



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

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

RE-287

***SÍNTESIS DEL TRABAJO
DE OVE SOBRE LA ACCIÓN
DEL BANCO PARA
EL DESARROLLO DEL
SECTOR PRIVADO***



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 29 de Octubre de 2003.

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PRÓLOGO

I.	CONTEXTO DE LA ACCIÓN DEL BANCO PARA LA PROMOCIÓN DEL SECTOR PRIVADO	1
II.	ALGUNOS ELEMENTOS Y LECCIONES DE LAS EVALUACIONES DE OVE COMO POSIBLES INSUMOS PARA UNA ESTRATEGIA DEL SECTOR PRIVADO	11
A.	Diagnóstico Compartido.....	11
B.	Coordinación	12
C.	Desarrollo de Menú de Productos del Grupo Banco para el Desarrollo del Sector Privado	15
D.	Diálogo con el Sector Privado.....	15
E.	Marketing	15
F.	Evaluabilidad.....	16
G.	Capacidades Internas.....	17
III.	ELEMENTOS PARA LA RENOVACIÓN ESTRATÉGICA.....	18
A.	Herramental Estratégico del Banco	18
B.	Elementos para el Proceso de Definición Estratégica	20

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CII:	Corporación Interamericana de Inversiones
FOMIN:	Fondo Multilateral de Inversiones
ISI:	Sustitución de Importaciones
MOA:	Manufacturas de Origen Agropecuario
OECD:	Organization for Economic Cooperation and Development
OVE:	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAE:	Programas de Ajustes Estructurales
PRI:	Departamento del Sector Privado
PYME:	Pequeña y Mediana Empresa
RSG:	Reformas de Segunda Generación

PRÓLOGO

Este documento respondió a un pedido específico del Directorio Ejecutivo del Banco a la Oficina de Evaluación (OVE) en julio del 2003, con motivos del inicio de la preparación de una Estrategia para el Desarrollo del Sector Privado por parte de la Administración del Banco. Dando seguimiento a ese pedido del Directorio, este documento recopila, en una breve síntesis, los elementos principales derivados de las evaluaciones que OVE ha venido desarrollando en los últimos tres años en relación a la acción del Banco para el desarrollo del Sector Privado. El Informe no contiene nuevos elementos evaluativos y se enfoca en destilar los principales asuntos encontrados en trabajos previos de OVE en aspectos de índole estratégica, más allá de los aspectos derivados de impactos de la acción en temas específicos. En este sentido se tomó en consideración para la preparación de este documento los siguientes Informes de OVE:

- Evaluación Independiente de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), Informes CII/RE-1, CII/RE-2 y CII/RE-3 (2001-2003).
- Evaluación Independiente del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Informes MIF/GN-78, MIF/GN-78-1, MIF/GN-78-2 (Métodos Alternativos y Resolución de Disputas Comerciales), MIF/GN-78-3 (Microfinanzas), MIF/GN-78-4 (Reforma Financiera y Mercados de Capitales), MIF/GN-78-7 (Informe Asamblea de Gobernadores, 2003), MIF/GN-78-8 (Recursos Humanos y Mercados Laboral) y MIF/GN-78-9 (Participación Privada en Infraestructura) (2001-2003).
- Evaluación de la Acción del Banco y la Estrategia de la Pequeña y mediana Empresa (1990-2000), Informe RE-273 (2002).
- Informe de un Consultor Independiente sobre el Desarrollo y la Calidad Crediticia del Departamento del Sector Privado del Banco, Presentación en Reunión Informal del Directorio Ejecutivo CS-3292-5 (2000).

En el primer capítulo se hace una sintética reseña del contexto del sector privado en la década pasada y las principales tendencias observadas en los distintos trabajos de evaluación realizados. Esto es complementado en el segundo capítulo por una síntesis de los elementos en común recogidos en las evaluaciones del Grupo Banco arriba indicados, buscando aportar algunos elementos de contenido y lecciones que podrían ser de utilidad en la discusión de una estrategia para el desarrollo del sector privado. Por último se pasa un abreviada revista a una serie de atributos, que surgen de la revisión efectuada en los trabajos de evaluación y análisis de mejores prácticas de planeamiento estratégico, con miras a aportar algunos elementos metodología y estructura de una estrategia que puede convertirse en un instrumento efectivo de guía y apoyo gestión del Banco para impulsar el desarrollo del Sector Privado en los próximos años.

I. CONTEXTO DE LA ACCIÓN DEL BANCO PARA LA PROMOCIÓN DEL SECTOR PRIVADO

- 1.1 Durante los 1990s se genera un nuevo entorno para el desarrollo del sector privado en la región impulsado por:
- la apertura comercial buscando promover el aumento del intercambio comercial entre los países y estimular la competencia
 - la desregulación y apertura financiera, con miras a facilitar la integración, el desarrollo de nuevos productos, y el crecimiento de los flujos de dinero con una mayor interdependencia de los mercados financieros
 - la reducción en la participación del Estado en las economías mediante la privatización, desregulación y desmonopolización de actividades, abriendo nuevas oportunidades para la provisión privada de servicios e integrando a la economía no estatal ex-empleados de las empresas públicas.
 - el desarrollo de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, potencializado por la diseminación de la Internet, permitiendo acortar distancias, bajar costos y acelerar los procesos de negocios
 - la apertura y auge de la inversión extranjera directa, donde las empresas salen agresivamente a la búsqueda de nuevas oportunidades en el comercio y la provisión de servicios
 - la tendencia hacia la especialización competitiva, que obligando a las empresas más grandes a concentrarse en sus funciones claves y tercerizar o salirse de temas que no hacen a la esencia de su negocio que constituyen servicios de apoyo
 - los cambios en las modalidades de consumo y estilos de vida, que promueven nuevas formas de hacer negocios y generan nuevas modalidades de servicios
 - las modificaciones en la dinámica del mercado de trabajo, buscando facilitar una mayor movilidad laboral y generando un menor costo de oportunidad para que muchas personas se vean estimuladas a lanzar actividades empresariales.
- 1.2 Estos cambios tienen como marco la aplicación, desde inicio de la década pasada, de un modelo macroeconómico que tuvo como principales logros la reducción de la inflación y aumento de las exportaciones. Este modelo macroeconómico se institucionalizó bajo un grupo de recomendaciones que se difundieron bajo el nombre de “Consenso de Washington”. Estas recomendaciones se aplicaron mediante Programas de Ajustes Estructurales (PAE) que condujeron a la adopción de reformas orientadas al mercado y a una menor intervención estatal en las economías nacionales.

- 1.3 Este proceso de reforma instó a las autoridades de los países de la región a promover un cambio estratégico en su política industrial, que modificó las prácticas relacionadas al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en particular la protección arancelaria y los subsidios, que habían dominado la política macroeconómica desde la post-guerra.
- 1.4 A este modelo económico aplicado se le atribuyen dos éxitos notables: la reducción de la inflación y un aumento en las exportaciones. En cuanto a la inflación, la misma pasó de un promedio anual del 400% en la década de los 80s al 170% en los 90s, con una tendencia decreciente para finales de la década, culminando con un guarismo de menos del 10% en el 2000. Cabe señalar que estas políticas de estabilización estuvieron basadas en gran medida en intervenciones en el tipo de cambio, logrando reducirla mediante las entradas de capital, con consiguientes apreciaciones en la moneda y oscilaciones de los tipos de cambio, junto con los tipos de interés elevados necesarios para atraer al capital extranjero¹.
- 1.5 En segundo lugar, la aplicación del modelo logró un importante incremento de las exportaciones. Como resultado de la liberalización del mercado y a pesar de la apreciación de las tasas de intercambio (resultado de la liberalización financiera y de flujo de capitales), el volumen de exportaciones creció cerca del 9% anual desde principio de los noventa, una tasa 4 veces mayor a la del período de post-guerra bajo el tutelaje del ISI (1945-80). Sin embargo la balanza comercial se deterioró porque el aumento en las importaciones fue aún mayor, derivado del aumento en el poder de compra producto del rápido proceso de reducción inflacionaria y potenciado por la liberalización comercial y del sector financiero.

