

Competitividad

Documento de estrategia



Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.
Agosto de 2003

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Competitividad : documento de estrategia.

p. cm.

“Eduardo Lora coordinó la redacción del documento, con la participación de César Patricio Bouillon y Luis Fierro”—t.p. verso.

“El Directorio Ejecutivo del Banco endosó este documento el 23 de julio de 2003”—t.p. verso

1. Competition--Latin America. 2. Infrastructure (Economics)—Latin America. 3. Inter-American Development Bank. I. Lora, Eduardo. II. Bouillon, César Patricio. III. Fierro, Luis. IV. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept.

338.6048 C282 —dc21

Este documento fue preparado por un Grupo de Trabajo Interdepartamental, coordinado por RES y SDS. Eduardo Lora (RES) coordinó la redacción del documento, con la participación de César Patricio Bouillon (SDS/POV) y Luis Fierro (SDS/SDS), bajo la guía de Carlos M. Jarque (Gerente, SDS). Se recibieron contribuciones de funcionarios del Banco, incluyendo: Pablo Angelelli (SDS/MSM), Marcelo Antinori (RE2/FI2), Paulina Beato (SDS/IFM), Juan Belt (RE3/FI3), Martin Chrisney (RE2/FI2), Koldo Echebarria (SDS/SGC), Jaime Fernández (RE3/FI3), Juan José Llisterri (SDS/MSM), Pietro Masci (SDS/IFM), Jacqueline Mazza (SDS/SOC), Jaime Millán (SDS/IFM), Andrew Morrison (SDS/SOC), Alberto Paz (RE2/FI2), Nathalie Pazmiño (SDS/SDS), Emilio Portocarrero (DPP/SPO), Ricardo Quiroga (SDS/ENV), Alvaro Ramírez (SDS/MSM), Silvia Sagari (RE1/FI1), José Seligmann (RE1/OD1), Mario Umaña (RE2/FI2), Antonio Vives (SDS/PEF) y David Wilk (SDS/ENV). Se recibieron sugerencias y comentarios de otros funcionarios del Banco, así como de varios grupos de consulta, compuestos por representantes de gobiernos, académicos, y la sociedad civil, a nivel nacional y regional, y comentarios recibidos mediante el sitio de Internet del Banco. Este documento también se nutre del Informe de Progreso Económico y Social del 2001, *Competitividad: el motor del crecimiento*, preparado por RES, así como del informe *Competitividad y generación de consensos: opciones estratégicas para las operaciones del BID*, coordinado por Martin Chrisney (RE2/FI2). Los autores desean agradecer todas estas contribuciones.

El Directorio Ejecutivo del Banco endosó este documento (GN-2243-1) el 23 de julio de 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sdsinfo@iadb.org
Fax: 202-623-2405
Sitio web: www.iadb.org/sds

Prólogo

En respuesta a los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe, los diversos compromisos establecidos en Cumbres recientes incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la necesidad de asegurar la efectividad en el desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha elaborado un renovado marco estratégico. Este se inserta en el contexto de la Estrategia Institucional y los mandatos de la más reciente Reposición de Recursos. El Crecimiento Económico Sustentable, y la Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social han sido definidos como los dos objetivos fundamentales de la Institución. Estos objetivos se atienden por medio de actividades en cuatro áreas prioritarias, en las cuales el Banco tiene una ventaja comparativa: la Modernización del Estado, la Competitividad, el Desarrollo Social, y la Integración Regional. Adicionalmente, se toma en cuenta el Medio Ambiente, que siendo de carácter transversal, es tratado en cada área para asegurar la sostenibilidad y la preservación del capital natural.

Para hacer operativo este marco, el BID preparó un conjunto integrado y congruente de siete nuevas estrategias (dos para los objetivos fundamentales, cuatro para las áreas prioritarias y otra para el Medio Ambiente). Cada estrategia define líneas prioritarias de actividad que permiten que las acciones del Banco sean más focalizadas, mejorando así su impacto en el desarrollo de los países. Las estrategias toman en cuenta los ámbitos de acción y las ventajas comparativas del Banco con relación a la región, así como también las lecciones de experiencias anteriores y la situación actual de los países de América Latina y el Caribe. Este nuevo marco estratégico propone acciones para mejorar el bienestar de la población de la región, poniendo énfasis especial en los sectores más pobres. Para ese fin, se trabajará dentro del marco de la gobernabilidad democrática, la competitividad en un contexto de globalización, la inclusión y cohesión sociales, el nuevo regionalismo y la sostenibilidad ambiental. Los esfuerzos del Banco reconocen la doble causalidad entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico sustentable, y las interrelaciones que existen entre las áreas de acción definidas, reafirmando la importancia del enfoque integral.

La Estrategia de Competitividad incluida en este documento es una de las siete nuevas estrategias. Su objetivo es establecer un marco para ayudar a que los países miembros logren mejoras en sus entornos económico e institucional promoviendo el desarrollo sostenible de las actividades económicas y aumentando la productividad para lograr un crecimiento inclusivo.

Las líneas prioritarias de acción que propone la presente Estrategia se concentran en corregir o compensar las fallas existentes en el funcionamiento de los mercados para lograr la competitividad de las empresas, e incluye también acciones específicas enfocadas hacia la micro, pequeña y mediana empresa. Las actividades del Grupo BID que apoyan las mejoras en la competitividad buscan el alcance de las siguientes metas: la movilización eficiente de recursos financieros y de capital; el mejoramiento del capital humano; la provisión eficiente de servicios de infraestructura; la creación y asimilación

de nuevos conocimientos y tecnologías; la creación de instituciones más efectivas para que presten apoyo a actividades productivas privadas; y la gestión productiva y sostenible de recursos naturales.

Para la elaboración y coordinación de las nuevas estrategias se estableció un Grupo de Trabajo Interdepartamental conformado por la Oficina de la Presidencia, la Oficina de la Vice Presidencia, los Departamentos Regionales Operativos, el Departamento de Planificación Estratégica y Presupuesto, el Departamento de Integración y Programas Regionales, el Departamento del Sector Privado, el Departamento de Investigación y el Departamento de Desarrollo Sostenible (Preside). Adicionalmente, para la preparación de cada documento de estrategia sectorial, se conformó un equipo específico. En el caso de esta nueva estrategia para la Competitividad, el equipo fue coordinado por el Departamento de Investigación y el Departamento de Desarrollo Sostenible e incluyó un extenso proceso de consulta pública.

La implementación de las nuevas estrategias ofrece valiosas oportunidades para articularse con las Estrategias de País y con otras iniciativas para mejorar la efectividad en el desarrollo. El objetivo es cumplir con los mandatos del Banco, respondiendo a los retos actuales y contribuyendo al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

Eduardo Lora
Departamento de Investigación
Banco Interamericano de Desarrollo

Carlos M. Jarque
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo

Índice

Resumen ejecutivo	i
Objetivo	1
Diagnóstico	2
Lecciones aprendidas	5
Áreas para acción del Banco	11
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	21
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	27
Anexo	30

Siglas

BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CII:	Corporación Interamericana de Inversiones
FOMIN:	Fondo Multilateral de Inversiones
ICM:	Informe de Competitividad Mundial
MDL:	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MIPYMES:	Micro Pequeña y Mediana Empresa
OVE:	Oficina de Supervisión y Evaluación
PRI:	Departamento del Sector Privado
PYMES:	Pequeña y Mediana Empresas
RES:	Departamento de Investigaciones
RSC:	Responsabilidad Social Corporativa
SDS:	Departamento de Desarrollo Sostenible

Resumen ejecutivo

OBJETIVO

La Estrategia de Competitividad del Banco, de manera consistente con los campos de actividad identificados en la Octava Reposición, busca apoyar a los países a mejorar la calidad del ambiente económico e institucional para el desarrollo sustentable de las actividades productivas privadas y el aumento de la productividad. El mejoramiento de la competitividad es esencial para acelerar el *crecimiento económico*, y para conseguir la *reducción de la pobreza*. Los aumentos en competitividad sólo son sustentables si conducen a la preservación y mejoramiento del *medio ambiente*. Las acciones que propone la presente estrategia se concentran en corregir o compensar defectos en el funcionamiento de los mercados relevantes para la competitividad del conjunto de las empresas del sector privado, incluyendo acciones específicas para las micro y pequeñas empresas.

DIAGNÓSTICO

A pesar de los progresos logrados en los noventa, los países de América Latina y el Caribe siguen enfrentando serios problemas de competitividad, los cuales se reflejan en el escaso crecimiento del ingreso per cápita durante la década pasada (tan sólo 1.5% por año), la caída en la productividad de los recursos de capital tanto físicos como humanos (la productividad de los factores decreció a una tasa anual de 2.65% y 0.62% durante los ochenta y noventa, respectivamente) y las bajas posiciones que la región ocupa en las clasificaciones internacionales de competitividad (tales como el Informe de Competitividad Mundial).

Si bien las causas de la falta de competitividad de los países latinoamericanos son muy diversas, al nivel agregado pueden destacarse: Primero, la elevada inestabilidad macroeconómica que se manifiesta en una alta volatilidad del crecimiento económico, el tipo de cambio real, las tasas de interés reales y la oferta de crédito doméstico y

se amplifica por el carácter pro cíclico que adoptan las políticas fiscales y cambiarias en respuesta a las perturbaciones externas e internas. La inestabilidad macroeconómica perjudica la competitividad porque aumenta la incertidumbre y el riesgo, recorta los horizontes de inversión, puede reducir la inversión en capital humano de los pobres y limita la oferta de crédito y los plazos de financiamiento interno y externo. Segundo, la escasez de recursos financieros y las dificultades de acceso al crédito, especialmente para las empresas pequeñas y los productores independientes, impiden aprovechar oportunidades productivas rentables, reduciendo así la productividad y la competitividad. Tercero, las deficiencias en el capital humano que se reflejan en el lento crecimiento de la educación: la educación promedio de la fuerza de trabajo creció a una tasa anual del 1.5% durante la última década, por debajo de la mayoría de otros grupos de países en desarrollo. Los bajos niveles de educación del grueso de los trabajadores dificultan la asimilación de nuevas tecnologías y formas de organización, reducen la movilidad del trabajo y limitan la productividad y la competitividad. Cuarto, la falta de acceso a infraestructura adecuada, la cual es un obstáculo para el desarrollo de las actividades productivas y para el crecimiento de las empresas. Después de una década de reforma, y no obstante logros importantes en sectores tales como telecomunicaciones y, en menor medida, electricidad, muchos países se encuentran en dificultades para consolidar sus reformas, debido no sólo a las restricciones financieras internacionales y a la situación macroeconómica, sino también a problemas de índole institucional, técnico o político en la concepción e implementación de las reformas. Finalmente, las deficiencias de las instituciones públicas, las cuales son posiblemente la principal causa de los problemas de competitividad de los países latinoamericanos, y se caracterizan por la ausencia de un sistema jurídico-legal estable y respetado, la ineficacia en algunas instancias de gobierno y un ambiente propicio a la corrupción, la falta de coordinación entre el gobierno y el sector priva-

do, y la ausencia de ciertas instituciones de protección social y de solución de los conflictos distributivos. Estas deficiencias elevan los costos de transacción, desincentivan la inversión privada nacional y extranjera, desvían recursos productivos hacia la búsqueda de rentas e impiden el aprovechamiento de oportunidades de inversión, innovación u organización.

LECCIONES APRENDIDAS

La experiencia de la región en las últimas décadas y la creciente acción del Banco en los últimos años en la promoción de la competitividad han dejado una serie de lecciones importantes para el diseño de estrategias nacionales y programas de mejora de la competitividad: (i) la necesidad de adoptar un enfoque integral que reconozca que las capacidades productivas dependen de una multitud de factores y pueden ser inhibidas por razones muy diversas; (ii) la necesidad de contar con un entorno macroeconómico sano y estabilidad del ambiente económico; (iii) la necesidad de desplegar señales económicas e institucionales que estimulen la innovación y las mejoras en la productividad antes que la búsqueda de rentas o la inversión ineficiente; (iv) la importancia de mejorar la supervisión y el marco legal del sistema financiero; (v) la importancia de perfeccionar las reformas en los sectores de infraestructura para aumentar la cobertura y la eficiencia en la provisión de estos servicios; (vi) la necesidad de promover la adaptación y generación de tecnología y conocimiento, por medio de incentivos que permitan que los individuos, entidades y empresas se beneficien del esfuerzo de innovar; (vii) la necesidad de contar con marcos regulatorios y tributarios adecuados para las actividades productivas y la competencia, (viii) la importancia de instituciones efectivas de protección laboral; (ix) la necesidad de contar con un ambiente institucional que garantice que los marcos legales y regulatorios se hagan respetar y observar; (x) la importancia de contar con un marco institucional que permita aprovechar las oportunidades que brinda el comercio internacional; (xi) la importancia de incorporar al sector privado en el diseño de programas de desarrollo productivo; y (xii) la necesidad de tomar en cuenta los aspectos ambientales en los esfuerzos para mejorar la competitividad.

ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO

Debido a la importancia de la estabilidad macroeconómica para la competitividad, el Banco promoverá, como se detalla en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, fundamentos macroeconómicos sanos y la estabilidad del ambiente económico. Complementariamente, y en consonancia con el diagnóstico y las lecciones aprendidas en la promoción de la competitividad en la región en las últimas décadas, las prioridades para la acción del Grupo BID en el área de competitividad se dirigen a lograr: A) la movilización eficiente de los recursos financieros y de capital, B) el mejoramiento del capital humano, C) la provisión eficiente de servicios de infraestructura, D) el desarrollo y asimilación de nuevos conocimientos y tecnologías, E) instituciones más efectivas de apoyo al funcionamiento de las actividades productivas privadas, y F) la administración productiva y sustentable del capital natural. Las actividades del Grupo BID para la competitividad incluirán intervenciones específicas de apoyo directo a los sectores productivos y las empresas de la región, especialmente a través de la CII y el FOMIN. Las acciones específicas en el caso de cada país se concentrarán de acuerdo a sus prioridades y en las áreas en las cuales el Banco tiene ventaja comparativa y capacidad de influencia en las políticas de los países.

A. Recursos financieros y de capital. Dada la experiencia del Banco, las actividades para la promoción de políticas e instituciones conducentes a la movilización y utilización eficiente de los recursos financieros y de capital se concentrarán en: (a) el fortalecimiento del marco jurídico e institucional en que operan los sistemas financieros; (b) el desarrollo de las instituciones de regulación financiera; (c) el desarrollo del mercado de capitales; (d) la mejora de los derechos de propiedad de activos (particularmente de los pobres como la tierra y la vivienda); y (e) el desarrollo de sistemas de microcrédito y otras instituciones alternativas para ampliar el acceso al crédito.

B. Recursos humanos: Capacitación, legislación e intermediación laboral. En las áreas de

educación y capacitación, contratación laboral y negociación colectiva, con el fin de promover políticas e instituciones para mejorar el capital humano y lograr un uso más eficiente de los recursos humanos, además de la reforma de los sectores educativos para aumentar su cobertura y eficiencia (la cual se trata en detalle en la Estrategia de Desarrollo Social), el Banco se concentrará en: (a) la reforma de los sistemas de capacitación laboral; (b) la promoción de mecanismos de formación y capacitación de empresarios y de trabajadores para el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas; (c) la modernización de las legislaciones laborales y de negociación colectiva; y (d) el fortalecimiento de los sistemas de intermediación laboral para facilitar la búsqueda de empleos y la identificación de oportunidades laborales.

C. Infraestructura. Con el fin de promover políticas e instituciones para la provisión adecuada de servicios de infraestructura en los sectores de energía, telecomunicaciones, transporte, agua y saneamiento, el Banco se concentrará en: (a) la adecuación de los marcos regulatorios y legales, y el fortalecimiento de los organismos reguladores y de mercado para la provisión de infraestructura; (b) el financiamiento de inversiones de infraestructura; (c) la ampliación de la cobertura a segmentos desfavorecidos; y (d) el apoyo a los procesos de reestructuración y venta de empresas estatales.

D. Tecnologías productivas. Dada la importancia de la innovación tecnológica para el desarrollo de la competitividad, el Banco promoverá políticas e instituciones para el desarrollo y la asimilación de conocimiento y nuevas tecnologías productivas en sus países prestatarios concentrándose en: (a) diagnosticar las deficiencias de los sistemas de innovación; (b) fortalecer las instituciones de generación de ciencia y tecnología; (c) fortalecer los derechos de propiedad intelectual; y (d) acelerar el mejoramiento tecnológico de las pequeñas empresas y los productores pobres.

E. Cooperación para la competitividad. El Banco promoverá instituciones efectivas de apoyo al funcionamiento de las actividades productivas privadas. En la Estrategia de Moderniza-

ción del Estado se contemplan diversas acciones relativas a la transparencia y eficacia de las entidades de regulación de la actividad económica y la defensa de los derechos de los consumidores. La presente estrategia se ocupa del fortalecimiento o desarrollo de instituciones directamente relacionadas con la competitividad en los campos de: (a) cooperación entre el sector público y el privado para mejorar la competitividad, buscando catalizar y apoyar procesos de diálogo que mejoren el ambiente para las actividades productivas; y (b) promoción de la responsabilidad social corporativa, dado que esta puede generar incrementos de competitividad para las empresas y beneficios para sus partes interesadas.

F. Capital natural. El Banco reconoce que la generación de servicios y el desarrollo de mercados e instituciones que permitan el uso sustentable de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones ambientales es clave para elevar la competitividad. Consecuentemente, el Banco promoverá la preservación y la administración sustentable del capital natural a través de: (a) acciones destinadas a preservar el valor productivo de los recursos naturales; (b) acciones destinadas a promover la adopción de procesos de producción limpia y la participación privada en el desarrollo de nuevos mercados asociados a los servicios ambientales; y (c) acciones que permitan capitalizar oportunidades ambientales de carácter global y regional. La Estrategia de Medio Ambiente contempla las acciones que vinculan y tornan operativas las relaciones entre la competitividad y el manejo sustentable de los recursos naturales.

OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Como se desprende de las estrategias para alcanzar los objetivos de Crecimiento Económico Sustentable y de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social, es importante que los diversos instrumentos y servicios con los que cuenta el Banco contribuyan en forma coordinada al logro de dichos objetivos fundamentales. De esta forma, los instrumentos de acción del Banco en el área de competitividad serán

parte integral y específica de los procesos de diálogo, consulta amplia y programación en los países, procesos que permitan identificar, priorizar y concertar el apoyo del Grupo BID con un criterio selectivo, que tome en consideración las necesidades de los países, las ventajas comparativas del Banco, y la eficacia comparativa de las distintas intervenciones posibles. El enfoque para la solución de problemas de competitividad debe ser integral, sea que los programas y proyectos tengan un alcance regional, nacional, o local, o sea que se enfoquen a grupos de sectores o actividades productivas. El Banco también dará prioridad al diseño de programas de competitividad que contemplen acciones para aumentar el nivel de activos de los pobres, la capacidad productiva de sus actividades económicas, y su acceso a los mercados de recursos productivos y de bienes y servicios.

A fin de potenciar la efectividad de la contribución del Grupo BID en el área de competitividad, se identificarán las prioridades de programación y las acciones para fomentar la calidad del diseño de los programas y su ejecución exitosa. El Banco realizará diagnósticos sectoriales por país para identificar los principales obstáculos a la competitividad y el crecimiento. Asimismo el Banco buscará diseñar e implementar de manera consensuada sus programas de competitividad, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas y los resultados de la investigación en el área. Por consiguiente, el Banco prestará especial importancia al seguimiento y evaluación de impacto de los programas destinados a mejorar la competitividad con el fin de identificar las mejores prácticas y extraer lecciones para el diseño de nuevos programas.

En el caso en que la situación del país lo requiera y los gobiernos nacionales lo soliciten, el Banco apoyará la preparación de Estudios y Estrategias Nacionales de Competitividad, como ya ha empezado a hacerse en algunos países con la participación de diversos sectores y actores nacionales. El Banco intensificará la interacción con el sector privado a escala nacional y sub-regional, con miras a informar acerca de los servicios que ofrece y los mecanismos desarrollados para facilitar la preparación de proyectos y promoverá una mejor integración de sus activi-

dades concernientes al sector privado con los ejercicios de programación de cada país. El Banco pondrá especial énfasis en la consolidación o la creación de instancias de interlocución y negociación del sector público con el sector privado (tales como los Consejos Nacionales de Competitividad), que tengan por objeto identificar prioridades y estrategias para la competitividad y el desarrollo empresarial y las cuales servirán de insumo al proceso de programación por país.

MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO

La estrategia adopta una orientación hacia resultados, lo cual requiere de la capacidad de monitorear y evaluar acciones del Banco en los países. Esta tarea se apoyará en el trabajo que lleva adelante el Banco con el propósito de mejorar la medición de la efectividad del desarrollo en las operaciones (e.g. consolidación de cada fase del ciclo de proyecto; programación y diseño de proyectos con atención a metas; y ejecución enfocada a obtención de resultados). El monitoreo de la implementación de la Estrategia se realizará, en principio, a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto. En particular, en materia de indicadores de producto están la incorporación de la temática de la competitividad en los documentos de estrategia de país del Banco y la elaboración de estrategias nacionales de competitividad de acuerdo a la demanda de los países prestatarios. En materia de indicadores de resultado, se buscará monitorear la contribución específica de las operaciones financieras y los productos no-financieros orientados a mejorar la competitividad. Por su parte, dentro de los indicadores de impacto se medirá el progreso en materia de competitividad en los países de la región (con indicadores tales como el estado del ambiente macroeconómico, infraestructura general, e innovación tecnológica y difusión, entre otros). Finalmente, es importante destacar que la implementación de la estrategia dependerá entre otros factores, de las prioridades que establezcan los países, las circunstancias que los mismos enfrenten y los recursos disponibles. La estrategia será evaluada cinco años después de su aprobación.

Objetivo

La competitividad se define como la calidad del ambiente económico e institucional para el desarrollo sustentable de las actividades productivas privadas y el aumento de la productividad. Apoyar la capacidad de los países para mejorar la competitividad es consistente con los campos de actividad del Banco identificados en la Octava Reposición. También es una de las cuatro áreas prioritarias en el marco de la Estrategia Institucional.

El mejoramiento de la competitividad es esencial para el logro de tasas elevadas y sustentables de *crecimiento económico*, siempre que se complemente con políticas dirigidas a aumentar la eficiencia del aparato estatal, a mejorar la prestación de servicios sociales y a fortalecer los canales de integración de las economías con el resto del mundo. El aumento de la competitividad también está estrechamente ligado al objetivo de *reducción de la pobreza*. En efecto, dados los bajos niveles de ingreso per cápita de la mayoría de los países de la región, reducir la pobreza en forma significativa demandará aumentos sustanciales en la productividad. Las condiciones de competitividad también están íntimamente relacionadas con el *medio ambiente*, ya que el mejoramiento de la productividad solo es sustentable si conduce a la preservación y mejoramiento de la base de recursos naturales.

El objetivo de esta estrategia es contribuir a mejorar el ambiente económico e institucional para el desarrollo del sector privado y el aumento de la productividad. Las acciones que propone la presente estrategia se concentran en corregir o compensar defectos en el funcionamiento de los mercados relevantes para la competitividad del conjunto de las empresas del sector privado. Las

acciones propuestas han sido organizadas en las siguientes áreas: (A) acceso a financiamiento y movilización de capital, (B) acceso a recursos humanos, capacitación y relaciones laborales, (C) disponibilidad de infraestructura (vías, puertos, energía, telecomunicaciones, etc.), (D) acceso, asimilación y generación de nuevas tecnologías y conocimiento, (E) calidad de las instituciones públicas vinculadas con el funcionamiento de las actividades productivas privadas, y (F) competitividad y administración productiva y sustentable del capital natural. Estas áreas incluyen acciones específicas para mejorar el acceso a los mercados y la competitividad de las empresas en general, incluyendo las micro y pequeñas empresas. Dado la importancia de la estabilidad macroeconómica y de las instituciones para la competitividad, el Banco también promoverá acciones para fortalecer las políticas macroeconómicas, como se detalla en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable y para reforzar las instituciones y el Estado de Derecho, como se detalla en la Estrategia de Modernización del Estado.

La presente estrategia es consistente y complementa otras estrategias del Banco en áreas relacionadas, tales como Pequeña y Mediana Empresa, Microempresa, Mercados Financieros y de Capital, Energía, Infraestructura, y Ciencia y Tecnología. Sin embargo, esta estrategia ofrece una perspectiva integral y se conjuga con las estrategias de las otras áreas prioritarias (Desarrollo Social, Modernización del Estado, Integración y Medio Ambiente) para perseguir en forma coherente los objetivos centrales de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad y de Crecimiento Económico Sustentable.

Diagnóstico

En relación con la década anterior, en los noventa América Latina y el Caribe lograron importantes avances en materia de competitividad, que se reflejaron en un mayor dinamismo de las exportaciones de la mayoría de los países, en el ingreso de capitales de inversión directa que ayudaron a renovar los sectores productivos y en tasas de crecimiento económico mayores que en la década pasada. No obstante estos y otros logros, evidencia múltiple indica que los países de América Latina y el Caribe siguen enfrentando serios problemas de competitividad:

- En la década del noventa, el crecimiento promedio de los países de la región fue 3.3% por año, inferior al alcanzado por otros grupos de países en desarrollo como el Sudeste Asiático, que creció 5.1%. Considerando el crecimiento demográfico, el ingreso per cápita aumentó tan sólo 1.5% por año, ritmo insuficiente para reducir las brechas de ingreso con los países desarrollados o para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducción de la pobreza. Los resultados en los primeros años de la presente década no han sido más alentadores.
- En muchos países de la región, la productividad de los recursos de capital (físicos y humanos) ha venido cayendo. Mientras que los acervos de capital físico de las economías crecieron en 2.6% y 3.7% anual durante los ochenta y noventa respectivamente, la productividad de los factores decreció a una tasa anual de 2.65% y 0.62% durante los mismos períodos. Estas tendencias reflejan cambios en la economía global caracterizados por aumentos en las brechas de productividad entre países ricos y pobres. Mientras que en los países desarrollados, Europa Oriental y el Resto de Asia la productividad creció a una tasa promedio anual de 0.56%, 0.82% y 0.69% respectivamente durante la década pasada, en el Sudeste Asiático, el

Oriente Medio y África decreció a una tasa promedio anual de 0.80%, 2.00% y 1.71%, respectivamente. En los años noventa en la región, sólo unos cuantos países tuvieron aumentos de la productividad del conjunto de sus factores productivos, notablemente Chile, Argentina y Uruguay, que se cuentan entre los más desarrollados de América Latina y el Caribe. En contraste, los países más pobres sufrieron caídas de productividad, en algunos casos de mucha importancia.

