. Este programa contemplaba adoptar gradualmente una serie de medidas destinadas a dar estabilidad y a generar el ambiente necesario para un adecuado crecimiento económico. Dentro de las medidas contempladas se incluían:

- i) eliminación de déficits fiscales.
- ii) establecimiento de un tipo de cambio único determinado por el mercado.
- iii) intensificación de la política monetaria restrictiva, eliminación de controles a la tasa de interés y controles administrativos al sistema financiero.
- iv) reforma al sector de comercio exterior, eliminando restricciones cuantitativas, bajando el arancel máximo y reduciendo la dispersión de los mismos.
- v) reformas al régimen tributario y a la administración pública.

2.50 Sin embargo, y pese a los evidentes avances experimentados, existía una serie de elementos que determinaban un equilibrio económico débil durante los primeros años de esta década, dentro de los cuales se incluían:

- 1) el Banco Central con poca independencia del Poder Ejecutivo.
- 2) un sistema financiero frágil, en especial luego de su liberalización sin haber terminado la reforma comercial y sin haber implementado normas regulatorias y de supervisión eficientes.

2.51 Durante la segunda mitad de 1993 y la totalidad de 1994, la economía dominicana volvió a experimentar un periodo de inestabilidad, el cual se reflejó básicamente en un alza del déficit fiscal, aumento de la inflación, fuerte caída de las reservas internacionales netas y una depreciación de la moneda (pese a la masiva intervención del Banco Central). A finales de 1994 se implementó otro programa de estabilización el que, ayudado por determinadas circunstancias externas, logró recuperar la estabilidad económica.

2.52 Superada esta crisis se hace clara la necesidad de reformar el sector financiero, en especial se debía modificar la estructura institucional del mercado para permitirle actuar como un eficiente intermediario en la asignación de recursos, profundizándolo y reduciendo los costos de intermediación. Además, se necesitaba crear una adecuada regulación, que permitiera eliminar los riesgos asociados a un sistema financiero débil en medio de una economía abierta y en crecimiento, todo esto incorporando una adecuada regulación a través de una superintendencia con gran capacidad de supervisión. Como todo programa de reformas financieras era indispensable contar con una adecuada regulación y supervisión al momento de liberalizar el sector financiero, a la vez de que el sector comercio exterior debía presentar un bajo nivel de distorsión. Sin embargo, en el caso dominicano no se respetó esta secuencia y existieron algunos problemas durante 1994, en especial falta aprobar aún la independencia del Banco Central y fortalecer aún más la labor de los organismos supervisores.

2.53 Al momento de preparación del préstamo financiero, uno de los problemas más agudos de la República Dominicana era la fragilidad de su sistema financiero y, por lo tanto, el préstamo se dirigió a un área prioritaria. Como lo ha mostrado la experiencia internacional, por lo general las crisis financieras terminan por desestabilizar las economías y por crear altos costos en términos de recursos necesarios para financiar las crisis y de crecimiento futuro.

Uruguay

2.54 En los últimos años de la década pasada la economía uruguaya presentaba un panorama de alta inestabilidad macroeconómica, caracterizada por altas tasas de inflación, déficits fiscales elevados (en especial del sector público financiero) y deficientes niveles de inversión y ahorro, agravado por el mayor servicio de la deuda externa y la delicada situación de Argentina y Brasil. Una de las principales fuentes de inestabilidad macroeconómica era el fuerte gasto social, mal focalizado y poco eficiente, y en especial el generoso sistema de pensiones, elementos que debían ser asumidos por el gobierno, deteriorando la situación de las finanzas públicas. De hecho, hacia comienzos de los años noventa, Uruguay se caracterizaba por tener un alto déficit público, un gran aparato estatal, ser una economía relativamente cerrada dado su tamaño, presentar un alto nivel de indexación salarial, y una alta inflación y bajo crecimiento.

2.55 Además de la delicada situación macroeconómica, se arrastraba un alto nivel de distorsión en la asignación de recursos producto de la constante intervención del estado mediante subsidios y regulaciones, así luego de varios años

en que se propulsó una política de sustitución de importaciones, el gobierno desarrolló una política de promoción de exportaciones, la cual se basó nuevamente en una política de incentivos directos, pero que no representó un avance significativo en el proceso de apertura de la economía, por cuanto no se desarrolló una adecuada liberalización del comercio exterior ni se eliminaron las distorsiones internas a la asignación de recursos. Dado el tamaño relativamente pequeño de los mercados internos, las fuertes intervenciones del estado tenían efectos bastante importantes en la asignación de recursos, lo que unido a la baja inversión dificultaba los ajustes, elevando los costos dinámicos de las políticas.

2.56 Cualquier programa de reformas tenía que comenzar por contribuir a la reducción gradual de la inflación hacia niveles anuales de un dígito y a sentar las bases para un crecimiento sostenido. Para una economía tan pequeña como Uruguay, mejoras de eficiencia pasaban por introducir competencia en la provisión y distribución de bienes transables como no transables y no transables. Aquí se hacía prioritario abrir nuevamente la economía a la competencia externa para lograr el primer objetivo y a preparar un marco regulatorio que permitiera avanzar en la privatización y promover competencia en los servicios de utilidad pública. El avance en la estabilización y las mejoras de eficiencia resultantes de la mayor competencia y de las privatizaciones deberían contribuir a aumentar la inversión y la productividad total de factores, resultando finalmente en un mayor crecimiento económico.

2.57 El sistema financiero uruguayo presentaba signos de un bajo nivel de desarrollo, de intermediación, además de un proceso de dolarización que no mostraba signos de disminuir. La principal falla radicaba en la falta de una adecuada regulación y supervisión, tanto del sistema bancario como de la política monetaria. Para la reforma financiera en Uruguay, los objetivos centrales eran lograr una intermediación financiera eficiente atendiendo problemas de legislación financiera, regulación bancaria, regulación monetaria y supervisión, así como seguir avanzando con la estabilización, en la apertura externa y en la reducción del rol del estado en la provisión de bienes privados.

2.58 A partir de 1991 se comenzó a aplicar una política de estabilización, basada principalmente en la reforma del sector público, que buscaba reducir la tasa de inflación y retomar un nivel de crecimiento adecuado. El resultado de este plan fue bastante alentador en términos de la evolución del crecimiento económico y del déficit fiscal, pese a que se había logrado una reducción importante en la inflación, ésta aún estaba en niveles de 45% en 1994. En 1995 la situación cambió de manera significativa, puesto que la delicada situación de la economía argentina afectó fuertemente a Uruguay ocasionando un aumento del desempleo, una caída del producto y de la inversión, aumentado aún más por la desaceleración de la economía brasileña en la segunda mitad de 1995.

2.59 En 1996 la economía retomó su senda de crecimiento, junto a nuevas disminuciones en la tasa de inflación y con un déficit fiscal controlado, pese a que se estaban asumiendo los costos financieros del programa de reformas estructurales. La tasa de inversión mostró una leve expansión, además de que aumentó el financiamiento externo disponible, y se había logrado reducir el nivel de endeudamiento externo y el servicio de la deuda externa, tanto pública como privada, permitiendo que se mantuvieran déficits de cuenta corriente moderados (menores a un 2% del PIB) sin afectar los flujos externos. En 1997 la economía presentó nuevamente una evolución favorable, permitiendo una reducción de la tasa de inflación a niveles apenas sobre un 15%, además de mantener el déficit fiscal en niveles aceptables. Sin embargo, aún existen elementos que deben ser mejorados: la dolarización y baja profundización en moneda local del sistema financiero, los altos costos de intermediación y la disminución de la participación de la banca pública.

2.60 Un elemento preocupante para la evolución de la economía uruguaya es su alto nivel de dependencia de las economías brasilera y argentina, en especial debido al alto comercio derivado del Mercosur. Por lo tanto, una tarea importante por delante es lograr diversificar los destinos de las exportaciones y atraer inversión y turismo desde otras áreas geográficas.

Venezuela

2.61 La economía venezolana presentaba un escenario preocupante hasta 1988, debido a una disminución de las reservas internacionales, un aumento del déficit fiscal, aceleración de la inflación, creciente premio cambiario y déficits en la cuenta corriente. El origen de estos desequilibrios se encontraba en la adopción de políticas expansivas que buscaban estimular el crecimiento económico a través de una mayor participación del Estado en la actividad económica. Una mención aparte merece la excesiva dependencia que exhibe la economía respecto de los recursos generados en la explotación del petróleo, haciéndola extremadamente sensible a las variaciones en el precio de éste.

2.62 En 1989 se introdujo un serio programa de estabilización que incluyó una política monetaria contractiva, la reducción del déficit fiscal, fuertes alzas de las tasas de interés, ajuste del precio de los servicios entregados por empresas públicas y una depreciación nominal. Estas políticas llevaron inicialmente a una fuerte caída del PIB y a una brusca aceleración de la inflación, pero permitieron eliminar el déficit de la cuenta corriente y ordenar el estado general de la economía. Las políticas de estabilización se complementaron con la adopción de una serie de otras medidas destinadas a reducir las distorsiones existentes, de modo de incrementar la eficiencia global de la economía y permitir un adecuado funcionamiento de los mercados. Dentro de ellas se incluyó la liberalización y unificación del tipo de cambio, la reforma al sector comercio exterior, la reforma fiscal y las reformas al sistema financiero y las políticas sociales.

2.63 La implementación de las reformas se hizo absolutamente necesaria dada la fuerte intervención del Estado en los sectores productivos, lo que unido a las restricciones cuantitativas y arancelarias existentes distorsionaban las señales de los precios relativos. Si a esto se sumaba un débil sistema financiero y un gasto fiscal poco efectivo, en especial la parte destinada al gasto social, la situación de la economía podía describirse como altamente ineficiente y un escaso funcionamiento del sistema de mercado y con un aparato estatal que no cumplía con su rol fundamental.

2.64 La ejecución del programa de reforma financiera tuvo éxito en la liberalización del sistema financiero. Sin embargo, no se lograron metas como la profundización o la promulgación y aplicación de una regulación moderna. Es más, la profundización financiera cayó entre 1988 y 1996, lo que hace pensar que hubo elementos no contemplados correctamente en la ejecución inicial de la reforma, y que además pueden ser considerados como posibles causas de la crisis financiera que se produjo en 1994.

2.65 Durante 1992 se produce una fuerte agitación política en Venezuela, incluidos dos levantamientos armados, uno en febrero y el otro en noviembre. Estos episodios tuvieron dos efectos importantes: llevaron a un relajamiento de las estrictas políticas económicas, agravado por la escasa coordinación entre las políticas fiscales y monetarias, y la pérdida de credibilidad del electorado en el aparato político tradicional. La causa principal de estos movimientos populares se remonta a los inicios del programa de reformas del gobierno del presidente Pérez, los cuales generaron altos costos sociales que no lograron ser compensados mediante subsidios y políticas asistenciales. Aparte de no estar correctamente enfocadas, se vieron entrabadas por el alto nivel de corrupción del aparato estatal. En las elecciones de autoridades regionales de 1992 se demostró el cambio de percepción de parte del electorado venezolano; sin embargo, la agitación política no disminuye, en especial, después de la destitución del presidente en mayo de 1993, con la asunción de un gobierno provisional y el inicio de las campañas para las elecciones de diciembre, en las cuales se anunciaban una serie de cambios en las políticas económicas. Todo lo anterior llevó a deteriorar la percepción de la evolución futura de la economía, aumentando la incertidumbre, en especial luego de que debido a las presiones populares y de líderes políticos se suspendieran varias medidas contempladas en el plan original, como, por ejemplo, la suspensión del proceso de privatizaciones que contribuyó a deteriorar fuertemente el nivel de las cuentas públicas.