Tabla 1.1: Evolución Económica de Latinoamérica y el Caribe - Tasas de Crecimiento Anual (en porcentajes)

INDICES	1945-1980	1980-1990	1990-2000	2000
Tasa Anual de Inflación	20	400	170	9.2
Tasa de Crecimiento de las Exportaciones	2.1	4.4	9.4	11.1
Tasa de Crecimiento de las Importaciones	5.9	-0.8	12.8	12.3
Tasa de Crecimiento de PBN	5.6	1.2	3.3	4.3
Tasa de Crecimiento del Producto per capita	3.1	-1.8	1.6	2.2
Crecimiento de la productividad	3.1	-1.8	1.0 ²	N/A

Fuente: *Serie Desarrollo Productivo 103*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL-UN) Santiago de Chile, Julio 2001.

- 1.6 Sin embargo, los resultados en términos de crecimiento, competitividad y productividad fueron modestos. El crecimiento económico en los noventa promedió los 3,3% por año, por encima del promedio de los ochenta, pero muy por debajo de los del período ISI e inferior al 7,5% promedio anual de crecimiento de los Tigres Asiáticos. Mas aún, la tasa de productividad laboral en

¹ Trade and Development Report, UNCTAD, 2003.

² El porcentaje corresponde al período 1990-1998.

la región creció a un ritmo lento de 1% anual, menos del tercio de la tasa del período ISI.

- 1.7 Uno de los aspectos más llamativos dentro de este desempeño que no colmó las expectativas podría vincularse a tendencias de largo plazo en la formación de capital como porcentaje del PBI. En la región se observó una marcada caída en la acumulación de capital en los 1980s. Esta caída no fue superada con la recuperación iniciada a finales de esa década, impulsada por la inversión privada y la atracción de Inversión Extranjera Directa a la región, pero que no pudo ser sostenida por los efectos de la crisis asiática a partir de 1998. El régimen de acumulación de inversión osciló en el 20%³, por debajo del nivel necesario para compatibilizarse con tasas de crecimiento económico robustas. Más preocupante aún es el hecho de que en las últimas cuatro décadas indicarían un debilitamiento de la efectividad de la inversión en los períodos posteriores a las crisis de deuda. A pesar de las reformas de la década pasada, destinadas a mejorar la asignación y el uso de los recursos, cada punto porcentual de incremento en la formación bruta de capital estuvo asociado con un más lento crecimiento en los 1990s que en los 1960s y 1970s⁴.
- 1.8 Tres crisis bancarias y financieras singularizaron a la década de los 1990s y suscitaron importantes consecuencias para el desarrollo de los mercados financieros. La primera fue la denominada “efecto tequila”, que comenzó con la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994. La segunda crisis fue la de Asia oriental y Rusia, que comenzó en 1997-98. Finalmente, en 2000-2002, asistimos nuevamente a una crisis bancaria y financiera; esta vez en Argentina y expandiéndose a Paraguay y Uruguay.
- 1.9 La reexaminación de los paradigmas estándares concernientes a la estabilidad económica indica que, en el entendimiento de la volatilidad, los modelos utilizados han otorgado escasa o nula importancia a variables relacionadas al sector financiero y al mercado de capitales. Algunos trabajos empíricos indican que las variables financieras explican en gran medida la variabilidad y la probabilidad de una caída en el ciclo económico⁵. Coincidentemente recientes investigaciones destacan que las políticas de estabilización, definidas como prudencia fiscal y política monetaria sólida, no aseguran ni siquiera la estabilidad, en la medida que cambios repentinos en el sentimiento de los inversores puede, mediante una cuenta de capitales abierta, llevar a salidas masivas de capital dejando en el camino un gran desorden económico⁶. Asimismo se observa que

³ Las tendencias a nivel de país confirman esta cifra, aunque con variaciones.

⁴ De acuerdo a algunos estudios recientes de la UNCTAD, un fuerte relacionamiento entre importaciones de maquinaria y PIB, y un incremento en los porcentajes de inversión y el PIB constituyen un círculo virtuoso en la dinámica de inversión de los países asiáticos. En América Latina estos trabajos frecuentemente asocian mayor inversión a sectores en categorías tales como construcción y vivienda, junto a una fuerte caída en inversión en infraestructura pública.

⁵ Eastery, William et al, “Shaken and Stirred: Explaining Growth Volatility”, The World Bank, 2000.

⁶ Stiglitz, Joseph, “Development Policies in a World of Globalization”, documento presentado en el Seminario “New International Trends for Economic Development” organizado por el BNDES, Brasil, 2002.

esto puede ocurrir en países con moderado grado de desarrollo institucional, pero más especialmente en aquellos países con regulación financiera débil y sin redes de protección social. La liberalización del mercado de capitales, con una secuenciación incorrecta y hecha en forma prematura, según muestran algunas de las experiencias de la región, pueden llevar a exponer a los países a altos niveles de riesgo sin retornos.

1.10 Estas crisis obligaron a partir de mediados de la década pasada a profundizar el programa de reformas a través de lo que hoy se conoce como “Reformas de Segunda Generación” (RSG)⁷, que si bien no modifican los grandes lineamientos de los PAE a nivel macro-económico, los complementan poniendo más énfasis en los niveles meso y micro-económicos, como así también en la participación limitada del Estado para promover el desarrollo empresarial.

1.11 La siguiente tabla compara las características de estos modelos de desarrollo económico en términos de sus objetivos, herramientas, supuestos y políticas típicas.

Tabla 1.2: Comparación de Modelos de Desarrollo Económico

Modelos	Sustitución de Importaciones (ISI)	Programa de Ajustes Estructurales (PAE) “Nuevo Modelo Económico”	Reformas de Segunda Generación (RSG)
Objetivo Estratégico	<i>Independencia de mercados externos</i>	<i>Estabilidad Macroeconómica</i>	<i>Mejora de Competitividad</i>
Mecanismo de Asignación de Recursos	<i>Intervención gubernamental</i>	<i>Libre mercado</i>	<i>Libre mercado con intervención gubernamental selectiva</i>
Motor del Desarrollo	<i>Sector Público</i>	<i>Sector Privado</i>	<i>Esfuerzo coordinado de los sectores público y privado.</i>
Políticas Macroeconómicas Típicas	<i>Concepto de interés público relacionado a bienes y servicio Gobiernos fuertes con participación en la producción de bienes y servicio Tendencia al control nacional de los factores de producción Controles de precios, tasas de cambio e interés Política industrial: Políticas verticales (promoción de sectores con altas ventajas</i>	<i>Políticas de Ajuste Estructural: Disciplina fiscal Libre Comercio Liberación de precios y tasas de interés Privatizaciones Liberalización de las inversiones directas Eliminación de subsidios Reafirmación de los derechos de propiedad privada y protección de la inversión privada</i>	<i>Cambio de énfasis de una política industrial a una política basada en la competitividad. Construye sobre las reformas macro establecidas por el modelo PAE, pero profundiza acciones en los niveles meso y micro económicos. A nivel meso-económico, se promueve el fortalecimiento de los mercados de factores críticos para la competitividad. Políticas para mejorar el mercado de factores incluyen: aumento del ahorro público y privado, asegurar la</i>

⁷ Las Reformas de Segunda Generación no solo incluyen un cambio de dirección en la política industrial, sino también en otros sectores tales como la Salud, la Educación y un renovado énfasis en los programas de reducción de la pobreza.