- En las clasificaciones internacionales de competitividad, tales como las del *Informe de Competitividad Mundial (ICM)*, los países de la región quedan en posiciones muy bajas para sus niveles de ingreso, sugiriendo la presencia de deficiencias para lograr altas tasas de crecimiento. Solamente Chile, que ocupa el puesto 20 dentro de los 80 países considerados en el ICM del 2002, tiene una posición destacada para su nivel de ingreso.

Las causas de la falta de competitividad de los países de la Región son muy diversas. Al nivel agregado pueden destacarse factores relacionados con el ambiente macroeconómico, los mercados financieros y de capital, el capital humano, la infraestructura y la calidad de las instituciones:

- La inestabilidad macroeconómica en América Latina y el Caribe es elevada y se manifiesta en altas volatilidades del crecimiento económico, los tipos de cambio reales, las tasas de interés reales y la oferta de crédito doméstico. El principal canal de amplificación de la inestabilidad es el carácter procíclico que adoptan las políticas fiscales y cambiarias en respuesta a las perturbaciones externas e internas a que están expuestas las economías de la región por la composición de sus exportaciones, la dependencia de recursos de financiamiento externo, la inesta-

bilidad política interna y los desastres naturales, entre otras razones. El carácter procíclico de las políticas refleja la falta de espacio de maniobra fiscal, financiera y cambiaria cuando sobrevienen las perturbaciones, lo que obliga a aplicar políticas de reducción de la demanda interna mediante aumentos en las tasas de interés y los tipos de cambio, que pueden hacer más gravoso el servicio de las deudas externas y deteriorar la calidad de la cartera del sistema financiero. La inestabilidad macroeconómica perjudica la competitividad, porque aumenta la incertidumbre y el riesgo, recorta los horizontes de inversión, puede reducir la inversión en capital humano de los pobres y limita la oferta de crédito y los plazos de financiamiento interno y externo.

- Otro obstáculo a la competitividad de las empresas en América Latina y el Caribe es la escasez de recursos financieros y las dificultades de acceso al crédito, tanto para las empresas grandes y medianas como para las empresas pequeñas y los productores independientes. El acceso a formas de financiamiento diferentes al crédito bancario es limitado. Los mercados de bonos y de títulos valores recién han comenzado a desarrollarse en la mayoría de países de la Región. Estas limitaciones en el acceso a los recursos financieros impiden aprovechar oportunidades productivas rentables, reduciendo así la productividad y competitividad de los países de la región.
- Por lo que toca al capital humano, las deficiencias de educación son notables. La educación promedio de la fuerza de trabajo creció a una tasa anual del 1.5% durante la última década, por debajo del 1.9% de aumento en los años ochenta, y menos que en la mayoría de los países en desarrollo. La fuerza de trabajo latinoamericana cuenta en promedio con menos de seis años de educación. Este bajo nivel no se debe a falta de acceso a los primeros niveles del sistema educativo, ni a una baja cobertura de la educación universitaria. Las deficiencias se originan en los niveles medios y técnicos, debido a la repetición y al abandono temprano

del sistema escolar por parte de los jóvenes. La falta de educación básica no es compensada por el sistema de capacitación, ya que éste no se encuentra diseñado para tal objetivo, y porque además en algunos países padece sus propios problemas en razón del centralismo y falta de vinculación con los sectores productivos dinámicos. Los limitados niveles de educación del grueso de los trabajadores dificultan la asimilación de nuevas tecnologías y formas de organización, reducen la movilidad del trabajo y, en definitiva, limitan la productividad y la competitividad.

- La falta de acceso a infraestructura adecuada es un obstáculo para el desarrollo de las actividades productivas y para el crecimiento de las empresas. Suministros eléctricos poco confiables, largas esperas para acceder a servicios telefónicos, tarifas distorsionadas por subsidios cruzados, carreteras en mal estado, puertos ineficientes que aumentan los costos de transporte, son algunos de los factores que afectan la competitividad. Tradicionalmente estos servicios de infraestructura eran suministrados por empresas del Estado, las cuales en algunos casos demostraron ser ineficientes, ya sea por una mala gestión, como por tener objetivos que iban más allá de la prestación del servicio.
- Las deficiencias de las instituciones públicas son posiblemente la principal causa de los problemas de competitividad de los países Latinoamericanos y del Caribe. Los canales son múltiples. Las deficiencias del sistema jurídico elevan los riesgos de incumplimiento de los contratos y, por consiguiente, los costos de transacción. También pueden limitar la capacidad del sistema financiero para apoyar el desarrollo de nuevas inversiones, ante la eventualidad de que sus derechos no sean respetados. La ineficacia del gobierno o un ambiente propicio a la corrupción pueden desalentar la inversión extranjera y la transferencia de tecnologías, y pueden desviar recursos de actividades productivas hacia actividades de búsqueda de rentas. En ausencia de un sistema jurídico-legal estable y respetado, pueden faltar los incentivos para asimi-

lar tecnologías nuevas que requieren inversiones a largo plazo, bien sean de infraestructura o de otros tipos. La falta de coordinación entre el gobierno y el sector privado puede dejar desaprovechadas oportunidades de mercado que requerirían esfuerzos conjuntos de inversión, innovación u organización. La ausencia de instituciones de protección social y de solución de los conflictos distributivos puede obstaculizar o impedir la inversión en actividades de alta productividad por la imposibilidad de compensar a los perdedores. Por consiguiente, las deficiencias de las instituciones públicas se reflejan en el comportamiento de la productividad, como ha sido documentado empíricamente en el *Informe de Progreso Económico y Social 2001, La Competitividad: Motor de Crecimiento*.

Adicionalmente, debe reconocerse que el nivel de competitividad no es homogéneo en todo el territorio de cada país, como tampoco entre los distintos segmentos empresariales. De ahí que la estrategia del Banco tenga que considerar estas diferencias:

- La competitividad de los distintos territorios de un país depende de los mismos aspectos que la competitividad nacional, es decir, del acceso a los factores (como financiamiento, recursos humanos calificados, o dotación de infraestructura) y del funcionamiento de las instituciones. Debido a las diferencias en estas condiciones, existen enormes brechas de competitividad y de capacidad de generación de ingresos entre provincias o estados dentro de los países, lo que a su vez se refleja en la distribución de la pobreza y en las tendencias migratorias, que tienden a acentuar dichas brechas. La desigualdad regional en la competitividad también tiene una dimensión socio-cultural: los pueblos indígenas pese a contar con ventajas comparativas tales como el capital social (organización, diversidad cultural y conocimientos) y el capital natural (territorios, recursos naturales, diversidad biológica), entre otros, se hallan entre los segmentos sociales con menor acceso al mercado financiero y la dotación de

servicios de infraestructura. En el otro extremo del abanico, las grandes ciudades concentran el grueso de los recursos productivos, que son atraídos por las economías de escala y aglomeración, pero padecen de serias deseconomías de congestión que pueden limitar su competitividad y la posibilidad de ofrecer condiciones dignas de vida a sus habitantes.

- La estructura empresarial de los países de la región se caracteriza por su gran polarización. Por una parte se encuentran un número reducido de grandes empresas nacionales o multinacionales, con una dinámica de cierta inserción en los mercados internacionales. Por otra parte se encuentra un gran número de empresas pequeñas y microempresas (muchas veces informales) y pequeños productores rurales con serios problemas de productividad, que dan cuenta de alrededor de las tres cuartas partes del empleo, pero adolecen de acceso a los mercados financieros, mano de obra calificada, o recursos tecnológicos vitales para su competitividad. Aumentar la productividad de estos trabajadores y de estas empresas es crucial para mejorar la equidad social y la competitividad.

Los grandes retos que enfrenta la competitividad de los países de la región deben encararse en el marco de la liberalización comercial e integración internacional. Las empresas latinoamericanas deben competir globalmente, en los mercados internacionales como en los suyos propios, con los productores de bienes y servicios de otras regiones. Las estrategias empresariales deben contemplar la mejora de su posición competitiva en el contexto global y considerar las opciones de transición hacia actividades productivas más intensivas en conocimiento. Para ello será imprescindible un mayor nivel de especialización, un avance importante en desarrollo tecnológico y una mayor integración en cadenas productivas globales, lo que no es posible lograr en mercados de reducida dimensión. Los procesos de integración internacional son por lo tanto clave para un mayor avance de la competitividad de las empresas.

Lecciones aprendidas

Necesidad de enfoques integrales. La actividad del Banco en temas directamente vinculados con la competitividad ha sido creciente en los últimos años, abarcando operaciones del sector financiero, de pequeña y mediana empresa; microempresa; infraestructura de transporte y comunicaciones; desarrollo rural; desarrollo urbano; turismo; ciencia y tecnología; entre otros sectores. Sin embargo, esta diversidad de operaciones no siempre se ha desarrollado en forma integrada, dentro de un enfoque global de competitividad para cada país, provincia o departamento, lo cual ha limitado su efectividad y ha dispersado los esfuerzos. De los aciertos y limitaciones de la experiencia del Banco y otras instituciones es posible recoger una serie de lecciones para la identificación y diseño de nuevas operaciones del Grupo BID.

Estabilidad macroeconómica. El desarrollo de la productividad y competitividad requiere de un entorno macroeconómico sano y estabilidad del ambiente económico, lo cual incluye la sostenibilidad fiscal, financiera y externa de las economías. Aunque la inflación y los grandes desequilibrios fiscales se han controlado en la mayoría de países de la región, es necesario continuar con los esfuerzos para mejorar el entorno macroeconómico y la resistencia de las economías a las persistentes perturbaciones, especialmente de origen externo. Un entorno macroeconómico estable es crucial para ampliar el horizonte de la inversión privada, tanto nacional como extranjera, y para hacer posible el desarrollo de los mercados financieros y de infraestructura.

Señales económicas e institucionales adecuadas. El desarrollo de la productividad y la competitividad requiere de un sistema de señales económicas e institucionales que asegure a los individuos y las empresas que podrán apropiarse los ingresos derivados de sus esfuerzos de inversión productiva, innovación y trabajo. Si el sistema de incentivos e instituciones conduce a la bús-

queda de rentas o estimula producciones ineficientes, en lugar de estimular la innovación y las mejoras de productividad, serán ineficaces los esfuerzos por aumentar la inversión, la educación o el acceso a los recursos productivos.

En el pasado, los países latinoamericanos intentaron promover la competitividad de sectores o actividades específicas mediante tratamientos tributarios o aranceles diferenciados o mediante tarifas de servicios públicos subsidiadas para ciertos grupos de empresas o individuos. Por regla general, estos intentos resultaron infructuosos, debido principalmente a la imposibilidad de aislar las influencias de los grupos de presión y, en algunos casos, la manipulación de estos incentivos, pero también debido al creciente costo fiscal y administrativo que implicaban.

Por supuesto, un buen ambiente económico e institucional es una condición necesaria, pero no suficiente para el mejoramiento de la productividad de sectores, regiones o grupos específicos de empresas. Los instrumentos más idóneos para enfrentar las deficiencias de productividad no son los incentivos fiscales, financieros o las distorsiones de precios, sino políticas que contribuyan directamente al mejoramiento de las capacidades productivas y tecnológicas de los individuos y las empresas, que faciliten la interacción entre las empresas y que creen un ambiente favorable a la concertación entre el sector privado, el sector público y la academia. Puesto que las capacidades productivas dependen de una multitud de factores y pueden ser inhibidas por razones muy diversas, toda estrategia de competitividad requiere un enfoque integral (el Recuadro 1 presenta lecciones aprendidas en procesos de concertación para la competitividad).

Mejora en la supervisión y marco legal del sistema financiero. Si bien la región en su conjunto ha hecho importantes avances para alcanzar y en algunos casos sobrepasar los estándares interna-

cionales en materia de regulación y supervisión financiera, hay varios países, en especial los de menor desarrollo económico, que muestran un rezago en cuanto a sus prácticas prudenciales. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que no basta con la adopción de las prácticas internacionales de regulación. Estas pueden resultar ineficaces cuando el imperio de la ley carece del vigor para evitar influencias de intereses individuales o prácticas corruptas.