2.66 La economía venezolana logró cambios significativos durante los primeros años de implementación de las reformas; sin embargo, a partir de 1992 comenzó a relajarse el manejo de la política fiscal, lo que generó un aumento del déficit fiscal, que se vio agravado por una caída de los términos de intercambio. Finalmente, en 1993 se observa una aceleración de la inflación, en medio de una fuerte alza de tasas de interés, debido a la gran emisión de deuda interna requerida para financiar el déficit fiscal, que generaron un crecimiento nulo del producto. En 1994 se desató una crisis financiera alimentada por la incertidumbre generada por las políticas macroeconómicas y por la ausencia de medidas

regulatorias eficientes, el costo de esta crisis fue de más de un 15% del PIB, además de que se produjo una caída del PIB acompañada de una aceleración de la inflación, un aumento del desempleo y de un altísimo déficit fiscal (13.3% del PIB). Durante 1995 la economía mostró signos de recuperación; no obstante, existían aún señales de que los desequilibrios macroeconómicos no habían sido solucionados.

2.67 En 1996 el gobierno venezolano aplicó un programa de ajuste, la Agenda Venezuela, que contempló la eliminación de los controles de precios y de cambio, una devaluación nominal, reducción del déficit fiscal, privatización de empresas públicas y el reforzamiento de la regulación bancaria. La dureza del ajuste generó una caída del PIB en 1996; sin embargo, en 1997 la economía mostró nuevamente signos de recuperación, con crecimiento del PIB de 5.1%, estabilización del desempleo y superávit fiscal, pero no se logró llegar a la meta esperada de inflación. En 1998 la economía sufrió los efectos de la crisis asiática y de la baja del precio del petróleo, lo que afectó las perspectivas de crecimiento, además de que no se esperaba lograr una reducción importante en la tasa de inflación.

2.68 En los ocho países era necesario también avanzar en la liberalización del mercado laboral para reducir las barreras al ingreso de los trabajadores informales y de baja calificación al mercado formal y las barreras a la reestructuración de las empresas para lograr los beneficios esperados de las reformas. En general las reformas laborales han sido las más difíciles de introducir, no por problemas de conceptualización o diseño sino más bien por la fuerte oposición que enfrentan de los grupos protegidos de trabajadores formales. En particular, las rigideces laborales han sido un impedimento importante, tanto en las privatizaciones de empresas de utilidad pública como en las reformas de los sectores sociales.

C. Resultados, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución

2.69 Por lo señalado en los párrafos anteriores y lo resumido en el Anexo 3, *los 14 sectoriales analizados se concentraron, en general, en áreas centrales para los ocho países y dentro de éstas en medidas y políticas esenciales*. Este es un tópico que se trata en detalle en cada uno de los 14 Informes de Ejecución preparados (PPR-1/96, PPR-10/97 a PPR-16/97, PPR-8/98 a PPR-12/98 y PPR-14/98). Así se puede decir que las reformas en la privatización de bancos provinciales, del sector público y apoyo a la inversión privada en Argentina; en el sector público en Colombia; de apoyo al sector exportador en México; en los sectores comercio, financiero, agrícola y empresas de servicios públicos en Nicaragua; en los sectores comercio (con un componente laboral) y financiero en Perú; financiero en República Dominicana; financiero y de apoyo a la inversión privada en Uruguay, y financiero en Venezuela, fueron todas bien seleccionadas y cubrieron sectores prioritarios que podían hacer una significativa contribución al programa de reformas en su conjunto de cada país.

2.70 Los sectoriales tuvieron un impacto claramente positivo en la evolución de la economía argentina durante la década de los noventa, e hicieron una contribución importante a la consolidación del programa de reformas económicas impulsadas por el gobierno argentino a comienzos de la década. Este programa cambió la realidad actual y las perspectivas económicas del país luego de décadas de empobrecimiento y de dramáticos episodios hiperinflacionarios, no sólo por el efecto directo de las políticas apoyadas a través de las condicionalidades, sino que también por la señal que se dió en el sentido de ir conformando un modelo económico coherente y que reflejaba gran preocupación por resguardar los equilibrios fiscales y macroeconómicos. La información que se transmitió a los mercados de que tanto el BID como el Banco Mundial apoyaban en las reformas económicas que el gobierno estaba impulsando, en un momento de transición importante, cuando todavía el país no había renegociado su deuda externa y en que el nuevo programa económico era percibido por algunos con escepticismo, fue decisiva. Adicionalmente, el Programa Sectorial de Privatización de Bancos Provinciales fue exitoso en apoyar las reformas emprendidas por el sector público provincial, tanto en los aspectos referentes a la privatización misma de la banca pública como al mejoramiento de las finanzas públicas de las provincias. Esta última acción resultó crucial a partir de la crisis asiática por las reducidas oportunidades de financiamiento externo que se generaron.

2.71 El préstamo de reforma al sector público otorgado por el Banco a Colombia apoyó un mayor rol del sector privado en la prestación de varios servicios públicos, así como una mayor descentralización de las empresas públicas a fin de aumentar su eficiencia económica, mejorando la competitividad general de la economía.

2.72 Los préstamos sectoriales apoyados por el Banco en Nicaragua se focalizaron en cuatro de las cinco áreas identificadas más arriba, y, por lo tanto, se puede considerar que estuvieron orientados a levantar los principales impedimentos para lograr un aumento sostenido en el crecimiento y una reducción duradera en la pobreza. Se puede argumentar también, que una vez que se avance en estas áreas de reforma, sería aconsejable concentrar la cooperación en seguir consolidando la estabilidad frente a una eventual reducción en la ayuda externa, así como en apoyar una profunda reforma en las áreas de educación y salud. Esta última reforma estaría orientada a mejorar la calidad y la cobertura de la educación y salud orientada hacia los grupos más pobres de la población.

2.73 En México el Banco apoyó exitosamente la reforma comercial orientada a fortalecer la pequeña y mediana exportación del país, así como a simplificar los trámites aduaneros.

2.74 En el caso de Perú las reformas comercial y financiera, junto con la preparación de un marco regulatorio para promover la competencia y la eficiencia de los servicios de utilidad pública y la desregulación del mercado laboral, eran las áreas prioritarias. El Banco apoyó con sus préstamos sectoriales reformas en tres de las cuatro áreas prioritarias, dos de ellas en profundidad.

2.75 En República Dominicana el Banco apoyó un sectorial financiero para otorgar autonomía al Banco Central y a la política monetaria del país, así como a fortalecer la regulación y supervisión del sistema bancario nacional. Se ha avanzado significativamente en cuanto a la regulación y supervisión bancaria, pero se ha encontrado una fuerte resistencia del poder legislativo para otorgar autonomía al Banco Central.

2.76 En el caso de Uruguay la reforma del sistema de pensiones y la creación de un marco más favorable para la inversión estaban muy relacionadas dado que la primera era parte integral de cualquier intento de reducción de la inflación a partir de los altos niveles alcanzados a comienzos de la década, cuando el déficit fiscal sobrepasaba el 7% del PIB.

2.77 En Venezuela el Banco apoyó una decidida liberalización del sistema bancario a través de un sectorial financiero. Sin embargo, no se ha logrado concretar, aún con un préstamo reembolsable de cooperación técnica posterior, un marco adecuado de regulación y supervisión bancaria, lo cual ha dificultado lograr la ampliación y profundización financiera deseada del país.

2.78 Se puede afirmar también que tanto la identificación de las áreas de reformas como también las prioridades asignadas respondían al consenso y distribución de tareas entre las instituciones financieras internacionales para cada país. La parte II del *Informe de Progreso Económico y Social de América Latina* de 1997 establece la importancia y permanente contribución de las reformas financieras y comerciales, donde se centró la acción sectorial del Banco, al proceso de recuperación y crecimiento de los países que las han adoptado.

2.79 *La secuencia de las reformas, en general, considera adecuada* partiendo de condiciones macroeconómicas de estabilización y siguiendo con condiciones de apertura comercial y de saneamiento y profundización financiera. En la medida que las reformas de estabilización se lograron, la segunda generación de los préstamos sectoriales (comerciales y financieros) tendieron a complementar las reformas iniciales, consolidándolas y reforzándolas. En los casos del sector público en Colombia y del sectorial financiero de Venezuela se deben hacer las salvedades que se descentralizó el sector fiscal y se liberalizó el sistema financiero sin haber establecido antes los marcos de regulación fiscal y de regulación y supervisión bancaria adecuados, respectivamente, lo cual puede considerarse en retrospectiva como una “descentralización fiscal” y una “liberalización financiera” prematuras. No obstante, ambos fueron fundamentalmente problemas de ejecución y no de diseño de las operaciones.

**PRINCIPALES RESULTADOS, LECCIONES APRENDIDAS Y
OPCIONES DE SOLUCIÓN SOBRE DISEÑO**

RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS	OPCIONES DE SOLUCIÓN
Los 14 préstamos sectoriales se concentraron en áreas centrales y dentro de éstas en medidas y políticas esenciales. La identificación de las áreas de reforma y las prioridades asignadas para cada país, respondieron al consenso y distribución de tareas entre las instituciones financieras internacionales y al conocimiento teórico y práctico en la materia. <i>La secuencia de las reformas, en general, fue la adecuada</i> partiendo de condiciones macroeconómicas de estabilización y siguiendo con condiciones de apertura comercial y de saneamiento y profundización financiera.	
En algunos casos, sin embargo, no se consideraron ciertos riesgos especiales en el diagnóstico de los países.	Deben considerarse las situaciones institucionales particulares de cada país (especificidades iniciales) para evitar que las reformas apoyadas se conviertan en condiciones necesarias, pero no suficientes para lograr los objetivos generales de desarrollo de las operaciones, o que los resultados esperados demoren en concretarse. Deben prepararse el marco lógico para especificar los supuestos iniciales y los ISPD que reflejen los resultados esperados de las reformas y los indicadores específicos para medirlos y verificarlos.
Las reformas de los sectoriales a veces han sufrido demoras y dificultades cuando no se ajustaron al período del gobierno que las solicitó.	Diseñar los sectoriales para que sean ejecutados dentro del período del gobierno correspondiente. Establecer con los nuevos gobiernos su dialogo que ayude a ajustar el paquete de reformas pendientes a nuevas circunstancias.
No siempre se han logrado los beneficios de mayor crecimiento y oportunidades de consumo de las reformas.	Invertir más tiempo y recursos en la difusión de los beneficios esperados de las reformas y sus costos de corto plazo. La economía política requiere mayor creatividad y estabilidad en la introducción de medidas para compensar socialmente a los perdedores.

2.80 Los diseños específicos de las operaciones indicadas respondieron, en general, al conocimiento teórico y práctico que había sobre cada materia, aunque se presentaron algunos problemas al no considerar ciertos riesgos especiales en el diagnóstico o condiciones iniciales de los países, como la debilidad institucional jurídica y la inseguridad de la propiedad en el caso de Nicaragua; posibles cambios de gobierno antes de completar las reformas (Nicaragua, República Dominicana y Uruguay); que la autoridad de aprobación de la legislación era el Congreso y no sólo el Ejecutivo (República Dominicana y Venezuela); cambios en la autoridad para la aprobación de las condicionalidades de sólo el Ejecutivo al Ejecutivo y Legislativo (Nicaragua); u oposición laboral a algunas condicionalidades (Uruguay). Este tipo de riesgo establece que *si no se consideran las situaciones institucionales particulares del país (especificidades iniciales) las reformas apoyadas pueden convertirse en condiciones necesarias, pero no suficientes, para lograr los objetivos generales de las operaciones o los resultados esperados pueden demorar en concretarse*. Este es un tema destacado en las evaluaciones de los sectoriales agrícola y de empresas públicas en Nicaragua (PPR's 16/97 y 13/97) y del sector financiero en Venezuela (PPR-8/98).