Modelos	Sustitución de Importaciones (ISI)	Programa de Ajustes Estructurales (PAE) “Nuevo Modelo Económico”	Reformas de Segunda Generación (RSG)
	<i>comparativas considerados de alta prioridad)</i> <i>Sectores preferenciales beneficiados con (a) protección tarifaria y cuotas a la importación, (b) créditos preferenciales, (c) compras y ventas al sector público.</i> <i>Políticas horizontales (complementarias a las políticas verticales): financiamiento a la capacitación, crédito preferencial para PYMEs, política de promoción de tecnológica e investigación orientada por la oferta.</i>	<i>Cambio de énfasis en la política industrial: eliminación de políticas verticales, apoyo a las políticas horizontales (capacitación y crédito para PYMEs) pero con recursos limitados.</i> <i>Cambio de énfasis de la política de promoción tecnológica, orientada por la demanda y mas relevante al sector privado.</i>	<i>colocación de los ahorros en inversión (mejorar el sistema de intermediación financiera), inversión en capital humano como motor del crecimiento, reforma del mercado laboral para aumentar la productividad laboral, énfasis en una política de comercio.</i> <i>A nivel microeconómico, promueven un aumento de la productividad de las empresas, en sectores identificados como de alto potencial competitivo, vía asistencia en la identificación de tecnologías y promoción de licencias, así como también la identificación de tecnologías prácticas mejor adaptadas a las condiciones locales, su transferencia, adaptación, asimilación y difusión en la economía.</i>

Fuente: World Development Vol. 28 No.9 pp 1703-1717, 2000. Policy Directions for the New Economic Modeling Latin America. Joseph Ramos, University of Santiago, Chile

- 1.12 El modesto crecimiento en América Latina y el Caribe se debe tanto al bajo ritmo de acumulación de los factores productivos como a la escasa productividad de la economía. En este contexto, la respuesta de las empresas a las reformas estructurales fue desigual. Por un lado, las actividades privatizadas (servicios públicos y servicios financieros) fueron los sectores que respondieron más positivamente a las reformas estructurales en términos de productividad y crecimiento. En estas actividades se destaca la presencia de empresas transnacionales y conglomerados domésticos, al igual que en el sector minorista (i.e. supermercados y grandes almacenes). Estas empresas de mayor porte pudieron aprovechar en forma efectiva las ventajas que le ofrecía la región para expandir sus negocios con la apertura de los mercados, con un entorno más estable en materia inflacionaria y un aumento en poder de compra impulsado por la apreciación del tipo de cambio.
- 1.13 En el proceso de reforma de la infraestructura, varios países iniciaron el fraccionamiento de sus servicios estatales y la venta de intereses en las nuevas compañías o el otorgamiento de concesiones para el suministro de servicios, al sector privado. Esos cambios progresaron rápidamente en los sectores de telecomunicaciones, energía y gas, pero han sido más pausados en lo que concierne al agua, saneamiento y carreteras. Al mismo tiempo, a fin de conservar los magros fondos públicos, se abrieron a la inversión privada proyectos de infraestructura nuevos en todos los sectores, la mayoría de ellos mediante los

arreglos de construcción, operación y transferencia o de construcción, operación y propiedad. Además, se usó un sistema de pago por uso para el mejoramiento de carreteras financiado por el sector privado, que habilitó cierta recuperación de las inversiones mediante el cobro de peajes. Un arreglo similar se puso en práctica para la construcción de nuevas plantas de generación de energía, líneas de transmisión, gasoductos, plantas de tratamiento de aguas residuales y otras instalaciones.

- 1.14 Para abrir cauce al nuevo modelo institucional, en casi todos los países fue necesaria la reforma de la legislación sectorial y la promulgación de nuevos marcos regulatorios e institucionales. Las leyes necesarias tenían dos finalidades, a saber: la habilitación de la participación privada en sectores que habían sido monopolio de las empresas de servicios estatales o que habían sido consagrados por ley como dominio exclusivo del sector público, y el establecimiento de nuevos principios que guiaran el desenvolvimiento del sector privado y el marco reglamentario para las nuevas actividades privadas. En términos generales, los sectores de telecomunicaciones y electricidad exhiben los progresos mas destacados en materia de reforma regulatoria de acuerdo con el modelo impulsado, contando mas de la mitad de los países con una ley sectorial específica y otra cuarta parte con una ley multisectorial que atiende a estos sectores. No obstante en la práctica, la ejecución tropezó con dificultades generalizadas para la obtención y el mantenimiento de la independencia de las entidades reguladoras.
- 1.15 Pese a ciertos efectos positivos en materia de cobertura, calidad y equilibrio fiscal, en la región se percibe un grado creciente de desaprobación del público respecto del proceso de privatización, que en 2001 alcanzó un promedio de 64% para toda la región, con índices de hasta 78% in Argentina y Colombia⁸. El público reconoce, en gran medida, que han mejorado la calidad y la cantidad de los servicios, pero la insatisfacción se concentra principalmente en los incrementos de las tarifas, que pueden afectar la competitividad empresarial, y las dificultades de los usuarios de bajos ingresos para absorberlos, los despidos de trabajadores de las empresas que prestan los servicios, la noción de que éstas perciben ganancias excesivas y la corrupción en las privatizaciones. Además, la recesión, la crisis bancaria y la caída de los mercados financieros han seguido de cerca al proceso de reforma y, a juicio de la población, pueden estar vinculadas con la misma. Algunos investigadores⁹ destacan que el hecho de haber ofrecido limitada atención a las dimensiones políticas y sociales fue una de las grandes falencias del proceso.
- 1.16 Uno de los sectores que tuvo una respuesta favorable fue la industria manufacturera, con un aumento en el volumen de exportaciones, en la medida que los mercados externos ofrecían posibilidades a través de los procesos de integración. No obstante las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) tuvieron serias dificultades, a pesar de fuertes inversiones en cambio tecnológico,

⁸ La fuente de estos datos es Latinbarómetro.

⁹ Stiglitz, 2002

enfrentando caídas de precios, encarecimiento de costos internos, principalmente derivados de la apreciación del tipo de cambio, y barreras de acceso en mercados distorsionados, con esquemas de protección en los países desarrollados.

- 1.17 A nivel industrial, la productividad general cayó o se mantuvo estancada, con la excepción de México que tuvo un leve ascenso, observándose solamente mejoras como resultado de recorte de planillas más que de la inversión realizada¹⁰. En la mayor parte de la región, la debilidad de la inversión frenó el crecimiento de la productividad y el progreso tecnológico. La rápida apertura a la competencia internacional y a la entrada de Inversión Extranjera Directa contribuyó a modificar la estructura de la producción, en detrimento de los sectores con un mayor potencial para el crecimiento de la productividad, a favor de los que producen o transforman recursos naturales. La demanda de trabajo también cayó con el aumento de inversiones de capital en las industrias de manufacturas vinculadas a los recursos naturales. En varios países se observó una caída particularmente acentuada de la productividad en sectores tradicionalmente intensivos en trabajo, tales como el complejo de la industria textil. Mientras tanto, en las industrias en que hubo incremento en las inversiones por una integración a “clusters” de producción internacionales se encontró un aumento en el contenido tecnológico. Por otra parte, en los sectores intensivos en investigación se ensanchó considerablemente la brecha de productividad con respecto a los países más avanzados.
- 1.18 Es sorprendente que en un período de cambio tecnológico acelerado como fueron los años noventa, cuando las oportunidades de producción y comercio se expandieron en forma dinámica, se observe una disminución generalizada de los niveles de productividad. Esto se explicaría por una ampliación en la brecha de productividad entre los países más desarrollados y los países pobres. En la región se reproduce este mismo hecho, ampliándose la brecha de productividad entre los países de la región, en donde solamente algunos países tuvieron aumentos en la productividad, notablemente Chile, Argentina y Uruguay, en tanto que en el resto la ganancia de productividad fue negativa¹¹.
- 1.19 Los resultados comentados anteriormente tanto a nivel de país como industrial se apreciaron con mayor fuerza aún a nivel de las PYME¹², segmento empresarial con la mayor importancia en la economía, las cuales enfrentaron dificultades para poder aprovechar las ventajas que ofrecía el nuevo entorno. La gran mayoría de estas empresas quedaron atrapadas en condiciones que les imponían un doble perjuicio: por un lado, un aumento de los costos internos y por el otro, un

¹⁰ Trade and Development Report, UNCTAD, 2003

¹¹ Competitividad – El Motor del Crecimiento, IPES 2001, Banco Interamericano de Desarrollo

¹² En este documento, de manera consistente en como lo ha venido haciendo el propio Grupo Banco en los países, se ha adoptado una definición flexible de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME). Tal flexibilidad se justifica en razón de la imposibilidad de aislar los efectos de las acciones del Banco hacia el sector empresarial en general, así como por los distintos límites que separan las microempresas (ej. Más de 10 empleados, volumen de facturación superior a US\$150.000.) y las grandes (ej. Más de 150 empleados, más de US\$20 millones de facturación) en los distintos países de la región.

deterioro de los precios internos y externos para sus productos. Los costos internos se escalaron en términos relativos, por ejemplo con el dólar estadounidense, acompañando la valorización de las monedas locales. Asimismo, las posibilidades de sostener el precio de sus bienes y servicios se veían debilitadas, con un deterioro significativo en los términos de intercambio. La competencia en los mercados internos aumentó fuertemente con la apertura comercial y la masiva de sustitutos importados para los bienes transables y una mayor concentración del poder de compra en las grandes empresas y distribuidores. Mientras tanto, en los mercados externos, las dificultades de acceso y las distorsiones de precios continuaron afectando con productos MOA, los cuales todavía forman una parte fundamental de las exportaciones permanentes de la región.