Los derechos de los acreedores se ven entorpecidos en muchos países de América Latina y el Caribe por la interferencia del Estado en las operaciones crediticias (limitaciones a las tasas de interés, amnistías o reprogramaciones obligatorias que perjudican a los acreedores), por limitaciones al uso y recuperación de las garantías bancarias y por leyes de bancarrota inadecuadas. Todos estos factores reducen los incentivos del sistema financiero para otorgar crédito, especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas y deudores individuales. Otro problema de los sistemas financieros de algunos países de la región es la participación excesivamente alta del sector público en la propiedad del sector financiero, que usualmente se traduce en ineficiencia en la asignación del crédito, menor competencia y mayores costos de intermediación. Adicionalmente, en algunos países, diversas regulaciones obligan al sistema a financiar al sector público mediante la compra de bonos del gobierno. Estos factores limitan la posibilidad de administrar de manera eficiente los riesgos asumidos por el sistema financiero y son fuentes de vulnerabilidad e inestabilidad.

Los mercados de capitales de América Latina y el Caribe también presentan deficiencias vinculadas fuertemente con los marcos legales e institucionales. En particular es necesario fortalecer los derechos de propiedad de los inversionistas, especialmente de los pequeños accionistas y de los inversionistas institucionales; así como de los productores independientes, microempresarios y propietarios pobres. También es necesario reconstruir la confianza en los mercados de crédito hipotecario, erosionada en muchos países por episodios de alta inflación en décadas pasadas, por la interferencia del gobierno en las condiciones crediticias y por la inexistencia de ins-

trumentos de ahorro de largo plazo para financiar los créditos. Los mercados de seguros son otro segmento incipiente del mercado de capitales en la mayoría de países de la región, cuyo desarrollo es necesario para mejorar las condiciones de competitividad de diversos sectores. Mención aparte debe hacerse a los sistemas de pensiones que en varios países han sido objeto de reformas, motivadas en parte por la intención de fortalecer el mercado de capitales (este tema es tratado en la Estrategia de Desarrollo Social).

El acceso de las microempresas al crédito es todavía limitado y solo un pequeño porcentaje de microempresarios tiene fuentes de financiación externa, siendo ésta de carácter informal en la mayoría de los casos. La forma de sentar las bases para crear sistemas de intermediación financiera sostenible para las microempresas tiene que apoyarse en el fortalecimiento de las instituciones de micro finanzas, lo que puede hacerse desde un enfoque diverso. Por una parte, mediante la progresiva profesionalización, modernización y formalización de las instituciones micro financieras situadas hoy fuera del sistema financiero formal. Para que eso sea posible será necesario desarrollar una regulación específica para el sector, como también para el sector de las cooperativas de crédito. Esta actividad reguladora deberá estar acompañada de un esfuerzo complementario de las Superintendencias de Bancos para que pasen a supervisar a las instituciones micro financieras formalizadas y reguladas. El hecho de que se asocia cada vez más la sostenibilidad de las instituciones micro financieras a su capacidad para captar ahorros de su mismo segmento de mercado viene a reforzar la necesidad de su regulación y supervisión, lo que contribuirá a aumentar la profundidad financiera. Por otra parte, en la medida que las micro finanzas se revelan como una actividad rentable, pasa a tener una mayor atención por parte de la banca comercial formal. Para facilitar ese proceso de aumento de la cartera de los bancos en micro finanzas, será muy importante el desarrollo de técnicas especializadas de valoración de riesgo, que la banca deberá incorporar si quiere realmente entrar en ese mercado. La mejora de los derechos de propiedad para microempresarios, productores independientes y propietarios pobres, mencionada en el párrafo anterior, puede

también contribuir a mejorar el acceso al crédito de estos grupos.

Perfeccionamiento de las reformas en los sectores de provisión de infraestructura. Durante la última década, la mayoría de los países ha puesto en marcha profundas reformas orientadas a vincular al sector privado a la provisión de servicios públicos y a la inversión en infraestructura, y a limitar el papel del Estado a la definición de políticas y la regulación. Cuando ha sido posible, se ha buscado introducir competencia para mejorar la eficiencia; cuando no, ha sido necesario descargar esta responsabilidad en la regulación. Adicionalmente, se ha buscado otorgar independencia a la regulación para proteger a los inversionistas y consumidores de comportamientos rentísticos u oportunistas de las mismas empresas, el gobierno o los intereses políticos. En busca de la sustentabilidad financiera, se ha buscado fijar las tarifas de los servicios públicos a niveles compatibles con los costos de largo plazo, limitando los subsidios fiscales a transferencias transparentes a segmentos reducidos de consumidores pobres. Sin embargo, después de una década de reforma, y no obstante logros importantes en sectores tales como telecomunicaciones y, en menor medida, electricidad, muchos países se encuentran en dificultades para consolidar sus reformas. Ello se debe no solo a las restricciones financieras internacionales y a la situación macroeconómica en algunos países, sino también a problemas de índole institucional, técnico o político en la concepción e implementación de las reformas.

Mejora en los incentivos a la innovación tecnológica. La adaptación y generación de tecnología y conocimiento depende no solamente del capital humano y de la red de instituciones de ciencia y tecnología, sino también de los incentivos que existan para que los individuos, entidades y empresas puedan beneficiarse del esfuerzo de innovar. Las políticas de derechos de propiedad son especialmente importantes para los países de desarrollo medio que han superado la etapa inicial de adopción de tecnologías importadas y deben moverse a las etapas de adaptación y, posteriormente, creación de nuevas tecnologías.

Mejora de las normas de regulación y tributarias de la actividad productiva. El exceso de impuestos y regulaciones es considerado como un obstáculo grave para el desarrollo de las empresas por uno de cada tres empresarios de América Latina y el Caribe; y se menciona como el mayor obstáculo por uno de cada seis empresarios. La complejidad tributaria, administrativa y regulatoria afecta a las empresas de todos los tamaños, pero es comparativamente más grave para las empresas medianas y pequeñas, cuyos recursos humanos y administrativos son menores. Siguiendo un patrón mundial, los países de menores niveles de ingreso de la región imponen a menudo más restricciones y exigencias burocráticas a la creación y funcionamiento de las empresas que los países de mayor desarrollo. El costo implícito de estas exigencias en dichos países es proporcionalmente muy elevado para el potencial de producción e ingresos de las pequeñas empresas. Las numerosas restricciones y exigencias burocráticas en principio buscan proteger los derechos de trabajadores y consumidores, hacer cumplir las obligaciones tributarias y la diversidad de normas y regulaciones sectoriales, nacionales y municipales. En la práctica, sin embargo, suelen inducir la corrupción y la informalidad.

El marco legal para las actividades productivas en los países de la Región presta mucha importancia a la protección del lado que se supone más débil en las relaciones de mercado: los trabajadores frente a las empresas, los consumidores frente a los productores, los deudores frente a los acreedores y, en el pasado, las empresas nacionales frente a las extranjeras. Estos sesgos legales rara vez han resultado en una protección efectiva del conjunto de aquellas empresas o individuos que se aspira defender. En la práctica han contribuido más bien a la dualidad económica, donde solamente un segmento de trabajadores, consumidores o deudores resulta beneficiado de las normas, mientras que el resto queda excluido de las relaciones económicas formales, con implicaciones adversas sobre su productividad y sobre su capacidad para escapar de la pobreza. Por supuesto, la solución no consiste en desconocer los derechos de trabajadores, consumidores o deudores, sino en balancearlos con los derechos de los empleadores, los productores

o los acreedores, y de adoptar mecanismos efectivos fundamentados en el sistema de incentivos.

Mejorar la eficacia de los sistemas de protección laboral. Aunque su propósito declarado es proteger a los trabajadores, la legislación laboral de muchos países no logra este objetivo porque induce a la exclusión de grandes segmentos de trabajadores de los beneficios del empleo formal. Puesto que no existen mercados que cubran a los trabajadores de los riesgos derivados de accidentes laborales, pérdida de empleo, invalidez, muerte, o jubilación, es necesaria la intervención del gobierno en la protección del trabajador. Sin embargo, la discreción política y la falta de criterios económicos con la que se han operado los sistemas de seguridad social ha llevado en muchos casos a la virtual quiebra de los sistemas, a la baja cobertura de la población y a importantes distorsiones en el mercado de trabajo. En los últimos años, las reformas de los sistemas de seguridad social se han concentrado en el régimen de pensiones. Sin embargo, persisten importantes deficiencias en materia de protección a los riesgos de despido, fijación de salarios mínimos y otros beneficios legales obligatorios. La idoneidad de los sistemas existentes debe evaluarse en función de su nivel de cobertura, la relación entre beneficios a los trabajadores y aportes que impone el sistema, y la existencia de otras alternativas menos distorsionantes.

Mejora de la capacidad institucional de los entes regulatorios. La eficacia de los sistemas legales y regulatorios depende crucialmente de la capacidad de los individuos y las organizaciones y de los mecanismos de control público para hacerlos respetar y observar. Esto implica que no basta con la expedición de normas, por bien concebidas que estén, si no se tiene en cuenta el ambiente institucional en que serán puestas en práctica. Esto implica también que, por regla general, no hay un marco normativo o regulatorio ideal que pueda aplicarse por igual a todos los países para mejorar la competitividad, solo algunos lineamientos generales que deben desarrollarse y adaptarse caso por caso.

En particular, en la última década ha ganado popularidad la opción de crear organismos legalmente autónomos para la regulación de los

sectores privatizados, la recaudación de impuestos o el manejo de la política monetaria. El grado de éxito de estos organismos ha sido muy diverso, dejando como lección que la sola autonomía formal o legal es insuficiente. Para que la independencia sea efectiva es necesario además que estas instituciones cuenten con instituciones políticas y sociales que permitan el funcionamiento de los sistemas de vigilancia y control. Si los gobiernos no están restringidos por mecanismos políticos y por prácticas de vigilancia pública que les impidan efectivamente interferir en las decisiones de estas entidades, la independencia no pasará de ser un formalismo. La independencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para contener los comportamientos oportunistas y la búsqueda de rentas.

La competencia en los mercados de bienes y servicios es posiblemente el factor que más influye sobre la productividad. La presencia de monopolios públicos y privados, carteles y empresas integradas verticalmente es común en numerosos sectores en los países latinoamericanos. Las instituciones de regulación de la competencia, creadas en muchos países recientemente, tienen por objeto impedir el abuso del poder dominante de mercado por parte de monopolios, carteles o empresas integradas. Sin embargo, su eficacia se encuentra limitada por la escasa experiencia de estas instituciones, por limitaciones de recursos presupuestarios y humanos y por carencia de instituciones complementarias, tales como sistemas adecuados de información que faciliten el estudio de los casos, o como sistemas judiciales independientes, conocedores y expeditos que ayuden a ser efectivas las decisiones. Puesto que la tarea que enfrentan las instituciones de regulación de la competencia desborda sus posibilidades, es preciso que se concentren en unos pocos problemas en los que puedan ser efectivos, como por ejemplo la cartelización de empresas o los acuerdos de distribución exclusiva en los mercados de productos de consumo masivo. Para ejercer su función las entidades de regulación de la competencia deben contar con poderes legales para exigir la información a las empresas cuestionadas y para tomar decisiones que sean efectivas sin necesidad de procedimientos judiciales. Este poder debe ser controlado adecuadamente, por ejemplo permitiendo la apelación de los casos más grandes,

apelación de los casos más grandes, haciendo públicas todas las decisiones y estableciendo un récord de jurisprudencia de las decisiones pasadas. Para que el regulador pueda gozar de mayor independencia frente al gobierno y al sistema judicial, es deseable que sea nombrado por el Congreso y es también deseable que la entidad sea autónoma administrativa y presupuestariamente.

Aprovechar las oportunidades que brinda el comercio internacional. Una fuente fundamental de competencia en los mercados de bienes es el comercio internacional. Como se establece en la Estrategia de Integración Regional, si bien en principio es una forma de competencia fácil de crear y mantener, a menudo requiere del apoyo de instituciones públicas que registren y vigilen las transacciones, recauden los gravámenes, manejen los acuerdos de integración con otros países y hagan cumplir las normas que regulan las exportaciones e importaciones.

Incorporar al sector privado en el diseño de programas de aumento en la competitividad. El fracaso de las políticas de oferta, en que los gobiernos decidían los sectores que debían recibir apoyo, y que con frecuencia resultaban en una pobre utilización de recursos públicos, ha llevado a replantear el papel del sector público en las políticas de competitividad, a requerir la participación del sector privado en el diseño de programas de desarrollo productivo, y a limitar los programas a los que estén guiados por la demanda efectiva de las empresas y no por la voluntad de los gobiernos o de sus proveedores. Igualmente, se pueden extraer importantes lecciones de tipo operativo en materia de los mecanismos de ejecución y entrega de cualquier tipo de “políticas activas” en que la ejecución por agencia o bien a través de entidades privadas de segundo piso se ha revelado mucho más eficiente que la realizada por entidades públicas. La eficiente ejecución de programas por agencias privadas y la capacidad de supervisión requerida en ese caso por el sector público es otra importante lección de los últimos años. Especial importancia tiene el aprendizaje en el terreno de la evaluación de programas y políticas. Cualquier inversión de recursos públicos en desarrollo productivo tiene necesariamente que probar su

eficacia mediante la medición de resultados en la movilización de recursos privados, generación de rentas adicionales, retornos de la inversión (incluso para el sector público) y mejora de las condiciones de competitividad de las empresas.