2.81 *Por ello los resultados esperados de las reformas propuestas en los préstamos sectoriales, así como los indicadores específicos para medirlos y verificarlos, deben ser incluidos en detalle para todas las operaciones y deben ser seguidas de cerca.* La preparación del marco lógico y de los ISDP pueden ser muy útiles en el diseño, seguimiento y control de su ejecución, respectivamente.

2.82 En algunos sectoriales no se precisaron algunos temas básicos, como en el Programa de Reforma del Sector Público de Argentina; ni se cubrieron algunos temas que se consideran sustantivos, como el caso del mercado de valores en los sectoriales financieros de Perú y de República Dominicana; o los riesgos cambiarios por descalces entre los activos y pasivos financieros en el sectorial financiero de República Dominicana; o los temas no recibieron la debida atención, como el caso de la regulación y supervisión bancaria en el sectorial financiero de Perú y **especialmente** en el sectorial financiero de Venezuela. Sin embargo, debe señalarse que posteriormente el Banco desarrolló una operación del FOMIN para atender el tema del mercado de valores en Perú.

2.83 *El diseño de las operaciones debe ser tal, que sea factible ejecutar las reformas en el plazo establecido, plazo que debería estar dentro del período del gobierno correspondiente, ya que no necesariamente un gobierno sucesor tiene el mismo grado de compromiso con la implantación de reformas específicas.* Una alternativa sería permitir a los nuevos gobiernos ajustar la implementación del paquete de las reformas pendientes, ya que lo importante no son las medidas individuales que se utilicen sino los objetivos generales de desarrollo que se logren.

2.84 En algunos casos, la amplitud de los temas cubiertos y la profundidad de las reformas requeridas no fue consistente con las características de un préstamo de rápido desembolso. Por ello un asunto a considerar al momento de diseñar los programas de apoyo a reformas es *la necesidad de contar en el país con un grupo técnico con la capacidad de evaluar y apoyar el tipo de reformas que son más adecuadas para el país.* Son ellos los que tienen que entender muy bien los efectos esperados de las reformas, para que sean capaces de ayudar al equipo político en la presentación de ellas a la población en general. De esta forma se obtendría el compromiso de los involucrados en la implantación de las reformas, y contribuirían de esa manera a promocionarlas y a asegurar su continuidad. Para el logro de este fin sería recomendable implementar un programa de más largo plazo orientado al fortalecimiento de la formación de profesionales en áreas críticas de gobierno.

2.85 En los sectoriales de las Empresas de Servicios Públicos de Nicaragua y de Inversiones de Uruguay surge la impresión de que se intentaron realizar muchos cambios simultáneamente sin que hubiera ciertas condiciones mínimas iniciales, con lo cual la secuencia interna de la operación no parece a posteriori haber sido la más acertada. Además pareciera que no se le dio suficiente atención a la capacitación de personal local en el entendimiento de la importancia de las reformas consideradas. De esta forma no existían suficientes cuadros internos preparados para presentar como propios los beneficios netos de las reformas y “venderlos a la población”.

2.86 Una lección es que se requiere *invertir más tiempo y recursos en la difusión de los beneficios esperados de las reformas y de sus costos de corto plazo. La economía política puede requerir también ser más creativos en la introducción de medidas compensatorias para beneficiar a los perdedores para que de esta forma el país como un todo pueda cosechar los beneficios del mayor crecimiento y oportunidades de consumo que se obtendrían de las reformas.*

En esta área hay experiencias interesantes en las privatizaciones donde la venta de acciones a precios preferentes a los trabajadores ha permitido destrabar su oposición y de esta forma permitirle al país como un todo cosechar los beneficios de la mayor competencia y mejora de servicios en la provisión de este tipo de servicios.³

2.87 Las reformas en los sectores individuales seleccionados se trataron de reforzar en algunos casos con reformas en otros sectores, como las del sector laboral en el caso del sectorial de comercio de Perú, dirigidas principalmente a moderar los efectos de los costos de despidos (estableciendo que hacer pagos anuales en cuentas de los trabajadores y

³ Una posición similar tiene el *Informe de Desarrollo Mundial 1997* del Banco Mundial al señalar: “Una propiedad de base amplia puede contribuir a que el público apoye la privatización. Una de las estrategias para lograrlo, aplicada en Mongolia, la República Checa y Rusia, consiste en distribuir cupones de privatización a los particulares, que los pueden cambiar por acciones. Otro sistema adoptado en la Argentina, Chile y el Reino Unido es la oferta pública inicial de acciones a los ciudadanos a precios competitivos. Ambos sistemas se pueden concebir de manera que den cabida a un socio estratégico fuerte que tenga el incentivo y los conocimientos necesarios para reestructurar eficazmente la empresa.” (Banco Mundial, 1997, p. 74).

flexibilizar la contratación permanente o temporal de trabajadores, que sin duda fortalecieron la probabilidad de éxito de las medidas apoyadas, aunque simultáneamente complicaron el manejo y seguimiento de la operación.

2.88 Las cooperaciones técnicas, en general, consideraron adecuadamente la capacidad del país para administrar y ejecutar en forma exitosa las reformas apoyadas por los programas, pero en el caso del Programa de Reforma de Empresas de Servicios Públicos de Nicaragua (PPR-13/97), la cooperación técnica ha sido insuficiente en su alcance y lenta en su ejecución para lograr las importantes objetivos de la operación. También han sido muy lentas en su ejecución en los sectoriales financieros de Nicaragua y Venezuela.

3

Oportunidad, Impacto y Sustentabilidad de las Reformas Apoyadas por los Préstamos Sectoriales

A. Objetivos

3.1 En esta parte se comenzó por hacer una evaluación de la oportunidad, impacto y grado de cumplimiento de las condiciones establecidas en los préstamos. Seguidamente, se evaluó hasta qué punto las adaptaciones o dispensas efectuadas a estas condiciones para los segundos o subsiguientes tramos de desembolso fueron apropiados para mejorar la efectividad de la operación en su conjunto, teniendo en consideración los cambios en circunstancias tanto internas como externas en el país.

3.2 En lo que se refiere a impacto, se analizó hasta qué punto el préstamo y la cooperación técnica contribuyeron a lograr los objetivos de desarrollo buscados. Dado que un problema metodológico es cómo aislar el efecto del préstamo en ciertos agregados macroeconómicos y sectoriales, de otros factores que también afectaron los resultados, pero que son exógenos al préstamo, la evaluación se centró en estudiar los resultados macro y sectoriales mediante un análisis de los principales indicadores. En este análisis se trató de aislar, a través de ajuste parcial, los efectos de "shocks" y otras condiciones externas e internas que pueden haber afectado también la conducta de las variables estudiadas.

3.3 Finalmente, se estudió la sustentabilidad de las reformas apoyadas por el préstamo analizando la situación existente al momento de la evaluación, a través de informes escritos y de entrevistas a agentes económicos operando en las áreas de reformas apoyadas por el préstamo.

B. Resultados, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución

3.4 Todos los sectoriales fueron oportunos tomando en consideración el momento que atravesaba el proceso de reforma de cada país y las medidas específicas establecidas en los préstamos se han cumplido dentro de los plazos estipulados (excepto en el Sectorial de Empresas de Servicios Públicos en Nicaragua y los Sectoriales Financieros de República Dominicana y Venezuela) con unas en mayor grado que otras. En varios casos en los sectoriales de Argentina, Colombia, Perú y Uruguay se encontró que las medidas individuales superaron holgadamente lo establecido en las condicionalidades de los préstamos y fueron más exitosas de lo previsto.

3.5 En general, en los países donde las reformas han sido exitosas y se han logrado los objetivos generales de las operaciones (Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay) se considera que las reformas se han consolidado o van camino de consolidarse y que gozan de apoyo generalizado. Este tipo de operaciones se debería replicar. En el caso de México, las reformas realizadas le han permitido enfrentar con mayor flexibilidad la reducción reciente de los precios del petróleo. En el caso de Uruguay, la práctica de buscar un amplio consenso antes de implantar una reforma (incluso con realización de plebiscitos), si bien puede hacer más gradual el proceso de reforma, también lo tiende a hacer más sustentable. En los casos de Argentina y Perú, el éxito de las reformas en términos de crecimiento y estabilidad, después de varios años de crisis y retrocesos, le ha ganado amplio apoyo a las profundas reformas realizadas.

3.6 Concretamente, en el caso de Perú el impacto de los sectoriales ha sido muy positivo en los objetivos generales de desarrollo que se perseguían y se han logrado importantes avances en los índices de apertura comercial, la reducción de los aranceles promedio, los índices de monetización de la economía, así como en los índices de saneamiento y reducción de los márgenes del sector financiero, disminuyendo así los costos de la intermediación y aumentando su competitividad. Estos deben haber contribuido sustantivamente al elevado crecimiento e inflación decreciente que ha caracterizado al país desde que comenzó decididamente su proceso de reformas económicas en 1990.

3.7 En el caso de la República Dominicana se ha avanzado mucho en varios objetivos generales, pero no se han logrado todos, especialmente en lo referente a fortalecer institucionalmente la autonomía de la banca central autónoma. En los casos de Nicaragua y Venezuela, en cambio, no se cumplieron todas las condicionalidades e incluso hubo algunas reversiones significativas: por ejemplo, en Nicaragua en el saneamiento de la banca estatal de fomento, la utilización de las licencias de importación y las exoneraciones arancelarias. Pareciera que el grado de cumplimiento con las reformas enunciadas en los préstamos estuvo determinado principalmente por el grado de compromiso de los equipos económico y político con la agenda de reformas y por la capacidad interna de defensa y ejecución del programa. *Esto resalta la importancia de invertir más tiempo y recursos en la preparación de cuadros locales capaces de participar en el diseño, convencimiento y difusión, y ejecución de las reformas.* Estos tres últimos ingredientes son centrales para el apropiamiento de los programas por las autoridades nacionales y locales.

PRINCIPALES RESULTADOS, LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES
SOBRE OPORTUNIDAD, IMPACTO Y SUSTENTABILIDAD DE LAS REFORMAS

RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS	OPCIONES DE SOLUCIÓN
Las reformas fueron oportunas y las condicionalidades, en general, se han cumplido dentro de los plazos establecidos. Cuando las reformas han sido exitosas, se considera que se han consolidado o van en camino de consolidarse y gozan de apoyo generalizado.	
El grado de cumplimiento de las reformas ha estado determinado por el compromiso de los equipos técnicos y políticos con las mismas y con la capacidad interna de defensa y de ejecución del programa.	Invertir más tiempo y recursos en la preparación de cuadros nacionales y locales capaces de participar apropiadamente en el diseño, convencimiento y ejecución de las reformas
En algunos casos los resultados de las reformas de los sectoriales han sido insuficientes.	Asegurar que la programación del Banco con el país incluya las áreas donde se pueda ser más exitoso para lograr su consolidación, concentrándose en algunas áreas claves (abarcando menos) manteniendo las exigencias de cumplimiento de las condicionalidades convenidas.
Algunos países, a pesar de las recientes liberalizaciones y mayor competitividad financieras, presentan sistemas con instituciones financieras aún débiles y sistemas regulatorios y de supervisión por consolidar.	Apoyar una segunda generación de reformas financieras orientadas a fortalecer los sistemas de regulación y supervisión, así como a armonizar institucionalmente los nuevos y más libres instrumentos de las instituciones establecidas.

3.8 En el caso de Nicaragua, donde las condiciones iniciales eran mucho más difíciles y complejas, tanto en términos económicos como políticos, y la agenda de reformas mucho más amplia, si bien se han logrado importantes cambios necesarios para facilitar el funcionamiento de mercados competitivos y reducir los efectos distorsionadores de la intervención estatal en las actividades económicas y orientarlas al exterior, sus éxitos han sido limitados y han ocurrido algunas reversiones significativas, por lo que no puede considerarse todavía que las reformas sean sustentables.