- 1.20 Cabe destacar que las PYME carecían de la acumulación de capital o la capacidad de endeudamiento que les posibilitara el acceso a inversión a largo plazo. La alta tasa de nacimiento y mortalidad estructural las hacía improbables sujetos de crédito a largo plazo, además de tener dificultades de acceso a una serie de factores críticos para su desarrollo competitivo (i.e. tecnología, recursos humanos calificados). Asimismo, las PYME enfrentaron la competencia de millones de trabajadores, desplazados por los aumentos de productividad de las grandes empresas públicas y privadas, que se convirtieron forzosamente en “empresarios”, pero escasamente operaron bajo esquemas formales desde el punto de vista fiscal y laboral. Adicionalmente, la necesidad de equilibrar las finanzas públicas, reforzó aun más la presión fiscal sobre las empresas formalmente constituidas, agregando un incentivo más para la no-formalización.
- 1.21 Estos resultados pusieron de manifiesto que para mejorar las respuestas favorables del sector productivo a las reformas estructurales, se requería poner mayor énfasis en los niveles meso y micro-económicos para promover la productividad y competitividad de las empresas locales. Esta necesidad fue inicialmente captada a mediados de los años noventa, cuando hubo un comienzo de un cambio apreciable en las políticas económicas, introduciendo las RSG, comenzando a percibirse cada vez más claramente en los centros de decisión que las reformas de PAE no estaban dando los resultados prometidos.
- 1.22 En ese momento comienzan a explorarse “nuevas políticas de competitividad”, sin menoscabar la importancia la estabilidad macroeconómica, que se percibe ya a esa altura como condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento de la inversión y la modernización industrial. Estas políticas buscan mejorar la capacidad competir de los productos nacionales en el mercado mundial y corregir las insuficiencias del mercado suministrando bienes públicos, utilizando la intervención gubernamental para estimular la oferta de bienes con externalidades positivas. Algunos trabajos recientes, que buscan ilustrar sobre las oportunidades de apoyo al sector privado con políticas que estimulen la competitividad, destacan el aporte por externalidades que cumplen los emprendedores que “descubren” en un país una forma competitiva de producción de un bien existente en el mercado mundial. Estos trabajos ponen en paralelo el rol de los emprendedores en países

en desarrollo con el rol de los inventores en economías maduras, pero sujetos a una fuerte competencia por la limitada apropiabilidad de la innovación¹³.

- 1.23 Los desafíos en la búsqueda de la competitividad son muchos y los esfuerzos en la mayoría de los países aún insuficientes. Según la visión de los empresarios¹⁴, en la región el crédito para las empresas es escaso y costoso, hay excesivos impuestos y regulaciones, la política económica y la normativa legal son todavía inestables. A pesar del progreso hacia la estabilización macroeconómica que se observa en los datos, la inflación continúa siendo percibida como un obstáculo en el mundo empresarial. A ello, en algunos países, se suman los problemas de delincuencia, corrupción y deficiencias importantes de infraestructura que obstaculizan el desarrollo de los negocios y limitan la productividad. Según las opiniones de los empresarios, los mayores obstáculos para el funcionamiento y la expansión empresarial son los que tienen que ver con el financiamiento y el marco regulatorio. Sigue en importancia el exceso de impuestos y regulaciones, la inestabilidad política, y en menor medida la inflación y el tipo de cambio.
- 1.24 Las mejoras en las condiciones directas que afectan la operación de negocios es clave a la hora de promover el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales. Un estudio reciente de la OECD¹⁵ para un conjunto amplio de países y para diferentes períodos de tiempo concluye en forma consistente en que los incrementos en la actividad emprendedora tienden a resultar con posterioridad en mayor crecimiento económico y reducción en el desempleo. Coincidentemente, el Global Entrepreneurship Monitor¹⁶, uno de los esfuerzos más amplios y profundos en un estudio permanente de la empresarialidad en 29 países de todo el mundo, por varios años ha encontrado una asociación estadísticamente significativa entre actividad emprendedora y crecimiento económico nacional.
- 1.25 El desarrollo del sector privado, en un clima propicio para la generación de negocios, es cada vez más importante para la dinamización del crecimiento y el empleo en la región. Su destino está profundamente entrelazado a superar barreras específicas que afectan a la competitividad a nivel de costos de operación de negocios y desarrollo de las ventajas competitivas para poder competir con mayor suceso en los mercados mundiales. Esto implica la necesidad de una estrecha colaboración entre el sector público y privado, aunados con sectores académicos, investigación y trabajadores con miras a lograr soluciones específicas a nivel de países, territorios, y/o sectores. Esta búsqueda de un entorno social

¹³ Ricardo Hausmann y Dani Rodrik, "Economic Development as Self Discovery", National Bureau of Economic Research, 2002.

¹⁴ Una encuesta de ambiente empresarial realizada por el Banco Mundial conjuntamente con el BID en 1999-2000. Otros estudios y trabajos que monitorean necesidades de empresarios en la región, aunque en distinto orden de importancia, coinciden en el mismo grupo de necesidades básicas que se destacan en esta encuesta referenciada.

¹⁵ David Audretsch et al, "Linking Entrepreneurship to Growth", OECD STI Working Paper, 2001/2

¹⁶ Global Entrepreneurship Monitor es un programa iniciado en 1999 que busca medir las diferencias del nivel de actividad emprendedora entre países, su asociación con el crecimiento económico y las características nacionales. Es ejecutado en forma conjunta por Babson College (EEUU), IBM, London Business School (Reino Unido) y el Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership (EEUU).

proclive a la innovación, la inversión, así como la especialización en “clusters” empresariales y el estímulo a los emprendedores, podrían formar parte de uno de los caminos hacia la competitividad y el crecimiento. Asimismo, el desafío aún pendiente en materia de desarrollo de instituciones es grande, particularmente en el sector financiero y en infraestructura, como forma de fortalecer la confianza y ofrecer elementos complementarios a un mayor nivel de competitividad.¹⁷

- 1.26 El análisis del contexto en que operó el sector privado, plantea grandes desafíos hacia el futuro. A pesar de haberse logrado importantes avances para un clima de negocios más favorable a la acción de las finanzas de mercado, el desempeño no ha sido el esperado. Al parecer hemos ingresado en una era posterior al Consenso de Washington, en que para consolidar los logros de la década anterior y al mismo tiempo resolver las apremiantes necesidades del sector privado se requerirá un enfoque más flexible en materia de intervención, con un mayor nivel de atención a los riesgos. Este enfoque podría aprovechar las ventajas derivadas de los procesos de apertura, fortalecer los nuevos marcos regulatorios e institucionales hincados en el pasado y que también contemplar con especial atención áreas omitidas en el pasado¹⁸. La experiencia de la década pasada, deja algunas importantes lecciones a la hora de formular una nueva estrategia que dote de una capacidad de acción más flexible y acorde con los desafíos encontrados en los 1990s. Esta flexibilidad radica en la gran diversidad de situaciones dentro de los países y entre subregiones, lo cual exige una fuerte inversión en conocimiento y un estrecho trabajo de diálogo con el sector privado para entender sus necesidades, promoviendo la participación del sector público y otros actores de la sociedad, con miras a poder superar escollos en su desarrollo.

¹⁷ Laffont, Jean-Jacques, “Competition, Information, and Development”, The World Bank, 1998.