En particular, es necesario incorporar al sector privado en el diseño de programas de mejora de la productividad de las pequeñas y microempresas (PYMES). Algunas lecciones al respecto se pueden derivar del documento de evaluación de las acciones y la estrategia del Banco para la Pequeña y Mediana Empresa (RE-273), elaborado por la Oficina de Supervisión y Evaluación (OVE). Entre ellas destacan la necesidad de incorporar al sector privado en el diseño de programas para encontrar fórmulas innovadoras de intervención, que permitan verificar los diagnósticos sobre el sector y probar la pertinencia en las acciones propuestas. Además es necesario incluir en los diagnósticos que hace el banco sobre las condiciones de competitividad de los países la problemática de las PYMES, incluyendo un análisis de los segmentos de mercado de estas empresas, su dinámica y los principales desafíos para mejorar su competitividad y productividad. Finalmente, la atención al sector exige instrumentos que fortalezcan sus capacidades estratégicas en la gestión de nuevos negocios, incorporen tecnologías de la información, faciliten la adaptación y el desarrollo de innovación, apoyen el acceso a nuevos mercados, estimulen las alianzas empresariales, desarrollen nuevos vehículos financieros vinculados al mercado de capitales y promuevan el desarrollo de capacidades emprendedoras.

La necesidad de tomar en cuenta los aspectos ambientales en los esfuerzos para mejorar la competitividad. Desde la perspectiva ambiental y de la administración del capital natural, las lecciones demuestran que la existencia de un marco institucional normativo y regulatorio eficiente y creíble es fundamental para facilitar la inversión pública y privada. Aunque dicho marco está presente en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, sus capacidades son consideradas aún débiles, siendo quizás las áreas más débiles las que tienen que ver con monitoreo y fiscalización. Asimismo, se ha aprendido que en el seno del problema ambiental

está la falta de incentivos eficaces para la protección ambiental y la gestión de recursos naturales, aspecto que es crítico desde la perspectiva de la competitividad, ya que el deterioro sistemático del capital natural se convierte eventualmente en un freno a la productividad. Lo anterior lleva a la conclusión que la aplicación de instrumentos económicos que den las señales para un comportamiento ambiental adecuado es imprescindible. Estos instrumentos deben estar acompañados de acciones institucionales que faciliten su aplicación, como son los derechos de propiedad y tenencia, los registros y catastros de uso, y la información abierta de oferta y demanda de bienes y servicios ambientales.

Por otro lado, las lecciones muestran también que el ambiente es un buen negocio donde el motor de la iniciativa e inversión privada puede

contribuir a su calidad y a su valorización. El rol del sector privado ha demostrado ser fundamental y efectivo en áreas como: mercados ambientales asociados a la producción agrícola; mercados para servicios ambientales asociados al desarrollo forestal, la biodiversidad, la energía renovable y el ecoturismo; concesiones para la gestión privada de componentes ambientales (áreas protegidas, tratamiento de aguas servidas); e inversiones en descontaminación industrial, manejo de desechos y procesos de producción limpia. Como parte de los procesos de gestión ambiental es importante potenciar estos aspectos positivos de la iniciativa privada, incluyendo acciones que generen capacidades al nivel de asociaciones, cámaras de comercio y otros actores que podrían hacer la gestión ambiental más efectiva desde la perspectiva privada.

Áreas para la acción del Banco

En función del diagnóstico presentado y las lecciones aprendidas, en esta sección se presentan las áreas prioritarias de acción del Banco, orientadas a lograr: (A) la movilización eficiente de los recursos financieros y de capital, (B) mejoramiento y mayor productividad de los recursos humanos, (C) la provisión eficiente de servicios de infraestructura, (D) el desarrollo y asimilación de nuevos conocimientos y tecnologías, (E) instituciones más efectivas de apoyo al funcionamiento de las actividades productivas privadas, y (F) competitividad y administración productiva y sustentable del capital natural. Las acciones se concentran en aliviar las fallas de los mercados de los principales recursos productivos en las áreas en las cuales el Banco tiene ventaja comparativa y capacidad de influencia en las políticas de los países. Igualmente las acciones del Banco, en coordinación con el FOMIN y la CII, tratarán de promover que el desarrollo de los mercados de factores los haga más accesibles a distintos entornos regionales y a la mayor parte de las empresas de cada país, independientemente de su tamaño.

Además de las acciones específicas que se describen a continuación para incrementar la competitividad de los países, se requiere como prerrequisito indispensable contar con fundamentos macroeconómicos sanos y con un ambiente de estabilidad económica. El entorno macroeconómico sano incluye la sostenibilidad fiscal, financiera y externa de las economías. Como se indica en las Estrategias de Crecimiento Económico Sustentable y de Modernización del Estado, dadas las funciones propias y las ventajas comparativas de otros organismos internacionales, las prioridades para la acción del Banco en esta área serán el fortalecimiento de los sistemas tributarios y su administración; el mejoramiento de las instituciones presupuestarias y de manejo fiscal; el fortalecimiento de las instituciones fiscales de los niveles subnacionales; y el acceso a recursos de

de liquidez internacional en períodos de escasez transitoria de recursos financieros externos.

A. RECURSOS FINANCIEROS Y DE CAPITAL

Con el fin de promover políticas e instituciones conducentes a la movilización y utilización eficiente de los recursos financieros y de capital, y dada la experiencia del Banco, es recomendable que se concentre en apoyar a los países en: (a) fortalecimiento del marco jurídico e institucional en que operan los sistemas financieros; (b) desarrollo de las instituciones de regulación financiera; (c) fortalecimiento de los mercados de capitales; (d) fortalecimiento de los derechos de propiedad de activos (particularmente de los pobres), como la tierra y la vivienda; y (e) desarrollo de sistemas de microfinanzas y otras instituciones alternativas para ampliar el acceso al crédito

a) *Fortalecimiento del marco jurídico e institucional en que operan los sistemas financieros.* La profundidad del sistema financiero es fundamental para propiciar la competitividad y el crecimiento. Por consiguiente, el criterio cuantitativo básico que se utilizará para determinar la prioridad que dará el Banco a las acciones en esta área será la relación entre el crédito al sector privado y el PIB. En la mayoría de países de la región esta relación es muy baja para los patrones internacionales, dado el nivel de ingreso de los países. Diversos factores pueden limitar la profundidad del sistema financiero. De particular importancia son el imperio de la ley y el funcionamiento del sistema judicial, temas que son objeto de la Estrategia de Modernización del Estado. Esta Estrategia de Competitividad se enfoca especialmente en las barreras institucionales y regulatorias que inhiben más directamente el desarrollo del sistema financiero. Particular atención recibirá la protección efectiva de los derechos de los acreedores, es decir la capacidad

de hacer acuerdos contractuales entre acreedores y deudores con autonomía de las partes contratantes, cobertura del riesgo de incumplimiento del deudor y certeza de cumplimiento de los términos acordados. El Banco apoyará a los gobiernos a establecer sistemas regulatorios e institucionales que garanticen los derechos de los acreedores y que permitan al sector privado administrar eficientemente sus riesgos. El Banco ayudará a los países a delimitar el rol de la banca pública a servicios de apoyo al segmento privado del sistema en aquellas actividades que no puedan ser prestadas en condiciones de mercado por el sector privado.

b) *Desarrollo de las instituciones de regulación financiera.* El fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera es fundamental para garantizar la estabilidad del sistema financiero. Las autoridades de cada país deben propiciar no solo un marco macroeconómico estable sino también un conjunto de normas y mecanismos para verificarlas, que permitan administrar adecuadamente los riesgos que asume el sistema financiero y con ello proteger la integridad de los depósitos. Los estándares internacionales en esta área evolucionan rápidamente, y las autoridades deben hacer esfuerzos por mantenerse al día. Igualmente es importante tener en cuenta que no todos los esquemas internacionales son aplicables a todos los países en todo momento del tiempo. Las modificaciones al acuerdo de Basilea que se han propuesto recientemente por ejemplo, requieren de sistemas internos de evaluación de riesgos con los que no cuentan varios países y que pueden tardar tiempo en ser desarrollados. El Banco apoyará a los países a adecuar sus sistemas de regulación y supervisión a los estándares internacionales, teniendo en cuenta las prioridades y posibilidades de funcionamiento eficiente de dichos estándares en las condiciones de cada país.

c) *Fortalecimiento de los mercados de capitales.* Los mercados de capitales de América Latina y el Caribe también presentan deficiencias vinculadas fuertemente con los marcos legales e institucionales. En particular es necesario fortalecer los derechos de propiedad de los inversionistas, especialmente de los pequeños accionistas y de los inversionistas institucionales. También es

necesario reconstruir la confianza en los mercados de crédito hipotecario, erosionada en muchos países por episodios de alta inflación en décadas pasadas, por la interferencia del gobierno en las condiciones crediticias y por la inexistencia de instrumentos de ahorro de largo plazo para financiar los créditos. Los mercados de seguros son otro segmento incipiente del mercado de capitales en la mayoría de países de la región, cuyo desarrollo es necesario para mejorar las condiciones de competitividad de diversos sectores. Mención aparte debe hacerse a los sistemas de pensiones que en varios países han sido objeto de reformas, motivadas en parte por la intención de fortalecer el mercado de capitales (este tema es tratado en la Estrategia de Desarrollo Social). El Banco apoyará a los países a modernizar la legislación y las instituciones con el objeto de incentivar el desarrollo de los mercados de capitales. Sin embargo, especialmente en los países pequeños, esto no será suficiente para garantizar el desarrollo eficiente de dichos mercados. En economías pequeñas, el desarrollo del mercado de capitales (e incluso del sistema financiero) debe tener una dimensión regional. Por consiguiente, el Banco apoyará a los países a homogenizar los estándares, prácticas y regulaciones con miras a facilitar la integración internacional de los mercados de valores, especialmente entre los países pequeños. El Banco también apoyará los esfuerzos de coordinación macroeconómica entre los países de la región con el objetivo de moderar las fluctuaciones en las condiciones financieras y de los mercados de capitales entre los países de la región, especialmente entre los miembros de acuerdos de integración, como se señala en la Estrategia de Integración Regional.

d) *Mejora de los derechos de propiedad de activos (particularmente de los pobres), como la tierra y la vivienda.* El acceso al crédito para los sectores más pobres de la población se dificulta en muchos países de América Latina y el Caribe por las deficiencias de los sistemas de registro de propiedad y de garantías. Millones de trabajadores informales y de campesinos cuentan con propiedades que podrían servir de garantía para acceder al crédito si hubiera claridad legal sobre los títulos de propiedad y registros unificados de garantías. El Banco apoyará a los países a mejo-

rar los sistemas de registro de propiedad y garantías. Adicionalmente, en zonas rurales, el Banco promoverá el acceso a la tierra de productores pobres mediante mecanismos de bajo costo tales como mercados de arriendo y financiamiento compartido. Estas acciones recibirán atención en los países donde se detecte la presencia de fuertes diferenciales de ingreso y productividad entre los trabajadores de los sectores formal e informal (incluyendo campesinos) o donde exista evidencia más directa de falta de acceso al crédito para grupos específicos de productores (por ejemplo, comunidades indígenas).

e) *Desarrollo de sistemas de micro finanzas y otras instituciones alternativas para ampliar el acceso al crédito.* El acceso de las microempresas al crédito es todavía enormemente limitado y solo un pequeño porcentaje de microempresarios tiene fuentes de financiación externa, siendo ésta de carácter informal en la mayoría de los casos. La forma de sentar las bases para crear sistemas de intermediación financiera sostenible para las microempresas tiene que apoyarse en el fortalecimiento de las instituciones de micro finanzas, lo que puede hacerse desde un enfoque diverso. Por una parte, mediante la progresiva profesionalización, modernización y formalización de las instituciones micro financieras situadas hoy fuera del sistema financiero formal. Para que eso sea posible será necesario desarrollar una regulación específica para el sector, como también para el sector de las cooperativas de crédito. Esta actividad reguladora deberá estar acompañada de un esfuerzo complementario de las Superintendencias de Bancos para que pasen a supervisar a las instituciones micro financieras formalizadas y reguladas. El hecho de que se asocia cada vez más la sostenibilidad de las instituciones micro financieras a su capacidad para captar ahorros de su mismo segmento de mercado viene a reforzar la necesidad de su regulación y supervisión, lo que contribuirá a aumentar la profundidad financiera. Por otra parte, en la medida que las micro finanzas se revelan como una actividad rentable, pasa a tener una mayor atención por parte de la banca comercial formal. Para facilitar ese proceso de aumento de la cartera de los bancos en micro crédito será muy importante el desarrollo de técnicas especializadas de valoración de riesgo, que la banca deberá incor-

porar si quiere realmente entrar en ese mercado. Además, debe tenerse en cuenta que el rápido crecimiento de la actividad micro financiera tiene que encontrar a su vez su propia forma de financiarse. En este sentido será crucial crear las condiciones que favorezcan la inversión de capitales privados en instituciones micro financieras, para lo cual las condiciones de transparencia contable y de solvencia son vitales. Por último, cabe referirse a otras condiciones de entorno regulatorio y de funcionamiento de las instituciones (desde derechos de propiedad hasta garantías sobre bienes muebles) tratados en otra parte de este documento. El Banco apoyará a las Superintendencias Bancarias para que fortalezcan su capacidad profesionalizada de regulación y supervisión de las instituciones micro financieras y continuará en el reforzamiento de instituciones micro financieras, no solo en su actividad crediticia sino también la de captación de ahorro popular y desarrollo de otros productos financieros. Para ello fortalecerá las organizaciones de base en su capacidad para administrar una cartera de crédito, favorecerá el crecimiento y el *upgrading* de las instituciones micro financieras para que pasen a ser entidades reguladas y ayudará al *downscaling* de los bancos comerciales que dispuestos a servir al segmento de mercado de las microempresas. Así mismo el Banco apoyará la calidad y disponibilidad de la información de las instituciones micro financieras y su análisis de riesgos de forma que favorezca la atracción de capitales privados para su financiamiento.