3.9 Cabe señalar que el Gobierno de Nicaragua, después de varios intentos fallidos, adoptó a finales de 1997 importantes medidas orientadas a liquidar o privatizar la banca de fomento estatal, eliminar las exoneraciones tributarias

y resolver problemas de título de propiedad, que eliminarían algunas de las principales reversiones y problemas identificados en los PPR-13/97, PPR-14/97 y PPR-16/97.

3.10 *En los casos donde las reformas adelantadas hasta ahora se consideran insuficientes (Nicaragua, República Dominicana y Venezuela), se requiere que el Banco continúe el apoyo al proceso de reformas para lograr su consolidación, tal vez concentrándose en algunas áreas claves y requiriendo mantener el cumplimiento de las condicionalidades convenidas. A tal efecto, como etapa previa sería necesario asegurar que la programación del Banco con el país incluya las áreas donde se pueden obtener los mayores beneficios de hacer correcciones en políticas o instituciones relacionadas al éxito final del proceso de reformas.*

3.11 Cuando se preparó la síntesis de la segunda etapa (documento RE-228 de EVO de enero de 1998), se consideraba que América Latina había alcanzado una situación en el proceso de reformas económicas que había avanzado lo suficiente, principalmente en las reformas de comercio exterior, del sector financiero y en las condiciones para promover la inversión privada, y que ahora correspondía avanzar en las reformas del estado y en los sectores sociales para lograr así un crecimiento con reducción de la pobreza y mejorar la igualdad de oportunidades. Sin embargo, la crisis en los países asiáticos, que comenzó con la devaluación del *bath* de Tailandia el 2 de julio de 1997, y la posterior de Rusia, resaltan nuevamente la urgencia de asegurar que los sistemas financieros sean sólidos y eficientes. Sistemas financieros débiles crean condiciones propicias para el desarrollo de crisis y al mismo tiempo aumentan la vulnerabilidad a crisis originadas en el resto del mundo. Esta nueva realidad requiere fortalecer los sistemas financieros y aumentar la prioridad de préstamos de este tipo en los países donde sea necesario. Esto requerirá en algunos casos consolidar más adecuadamente las reformas financieras (ampliándolas y profundizándolas) fortalecer y modernizar más los sistemas financieros mediante una más apropiada regulación y supervisión, y apoyar que los países estén mejor preparados para integrarse a los mercados financieros regionales e internacionales, antes de poner dicho énfasis.⁴ Además, los fuertes y decididos ajustes hechos por Argentina y México para enfrentar el “efecto tequila” en 1995 y para enfrentar la denominada “gripe asiática” 1997 y 1998, parecen ser el camino para eliminar las deficiencias que caracterizaban esas economías. Sin embargo, la experiencia de Brasil advierte también de la vulnerabilidad asociada a altos déficit fiscales y a una elevada deuda interna de corta maduración.

3.12 La primera generación de los préstamos sectoriales financieros del Banco apoyó una significativa liberalización, privatización y mayor competitividad de los sistemas financieros en varios países de la región. *Ahora, al menos en algunos de ellos, parece necesario apoyar una segunda generación de reformas financieras relativas a: (1) fortalecer los sistemas de regulación, supervisión, suministro y divulgación de información sobre la calidad de activos y situación patrimonial de los entes financieros; (2) detener prácticas de expansión crediticia derivadas de una inadecuada evaluación de los riesgos envueltos (los problemas de selección adversa y riesgo moral); (3) restringir la práctica de cartera relacionada, y (4) armonizar institucionalmente los nuevos, más libres y variados instrumentos e instituciones establecidas (bancos comerciales con nuevas y más libres funciones, fondos privados de pensiones, compañías de seguros, fondos mutuos, bancos de inversión, mercados de valores, etc).* Ello apoyaría la solidez, flexibilidad, competitividad, divulgación y transparencia de información y buen funcionamiento de los sistemas, y así se estaría en mejores condiciones para enfrentar el dinámico proceso de globalización comercial y financiera que presenta amplias oportunidades, pero también requiere disciplinar y hacer más transparentes las políticas públicas financieras, para evitar vulnerabilidades innecesarias.⁵ Adicionalmente, un sistema financiero más desarrollado puede hacer una contribución significativa al crecimiento.

3.13 La crisis de los países asiáticos, en los cuales la cobertura en los servicios sociales básicos era más amplia, los niveles de ahorro privado y público muy altos, y muchos tenían superávit en el sector público, muestra que es imprescindible un sector financiero sano, disciplinado, eficiente y transparente, que sea capaz de adaptarse dinámica y flexiblemente a los “shocks” externos (fuertes pérdidas en los términos de intercambio o significativos movimientos de capital) o fuertes recesiones para que no afecten también al sector real y conviertan una crisis coyuntural en una crisis sistémica y de confianza.

⁴ En 1998 la Región I estableció un grupo de trabajo para efectuar un seguimiento continuo de la coyuntura de los países de esa región, los cuales pudieran estar particularmente expuestos al efecto “contagio” de menor crecimiento, inestabilidad y volatilidad financieras generados por la crisis de los países asiáticos.

⁵ Ver por ejemplo M. Obstfeld: “While private financial mismanagement and inadequate supervision bear much of the blame for recent capital-market crisis in developing countries, one should not conclude that international capital markets are necessarily stabilizing in the absence of underlying vulnerabilities ... capital flows can be volatile and subject to herding effects”. Obstfeld (1998, p. 26).

4

Mejores Prácticas, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución para Sectores Específicos

A. Objetivos

4.1 En años recientes se ha reconocido la importancia de extender las reformas de políticas e instituciones a las áreas sociales y a la administración y gestión del estado, especialmente en los sectores de educación y salud. Este cambio ha sido el resultado, tanto de la urgencia creciente en mejorar la calidad de estos servicios, como también de mejorar las oportunidades de acceso a los mismos de los grupos más pobres de la población. Esto es no sólo una materia de equidad, sino que también es parte integral de una estrategia de crecimiento en países donde existe una gran productividad de la inversión en capital humano y particularmente el caso de países que han subinvertido en este rubro por mucho tiempo. El rol del estado en esta área es el de mejorar el acceso de los más pobres a servicios de educación, salud y nutrición y al mismo tiempo mejorar la calidad de los servicios a los que tienen acceso. Pero esto no implica necesariamente que el estado deba ser el proveedor de estos servicios y parte del uso eficiente de recursos puede requerir en muchos casos separar el financiamiento de la provisión, donde el estado juega un rol central en el financiamiento y los privados y las ONG en la provisión y distribución.

4.2 Esta parte utilizó la experiencia derivada tanto de las 14 operaciones analizadas, como de la experiencia acumulada en el diseño e implementación de programas de préstamos sectoriales y cooperaciones técnicas en esta área para derivar las mejores prácticas, lecciones aprendidas y opciones de solución a los problemas encontrados para su posible extensión a los sectores sociales y las reformas del estado. En particular, especial énfasis se puso en esta sección en la consideración de aumentar la participación de entes descentralizados, del sector privado y de las ONGs en el lado de la oferta de estos servicios, así como de desarrollar nuevas instituciones para estos propósitos.

B. Resultados, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución

4.3 Cuando en un programa de reformas con un conjunto amplio de medidas que tienen importancias muy diferentes no se establecen claras prioridades ex-ante, ante el evento de no poder cumplir integralmente el programa, dichas prioridades tenderán a ser restablecidas durante la ejecución sobre la base de criterios o prioridades no necesariamente iguales a los que tenían los diseñadores de la operación. Adicionalmente, la experiencia de las 14 operaciones analizadas señala que cuando éstas abarcan un espectro amplio de políticas y agencias coejecutoras, son difíciles de coordinar y complejas de ejecutar como operaciones de rápido desembolso. Estas dificultades inherentes al diseño reducen la probabilidad de cumplimiento de las condicionalidades.

4.4 También la introducción de metas cuantitativas precisas puede ser importante como indicador más objetivo de la gestión del gobierno y como instrumento para manejar las presiones de los grupos de interés.

4.5 La experiencia asiática reciente ilustra claramente cómo un sector financiero pobremente regulado, supervisado y armonizado facilitó una mala asignación de altos niveles de ahorro nacional, reduciendo la eficiencia de la inversión y resultando incluso en una crisis macroeconómica y de confianza que ha afectado a todos los sectores de la Economía y de la Sociedad.

4.6 *En los préstamos sectoriales financieros, y aprovechando la experiencia de crisis recientes, se debe incluir y seguir de cerca los aspectos referentes a las normas, calidad y efectividad de regulación y supervisión bancaria, y de suministro y divulgación de la información financiera básica. Ambos orientados a mitigar los efectos de las asimetrías de información, eliminar una deficiente administración bancaria y evitar una liberalización financiera prematura.* En particular, se requiere evaluar cuidadosamente los incentivos existentes al interior del sector financiero y estudiar su compatibilidad con la necesidad de tener sistemas financieros sólidos. Estos son temas claves tanto a nivel macroeconómico como de eficiencia en la intermediación de recursos financieros si se quiere tener éxito en el programa de reformas y modernización financiera, disminuir los riesgos de reversión, y que una crisis financiera se convierta en una crisis sistémica al afectar el mercado de valores y la confianza de los inversionistas, y concluir, en última instancia, en una crisis económica. Por ello, es importante que los programas sectoriales financieros sean precisos en evaluar los incentivos existentes en el sector financiero y en asegurar una supervisión y regulación apropiada como apoyo a la liberalización de este sector, siguiendo las normas y recomendaciones de Basilea. Además, es recomendable que se siga muy de cerca el cumplimiento del programa, no sólo en su letra sino también en su espíritu.

4.7 *Un programa sectorial financiero no debería dejar fuera el tema del mercado de valores.* En el sectorial financiero de Perú sólo se tocó tangencialmente mediante la cooperación técnica a las AFP, y en el sectorial financiero de República Dominicana no se cubrió y se podría haber considerado como todo un componente, incluyendo temas tales como: licencias, emisión de valores, información básica requerida, normas sobre inversiones relacionadas, normas sobre información privilegiada y conflictos de intereses, normas contables y requisitos de auditoría, etc., lo que hubiera reforzado los otros componentes de las operaciones. Tampoco se incluyó el área de seguros y algunos temas específicos como la banca “off shore” y el riesgo por descalces o exposición a monedas extranjeras (“riesgo cambiario”), que han llevado a algunos países de la región a crisis bancarias desde los años 80. Como se indicó anteriormente, en el caso de Perú el tratamiento del mercado de valores se corrigió posteriormente con una operación del FOMIN. En caso de omisiones similares el Banco debería utilizar instrumentos iguales o similares a su disposición para atender ese tipo de insuficiencias en los programas sectoriales financieros.

4.8 Los gobiernos de Argentina y de Perú tuvieron experiencias destacables en cuanto a la forma de reestructurar la banca provincial y la banca sectorial de fomento estatal, respectivamente. El primero la privatizó y el segundo la eliminó, lo que iba más allá de lo establecido en el programa sectorial. En otros países en que se ha mantenido una banca sectorial de fomento estatal significativa, como en el caso de Nicaragua, se la ha visto renacer con incluso más vigor y después se decidió liquidarla o privatizarla por los problemas fiscales creados. En ese sentido *se recomienda que en futuros programas financieros se analicen las experiencias de diversos países y se considere las opciones de privatización, reducción, o eliminación de la banca de fomento sectorial estatal.* Nuevamente esta es un área donde se requiere invertir mucho más tiempo y recursos en estudiar, “vender,” y difundir (comunicar socialmente) una idea antes de preparar una operación final.