¹⁸ John Williamson, en el libro editado este año bajo el título “After the Washington Consensus” argumenta que la nueva agenda debería pasar por completar reformas de primera generación aún inconclusas, blindar de las crisis las economías de la región (“crisis proofing”), complementar crecimiento con la preocupación por la pobreza y distribución del ingreso, y corregir problemas derivados de las reformas. Entre los principales problemas de corregir se destacan: (i) a nivel macro, la estabilización cíclica y la liberalización prematura de la cuenta de capitales (con “limitadas y estratégicas salidas de una cuenta de capital abierta”, haciendo referencia a “encajes”); (ii) a nivel micro, corregir errores en los procesos de privatización, que deben ofrecer ventajas netas al público mediante un marco regulatorio previo si una empresa no es vendida para operar en un mercado competitivo y evitando procesos de corrupción; (iii) a nivel comercial, avanzar en apertura a importaciones teniendo como contexto tipo de cambio competitivo, adecuado acceso a mercados de exportación y políticas dirigidas a aumentar la competitividad de manera de compensar las pérdidas de puestos de trabajos en las industrias afectadas por las importaciones.

II. ALGUNOS ELEMENTOS Y LECCIONES DE LAS EVALUACIONES DE OVE COMO POSIBLES INSUMOS PARA UNA ESTRATEGIA DEL SECTOR PRIVADO

2.1 A continuación se destacan brevemente algunos elementos claves y lecciones que surgen de las evaluaciones que OVE ha realizado en los últimos tres años sobre la acción del Grupo Banco para promover el sector privado. Los elementos aquí detallados se concentran principalmente en temas que podrían ser tomados en cuenta en una nueva estrategia, mas que en los hallazgos específicos sobre impactos de la acción del Grupo Banco encontrados en temas específicos de las evaluaciones realizadas.

A. Diagnóstico Compartido

2.2 **La experiencia derivada de las evaluaciones de las distintas áreas del Grupo Banco que atienden el sector privado indica que su problemática no puede abordarse en forma agregada exclusivamente.** Se requiere acciones a niveles meso y microeconómico, para lo cual se requiere una profundo conocimiento sectorial y de los segmentos que se pretenda atender, de manera de poder tener mas posibilidades de cambiar sus condiciones estructurales. Para ello es necesario contar con diagnósticos compartidos por las distintas áreas del Grupo Banco, a nivel de los países y como paso previo a la acción, que aporten ideas concretas en cuanto los principales obstáculos que enfrenta el sector privado en su entorno de negocios. Por ejemplo, en la evaluación de la acción del Banco para las PYME se encontró sólo en una minoría de países el desarrollo de ese tipo de diagnóstico y los documentos de país no revelaron una visión articulada de las distintas “ventanillas” que apoyan el sector privado.

2.3 **Asimismo, la evaluación de la CII demostró los proyectos no contaban con el respaldo adecuado en términos de racionalidad de la intervención en los sectores y países donde se desarrollaron.** La justificación de las intervenciones, mas que utilizar diagnósticos sólidos o complementarse en análisis sectoriales del Banco en temas donde este tiene fuertes competencias (ej. sector financiero, sector agronegocios) se autoreferencia a objetivos específicos de los proyectos en términos de creación de puestos de trabajo, generación de divisas, valor agregado y tasa económica de retorno proyectada.

2.4 **La evaluación de los diferentes programas del Grupo Banco dejó en evidencia la falta de sistematización y compilación de información de indicadores claves que permitan medir el clima de negocios para el desarrollo del Sector Privado.** Durante el ejercicio de preparación del primer informe anual del Plan de Acción de los Países C&D coordinado por la Oficina del Vicepresidente Ejecutivo, por instrucción del Directorio, OVE colaboró con la Administración en el desarrollo de un marco de indicadores de desempeño. Allí se dio un importante paso en coordinación de esfuerzos y en elaboración de indicadores sectoriales utilizando fuentes ya disponibles en la región, así como una serie de indicadores de coordinación interna del Grupo Banco. De esta manera se esperaba que se comenzara a coleccionar información que ayude a

enfocar los objetivos de desarrollo de los proyectos y que ofrezca información del valor agregado por el trabajo de todo el Grupo Banco. Sin embargo, resta aún mucho por recorrer en la generación de información en sectores claves. En las evaluaciones FOMIN se destacó la oportunidad de trabajar con los organismos reguladores para desarrollar indicadores que puedan aportar mayor transparencia y oportunidad de “benchmarking” para sectores regulados. Asimismo a nivel de proyectos, se ha recomendado esforzar en como los objetivos de desarrollo del proyecto se vinculan a mejoras concretas en niveles de competitividad, por ejemplo con referencias específicas a precio, cantidad y calidad de servicios claves.

- 2.5 **OVE también identificó debilidades en la identificación y mitigación de riesgos, durante la etapa de evaluación ex ante de la capacidad de los patrocinadores, los mercados, los ambientes competitivos y los costos, particularmente en el caso de la CII.** Estas debilidades tuvieron consecuencias negativas en la estructuración de los proyectos, con sobrecostos, dificultades de por limitada capacidad gerencial y falta de capacidad competitiva en las empresas. Aunque es difícil concluir sobre las causas de estos problemas, la falta de información sobre el país y el sector de intervención fue coincidente con estas dificultades.

B. Coordinación

- 2.6 **Uno de los temas recurrentes en todas las evaluaciones fue el limitado grado de coordinación de la acción del Banco relacionada al sector privado.** Ciertamente ese es un desafío dado que las demandas de acción para estimular su desarrollo abarcan un gran número de temas, lo cual plantea enormes dificultades por su horizontalidad. Esto hace que estas necesidades a atender corten a través de sectores y funciones asignadas a distintas instancias dentro del organigrama del Grupo Banco.
- 2.7 **A pesar del impulso de nuevas estrategias del Banco impulsadas por el Departamento de Desarrollo Sostenible, tales como la de Pequeña y Mediana Empresa, la organización para la entrega de servicios al nivel operativo fue compleja.** Un hecho destacable es la reorganización del Banco en 1994 contribuyó a aumentar el “country focus” reflejándose en una sensibilidad mayor sobre las necesidades de los países. Los mismos, en consonancia con el mayor protagonismo en sus economías del sector privado, fueron incrementando sus solicitudes de acción en la década pasada, pero enfrentaron dificultades en la atención expedita dentro de la organización del Grupo Banco ante dificultades de coordinación interna. Según se identifica en la evaluación de la acción para las PYME aunque el Comité de Coordinación del Sector Privado era una instancia clave para coordinar y facilitar las actividades, según lo previsto en la Octava Reposición en 1994, recién comenzó a operar en forma activa en el 2002.
- 2.8 **La estrategia revelada por la acción demostró una fuerte fragmentación operativa, sin enfoque estratégico claramente establecido, con carencias en**

- los diagnósticos que sustentan la “razón de ser” de las intervenciones y/o identificación clara de “fallas de mercado”.** Esta fragmentación se agudizó a partir de mediados de la década pasada con la proliferación de actores del sector privado con la que toma contacto directo el Banco a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), así como por la acción del Departamento del Sector Privado (PRI), que se suma a las intervenciones que se venían haciendo a través de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y del propio Banco en los programas regulares (principalmente Multisectoriales de Crédito, Ciencia y Tecnología y Sectoriales de Inversiones).
- 2.9 **De la evaluación de los proyectos vinculados al sector privado sorprende entonces el importante número de profesionales del Banco se dedicó directa o indirectamente al tema, así como las numerosas unidades, divisiones, departamentos y organismos involucrados.** Obviamente esto después se manifestó en una multiplicidad de operaciones, aun en un mismo sector y en un mismo país, en la cual ex ante no se contaba con un diagnóstico compartido y no se complementaban los esfuerzos en la programación. Asimismo, esto derivó en escasa coordinación de las acciones que se convertían en “proyectos” (Banco, FOMIN) o “deals” (PRI, CII) con privados pero que no formaban parte de un “programa” de acción más amplio del Grupo Banco, con limitada vinculación a objetivos de desarrollo y diagnósticos de situación.
- 2.10 **La fragmentación de la acción lleva a una menor efectividad, ya que se pierden oportunidades de secuenciación y efecto sinérgico entre proyectos, tomándose riesgos que podrían ser mitigados con esfuerzos de proyectos previos o complementarios.** Esto es particularmente relevante en el caso de proyectos privados sin garantía soberana, como es el caso de la CII, el PRI o la Facilidad III-B del FOMIN. Por ejemplo en el sector financiero, la acción de la CII se hubiera beneficiado del acceso a información de mercado y reducción de toma de malos riesgos de trabajar con mayor afinidad con las divisiones funcionales en materia financiera del Banco.
- 2.11 **La acción fragmentada también reveló en las evaluaciones realizadas problemas de imagen del Grupo Banco, ya que se hacía difícil para el común del sector del sector privado conocer sobre como acceder a la variada gama de programas y servicios disponibles.** En entrevistas desarrolladas en los países durante el curso de las evaluaciones se encontró confusión en los empresarios de como acceder al financiamiento de proyectos y a los servicios derivados de los mismos. Frecuentemente se confundía el Departamento del Sector Privado como el canal para los servicios para el sector privado del Banco, cuando en realidad es solo una parte de la amplia gama de servicios que puede ofrecer el Banco. Algo más preocupante fue el hecho que a nivel de la organización del propio Grupo Banco se encontró desconocimiento de las sinergias de las distintas áreas e instrumentos con que cuenta el Banco para impulsar el sector privado.
- 2.12 **La complementariedad de las acciones del FOMIN en provisión de servicios privados de infraestructura con otras acciones del Grupo del BID pudo**