B. RECURSOS HUMANOS: CAPACITACIÓN, LEGISLACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL

El Banco promoverá políticas e instituciones para mejorar el capital humano y lograr un uso más eficiente de los recursos humanos. La larga tradición del Banco en apoyo a los sectores educativos constituye un valioso capital. La Estrategia de Desarrollo Social incluye una serie de políticas para la reforma de los sectores educativos y para promover el mejoramiento del capital humano con el propósito de, entre otros, reducir la deserción escolar, adecuar la educación para que provea las capacidades básicas y facilitar la transición entre la escuela y el trabajo. La Estra-

tegia de Competitividad destaca aspectos específicos relacionados con el mercado laboral poniendo un mayor énfasis en la competitividad y productividad. Los temas a los que Banco dará prioridad para mejorar la productividad en este campo son: (a) reforma de los sistemas de capacitación laboral para introducir competencia, estimular la participación del sector privado y mejorar la relevancia de la capacitación; (b) mecanismos de formación y capacitación de empresarios y de trabajadores para el fortalecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, para mejorar su productividad y sus oportunidades de comercio; (c) modernización de las legislaciones laborales y de negociación colectiva con miras a facilitar la contratación laboral en los sectores formales, reducir los costos laborales por legislación innecesaria, facilitar las relaciones entre empresas y trabajadores y adecuar las condiciones de protección de los trabajadores; y, (d) fortalecimiento de los sistemas de intermediación laboral para facilitar la búsqueda de empleos y la identificación de oportunidades laborales.

a) *Reforma de los sistemas de capacitación.* Una fuerza de trabajo calificada es crucial para que las empresas puedan mejorar su competitividad. La capacitación debe recibir prioridad en los países donde los niveles de educación de la fuerza de trabajo son bajos para el nivel de desarrollo e ingresos del país o donde los indicadores de opinión de los empresarios sobre la calidad de la fuerza de trabajo son muy desfavorables para el nivel de desarrollo del país. Para mejorar las capacidades laborales, en casi todos los países será necesario introducir reformas profundas en los institutos públicos de capacitación, tradicionalmente basados en un modelo donde la capacitación es considerada un bien público que el sector privado no produciría por sí mismo, y que tiene que ser financiado por un impuesto a la nómina salarial. La percepción general en la región es que este esquema de organización genera una capacitación que, salvo marcadas excepciones, no es ni oportuna ni relevante a las necesidades de las empresas. Por ende, el Banco promoverá la reforma y reorientación de las instituciones de capacitación públicas y privadas, de manera que la demanda del sector privado defina la provisión de capacitación, y que una propor-

ción creciente de la misma tenga lugar en los sitios de trabajo, en lugar de en aulas. El sector público gradualmente dejará el papel de proveedor de capacitación, y hacia un papel de regulador de la capacitación provista por el sector privado. Una estrategia exitosa de reforma del sistema de capacitación requiere además del apoyo de las políticas educacionales, impositivas y laborales, lo que va más allá de la simple reforma del instituto público de capacitación. Por su parte, las políticas impositivas pueden cumplir un papel crucial en facilitar la adquisición de destrezas por los trabajadores. Como mínimo, la inversión en capacitación debería tener el mismo tratamiento impositivo que la inversión en capital físico. El Banco ayudará a los países de la región a implementar esquemas tributarios transparentes, adaptados a las condiciones de cada país, que contribuyan a mejorar los incentivos para la capacitación privada. En materia de políticas laborales hay varios frentes que deben tenerse en cuenta. La regulación del mercado de trabajo debe permitir formas innovadoras de contratos de trabajo que permitan a empresas y trabajadores decidir cómo generar una capacitación de alta calidad y cómo compartir los costos de esa capacitación. La inclusión de cláusulas de capacitación en la contratación colectiva puede ser un instrumento para este propósito. Adicionalmente, los mecanismos de protección temporal de ingresos para trabajadores desocupados deberían incluir opciones más allá de una pura transferencia monetaria. El objetivo debería ser la rápida y adecuada reinserción al mercado laboral. A este fin, el Banco dará apoyo al desarrollo de servicios de intermediación laboral (ver más abajo), así como la capacitación de trabajadores desempleados, que responda a demandas específicas del mercado.

b) *Promover la capacitación dirigida a empresarios y trabajadores de las MIPYMES.* Las micro, pequeñas y medianas empresas y los pequeños productores rurales dan cuenta de alrededor de las tres cuartas partes del empleo y emplean el grueso de los trabajadores más pobres en los países de la región. Estas empresas y productores tienen problemas serios de productividad y enfrentan restricciones para acceder a programas de capacitación, debido a su reducido tamaño y su poca sofisticación administrativa. Aumentar

la productividad de estos trabajadores y mejorar la competitividad de estas empresas es crucial para mejorar la equidad social y la competitividad. Como criterio para estudiar la prioridad que debe darse a esta área se utilizarán las brechas de ingresos o productividad entre trabajadores semejantes en empresas grandes y pequeñas. El Banco apoyará a los países en el diseño de programas de capacitación especialmente adecuados a las condiciones de las micro, pequeñas y medianas empresas y a los pequeños productores rurales, ya que los sistemas de capacitación tradicionales no llegan usualmente a estos grupos. Una modalidad posible es a través de las cámaras de productores privados u otras asociaciones que tienen cercanía y empatía con los problemas de los pequeños productores. Para el apoyo de estas iniciativas el Banco tendrá en cuenta que las probabilidades de éxito son mayores cuando los programas parten por identificar grupos de empresas o productores con características y necesidades similares con base en la localización de los negocios o la naturaleza de su producción, y cuando se ofrece apoyo técnico para ayudar a las empresas o productores a identificar mejores formas de organización y comercialización de su producción y, en consecuencia, a identificar las necesidades de capacitación de sus trabajadores. Un objetivo de políticas públicas para incentivar primeras experiencias de capacitación de empleados de pequeñas empresas o productores es el de mostrar su rentabilidad a través de mejoras de productividad e ir generando así un mercado de servicios de capacitación. Las experiencias tenidas con programas de bonos de capacitación son una forma de generar ese mercado desde el lado de la demanda. Adicionalmente, el Banco promoverá mecanismos de financiamiento para los jóvenes de escasos recursos que no pueden acceder a los sistemas de capacitación por imperfecciones en los mercados de crédito.

c) *Modernizar la legislación laboral y las políticas laborales.* La legislación laboral en América Latina y el Caribe busca proteger a los trabajadores en la relación laboral, más que facilitar el funcionamiento del mercado de trabajo. En aquellos países donde las tasas de informalidad son más elevadas y las tasas de ocupación de la población en edad de trabajar son más bajas para los patrones internacionales, la modernización

de la legislación laboral debe ser considerada como una prioridad para las actividades del Banco. El Banco tendrá en cuenta, sin embargo, que toda legislación laboral debe reflejar un acuerdo social, y que por lo tanto cualquier reforma deberá ser el resultado de un esfuerzo de diálogo y concertación social amplia. Para que la regulación del mercado de trabajo contribuya a la creación de empleos y la competitividad, debe tener como objetivo principal el corregir fallas en el funcionamiento de este mercado, objetivo que debe ser diferenciado del objetivo de dar protección de los trabajadores. Para lograr el primer objetivo la legislación laboral debe fomentar la libre y rápida creación de puestos de trabajo, prevenir la discriminación, y restringir la colusión de empleadores. La legislación vigente en muchos países es contraria a la competitividad entre otras razones porque desalienta o impide los contratos temporales o flexibles, limita los pagos por productividad y dificulta los despidos, incluso cuando las empresas tienen dificultades económicas.

Aparte de facilitar la creación de empleo y proteger al trabajador, las instituciones laborales deben facilitar las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores. La herencia de una cultura que ve las relaciones entre empresarios y trabajadores como un juego de perdedores y ganadores así como el predominio de información asimétrica en el mercado de trabajo son fuentes de conflictos que requieren de más amplios canales para ser resueltos. Esta situación lleva a relaciones laborales marcadas por la falta de cooperación, lo cual tiene consecuencias negativas para la productividad del trabajo. El Banco ayudará a los países a establecer espacios de diálogo y negociación, y mecanismos e instituciones de prevención y resolución de conflictos que faciliten el desarrollo de relaciones laborales más cooperativas.

d) *Fortalecer los sistemas de intermediación laboral.* Para aumentar la productividad de los trabajadores y las empresas, es necesario que existan canales fluidos de información que ayuden a empresas y trabajadores a identificar las mejores oportunidades de uso de los recursos humanos. Por ende, el Banco ayudará a los países a establecer sistemas de intermediación, para

facilitar tanto los procesos de búsqueda de empleo como la contratación de trabajadores. También ayudará a establecer incentivos para que los sistemas de capacitación incorporen mecanismos de identificación de oportunidades laborales.

C. SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

El Banco promoverá políticas e instituciones para la provisión de servicios de infraestructura, incluyendo como tales los servicios de energía, telecomunicaciones, transporte, agua y saneamiento. El Banco, que ha tenido un papel líder en los procesos de privatización y modernización de los sectores de infraestructura, debe ahora concentrarse en las siguientes actividades para apoyar a los países a consolidar los logros obtenidos y a completar las reformas necesarias para el logro de los objetivos originales: (a) adecuación de los marcos regulatorios y legales, y fortalecimiento de los organismos reguladores y de mercado para la provisión de infraestructura; (b) financiamiento de las inversiones de infraestructura, incluyendo el diseño e implementación de nuevas modalidades de acceso a los mercados de capitales nacionales e internacionales, y contemplando la ampliación de la cobertura a segmentos desfavorecidos; y (c) apoyo a los procesos de reestructuración y venta de empresas estatales.