4.9 *En cuanto a las funciones de tesorería del sector público por parte de un banco provincial o estatal (por ejemplo, el Banco de la Nación de Perú), no es claro que sea indispensable, ya que podría ser reemplazado por la banca privada.* Aunque se reconoce que es un tema políticamente complejo, en eventuales programas sectoriales financieros debería explorarse la posibilidad de reducir o eliminar a la banca estatal si no logra prestar servicios eficientes y competitivos con la banca privada operando en sus mismas condiciones.

4.10 Las condicionalidades de los préstamos sectoriales referentes a las empresas de servicios públicos en países que experimentan significativos desequilibrios e indefiniciones (una deficiente estabilización, la indefinición del derecho de propiedad y la debilidad institucional del sistema judicial como en el caso de Nicaragua) *debieran ser menos ambiciosas y más centradas en instancias de formación de capital humano, para ir logrando así una masa crítica de personal suficiente, especialmente en los países de menor desarrollo relativo, para que al momento en que se vislumbren las condiciones básicas para privatizar, esté en condiciones de manejar el programa de privatizaciones, preparación de leyes sectoriales, y gestión y manejo de las actividades regulatorias y de supervisión.* Asimismo, tomando como

referencia el caso del Sectorial de Empresas de Servicios Públicos en Nicaragua (PPR-13/97), los énfasis de las condicionalidades, al menos inicialmente, se deberían poner en la reestructuración de las llamadas empresas-ministerios, en lo que se refiere a la separación de las funciones planificadoras, regulatorias y operativas, así como en lo concerniente al mejoramiento de la gestión, al ordenamiento financiero y a la fijación de una estructura tarifaria acorde a la realidad de costos que estas empresas de servicios públicos enfrentan.

4.11 En las áreas de servicios públicos, donde hay innumerables oportunidades para aumentar la competencia y mejorar la eficiencia y al mismo tiempo para retirar al estado de la producción y distribución de estos servicios, se requiere como etapa previa hacer una importante inversión en capacitar los equipos humanos encargados de la implementación de este tipo de reformas. Lo que se requiere aquí es un fortalecimiento de la formación de recursos humanos en la teoría y práctica de la regulación y supervisión de servicios públicos. Sin esta capacitación mínima se hace muy difícil entender la lógica y los beneficios que se pueden obtener de este tipo de reformas. Como corolario, las condicionalidades de los préstamos sectoriales referentes a las empresas de servicios públicos en países donde hay oportunidades para introducir reformas con grandes efectos en la mejora de la eficiencia y la equidad debieran tomar debida cuenta de la importancia de capacitar, en forma previa, los equipos humanos locales encargados de llevar adelante las reformas.

4.12 Uno de los problemas que se ha presentado en los préstamos sectoriales es que generalmente éstos conllevan desembolsos que no benefician directamente a las instituciones participantes, que a veces ni siquiera estuvieron informadas de las acciones que deberían adoptar para cumplir con las condicionalidades (ver por ejemplo, PPR-12/97, párrafo 3.77 y PPR-15/97, párrafo 3.27) o que no compartían los objetivos de las condicionalidades. *En casos en que no hay una relación directa entre el ente que tiene que hacer las reformas y los desembolsos, se debe invertir más en mejorar el entendimiento al interior del equipo de gobierno en cuanto al rol central que juegan los cambios de políticas e instituciones en la estrategia de desarrollo del país.* Para esto último puede ser necesario reforzar unidades de análisis y ejecución a nivel de los ministerios de Hacienda o Economía en los países respectivos que colaboren con las entidades participantes en el cumplimiento de las condicionalidades.

4.13 El Banco diseñó normas y procedimientos administrativos especiales, sencillos y ágiles, para los préstamos sectoriales para facilitar su rápido desembolso. Por ello, estas operaciones son fáciles de desembolsar, así como para realizarles los controles apropiados de contabilidad y los requisitos de auditoría, debido a que la documentación de apoyo para los desembolsos consistió en la comprobación de una lista de importaciones, la cual se eliminó posteriormente en 1998. La única dificultad especial que presentan es la verificación del cumplimiento de las condicionalidades, así como los requisitos de auditoría.

4.14 En cambio, las nuevas operaciones para reformas y modernización del estado y de los sectores sociales que también incluyen componentes de cumplimiento de condicionalidades de política y que en oportunidades acompañan a los procesos de reforma apoyados por sectoriales, se rigen, en general, por las normas y procedimientos de administración vigentes para las operaciones regulares del Banco. No obstante, algunas de ellas envuelven varios sectores, están muy focalizadas en grupos de bajos ingresos, y están orientadas a brindar nuevos servicios no tradicionales, que suelen ejecutarse por entidades públicas descentralizadas (por ejemplo municipios), ONG'S y entidades privadas. Por la naturaleza de los pequeños gastos que financian y del tipo de contratación de servicios que realizan, así como de sus ejecutores, envuelven dificultades especiales en cuanto a los comprobantes a presentar con las solicitudes de desembolsos, así como en los aspectos referentes a los registros de contabilidad y los requisitos de auditoría, y al apropiado control y supervisión de la ejecución operativa, técnica, financiera e institucional por el Banco.

PRINCIPALES RESULTADOS, LECCIONES APRENDIDAS Y OPCIONES DE SOLUCIÓN
SOBRE LAS MEJORES PRACTICAS PARA SECTORES ESPECÍFICOS

RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS	OPCIONES DE SOLUCIÓN
Cuando en un programa de reformas con un conjunto amplio de medidas que tienen importancia muy diferente no se establecen prioridades ex-ante claras y precisas, ante el evento de no poder cumplir integralmente el programa, dichas prioridades tenderán a ser restablecidas durante la ejecución sobre la base de criterios no necesariamente iguales a los que tenían los diseñadores de la operación.	Establecer procedimientos que permitan ponderar objetivamente el cumplimiento de las condicionalidades e implantación de las políticas en función del impacto esperado y grado de dificultad de su cumplimiento.
Algunos sectoriales financieros descuidaron áreas claves y no han incluido el tema del mercado de valores y seguros.	En los sectoriales financieros se debe incluir y seguir muy de cerca los aspectos referentes a las normas de regulación y supervisión bancaria y de suministro de información básica requerida. Incluir el área del mercado de valores, con temas tales como: emisión de valores, licencias, normas sobre inversiones relacionadas, información básica requerida y privilegiada; conflictos de intereses; normas contables y requisitos de auditoría.
No todos los préstamos sectoriales de empresas de servicios públicos han logrado sus objetivos generales de desarrollo.	(1) Concentrarse en las primeras etapas en la separación de las funciones de planificación, regulatorias y operativas, el mejoramiento de la gestión financiera y la fijación de una estructura tarifaria acorde con la realidad financiera de costos. (2) Formar personal capacitado para crear una masa crítica para el manejo de los procesos de privatización, preparación de leyes sectoriales, y de gestión y manejo de las actividades regulatorias y de supervisión.
Los desembolsos generalmente no se utilizaron en beneficio directo de las instituciones participantes en la implementación de las reformas. Incluso, en oportunidades faltó información a esas instituciones acerca de los objetivos inmediatos de las reformas y las acciones para el cumplimiento de las condicionalidades. El componente de compensación social de algunos préstamos sectoriales ha sido de tipo general.	(1) Invertir recursos en mejorar el entendimiento al interior del equipo de gobierno sobre el rol central que juegan los cambios de políticas e instituciones, especialmente para las entidades que deben soportar los costos de los ajustes y reformas. (2) Focalizar los mecanismos de compensación social en los programas de reforma facilitando la movilidad, capacitación y reubicación de los trabajadores directamente afectados, en lugar de atender esos problemas con programas generales de compensación social.
No siempre se ha tenido la oportuna disponibilidad de las asesorías o de los estudios imprescindibles de las cooperaciones técnicas para la buena ejecución de los préstamos sectoriales.	Flexibilizar las normas y procedimientos del Banco para la contratación de servicios de consultores individuales y de firmas consultoras.
Es necesario mantener un estricto control del gasto público y mejorar la asignación de los recursos dadas las restricciones fiscales existentes.	Establecer o fortalecer un sistema de evaluación social de proyectos y programas del sector público que permita analizar la conveniencia o no de realizar gastos de inversión y corrientes del sector público, así como monitorear la eficiencia con que estos gastos se ejecutan..
Se han presentado dificultades con los aspectos de liberalización comercial en algunos préstamos sectoriales de comercio exterior.	Las condicionalidades de las reformas comerciales se deberían enmarcar dentro de los tratados internacionales que el país receptor haya suscrito.

4.15 Los procedimientos regulares del Banco fueron diseñados para adquisiciones de bienes mayores o contratación de servicios de consultoría para hacer análisis complejos para entidades del sector público, y, generalmente, envuelven, al menos tres cotizaciones de precios aún para pequeñas adquisiciones y la consideración, de al menos 3 candidatos, para la contratación de servicios de consultores individuales. Estos procedimientos están orientados al control de los insumos adquiridos para generar los bienes y servicios financiados, y, a veces, resultan excesivos para estas nuevas operaciones y para los nuevos ejecutores, y deberán ser modificados y flexibilizados para mejorar la efectividad y calidad de ejecución de las mismas, cuyo énfasis debe ser principalmente los resultados obtenidos y las metas logradas en un contexto muy cambiante.

4.16 El Banco ha ido introduciendo cambios ocasionales, pero no sistemáticos, en algunas operaciones sociales y de modernización del estado, tales como: revisar todo el proceso de contratación de consultores ex-post, ya sea porque decidió hacerlo así después de revisar algunas contrataciones iniciales o porque decidió hacerlo desde el comienzo de las operaciones; emplear el Anexo D en los contratos o convenios de las operaciones para la contratación de ciertos servicios que no son estrictamente servicios de consultoría, lo cual simplifica notablemente la contratación de los mismos; emplear reglamentos operativos para establecer procedimientos ad-hoc de administración de operaciones; establecer registros simplificados para la presentación de desembolsos; contratar servicios profesionales para efectuar la supervisión de las operaciones; etc.

4.17 Evidentemente, si los sectoriales se desembolsan fácilmente y las operaciones de inversión en los sectores sociales se desembolsaron lentamente por las razones indicadas, el Banco podría paliar más eficazmente los efectos negativos de las reformas y tener una acción social más vigorosa simplificando los procedimientos de administración y ejecución de estas operaciones para agilizar su ejecución.

4.18 Se debe destacar positivamente el complemento de cooperaciones técnicas en el diseño de las operaciones para que se puedan ejecutar adecuadamente, en especial en los países de menor desarrollo relativo. Los objetivos específicos de las mismas han sido:

- a) brindar a los gobiernos el apoyo técnico requerido para el cumplimiento de las condiciones establecidas en la matriz de políticas;
- b) proveer los medios necesarios a nivel de asesorías, estudios y equipos para asegurar la eficaz implantación de dichas estrategias de políticas y reformas; y
- c) posibilitar la instrumentalización de los mecanismos operativos que permitan una eficiente y efectiva ejecución y seguimiento de las actividades previstas.

4.19 No obstante, debido a las demoras experimentadas en la ejecución de las cooperaciones técnicas, en general, *se debería flexibilizar las normas y los procedimientos del Banco para que la contratación de servicios de consultores individuales y de firmas consultoras, sea más ágil y oportuna.* Por ejemplo, que la revisión de cumplimiento de los procedimientos hasta ciertos montos se pueda realizar, con los debidos controles, ex-post para todo el proceso, tal como se ha venido haciendo ad-hoc en algunas operaciones recientemente y no ex-ante, paso por paso. La disponibilidad oportuna de las asesorías y estudios es imprescindible para la buena ejecución de los préstamos sectoriales, especialmente cuando el desembolso de los tramos posteriores depende de las cooperaciones técnicas paralelas (ver por ejemplo el PPR-14/97 del Programa Sectorial de Comercio y Finanzas a Nicaragua, párrafo 5.7).