constituir un importante factor para la consecución de buenos resultados, pero no se concretó en la medida posible. El Departamento del Sector Privado y la Corporación Interamericana de Inversiones son ramas del Grupo del Banco que comparten con el FOMIN un interés directo en el fomento de la inversión privada en infraestructura. Sin embargo, durante las evaluaciones desarrolladas del FOMIN no se encontró un proyecto de infraestructura que se hubiera iniciado en alguno de esos ámbitos del Grupo del BID y esto deja un amplio margen para una coordinación más eficaz. Además, aunque los objetivos y actividades de muchos proyectos del FOMIN en distintos países son bastante similares, se percibió muy poca comunicación y casi ningún intercambio de experiencias entre los proyectos. En algunos sectores, como los de electricidad, telecomunicaciones o agua, han comenzado a establecerse organizaciones regionales de entes reguladores y esto brinda al FOMIN la oportunidad de asociarse con ellas para la promoción de sinergias regionales.

- 2.13 **La acción poco coordinada también se observó en proyectos aún el mismo sector y país, con condiciones diferentes para los intermediarios financieros por provenir los recursos de distintos proyectos dentro del Grupo Banco.** Este tipo de inconsistencias genera un problema de imagen, ya que para los agentes externos es difícil entender, por ejemplo, las diferencias entre el financiamiento bancario que ofrece la CII y los programas de crédito multisectorial Banco. En tal sentido se observó con frecuencia contradicciones en condiciones de financiamiento entre unos y otros, que además de perder oportunidades de sinergia, socavan principios que se buscan mantener (i.e. evitar desestimular la movilización de ahorro interno fijando un costo de base a los intermediarios financieros que equivalga al costo de depósitos). En ocasión del trabajo de evaluación de proyectos de la CII se encontró que se negociaban líneas con intermediarios financieros que habían recibido previamente líneas de crédito de Programas Multisectoriales del Banco y en el 90% de los casos con precios de recursos distintos.
- 2.14 **Asimismo se encontró una pérdida de eficiencia muy importante en las intervenciones fragmentadas, duplicándose trabajos de análisis, gastos de identificación y programación.** Un ejemplo interesante del potencial existente en coordinación, focalización y utilización sinérgica de los diversos instrumentos lo constituye la acción para el desarrollo de las microfinanzas. En esta área el Grupo Banco, de acuerdo con los resultados de la reciente evaluación del FOMIN, se ha logrado un liderazgo a nivel mundial con un alto impacto en la región. Allí se articuló un enfoque estratégico con un uso secuenciado y sinérgico de los recursos de las distintas “ventanillas” del Grupo Banco. Asimismo este ejemplo permitió visualizar la importancia que pueden tener las intervenciones más allá de su tamaño relativo, lográndose importantes impactos y efecto demostrativo.

C. Desarrollo de Menú de Productos del Grupo Banco para el Desarrollo del Sector Privado

- 2.15 **Durante la evaluación de la acción del Banco hacia las PYME, se encontró que el ciclo de productos para el sector privado del Banco indicaba la necesidad de una renovación, ya que los principales tipos de intervenciones tienen mas de 10 años de antigüedad y tenían limitadas adaptaciones a las necesidades específicas.** Cabe destacar que los principales productos que ofrecen servicios, tales como los multisectoriales de crédito y los programas tecnológicos, se han caracterizado por su neutralidad hacia las PYME sacrificando su efectividad según surge de la reciente evaluación. En el caso de los recursos del FOMIN no se ha explotado a cabalidad su uso como “laboratorio” de ideas, observándose un limitado grado de “mainstreaming” de operaciones piloto a operaciones que amplíen luego la escala y repliquen las intervenciones con los programas del Banco.
- 2.16 **En los trabajos de evaluación no se encontró una responsabilidad clara en la organización para el desarrollo de productos que pudieran formar parte de un menú de posibles productos para el desarrollo del sector privado, de forma tal que se facilite el diálogo con los países y con el sector privado.** La evaluación de la acción del banco en PYMEs revela que probablemente se requiera en el Banco de prestamos más pequeños y flexibles que los préstamos tradicionales, diseñados alrededor de las necesidades principales de los segmentos que se busquen atender, que capturen del aprendizaje de experiencias pilotos financiadas por el FOMIN, y que concentren los esfuerzos de actuación en mejoras de la competitividad de las PYMEs.

D. Diálogo con el Sector Privado

- 2.17 **La evaluación arrojó la necesidad y oportunidad de que el Banco establezca procesos de consulta regulares con el sector privado, capitalizando la experiencia recorrida en los sectores sociales y utilizando la red de agentes privados cultivada con la prolífica operatoria del FOMIN.** Este proceso de diálogo más sistemático fue indicado como una prioridad por empresarios y representantes del sector privado en el trabajo de campo llevado a cabo en las evaluaciones. Esta indicación se planteó como un proceso para encontrar fórmulas innovadoras de intervención, a la vez permitir verificar los diagnósticos del Banco y cotejar la pertinencia en las acciones propuestas.

E. Marketing

- 2.18 **La gran atomización y variedad de actores del sector privado de la región requiere de un esfuerzo de marketing para dotar la acción del Banco de una imagen de “marca” tal como lo ha logrado hacer en el tema Microempresa.** Los proyectos que se dirigen a montar esquemas de provisión de servicios adolecieron de componentes de comunicación bien estructurados, dotados de un presupuesto acorde e incorporando tecnologías de la información que permitan

identificación de usuarios, y seguimiento de las necesidades y su satisfacción ante los servicios ofrecidos. Tampoco se observaron componentes de marketing compartidos para más de un proyecto en un país, para generar sinergias, y a la vez facilitar el acceso a los empresarios frente a la amplia gama de servicios. Asimismo, en lo interno y en la proyección ofrecida hacia los países prestatarios, no se encontró claridad sobre el menú de opciones y como canalizar las iniciativas que llegan desde los países.

F. Evaluabilidad

- 2.19 **Tanto la estrategia en general del sector privado, como los programas a nivel de país y las acciones en forma individual deberían incorporar en su diseño elementos que las hicieran evaluables tanto a nivel de resultados como de impacto.** Los trabajos realizados permitieron observar una mejora a través del tiempo en los niveles de evaluabilidad, así como la incorporación de mejoras en los sistemas de monitoreo y evaluación, particularmente en el caso del FOMIN y la CII. La Oficina ha preparado un “checklist” de evaluabilidad que promueve la inclusión de los elementos necesarios en los proyectos, tales como diagnósticos previos, definición de objetivos, estructura lógica, supuestos, riesgos e indicadores de productos y resultados, así como el requerimiento de establecer líneas de base apropiadas para los indicadores, metas finales, intermedias y “benchmarks” según sea necesario.
- 2.20 **Como parte de las evaluaciones realizadas se desarrollaron un conjunto de indicadores específicos que podrían servir de guía para mejorar la evaluabilidad de futuras acciones en el sector privado.** Es importante que los programas consideren desde su diseño la medición en forma sistemática de las variables claves que pautan el desarrollo de los mercados dinámicos de insumos básicos (ej. servicios financieros, servicios apoyo empresarial) en cobertura, calidad y costos como un aporte a la mejora de la competitividad, así como un nivel mínimo de conocimiento de lo que ocurre a nivel de las empresas en términos de mejora de su productividad. Un aporte en tal sentido fue el ofrecido por OVE al Plan de Acción para el desarrollo del sector privado en Países C&D, incorporado en el marco de evaluación del primer informe de seguimiento (GN-2193-5).
- 2.21 **Según se recoge en forma unánime de todas las evaluaciones realizadas, es necesario que una renovación estratégica en la acción del Banco con el sector privado posea mayor nivel de selectividad y evaluabilidad para poder apoyar la programación regional, pero particularmente a nivel de país.** Existe una serie de requisitos indispensables para que una estrategia tenga posibilidades de éxito que fueron analizados en los trabajos de evaluación de OVE y que por lo general están ausentes en las estrategias que genera el Banco. Este es un problema que excede a la problemática del sector privado, pero que debe tenerse en cuenta a la hora de estructurar una renovación estratégica. Sin embargo, lo importante es que estos atributos sean recogidos en forma coherente en distintos instrumentos claves del marco de acción estratégico: políticas, estrategias