Desde luego, la consolidación de las reformas en los sectores de infraestructura requiere el apoyo de instituciones indispensables para el buen funcionamiento de los mercados, como son el estado de derecho, un sistema judicial eficiente, sólidos derechos de propiedad, y mecanismos de control de los monopolios y de prevención y cobertura de los principales riesgos sistémicos. Estos temas forman parte de la Estrategia de Modernización del Estado.

a) *Adecuación de los marcos regulatorios y legales, y fortalecimiento de los organismos reguladores y de mercado para la provisión de infraestructura.* El éxito de la opción de vinculación del sector privado depende crucialmente de los marcos regulatorios que se establezcan para estimular la competencia, elevar la eficiencia y mejorar la calidad y cobertura de los servicios, sin olvidar las necesidades de los sectores más

apartados y de menores ingresos. El Banco continuará apoyando a los países a desarrollar y adecuar los marcos regulatorios, y a fortalecer los organismos reguladores, de formulación de política y de contratación pública indispensables para el logro de estos objetivos. No existe una fórmula única de regulación o supervisión de la actividad privada que pueda ser válida para los diferentes sectores de infraestructura, menos aún para los diferentes países. Sin embargo, sí hay algunos elementos que pueden contribuir al éxito de la regulación, que serán promovidos por el Banco. En primer lugar, se buscará la consolidación de la credibilidad y competencia técnica del ente regulador mediante la identificación y remoción de las barreras de diferente índole que han impedido su funcionamiento adecuado en el pasado. El Banco tendrá especialmente en cuenta que los marcos y modalidades regulatorias que escoja cada país estén a tono con la capacidad técnica e institucional de la entidad reguladora, ya que la experiencia ha demostrado que marcos regulatorios excesivamente complejos para las capacidades de la entidad reguladora facilitan su captura y reducen su credibilidad. Segundo, el Banco ayudará a los países a establecer los mecanismos de vigilancia pública sobre la entidad reguladora a fin de proteger adecuadamente a los usuarios, los proveedores y el gobierno, sin interferir en la independencia de la regulación. Para tal efecto, apoyará la adopción de sistemas de rendición de cuentas y el fortalecimiento de las fiscalías y los sistemas judiciales para el cumplimiento de esta función de vigilancia. Tercero, el Banco apoyará el fortalecimiento de la capacidad de definición de política, de planificación y contratación pública del Estado. En documentos separados, el Banco definirá en mayor detalle las estrategias de apoyo y regulación de los diferentes sectores de infraestructura.

b) *Financiamiento de las inversiones de infraestructura, incluyendo el diseño e implementación de nuevas modalidades de acceso a los mercados de capitales nacionales e internacionales.* El acceso al financiamiento es una de las principales barreras que enfrentan los países latinoamericanos para desarrollar su infraestructura. En el pasado estas inversiones eran financiadas principalmente con fondos públicos, pero las limitaciones fiscales y el rápido cambio tecnológico en

estos sectores ha impuesto la necesidad de incorporar capitales privados. El Banco debe ser un catalizador de la participación privada en el financiamiento de la infraestructura, que puede verse entorpecida por los elevados riesgos de mercado y por riesgos de naturaleza política que pueden afectar las condiciones de participación y propiedad de las inversiones. Si bien los agentes privados están más capacitados que el gobierno o los organismos internacionales para evaluar y mitigar los riesgos de mercado, pueden requerir de mecanismos de protección que mitiguen los riesgos políticos. Los préstamos o garantías que ofrezca el Banco deben buscar ese objetivo sin destruir los incentivos privados para evaluar los riesgos de mercado (riesgos de demanda y costos). El Banco debe además contribuir a reducir los riesgos políticos incentivando las reformas y regulaciones del sector. Por otra parte, el Banco apoyará el desarrollo de instrumentos financieros que faciliten el financiamiento de estas inversiones. Por ejemplo, apoyar el desarrollo de instrumentos de largo plazo y en moneda local. La creciente importancia de los fondos de pensiones en la región ofrece una oportunidad para financiar inversiones en infraestructura pero aún se requiere del desarrollo de instrumentos financieros que así lo permitan.

c) *Ampliación de la cobertura a segmentos desfavorecidos.* La productividad de los pobres depende del acceso a la infraestructura de servicios de electricidad, agua, comunicaciones y transporte. El Banco dará apoyo a acciones específicas dirigidas a promover inversiones públicas y privadas en infraestructura para los pobres y excluidos, especialmente en zonas rurales donde las deficiencias de infraestructura son más marcadas. El Banco promoverá programas para dar acceso a los grupos de bajos ingresos a los servicios básicos (particularmente electricidad y agua) en condiciones de sustentabilidad ambiental y económica; apoyará la adopción de tecnologías adecuadas de generación eléctrica y telecomunicaciones en zonas rurales donde las tecnologías convencionales no resultan eficientes; y promoverá el manejo local de la infraestructura básica y los sistemas de transporte, teniendo en cuenta las condiciones culturales locales, especialmente en zonas étnicas. Cuando la provisión de un servicio público haya sido privatizada, el

Banco tendrá además en cuenta la necesidad de establecer incentivos para que los servicios se extiendan a las regiones más apartadas y a los grupos de menores ingresos. El Banco dará apoyo a los esquemas que faciliten la ampliación de la cobertura mediante subsidios explícitos a la ampliación de las redes y las conexiones, pero no apoyará subsidios encubiertos. Subsidios cruzados entre segmentos de mercado serán aceptables siempre que estén adecuadamente diseñados y prueben ser la opción más eficiente de lograr los objetivos.

d) *Apoyo a los procesos de reestructuración y venta de empresas estatales.* El Banco continuará apoyando los procesos de reestructuración y privatización de las empresas estatales, incorporando las lecciones aprendidas, siempre que las condiciones económicas e institucionales de los países den base para esperar que los sectores reformados conducirán a elevar la eficiencia, la cobertura y la calidad de los servicios en condiciones sustentables ambiental, financiera y fiscalmente. Estos procesos tomarán en consideración la necesidad de promover el acceso de los sectores de menores ingresos y zonas rurales, conforme se señaló en el párrafo anterior.

D. DESARROLLO Y ASIMILACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

Las políticas e instituciones para el desarrollo y la asimilación de conocimiento y nuevas tecnologías productivas constituyen un área esencial para la competitividad, en la que el Banco puede adquirir un papel de liderazgo para potenciar el desarrollo de los sistemas de innovación de la región. Esta área debe recibir prioridad cuando los indicadores de esfuerzo y resultados en ciencia y tecnología (como el gasto total en investigación y desarrollo, la participación del sector privado en el gasto de investigación y desarrollo, el número de investigadores y publicaciones, o el número de patentes) son bajos para los niveles de desarrollo de los países de la región. Las políticas científicas y tecnológicas, especialmente la definición de prioridades entre investigación básica, aplicada y difusión de tecnologías, deben responder a las características institucionales y productivas de cada país. En forma consistente con la Estrategia de Ciencia y Tecnología, las

acciones deben concentrarse en (a) diagnosticar los sistemas de innovación; (b) fortalecer las instituciones de generación de ciencia y tecnología; (c) fortalecer los derechos de propiedad intelectual; y (d) acelerar el mejoramiento tecnológico de las pequeñas empresas y los productores pobres.

a) *Diagnosticar los sistemas de innovación.* Para ser efectivo, un sistema de innovación requiere una interacción fluida entre los elementos que lo componen, incluyendo las universidades e instituciones de investigación, los institutos tecnológicos, las empresas de servicios de tecnología, comunicación e información; las empresas productoras de bienes y servicios, y el gobierno y las instituciones que regulan las relaciones entre estos agentes. El Banco debe promover evaluaciones de los sistemas de innovación nacional con el fin de identificar las fortalezas y debilidades de estos elementos y sus formas de interacción. Dichas evaluaciones deben tener en cuenta los entornos económicos e institucionales en los cuales ocurren los procesos de generación, difusión y utilización de tecnología, tales como la facilidad para crear empresas y para desarrollar acuerdos de cooperación para innovar, el respeto de los derechos de propiedad intelectual, el funcionamiento de los sistemas de patentes y los marcos regulatorios nacionales e internacionales en materia de transferencia de tecnología y comercio de servicios.

b) *Fortalecer las instituciones de generación de ciencia y tecnología.* El Banco apoyará los programas integrales que busquen conjuntamente el fortalecimiento de las organizaciones de generación de ciencia y tecnología y del sistema institucional en que ellas operan. En estos esfuerzos debe darse especial atención a los institutos tecnológicos, que fueron creados en muchos países para producir investigación aplicada pero que en muchos casos no han logrado desarrollar las relaciones con el sector productivo para generar aplicaciones de utilidad para el mejoramiento de la productividad. La dependencia de presupuestos oficiales y la falta de incentivos para estrechar vínculos con los sectores productivos han limitado la efectividad de estos institutos. Lo mismo aplica, en gran medida, a las universidades públicas, que en muchas ocasiones no han

logrado operar como un elemento central del sistema de ciencia y tecnología, como debería ser su función. La experiencia y capacidad del Banco para desarrollar proyectos y programas de reforma institucional son un activo muy valioso para trabajar en estas áreas.

c) *Fortalecer los derechos de propiedad intelectual.* El Banco apoyará al desarrollo de sistemas de protección de la propiedad intelectual y patentes, como parte de programas más amplios de desarrollo tecnológico local, incluyendo la promoción de mecanismos innovadores de protección y promoción de los conocimientos tradicionales. Adicionalmente, a través del apoyo a los institutos y agencias que administran los sistemas de patentes también se pueden generar mecanismos de información para la difusión de tecnologías que ya son de dominio público.

d) *Acelerar el mejoramiento tecnológico de las pequeñas, medianas y microempresas y productores independientes.* El ritmo de asimilación de las nuevas tecnologías de la información en la mayoría de países de América Latina y el Caribe ha sido más acelerado de lo que podría esperarse para sus niveles de ingreso. Los factores que explican este dinamismo inicial son la apertura de los países al comercio y la inversión extranjera, los niveles de educación de los empresarios y empleados de las grandes empresas y la modernización de los sectores de telecomunicaciones en muchos países. Pero estos factores de éxito inicial no garantizan una difusión igualmente rápida hacia empresas más pequeñas. Esto dependerá en gran medida de la facilidad con la que puedan crearse nuevas empresas formales, del acceso de las pequeñas y microempresas a información y a fuentes de capital y financiamiento, y de la capacidad de respuesta del sistema de capacitación a las nuevas demandas de formación tecnológica. Estos temas se tratan en otras secciones de esta estrategia de competitividad. En adición, en los países en que existan estas condiciones básicas de éxito, el Banco puede contribuir a mantener el ritmo de difusión de las nuevas tecnologías con miras a alcanzar a las pequeñas empresas y productores mediante programas para facilitar el acceso a información tecnológica y asistencia técnica, estimular la cooperación en investigación y desarrollo entre

empresas y entre empresas e instituciones técnicas, desarrollar y difundir normas técnicas de productos, procesos y estándares de calidad, fortalecer la capacidad de identificación, generación y adopción de innovaciones tecnológicas apropiadas a las actividades económicas rurales ambientalmente sostenibles, y ampliar la infraestructura de Internet en la forma de cabinas telefónicas, tele centros rurales, centros de información comunitaria, o centros de alcance a empresas pequeñas, y promover la capacitación de los trabajadores pobres, microempresarios y pequeños productores rurales en el uso de esas tecnologías, incluyendo su incorporación en los currículos escolares. El Banco también podrá apoyar programas piloto o esfuerzos experimentales creativos que busquen desarrollar nuevas aplicaciones en tecnología, y en tecnología de la información en particular.

E. COOPERACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD

El Banco promoverá instituciones efectivas de apoyo al funcionamiento de las actividades productivas privadas. La modernización de diversos aspectos de la administración pública puede contribuir a mejorar la competitividad en los países de la región. En la Estrategia de Modernización del Estado se contemplan diversas acciones relativas a la transparencia y eficacia de las entidades de regulación de la actividad económica, la defensa de los derechos de los consumidores y otros temas relacionados con la participación de la sociedad civil en la vigilancia de las decisiones y actividades económicas del gobierno y el sector privado. La presente estrategia, en consistencia con la Estrategia de Modernización del Estado, se ocupa del fortalecimiento o desarrollo de instituciones directamente relacionadas con la competitividad en los campos de: (a) cooperación entre el sector público y el privado para mejorar la competitividad y (b) promoción de la responsabilidad social corporativa.

a) *Facilitar la cooperación entre los sectores público y privado para mejorar la competitividad.* Para mejorar el ambiente para las actividades productivas privadas, el Banco puede actuar como catalizador y apoyo de los procesos de diálogo y cooperación entre los sectores público

y privado (incluyendo empresarios, trabajadores, académicos) que desemboquen en estrategias y planes de acción consensuados para mejorar la competitividad al nivel nacional, regional o sectorial y para adelantar los procesos de reforma legal e institucional conducentes a facilitar la creación de empresas, el mejoramiento tecnológico y el aumento de la productividad. Dentro de esta actividad se incluye el apoyo de clusters y el fortalecimiento de cadenas productivas mediante esfuerzos asociativos entre empresas de distintos tamaños o sectores, y entre éstas, la academia y el sector público. Por su importancia para la productividad de los pobres se buscará especialmente fortalecer la capacidad asociativa entre pequeños productores rurales y se promoverán programas locales, integrales y participativos, cofinanciados y preferiblemente manejados por el sector privado que provean servicios de desarrollo empresarial a las microempresas, enfatizando los sistemas cooperativos de producción o distribución y la inclusión de las microempresas en los programas de desarrollo de redes y cadenas de productores para aprovechar economías de escala, conectarlos a mercados nacionales e internacionales y lograr reducciones de costos en el suministro, producción y distribución. Para que esta interlocución público-privada sea efectiva tiene que contar por ambas partes con una institucionalidad sólida y profesional. En muchos países será necesario reforzar las capacidades del sector público para realizar diagnósticos, identificar y debatir las prioridades con las entidades representativas del sector privado, diseñar con ellas programas específicos, concertar su ejecución con entidades privadas y, sobre todo, supervisar, dar seguimiento y evaluar adecuadamente el logro de sus resultados. La institucionalidad pública tecnificada y profesional es necesaria para la mejora de la competitividad.

b) *Promover la responsabilidad social corporativa.* La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) es concebida como la consideración e incorporación por parte de las corporaciones de una serie de factores y responsabilidades sociales y éticas, más allá de su línea de actividad tradicional, dentro de su estrategia corporativa y procesos de toma de decisiones. Estas consideraciones sociales y éticas incluyen una amplia

gama de temas, desde la sustentabilidad, el medio ambiente, las relaciones laborales, la rendición de cuentas (accountability) y transparencia, los derechos humanos, y la participación en la comunidad. Las empresas toman en cuenta una gama más amplia de partes interesadas (stakeholders), más allá de sus accionistas y alta gerencia, que puede incluir a sus empleados, inversionistas, proveedores, consumidores, organizaciones comunitarias, y organizaciones de la sociedad civil en general. La RSC se considera una parte importante del éxito y la competitividad de las empresas, en los mercados globales altamente competitivos, y puede generar beneficios significativos a las propias empresas y sus partes interesadas. El Grupo BID promoverá la RSC, como un medio para aumentar la competitividad del sector privado en la Región, y a la vez generar valor para las empresas.