4.20 En un periodo de estricto control del gasto público y de restricciones fiscales, *es necesario establecer o fortalecer un sistema de evaluación social de proyectos y programas del sector público en los países, que permita analizar la conveniencia o no de realizar gastos de inversión y corrientes del sector público* (PPR-11/97 y PPR-16/97). También se deberá realizar un estrecho monitoreo de los mismos para asegurar que se ejecuten eficaz y eficientemente.

4.21 *Sería más apropiado que el contenido de compensación social de un proyecto de reforma comercial, o sectorial en general, esté especialmente focalizado o relacionado con la facilitación de la movilidad, la capacitación y la reubicación de los trabajadores directamente afectados por el programa de reforma sectorial que con programas generales de compensación social.* Con el tipo de diseño propuesto se reducirían los costos sociales de las reformas,

como también los difíciles problemas de economía política que muchas veces dificultan su ejecución o resultan en que reformas prioritarias para el país terminen revirtiéndose.

4.22 Una lección general que surge del análisis de las reformas comerciales es que las condicionalidades se deben enmarcar dentro de los tratados internacionales que el país receptor haya suscrito. En los casos de México, Nicaragua y Uruguay, el tema arancelario se debe analizar a la luz de los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de Norte América, Mercado Común Centroamericano y MERCOSUR, respectivamente. Aunque estos acuerdos incluyen grados de protección con respecto a terceros países mayores que los que son óptimos para el país, al mismo tiempo es claro que contribuyen a una reducción en las barreras para-arancelarias y el nivel medio y dispersión de los aranceles. La etapa posterior para continuar avanzando hacia aranceles más bajos y parejos debiera hacerse aumentando la discusión a nivel regional sobre las bondades de aumentar la inserción de los acuerdos regionales a la economía mundial.

5

Administración, Seguimiento y Supervisión de las Operaciones

A. Objetivos

5.1 En esta parte se revisó el papel desempeñado por la Sede y las Representaciones y su interacción en el seguimiento (aprobación de las condicionalidades, dispensas, desdoblamiento de tramos) de las operaciones. También se examinaron las lecciones aprendidas y opciones de solución derivadas de su ejecución para futuras operaciones, tanto a través de los informes semestrales de progreso (ISDP) y los Informes de Terminación de Proyectos (PCRs), como de entrevistas que se realizaron con el personal del Banco y de los ejecutores.

B. Resultados, Lecciones Aprendidas y Opciones de Solución

5.2 En general la toma de decisiones de los préstamos sectoriales para aprobación de condicionalidades o solicitud de dispensas o el desdoblamiento de tramos se ha ejercido por la Sede y el seguimiento de las operaciones, especialmente el contacto con los coordinadores nacionales, ha descansado en las Representaciones. Las relaciones e interacción entre la Sede y las Representaciones, en lo que se refiere a la administración, seguimiento y supervisión de las operaciones de reforma sectorial ha mejorado y es más estrecha, a partir de la reorganización del Banco de septiembre de 1994, con la creación de las gerencias regionales. Así se mejoró la gestión de la ejecución y se superó la anterior dicotomía operativa donde los sectoriales dependían del Departamento de Planes y Programas, pero las Representaciones dependían del Departamento de Operaciones y en los aspectos técnicos del Departamento de Análisis de Proyectos. No obstante, *sería deseable que el Equipo de Proyecto, o la unidad técnica del Banco responsable por la operación, se mantuviera más vinculado al proyecto durante la ejecución de un sectorial, realizando misiones periódicas y que ejerza control de calidad de los informes de consultores, particularmente en préstamos complejos, que abarcan diversas áreas, como las de Reformas del Sector Público de Argentina y Colombia, el de Comercio de Perú o los de Inversiones de Argentina y Uruguay, en los cuales no se puede esperar que las Representaciones tengan la capacidad técnica apropiada.*

5.3 *Si bien el diseño de los sectoriales se genera en su gran mayoría en la Sede del Banco, se hace necesario que las Representaciones se involucren en mayor medida en el análisis y ejecución de los programas. Entre los participantes de algunos programas cofinanciados por el Banco Mundial, existe una mayor asociación en la ejecución de los programas con ese Banco Mundial, dejando la participación del BID más acotada a la función de financiamiento de los mismos (ver p.e. PPR-10/98, párrafo 21). Ciertamente, la necesidad de involucrar a las Representaciones en la ejecución de los programas pasaría también por aumentar la participación de ellas en el análisis de las operaciones, de tal forma que las Representaciones se sientan partícipes en todos los aspectos de los programas.*

5.4 *Hay algunos préstamos de rápido desembolso que no se ejecutan adecuadamente, porque cambiaron las condicionantes en que se basaron los diagnósticos (Inversiones de Uruguay y Financiero en la República Dominicana)*

o sencillamente se ejecutan con mucha lentitud, aunque constituyan una segunda etapa (cooperación técnica de Venezuela).

5.5 Es evidente que por la misma naturaleza de una operación sectorial, el coordinador juega un papel crítico para el buen desempeño del programa de reformas, por lo cual el Banco debería prestar atención especial a la selección de la persona y asignarle los recursos necesarios de apoyo.

5.6 *Para el caso de operaciones complejas, como lo han sido el Sectorial de Empresas de Servicios Públicos de Nicaragua (PPR-13/97) y los Sectoriales de Inversiones de Uruguay (PPR-14/97) y Argentina (PPR-14/98), o para el caso cuando cambia la situación inicial, como en el Sectorial Financiero de la República Dominicana, debiera considerarse la posibilidad de incorporar en el préstamo procedimientos que permitan ponderar objetivamente el cumplimiento parcial de las condicionalidades e implementación de las políticas en función del impacto esperado y del grado de dificultad de su cumplimiento, en ciertas ocasiones incluyendo el desdoblamiento del desembolso por condiciones cumplidas y no por tramos. Esto, en vez de proceder a aprobar o rechazar en su totalidad el desembolso de un tramo, u otorgando a veces dispensas para los tramos, aunque haya condiciones no cumplidas, las que terminan debilitando la credibilidad a las exigencias de las condicionalidades posteriores, con lo que se aumenta el riesgo moral, no sólo en esa operación sino en otros préstamos sectoriales, en el sentido de que los gobiernos podrían no cumplir con las condicionalidades estimando que el Banco no será exigente con todas ellas, y hasta probablemente, acudiendo en su ayuda si entran en problemas nuevamente. Esto sugiere que se considere la posibilidad de aplicar un sistema de desembolsos parciales según el grado de cumplimiento.*

PRINCIPALES RESULTADOS, LECCIONES APRENDIDAS Y OPCIONES DE SOLUCIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN, SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN DE LAS OPERACIONES SECTORIALES

RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS	OPCIONES DE SOLUCIÓN
En algunos préstamos sectoriales se han producido retrasos en los desembolsos de los tramos.	El equipo de proyecto o la unidad técnica del Banco deberán mantenerse activos en la ejecución de los sectoriales y realizar misiones periódicas que ejerzan control de calidad sobre los informes de los consultores, particularmente en préstamos complejos en los cuales no se puede esperar que las Representaciones tengan capacidad técnica apropiada.
En préstamos sectoriales complejos con varias áreas de políticas con grado de dificultad diversa, las prioridades se suelen redefinir durante la ejecución de la operación.	Incorporar procedimientos que permitan ponderar objetivamente el cumplimiento de las condicionalidades e implantación de políticas en función del impacto esperado y del grado de dificultad de su cumplimiento. Considerar desembolsos por condiciones cumplidas de las condicionalidades en vez de tramos en ciertas ocasiones.
En algunos préstamos sectoriales, se han presentado significativas reversiones de políticas económicas.	Establecer el plazo de las amortizaciones de los sectoriales ajustable de acuerdo al cumplimiento de las condicionalidades.
Algunas cooperaciones técnicas paralelas a los sectoriales que eran necesarias para los tramos posteriores, se han ejecutado lentamente debido a la utilización de los procedimientos vigentes del Banco de revisiones y aprobaciones paso a paso.	Flexibilizar y agilizar la utilización de las cooperaciones técnicas, revisando y aprobando todo el proceso ex-post y no paso a paso.
En general, los PCR se han preparado tardíamente y los ISPD no reflejan adecuadamente la ejecución de las operaciones.	Preparar los PCR dentro de los 90 días reglamentarios e ISPDs que reflejen el real grado de cumplimiento de las reformas propuestas, a fin de que el Banco pueda adoptar medidas pertinentes oportunamente.

5.7 Los sectoriales se han diseñado por tramos de desembolsos para alentar que un conjunto de medidas de reformas o cambios institucionales se adopten más o menos simultáneamente lograr así los efectos sinérgicos de los mismos. En general, si se adopta el conjunto de varias medidas simultáneamente significa más que la suma de las medidas individuales, ya que muchas de ellas se deben facilitar, reforzar mutuamente y lograr así mayores efectos. Además, en algunos casos concretos, la adopción de algunas medidas pueden ser precondiciones efectivas para otras. Sin embargo, cuando se presentan situaciones imprevistas que dificultan la adopción de una o más medidas, el proceso de reformas como un todo no se debe detener y debe continuar no supeditándose a esa limitación. Por ello, en algunos casos puede ser preferible desdoblar los tramos con base en ponderaciones objetivas en vez de otorgar dispensas por el problema de riesgo moral que éstas envuelven.

5.8 Con el sistema propuesto se reducen los costos de cualquier negociación ex-post entre el Banco y el ejecutor ante eventuales no cumplimientos de las condicionalidades menos importantes relativamente, o situaciones aparentemente contradictorias donde hay casos en donde los ejecutores cumplen con casi todas las condiciones y no se le dan dispensas ni aún el desdoblamiento de tramos (Sectorial de Inversión Privada en Uruguay o el Sectorial Financiero de la República Dominicana) y ejecutores que se le dan varias dispensas para condiciones no cumplidas apropiadamente (casos del Sectorial Financiero de Venezuela y del Sectorial de Empresas de Servicios Públicos en Nicaragua). Asimismo, un sistema del tipo propuesto requeriría de un estudio y acuerdo previo de la importancia de cada política y condicionalidad, lo que contribuiría a mejorar el diseño de la operación y a concentrarse más en los temas esenciales para lograr los objetivos de desarrollo del préstamo.

5.9 El tema de las salvaguardas para evitar reversiones no es fácil, pero existen distintas maneras de abordarlo. Por ejemplo, se podría establecer que el plazo de las amortizaciones a pagar por el préstamo sería acortado, y en consecuencia el monto de las amortizaciones aumentado, si es que a futuro se revirtieran políticas que en su momento formaban parte de las condicionalidades, o bien, que la elegibilidad para futuros préstamos se vería negativamente afectada para los países que hubieren hecho reversiones de política en materias que formaban parte de las condicionalidades de préstamos anteriores.

5.10 Otro de los problemas que se han presentado en los sectoriales es que mientras los préstamos se desembolsaban rápidamente si se cumplían ciertas condiciones, que en algunos casos sólo envolvían decisiones ejecutivas, las cooperaciones técnicas paralelas se ejecutaron más lentamente de lo previsto, ya que incluían la selección de consultores individuales y firmas consultoras siguiendo los procedimientos del Banco, que son demorados, pues requieren varios pasos de verificación y aprobación. *En el futuro, se deben flexibilizar dichos procedimientos para agilizar la utilización de las cooperaciones técnicas, por ejemplo, revisando y aprobando todo el proceso ex-post y no paso a paso, como se ha hecho selectivamente en algunas operaciones recientemente.* De lo contrario, los plazos de ejecución de las cooperaciones técnicas deben ser más realistas (ver por ejemplo párrafos 23 y 6.5 del PPR-10/97 y párrafo 17 del PPR-11/97).