sectoriales, estrategias de país y planes de acción, según se sugiere en forma más detallada en el capítulo siguiente.

G. Capacidades Internas

2.22 Como parte de las evaluaciones que se desarrollaron se pudo conocer con mayor profundidad cuales son las capacidades principales del Banco en lo referente al desarrollo del Sector Privado, particularmente tomando en cuenta la visión y percepción que tienen los clientes. Algunas de las principales capacidades competitivas del Banco que se encontraron y se destacan son:

- Acceso a financiación a mediano y largo plazo a tasas más bajas de las que pueden captar los países con sus niveles de riesgo país.
- Acceso a mejores prácticas públicas y privadas en países de la región y no prestatarios.
- Acceso y capacidad de articular acción con socios estratégicos públicos y privados de formas que no serían accesibles por la mayoría de los países y sus empresas en forma individual.
- Socio solvente con visión y compromiso de largo plazo en los países.
- Agente no-maximizador de su propia rentabilidad lo cual le permite entrar en operaciones que agentes puramente privados no entrarían.
- Profundo conocimiento y capacidad convocatoria en los países, con una presencia directa en todos sus miembros prestatarios mas una red de instituciones y empresas beneficiarias de programas del Banco, lo cual le ofrece una gran capilaridad en su actuación.
- Importante stock de experiencias y conocimiento a nivel meso y microeconómico, derivado de una larga trayectoria de acción con el sector privado, profundizada en los 1990s con la operatoria del FOMIN que acercó el Grupo Banco a centenas de organizaciones y actores a nivel empresarial de la región.
- Amplio instrumental de intervención, que va desde acciones a nivel de clima de inversión por interacción con el diálogo de políticas y operaciones sectoriales, pasando por cooperación técnica y préstamos directos (sin garantía soberana) e indirectos (con garantía soberana) para acciones a nivel de las empresas.

III. ELEMENTOS PARA LA RENOVACIÓN ESTRATÉGICA

3.1 En esta sección se hace una revisión del herramental estratégico con que cuenta el Banco con miras a ilustrar el rol que puede jugar una Estrategia para el Desarrollo del Sector Privado. En segundo lugar, se abordan algunos elementos que podrían ser tomados en cuenta en el proceso de definición de una estrategia en la materia.

A. Herramental Estratégico del Banco

3.2 **La definición de un nuevo marco estratégico para la acción del Grupo Banco en el Sector Privado requiere tomar en cuenta las particularidades del herramental estratégico con que cuenta el Banco.** En tal sentido, cabe señalar que la falta de complementariedad de los instrumentos que aportan guía estratégica, mas a allá de las grandes definiciones ofrecidas en el acuerdo constitutivo, la reposición vigente y la estrategia institucional, tienen una serie de superposiciones e indefiniciones.

3.3 **Este herramental está compuesto en primer término, por orden de jerarquía, por los mandatos de la Octava Reposición, seguidos de las políticas, las cuales tienen un carácter de obligatoriedad en su aplicación en las operaciones.** Luego le siguen en un orden de difícil definición de rango, dada la poca claridad en los manuales y glosario del Banco de las estrategias sectoriales, las guías operativas¹⁹, las guías sectoriales²⁰ y los planes de acción. A nivel de país las estrategias se materializan en los Documentos de País²¹.

3.4 **La aprobación de la Estrategia Institucional en el 2002, constituyó una actualización de la vigencia estratégica de la última reposición y fue un paso organizacional importante hacia el ordenamiento del proceso de formulación estratégica.** En un nivel agregado, reformuló los objetivos corporativos alrededor de cuatro pilares: (i) reforma de los sectores sociales, (ii) modernización del Estado, (iii) competitividad e (iv) integración regional. Esta estrategia también abogó por la necesidad de contar con insumos de los accionistas del Banco para mantener frescos los objetivos de las intervenciones en los sectores principales y revisar periódicamente las políticas y estrategias”. La Estrategia Institucional (GN-2077)²² establece que “el sentido de propósito es esencial para facilitar la acción en una organización...” destacando que “el Grupo de Trabajo concibió la estrategia institucional no como un plan detallado, basado en una predicción de lo

¹⁹ Según Glosario del Banco: “Un documento operacional actualizado con regularidad lo cual provee pautas técnicas y metodológicas para el diseño, evaluación y ejecución de programas o proyectos, pero lo cual no desempeña un papel regulador”.

²⁰ Según Glosario del Banco: “Pautas que brindan criterios de selección más precisos en relación con las operaciones del Banco en los sectores respectivos. Las pautas sectoriales definen principios comunes y sugieren áreas para exploración, ofrecen orientación basada en la experiencia, direcciones tentativas para la programación creativa y estimulan innovación y adaptación al nivel de país”.

²¹ Según Glosario del Banco: “Un documento que define la estrategia operacional del Banco en un país para un período de programación, usualmente tres años, y provee un análisis económico y social que sirve como un marco de referencia para el diálogo de políticas y programación con autoridades del país”.

²² Párrafo 1.7

que ocurriría en el futuro, sino como un conjunto de principios guía e iniciativas claves para mejorar la capacidad del Banco en la toma de decisiones de corto plazo sin perder de vista los objetivos de mediano plazo”.

- 3.5 **La Estrategia Institucional del Banco estableció que las estrategias sectoriales del Banco**²³ **“deben consistir en planes de acción concisos creados para ayudar a lograr objetivos institucionales claves propuestos en respuesta a los mandatos de la Asamblea de Gobernadores”**. Asimismo destaca que “tales planes de acción deben ser diseñados reconociendo y explotando las características únicas del Banco, e identificar: (i) un conjunto de objetivos alcanzable; (ii) acciones a ser tomadas; (iii) instrumentos y recursos requeridos; (iv) asignación de responsabilidades; y (v) un cronograma de ejecución y evaluación. Cabe destacar, sin embargo, que aún hoy el Banco no cuenta con una introducción de esta definición de estrategia en sus manuales operativos.
- 3.6 **El Manual de Operaciones del Banco define como “políticas”**²⁴ **a “aquellas disposiciones que definen las guías generales de acción del Banco, tanto en las áreas operativas, como las administrativas y de personal”**. Asimismo se define como política sectorial a **“aquella que contribuye al desarrollo de un sector específico de la actividad económica y que ofrece un marco estratégico para la programación de sus operaciones en el ámbito nacional y regional”**.
- 3.7 **La práctica aplicada tradicionalmente en el Banco es que las estrategias se elaboran en temas de menor jerarquía que una política, tal como un área específica de acción, dentro de un conjunto más amplio definido por la política**. Una segunda variante observada en las estrategias es que se dan simplemente cuando no existe el suficiente consenso para lograr la aprobación de una política. En estos casos se intenta generalmente ofrecer señales de presencia institucional hacia el exterior del Banco y de paso ofrecer algunas pautas generales hacia los responsables por el tema en lo interno. En esta segunda variante se buscaría evitar un nivel de cambios organizacionales complejos, aportes de recursos cuantificables ex-ante o compromisos de largo aliento en temas dinámicos que requieren un aprendizaje a lo largo del tiempo. Mas recientemente, en agosto del 2003, se incorporaron a los manuales del Banco siete estrategias sectoriales.²⁵

²³ Párrafo 6.16

²⁴ Manual de Operaciones OP-101-Definiciones. Solo tiene la definición de Políticas y sus requisitos en cuanto a contenido: “... debe expresarse en términos sucintos, claros y concretos. Un documento de política debe incluir básicamente: (1) Antecedentes sobre la experiencia y acción del Banco en la materia, información y análisis que contribuyan a una mejor comprensión y sustentación de la política propuesta; (2) Política propiamente tal, incluyendo: (i) Postulado de la política; (ii) Detalle del o los objetivos de la política propuesta; (iii) campos de actividad e indicación de las prioridades. Esta perspectiva es aplicable principalmente en el caso de políticas sectoriales; (iv) Criterios u orientaciones básicas que faciliten y clarifiquen la aplicación de la política; (v) Los manuales de políticas operativas deben contener la política propiamente tal y especificar el documento original aprobado por el Directorio Ejecutivo.