5.11 Los Informes de Terminación de Proyecto (PCR), cuando se han preparado, se han hecho tardíamente y en general, al igual que los ISPD, por su estructura y contenido no han reflejado el verdadero grado de cumplimiento de las reformas propuestas, ni los significativos logros alcanzados por algunos programas, ni los problemas ni reversiones que se han dado en otros. En el futuro, tal cual sugirieron algunos representantes, y dada la importancia para la memoria institucional del Banco de los PCR de estas operaciones, *se deberían contratar evaluaciones independientes especializadas que se hagan dentro de los noventa días reglamentarios.* También dada la importancia de las reformas apoyadas, *se deberían realizar evaluaciones independientes especializadas intermedias y periódicas, detalladas y objetivas que le permitan a la Administración del Banco adoptar medidas pertinentes oportunamente* (PPR-10/97, párrafo 6.8), *para evitar situaciones como el Sectorial de Inversiones de Uruguay (PPR-11/97) y el Sectorial Financiero de la República Dominicana, donde se avanzó mucho en algunas condicionalidades del préstamo, pero no se desembolsó ningún recurso del tercer tramo, lo cual puede convertirse en un desaliento para las autoridades a continuar adoptando medidas.*

Apéndice

Marco Analítico para los Estudios: Estrategia de Desarrollo para una Economía Emergente

A. Estabilidad macroeconómica con inflaciones bajas y predecibles y un déficit en cuenta corriente sostenible

1. La estabilidad macroeconómica requiere de un equilibrio fiscal o de déficit fiscales sólo temporales que, debidamente descontados, se balanceen a través del tiempo con superávits fiscales. Las políticas monetarias cambiarias, en conjunto con la política fiscal, deben además ser conducentes a una tasa de inflación baja y pareja con un tipo de cambio real consistente con un déficit sostenible en la cuenta corriente de la balanza de pagos. La estabilidad se promueve también con un sistema financiero sólido (ver la sección D abajo).

B. Un sistema apropiado de incentivos que promueva una asignación más eficiente de los recursos

2. En una economía emergente, incentivos adecuados requieren, por el lado de los bienes y servicios no financieros, que los precios internos de los bienes transables (bienes que compiten con importaciones y bienes exportables) se asemejen a sus precios en los mercados internacionales y que los servicios de utilidad pública sean eficientes y que sus precios reflejen los costos marginales de producción. En particular, la integración a la economía mundial con la eliminación de las barreras no arancelarias y aranceles bajos y parejos, es la ruta a seguir para lograr incentivos adecuados y, a través de las señales entregadas por estos incentivos, elegir una estructura de producción y de consumo que le permita beneficiarse plenamente de las oportunidades que otorgan el intercambio y la especialización internacional.

3. De hecho, los países pequeños con regímenes de comercio muy distorsionados y mercados de bienes no-competitivos, tienen mucho que ganar a través del tiempo con la reducción de prácticas no competitivas y con la liberación del comercio. Estas ganancias van mucho más allá de las ventajas tradicionales de la especialización que permite el comercio internacional, e incluyen también ganancias de eficiencia a través del acceso a mejores insumos como también por la presión para innovar que se deriva de la competencia.

4. En el área de servicios no financieros, es necesario crear un marco regulador que promueva la competencia, la iniciativa privada y la eficiencia en sectores tales como las telecomunicaciones, electricidad, gas, agua y saneamiento, los puertos, los aeropuertos, y el transporte de carga y de pasajeros. Avances tecnológicos recientes y la creación de un marco regulatorio que promueva la competencia, permiten mejorar la eficiencia en estas áreas al mismo tiempo que permiten liberar al sector público para concentrar su actividad en áreas prioritarias donde tiene un rol central, como por ejemplo educación pre-primaria y salud primaria para los más pobres, nutrición para grupos críticos, una red de asistencia social focalizada, etc.

5. En los mercados de factores productivos se requiere liberalizar el mercado laboral para facilitar el ajuste de la economía y promover la creación de empleos, especialmente para los grupos laborales con poca calificación cuyas posibilidades de empleo se ven generalmente reducidas por prácticas laborales que limitan su ingreso al mercado del trabajo.

C. Una adecuada infraestructura física unida a una buena base de capital humano

6. Mejoras en la infraestructura y en la calidad del capital humano requieren de una profunda reestructuración del sector público, de manera de promover el ingreso de la iniciativa privada en estas áreas y para dar lugar a este tipo de gastos en el presupuesto público. En particular, se requiere reducir la participación del sector público en aquellas actividades que pueden ser desarrolladas por el sector privado en un marco de competencia. Algunos países han desarrollado esquemas que promueven la participación del sector privado en actividades que hasta ahora son llevadas a cabo sólo por el sector público. Chile y Argentina son los países que han avanzado más en esta dirección en América

Latina, incentivando la participación del sector privado en los servicios de utilidad pública (teléfonos, electricidad, gas, agua y saneamiento) y también en los servicios de educación, salud y seguridad social.

7. Estos países han avanzado también en promover la participación del sector privado en obras de infraestructura, desarrollando para este propósito un marco apropiado para permitir al sector privado invertir en dicha área.

D. Un sistema financiero eficiente y sólido

8. Lograr un sector financiero sólido requiere del desarrollo y fortalecimiento de instituciones encargadas de regular y supervisar a este sector. Estas instituciones tienen que tener la capacidad de evaluar la calidad y los riesgos de la cartera de activos de los bancos con un criterio dinámico, así como también deben tener la capacidad y el apoyo político para controlar prácticas de créditos relacionados, para exigir una capitalización adecuada a los bancos y para asegurar que instituciones que hayan perdido una parte importante de su capital, como para exacerbar problemas de riesgo moral o selección adversa, sean suspendidas o capitalizadas en forma expedita.

9. La integración a la economía mundial igualmente incluye los mercados internacionales de capitales, lo que también presenta retos y oportunidades. Una mayor integración a los mercados internacionales de capitales obliga a una mayor disciplina en la política monetaria y fiscal, permite diversificar los riesgos y proporciona financiamiento para una tasa de inversión mayor que la tasa de ahorro nacional. Sin embargo, también hay que estar conscientes que la integración a los mercados internacionales de capitales cambia radicalmente la efectividad de las políticas macroeconómicas y puede exacerbar problemas en los mercados financieros.

10. En sistemas de tipo de cambio fijo o prefijado, la integración a los mercados de capitales internacionales reduce significativamente la efectividad de la política monetaria, mientras que en sistemas de tipo de cambio flexible, aunque la efectividad de la política monetaria es alta, cambios en esta política tienen efectos importantes en el nivel y volatilidad del tipo de cambio nominal y real. Los efectos sobre el nivel del tipo de cambio real tienden, eso sí, a disiparse a través del tiempo.

11. Para maximizar los beneficios netos de la integración a los mercados internacionales de capitales, a través de un manejo macroeconómico prudente, se debe evitar que fuertes ingresos de capitales, al financiar aumentos en los niveles de consumo más que en los niveles de inversión, resulten en una caída de la tasa de ahorro interno, una aceleración de la inflación y una caída pronunciada e insostenible del tipo de cambio real, como sucedió en algunos países asiáticos en 1997-1998. De nuevo, la solidez del mercado financiero doméstico es un prerequisite para una inserción exitosa a los mercados internacionales de capitales y reducir la vulnerabilidad a los movimientos de capital.

12. La crisis de los países asiáticos resalta una vez más la importancia de tener un sistema financiero sólido, transparente y competitivo que sea la base que garantice tanto el mantenimiento de la estabilidad como también que actúe como mecanismo asignador eficiente de recursos.⁶

E. Mayores tasas de inversión y de ahorro nacional

13. Para lograr un aumento sostenible en la tasa de inversión, además de las políticas indicadas anteriormente, es necesario también conseguir aumentos sostenibles en las tasas de ahorro nacional. De hecho, es raro observar por periodos largos de tiempo que los países puedan financiar excesos de la tasa de inversión sobre la tasa de ahorro mayores a cuatro o cinco puntos del PIB. Las únicas excepciones a esta regla en los últimos 30 años han sido Corea y Singapur, países que en el periodo 1953-80 recibieron ingresos de capitales que alcanzaron un promedio anual cercano al 8 por ciento del PIB.

⁶ Esta crisis se ha caracterizado por tener sus raíces en sistemas financieros muy débiles que unido a un mejor acceso a financiamiento externo exacerbaron problemas de riesgo moral y selección adversa. El resultado de esto fue un boom inmobiliario y accionario que se desinfló rápidamente cuando la cartera vencida de los bancos creó grandes dudas sobre la capacidad de servir las deudas. Las crisis cambiarias fueron una consecuencia de la crisis desatada en los sistemas financieros (Ver IMF, 1997 y Krugman, 1998).

14. En cuanto a políticas para promover el ahorro nacional, la evidencia empírica sugiere que las tasas de ahorro privadas no son muy sensibles a las políticas y, en particular, a las tasas de interés reales. Sin embargo, las tasas de interés reales negativas probablemente desincentivan el ahorro, reduciendo la eficiencia de la intermediación financiera e incentivando la fuga de capitales. Si no hay filtraciones importantes por caída en el ahorro privado, una de las vías más seguras para aumentar el ahorro nacional es un aumento del ahorro público. De hecho, la evidencia empírica demuestra que el ahorro público puede y ha contribuido en forma importante a un aumento en el ahorro nacional, especialmente en las primeras etapas de un programa de desarrollo exitoso. Este tipo de resultado destaca nuevamente la importancia central del balance fiscal.⁷ Una vez que la economía comienza a crecer, se presenta un círculo virtuoso, ya que una mayor tasa de crecimiento debiera resultar en una mayor tasa de ahorro.

F. Un aparato institucional que promueva un marco estable y confiable de políticas para la inversión y que contribuya a aumentar la productividad de la economía como un todo

15. El aumento en la tasa y en la eficiencia de la inversión privada depende fundamentalmente de un ambiente macroeconómico estable y de reglas impositivas y derechos de propiedad claros y predecibles. También se requiere de un sector financiero bien capitalizado y sujeto a una regulación y supervisión adecuada y que, por su solvencia y eficiencia, sea capaz de canalizar en forma eficiente recursos financieros desde grupos con superávit netos de fondos hacia grupos demandantes netos de fondos. Para esto último, se requiere que existan los incentivos para que se desarrolle un sistema bancario y financiero con una capacidad para evaluar proyectos y medir su riesgo en forma adecuada. Sin embargo, hay que estar conscientes que con la introducción de un programa de ajuste, la estructura de incentivos cambia continuamente, lo cual introduce una gran incertidumbre con respecto a cuál va a ser la estructura permanente de incentivos. En estas circunstancias no es de sorprender que los inversionistas prefieran esperar hasta tener una idea más clara de la evolución probable de los precios relativos, antes de comprometer recursos de inversión. Esta respuesta lenta de la inversión es una característica muy común de la mayoría de los programas de ajuste y, especialmente en programas de reformas que comienzan (y a veces que terminan) con poca credibilidad; de allí la importancia de emprender programas de reformas con intenciones claras y en forma decidida.

16. En resumen, en esta nueva estrategia de desarrollo el estado tiene un rol central que corresponde a la creación de la institucionalidad que: garantice la estabilidad macroeconómica; facilite los aumentos de calidad y acceso tanto a la salud como a la educación pre-primaria y primaria para una mayor acumulación de capital humano de los más pobres; garantice la existencia de un marco regulatorio para la promoción de la competencia, tanto en servicios básicos como en la economía como un todo; contribuya a facilitar (y a desarrollar directamente cuando tiene un elemento de bien público) el desarrollo de la infraestructura básica; garantice el cumplimiento de los derechos de propiedad; y desarrolle e implemente políticas encaminadas a reducir la pobreza extrema.

17. Hay que tener siempre presente que los gobiernos son capaces de adoptar políticas que promuevan el crecimiento, así como también políticas que lo obstruyan. Los gobiernos pueden crear tanto efectos positivos de crecimiento emprendiendo actividades en las áreas identificadas en el párrafo anterior, como también pueden crear efectos negativos en el crecimiento y el bienestar malgastando fondos en proyectos sin ningún valor económico, en burocracias sobredimensionadas, y estableciendo impuestos y regulaciones que distorsionen las decisiones de ahorro e inversión.

18. Con la experiencia de la crisis de los países asiáticos, adquiere mayor validez el tipo de estrategia de desarrollo esbozada más arriba. La principal lección que se puede sacar de esta crisis, es la importancia de mantener un sistema de asignación de recursos de inversión basado en criterios de mercado y un sistema financiero bien supervisado y regulado, donde se controlen prácticas de créditos dirigidos y relacionados y se mantengan instituciones adecuadamente capitalizadas.

19. Un punto adicional a considerar al momento de diseñar los programas de apoyo a reformas es la necesidad de contar en el país receptor con un grupo técnico con la capacidad de evaluar el tipo de reformas que son más adecuadas para el país. Son ellos los que tienen que entender muy bien los efectos esperados de las reformas, para que sean capaces de ayudar al equipo político en la presentación de ellas a la población en general. De esta forma se obtendría

⁷ Para evidencia sobre este tema, ver Corbo y Schmidt-Hebbel (1991) y Masson et. al. (1995).

el compromiso de los involucrados en la implantación de las reformas, las sentirían como propias y contribuirían de esa manera a promocionarlas y a asegurar su continuidad. Para el logro de este fin sería recomendable implementar un programa de más largo plazo orientado al fortalecimiento de la formación de profesionales en áreas críticas de gobierno.

20. Los préstamos sectoriales en apoyo de reformas económicas tienen como objetivo final facilitar la introducción de cambios de políticas e instituciones en la dirección indicada más arriba, para permitirle al país que recibe el préstamo y la cooperación técnica avanzar en su estrategia de reformas para lograr un crecimiento sostenido que resultaría en una reducción de la pobreza.

Bibliografía

- Agénor, P. and Aizenman, J. *Macroeconomic Adjustment with Segmented Labor Markets*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, Inc. Working Paper Series, No. 4769, 1994.
- Banco Central de Reserva del Perú. *Boletín Mensual*. Lima, Perú: Banco Central de Reserva del Perú, varios.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Cómo Organizar con Exito los Servicios Sociales*, 1996. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC: BID, 1996.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina Tras una Década de Reformas*, 1997. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, DC: BID, 1997.
- Burki, S., and Edwards, S. *Latin America After Mexico: Quickening the Pace*. Washington, DC: The World Bank, 1995.
- Coeymans, J. E. *Evaluación del Programa de Reformas del Sector de Inversiones del Uruguay*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-11/97, octubre 1997.
- Coeymans, J. E. *Evaluación del Programa de Reformas del Sector de Inversiones de Argentina*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-14/98, diciembre 1998.
- Coloma, F. *Evaluación del Préstamo para la Reforma de Servicios Públicos a Nicaragua*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-13/97, octubre 1997.
- Coloma, F. *Evaluación Programa para la Reforma del Sector Público a Argentina*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-11/98, diciembre 1998.
- Corbo, V., Fischer, S. and Webb, S. *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*. Washington, DC: The World Bank, 1992.
- Corbo, V. and Fischer, S. "Structural Adjustment, Stabilization and Policy Reform: Domestic and International Finance". In Behrman, J. and Srinivasan, T.N. (Eds.). *Handbook of Development Economics*, Vol. 3. Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1995.
- Corbo, V., and Fischer, S. *Adjustment Programs and Bank Support: Rationale and Main Results*. Washington, DC: The World Bank Policy Research and External Affairs Working Paper No. 582, 1991.
- Corbo, V. *Report on Adjustment Lending II: Lessons for Eastern Europe*. Washington, DC: The World Bank Policy Research and External Affairs Working Paper No. 693, 1991.
- Corbo, V., and Hernández, L. *Macroeconomic Adjustment to Capital Inflows: Latin American Style versus East Asian Style*. Washington, DC: The World Bank Policy Research Working Paper No. 1377, 1994.
- Corbo, V., and Rojas, P. *World Bank Supported Adjustment Programs: Country Performance and Effectiveness*. Washington, DC: The World Bank Policy Research and External Affairs Working Paper No. 623, 1991.
- Corbo, V., and Schmidt-Hebbel, K. *Public Policies and Saving in Developing Countries*. Washington, DC: The World Bank Policy Research and External Affairs Working Paper No. 574, 1991.
- Corbo, V. *Development Strategies and Policies in Latin America*. San Francisco, CA: International Center for Economic Growth, Occasional Paper No. 22, 1992.

- Cornia, G., Jolly, R., and Stewart, F. *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- Davis, J. *Macroeconomic Adjustment: Policy Instruments and Issues*. Washington, DC: IMF Institute, 1992.
- Dean, J., Desai, S., and Riedel, J. *Trade Policy Reform in Developing Countries since 1985: A Review of the Evidence*. Washington, DC: The World Bank, Discussion Paper No. 267, 1994.
- Díaz, Carlos. *Evaluación del Préstamo Sectorial de Comercio y Finanzas a Nicaragua*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-14/97, octubre 1997.
- Easterly, W., Loayza, N., and Montiel, P. *Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?* Washington, DC: The World Bank Policy Research Working Paper No. 1708, 1997.
- Edwards, Gonzalo. *Evaluación del Préstamo del Programa Sectorial Agrícola a Nicaragua*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-16/97, octubre 1997.
- Edwards, S. *The Sequencing of Structural Adjustment and Stabilization*. Washington, DC: The World Bank Occasional Papers No. 34, 1993.
- FONCODES. *Notas 21 y 22*. Lima, Perú: FONCODES, octubre-diciembre 1996 y enero-marzo 1997.
- FONCODES. *Cinco Años*. Lima, Perú: FONCODES, 1996.
- General Agreement on Tariffs and Trade. *Trade Policy Review, Perú*, Vols I and II. Geneva: GATT, June 1994.
- Glewwe, P., and Hall, G. *Poverty and Inequality during Unorthodox Adjustment: The Case of Peru, 1985-1990*. Washington, DC: The World Bank, LSMS Working Paper No. 86, 1992.
- Goldsbrough, D., Coorey, S., and others. *Reinvigorating Growth in Developing Countries: Lessons from Adjustment Policies in Eight Economies*. Washington, DC: IMF, Occasional Paper No. 139, 1996.
- Hachette, D. *Evaluación del Préstamo para la Reforma Comercial de Perú*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-15/97, octubre 1997.
- Hachette, D. *Evaluación del Préstamo para un Programa de Ajuste del Sector Exportación a México*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-9/98, diciembre 1998.
- INDECOPI. *Preguntas sobre Dumping y Subvenciones*. Lima, Perú: INDECOPI, enero 1997.
- Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente. *Plan de Acción Forestal*. Managua, Nicaragua: IRENA, 1992.
- Inter-American Development Bank, Evaluation Office. *A Preliminary Overview of the IDB's Experience with Sector Lending: First Phase*. Washington, DC: IDB, EVO Working Paper RE-213/96, May 1996.
- International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, December 1997.
- Kumar, M., Samiei, H., and Bassett, S. *An Extended Scenario and Adjustment Model for Developing Countries*. Washington, DC: IMF Working Paper 93/73, 1993.
- Krugman, P. *Has the Adjustment Process Worked? Policy Analyses in International Economics*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1991.

Krugman, P. "What Happened in Asia", mimeo.

Lafay, J., and Lecaillon, J. *The Political Dimension of Economic Adjustment*. Paris, France: OECD Development Centre Studies, 1993.

Levine, R. *Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda*. Washington, DC: The World Bank Policy Research Working Paper No. 1678, 1996.

Levy, B. *The Design and Sequencing of Trade and Investment Policy Reform: An Institutional Analysis*. Washington, DC: The World Bank Policy Research and External Affairs Working Paper No. 419, 1990.

Lizano, E. *Los Costos del Ajuste*. San José, Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, 1992.

Obsfeld, M., "The Global Capital Market: Benefactor or Menace?", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, pp 9-30.

Organisation for Economic Cooperation and Development. *Progress in Structural Reform: An Overview*. Paris, France: OECD, 1992.

_____. *Assessing Structural Reform: Lessons for the Future*. Paris, France: OECD, 1994.

Paredes, C., and Sachs, J. *Peru's Path to Recovery: A Plan for Economic Stabilization and Growth*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1991.

Pomareda, Carlos. "La agricultura de Nicaragua: Situación y Recomendaciones para Acciones Prioritarias". En Schydlosky, Daniel (editor). Nicaragua: *Desafíos a la política económica en la transición democrática de gobierno*. Manuscrito a ser publicado, 1997.

Prom Perú. *Presentación Económica Roadshow Perú*. Lima, Perú: Prom Perú, 1997.

Ribe, H., Carvalho, S., and others. *How Adjustment Programs Can Help the Poor: The World Bank's Experience*. Washington, DC: World Bank Discussion Paper No. 71, 1990.

Rojas, Patricio. *Evaluación del Programa de Ajuste del Sector Financiero del Uruguay*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-10/97, octubre 1997.

Rojas, Patricio. *Evaluación del Programa Sectorial para la Privatización de los Bancos Provinciales de Argentina*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-10/98, diciembre 1998.

Rossini R. *Las medidas recientes de apertura comercial*. Lima, Perú: Moneda No. 33, marzo 1997.

Saavedra J. *Liberalización comercial e industria manufacturera*. Investigaciones Breves 2, Consorcio de Investigaciones Económicas, 1997.

Schandler, S., Rozwadowski, F., and others. *Economic Adjustment in Low-Income Countries: Experience Under the Enhanced Structural Adjustment Facility*. Washington, DC: IMF Occasional Paper No. 106, 1993.

_____. Bennett, A., and others. IMF Conditionality: Experience Under Stand-By and Extended Arrangements. Part I: Key Issues and Findings. Washington, DC: IMF Occasional Paper No. 128,

1995. _____. Carkovic, M., and others. IMF Conditionality: Experience Under Stand-By and Extended Arrangements. Part II: Background Papers. Washington, DC: IMF Occasional Paper No. 129, 1995.

Székely, Miguel y Londono, Juan Luis, Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los Noventas, Documento de Trabajo #352, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Strasma, John. "Conflictos de la Propiedad en Nicaragua, 1996". En Schydrowsky, Daniel (editor). *Nicaragua: Desafíos a la política económica en la transición democrática de gobierno*. Manuscrito a ser publicado, 1997.

Vergara, Rodrigo. *Evaluación del Préstamo de Promoción del Sector Financiero a Perú*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-12/97, octubre 1997.

Vergara, Rodrigo. *Evaluación del Préstamo de Reforma del Sector Financiero a República Dominicana*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-12/98, diciembre 1998.

Vergara, Rodrigo. *Evaluación del Préstamo de Ajuste del Sector Financiero a Venezuela*. Washington, DC: BID, Oficina de Evaluación, PPR-8/98, diciembre de 1998.

Wiesner, E. *From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation*. Washington, DC: The World Bank, Discussion Paper No. 214, 1993.

World Bank, Operations Evaluation Department. *Fiscal Management in Adjustment Lending*. Washington, DC: OED Précis No. 16040, 1996.

World Bank, Operations Evaluation Department. *Structural Adjustment and the Poor*. Washington, DC: OED Précis No. 96, 1995.

World Bank, Operations Evaluation Department. *Trade Policy Reforms under Adjustment Programs*. Washington, DC: The World Bank, 1992.