²⁵ Las estrategias incorporadas fueron siete: [1002 Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social](#); [1003 Estrategia de Desarrollo Social](#); [1004 Estrategia de Modernización del Estado](#); [1005](#)

- 3.8 **La definición de una estrategia que abarque el sector privado para todo el Grupo Banco, según el mandato de la Asamblea de Gobernadores del 2001²⁶, exigiría que la misma sea coherente con los principios de la Octava Reposición reafirmados en la Estrategia Institucional, con las exigencias de las políticas del Banco que tienen relación con el financiamiento al Sector Privado en un sentido amplio** (ej. desde los préstamos directos sin garantía del Estado, pasando por los programas de financiamiento multisectorial, competitividad, desarrollo tecnológico, infraestructura, etc), y a la vez articularse en materias más específicas a la estrategias sectoriales que siguieran teniendo relevancia (PYME, Microempresas, Sector Financiero, etc).
- 3.9 **Siguiendo ese mismo mandato de la Asamblea, la nueva estrategia debe acompañarse de mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, que permitan articular con las acciones programadas a regional y de país.** A nivel agregado, el Plan de Acción del Sector Privado para los Países C&D debería ampliarse en su alcance al resto de los países prestatarios, para poder constituirse en el elemento clave en el seguimiento y la ejecución de la estrategia, con las estrategias a nivel de país detallando el programa de acción en el sector privado en los países.

B. Elementos para el Proceso de Definición Estratégica

- 3.10 **En esta sección del documento se anotan algunos aspectos claves a ser tomados en cuenta en la definición de una estrategia.** Los mismos surgen de la experiencia de evaluación de OVE de la Estrategia PYME, así como de otras estrategias sectoriales evaluadas²⁷, contrastándolas con las mejores prácticas en materia de planeamiento estratégico²⁸.

[Estrategia de Competitividad](#); [1006 Estrategia de Integración Regional](#); y [1007 Estrategia de Medio Ambiente](#)

²⁶ AB-2148, 16 de Octubre 2001, Incremento de las Operaciones del Banco con el Sector Privado

²⁷ OVE ha preparado recientemente el documento “Panorama General del Trabajo de Evaluación de Estrategias de OVE” (AE-83) que hace una revisión de estrategias en 8 áreas temáticas aportando en aprendizajes de cómo mejorar la relevancia, efectividad y eficiencia de las definiciones estratégicas del Banco.

²⁸ Aunque el tema estrategia se remonta a siglos atrás, las principales contribuciones académicas a su definición e instrumentación en corporaciones surge de las principales escuelas de negocios en la segunda mitad del siglo XX. En este siglo el término ha sido redefinido por analistas militares como Carl von Clausewitz, pero su uso en contextos competitivos en términos de negocios data de finales de los 1950s. En esa época el Profesor de Harvard Kenneth Andrews argumentaba en que “**cada organización, cada unidad de la organización, y aún cada individuo debería tener claramente definido un conjunto de propósitos u objetivos que los impulsen en una dirección deliberada y prevengan de su desviación en direcciones no deseadas**”. Mas recientemente el también profesor de Harvard Robert Kaplan destaca que “**si no hay decisiones deliberadas entre lo que se va hacer y lo que no se va hacer, no hay estrategia**”. Uno de los trabajos mas recientes que incorpora un análisis global del concepto estratégico y su proceso de preparación es “The Strategic Concept and Process.” A Pragmatic Approach”, Arnold C. Hax and Nicolas S. Majluf.(1996).

3.11 **En tal sentido es importante que la estrategia a desarrollarse ofrezca valor agregado en relación con la acción actual del Grupo Banco** para el desarrollo del sector privado mediante definiciones en los siguientes aspectos:

- **Mercado.** Un análisis del mercado objetivo, analizando quienes son los clientes y sus necesidades en el ámbito del sector privado. Esto implica diferenciar los principales segmentos empresariales dentro del sector privado sujetos de la acción del Banco, contemplando en forma flexible las diferencias entre sub-regiones y países, a la vez de los diferentes niveles de actuación en los que el Banco opera (ej. Entorno de Negocios o que apuntan a los marcos de políticas e instituciones regulatorias, Programas Masivos o que apuntan a desarrollo de mercados de servicios con intermediarios, y Programas Directos de financiamiento a empresas de infraestructura o corporaciones).
- **Organización.** Una visión introspectiva de la organización que permita para decidir con que capacidades internas cuenta o se podría contar el Grupo Banco para poder satisfacer aquellas necesidades de desarrollo del sector privado (mercado objetivo). Este ejercicio de introspección facilitaría a la vez consolidar una forma de accionar unificada y coherente de parte de la organización, con divisiones del trabajo y mecanismos de coordinación.
- **Elección.** La elección clara y sustentada de la racionalidad de cuales son las necesidades a satisfacer y cuales no. Esta elección es obliga a revelar prioridades, en tomando en cuenta, por un lado, las oportunidades y amenazas del análisis del mercado objetivo. Por otro lado, el análisis de las capacidades institucionales para entrega de los servicios, exige definir con que tipo de instrumentos y programas se van a optar para intervenir.
- **Compromiso.** Un compromiso de cómo se va a acompañar y hacer efectiva la entrega en términos de recursos humanos, financieros, proyectos y a través de que canales.
- **Resultados.** Una indicación de objetivos largo plazo, mediano plazo y corto plazo, acompañado de metas de productos y resultados esperados, a lo largo de un período de tiempo determinado, con miras a satisfacer las necesidades identificadas.
- **Rendición de cuentas y aprendizaje.** Establecimiento de compromisos de rendición de cuentas sobre los avances en la ejecución, incorporando mecanismos de evaluación y aprendizaje. Se debería requerir de una actualización del mapeo de las necesidades de los clientes, así como el monitoreo del nivel de satisfacción mediante mecanismos que faciliten el diálogo con los clientes y que permitan capturar con agilidad en tiempo real feedback de clientes en los diferentes niveles de actuación. Esto ayudaría a robustecer los procesos de programación, fortalecer las capacidades institucionales (tanto en recursos humanos, financieros como

organización) y ajustar los instrumentos utilizados para mantener la relevancia del Banco en el desarrollo del Sector Privado.

- **Comunicación.** La estrategia debe acompañarse de la diseminación correspondiente hacia el mercado objetivo, de forma de proyectar la imagen del grupo Banco hacia los países, orientando a los clientes en cuanto al menú de productos disponibles y como acceder a ellos, ofreciendo mayor transparencia en la acción. Asimismo, en lo interno, la comunicación de la estrategia debe compatibilizarse de manera de poder dar una adecuada capacidad de respuesta, ofreciendo una mayor coherencia en la acción y facilitando la información para una acción mas coordinada y eficiente de las distintas partes del Grupo Banco.

3.12 **Una estrategia amplia, que recoja la visión de todo el Grupo Banco para el desarrollo del sector privado y que pretenda guiar la acción, no necesariamente tiene que incorporar en sí misma todos los atributos indicados anteriormente.** Sin embargo, esta estrategia debe articular en forma coherente estos atributos que pueden encontrarse distribuidos en distintos componentes del herramental estratégico del Grupo Banco relacionado a la acción con el sector privado, según se indica en la primera sección de este capítulo.