F. COMPETITIVIDAD Y ADMINISTRACIÓN SUSTENTABLE DEL CAPITAL NATURAL

El Banco promoverá la preservación y la administración sustentable del capital natural. El crecimiento económico puede afectar al capital natural a través de la mayor extracción de recursos naturales y el aumento de la contaminación derivada de los procesos productivos. Pero el crecimiento económico puede ser también el vehículo

para la generación de servicios y el desarrollo de mercados e instituciones que permitan el uso sustentable de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones ambientales. Diversas acciones vinculan competitividad, medio ambiente y manejo de recursos naturales. Las prioridades para la acción del Banco desde la perspectiva ambiental que son fundamentales para impulsar los procesos de competitividad son: (a) acciones destinadas a preservar el valor productivo de los recursos naturales mediante el desarrollo del ecoturismo, la gestión financieramente sustentable de áreas protegidas, y la protección de la biodiversidad, entre otros; (b) acciones destinadas a promover la adopción de procesos de producción limpia y la participación privada en el desarrollo de nuevos mercados asociados a los servicios ambientales mediante la certificación y adopción de procesos de producción limpia, y la promoción de la gestión privada de servicios de saneamiento, áreas protegidas, ecoturismo y manejo de concesiones forestales, entre otros; y (c) acciones que permitan capitalizar oportunidades de carácter global y regional como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) para la reducción de emisiones de gases mediante la financiación de actividades que fijen carbono a través de proyectos de producción de biomasa, entre otros. Estas acciones se desarrollan con más detalle en la Estrategia de Medio Ambiente.

Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación

Los diversos instrumentos y servicios con que cuenta el Banco deben contribuir en forma coordinada al logro de los objetivos del crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. El área de competitividad será parte integral y específica de los procesos de diálogo, consulta amplia y programación en los países. Esos procesos llevarán a identificar con un criterio selectivo las acciones concertadas del Grupo BID, tomando en consideración las necesidades de los países, las ventajas comparativas del Grupo, y la eficacia comparativa de las distintas intervenciones posibles. Por su propia naturaleza, toda estrategia de competitividad requiere una visión integral y una implementación compartida entre diversos sectores, públicos y privados. El Banco puede jugar un papel catalizador y promotor a través de sus instrumentos financieros y no financieros.

El Grupo BID cuenta con un conjunto de instrumentos financieros para contribuir al mejoramiento de la competitividad en la Región y, si necesita crear instrumentos nuevos, está en condiciones de hacerlo. Tradicionalmente, el Banco ha apoyado programas con entidades del sector público, mediante préstamos de inversión, préstamos sectoriales, operaciones de cooperación técnica (reembolsable y no-reembolsable) y, más recientemente, con préstamos de emergencia e instrumentos flexibles de préstamo. El Banco también ha venido desarrollando diversas modalidades de operación con el sector privado sin garantía de gobierno, incluyendo préstamos, garantías, inversión de capital, y el Programa de Empresariado Social. En programas que apoyen efectivamente esfuerzos por mejorar la competitividad estas vertientes de actividad deben ser implementadas en forma complementaria y con una visión integrada y coherente dentro del Grupo BID. Para este fin resulta instrumental el Comité de Coordinación del Sector Privado, en el cual participan las diversas entidades que

forman el Grupo (Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Interamericana de Inversiones y el Fondo Multilateral de Inversiones).

En forma complementaria, el Grupo BID también dispone de servicios no financieros y de asistencia técnica, tales como: el apoyo al diagnóstico y al diseño e implementación de estrategias nacionales; diálogos de política; seminarios, y conferencias; actividades de investigación; y generación y difusión de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Este proceso de integración implica que las acciones en el área de competitividad que el Banco apoye en los países miembros prestatarios estarán coordinadas estrechamente con las acciones previstas para los objetivos de crecimiento sustentable y reducción de la pobreza, y de las otras áreas prioritarias de la Estrategia Institucional, que desembocarán en la formulación de paquetes integrados de actividades y operaciones por país. La definición de actividades en el área de competitividad se realizará en estrecha coordinación con otras instituciones nacionales, regionales y multilaterales de desarrollo, y con el sector privado, buscando aprovechar las sinergias de intervenciones complementarias y concertadas. A este efecto, el Grupo BID buscará alianzas estratégicas con instituciones que congreguen los intereses del sector público, el sector privado y la sociedad civil, para facilitar y apoyar la selección de programas que revistan el mayor grado de consenso y apropiación.

A fin de potenciar la efectividad de la contribución del Grupo BID en el área de competitividad, se identificarán las prioridades de programación y las acciones para fomentar la calidad del diseño de los programas y su ejecución exitosa. Al nivel de cada país, se formulará una Estrategia de País siguiendo los lineamientos aprobados por el Directorio (GN-2020), con el rigor

analítico y de procedimiento que se recomienda en ese documento, el cual prevé un marco de implementación de acciones claves al nivel de: programación; diseño; y, ejecución de operaciones. Asimismo, se especifican actividades necesarias de apoyo en a estas acciones clave en las áreas de investigación y análisis, identificación de buenas prácticas, y difusión de conocimientos. Los lineamientos prevén la coordinación estrecha con la CII y el FOMIN. La Estrategia de País del Banco será coordinada con el gobierno, y tendrá en cuenta las actividades de otras instituciones regionales y multilaterales, con el fin de coordinar las actividades y aprovechar las ventajas comparativas de cada institución.

Como lo mencionan los lineamientos para la elaboración de las Estrategias de País, al nivel de *programación*, el Grupo BID se ha apoyado en instrumentos de diálogo y otras acciones institucionales de búsqueda de consenso, que han sido efectivos cuando se han basado en diagnósticos y han facilitado la coordinación con otras fuentes de financiamiento.

En el caso de que los diagnósticos sectoriales propuestos en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable indiquen que la falta de competitividad es uno de los limitantes más importantes para el logro de los objetivos del crecimiento y reducción de la pobreza, y de existir la solicitud por parte de los gobiernos nacionales, el Banco apoyará la preparación de Estrategias Nacionales de Competitividad, como se está empezando a hacer en algunos países, con la participación de diversos sectores y actores nacionales.

Aprovechando la capacidad del Banco para promover y mantener agendas de largo plazo en la región, el Banco pondrá especial énfasis en la consolidación o la creación de instancias de interlocución y negociación del sector público con el sector privado (tales como los Consejos Nacionales de Competitividad, que se han formado ya en 11 países) que tengan por objeto identificar prioridades y estrategias para la competitividad y el desarrollo empresarial. La labor de estas instancias servirá como insumo al proceso de programación y a la selección de acciones priori-

tarias en el área de competitividad por parte del Banco. El Banco avanzará en la elaboración de buenas prácticas en este tipo de institucionalidad para la competitividad

Adicionalmente, con el objeto de fomentar un uso más eficiente de sus productos financieros y no financieros para el desarrollo de la competitividad del sector privado, el Banco promoverá una mayor integración de sus actividades concernientes al sector privado en los ejercicios de programación de cada país, con la participación activa del PRI, del FOMIN y de la CII en las tareas previas a la programación, en la programación, y en misiones de identificación de proyectos específicos, siempre bajo la coordinación de los Departamentos Regionales.

Para lograr un esfuerzo efectivo e integrado en el área de competitividad que formule mecanismos de coordinación e implementación, se requiere una apreciación de la oportunidad y secuencia de las acciones y el uso de instrumentos apropiados en todas las fases de los programas de competitividad que apoye el Grupo BID. Estos programas pueden incluir cuatro fases: diagnóstico, institucionalización, implementación y evaluación de impacto.

Diagnóstico: Dada la amplia gama de los temas relacionados a la competitividad, las intervenciones del Banco deben basarse en diagnósticos de las barreras que impiden la potenciación de las ventajas comparativas y la aceleración del proceso de desarrollo sustentable y equitativo. Por consiguiente, el Grupo BID, en coordinación con otras instituciones regionales y multilaterales, como se propone en la estrategia marco de Crecimiento Económico Sustentable, realizará en los países prestatarios diagnósticos sectoriales, con el fin de identificar las barreras y restricciones internas que pueden ser causa de los altos costos de producción y de transacción, la falta de información, los bajos niveles de productividad, y las trabas al funcionamiento eficiente de los mercados. Estos diagnósticos serán coordinados por los Departamentos Regionales y se fundamentarán en estudios (realizados por el país, por el Grupo BID o por otras instituciones) orientados a identificar las prioridades de acción para el Grupo BID. Los diagnósticos serán un

insumo básico para el diálogo de programación y la incorporación de la temática concertada sobre mejoras en la competitividad y el desarrollo sustentable y equitativo.

Institucionalización: Para la definición de la institucionalidad de programas del Grupo BID, se buscarán mecanismos institucionales efectivos que fortalezcan la capacidad de los gobiernos y el sector privado para formular e instrumentar estrategias y planes de acción. En la formulación de programas, se deben definir los distintos niveles de actuación del sector público, entes reguladores, ejecutores (públicos o privados) y proveedores de servicios (privados) para aprovechar las habilidades y capacidades de cada uno y reducir riesgos de fallas del mercado o de políticas resultantes de asimetrías de información, altos costos de transacción o en asignación inadecuada de responsabilidades y recursos.

Implementación: Entre los procesos participativos para lograr consensos nacionales, subnacionales o sub-regionales sobre políticas y reformas, se apoyará, donde exista voluntad política, la elaboración de Estrategias Nacionales de Competitividad que orienten en forma coordinada las acciones del gobierno, el sector privado y el Grupo BID. Se han iniciado experiencias en este sentido en algunos países miembros al nivel nacional y sub-regional, con la participación de diversos sectores y ramas de actividad.

Entre los programas específicos, el Banco apoyará acciones destinadas a mejorar y fomentar la calidad, integralidad, credibilidad y representatividad de los procesos que conduzcan a la formulación de programas. Esto requiere identificar e implementar un conjunto de incentivos que: (i) promuevan el trabajo más sistemático y abierto en cuanto al acceso oportuno a recursos de financiamiento y el adecuado diseño participativo de los programas; (ii) incorporen sistemáticamente las lecciones aprendidas y difundan toda la información utilizada y generada, como también las mejores prácticas; y (iii) coordinen, integren y compartan con el Grupo BID y los otros organismos financieros pertinentes todos los temas horizontales problemáticos y las propuestas para su resolución. Igualmente, para facilitar la medición de impactos y el seguimiento de

programas, se desarrollarán indicadores específicos para los sectores y ramas involucrados. El diseño e implementación de estos indicadores serán esenciales para evaluar los programas.

Las actividades del Grupo BID pueden incluir programas tanto a nivel macro como micro económico. A nivel macro, puede incluir temas de política, tales como fomentar la estabilidad económica, el equilibrio fiscal, la provisión de infraestructura, la reforma de los sistemas de regulación, la educación y capacitación de la fuerza laboral, etc. A nivel micro, se pueden dar intervenciones que busquen mejorar el ambiente empresarial, apoyar directamente a sectores productivos, así como conceder préstamos, capital de inversión y garantías directamente a las empresas de la Región (especialmente a través de la CII y el FOMIN). También se pueden ofrecer servicios de desarrollo empresarial que promuevan la productividad, tales como: capacitación empresarial, certificación, consultoría, apoyo al uso de tecnología de información y comunicación, promoción de exportaciones, etc.

Seguimiento y Evaluación de Impacto: Finalmente, los programas deben incorporar las herramientas necesarias para el seguimiento de su desempeño y medición de impacto. El Grupo BID dará prioridad al acceso ágil y oportuno a asistencia técnica en el terreno, tanto durante la preparación de los mismos, como durante su ejecución. La formalización de auditorías operativas durante la ejecución de los programas (complementando las financieras), de carácter técnico (institucional, ambiental, económico) así como la generación sistemática de indicadores claves de resultado e impacto permitirán la asimilación continua de lecciones aprendidas y la retroalimentación a los propios programas o a nuevos, a la vez que se desarrolla la capacitación de profesionales, técnicos, administradores y trabajadores, de acuerdo con las demandas que impongan los nuevos programas.

El Banco intensificará la interacción con el sector privado a escala nacional y sub-regional, con miras a informar acerca de los servicios que ofrece y los mecanismos desarrollados para facilitar la preparación de proyectos. El Banco promoverá un diálogo de políticas que permita el

desarrollo de un entorno propicio y de un conjunto de políticas favorables a la inversión y al mejoramiento de la competitividad del sector privado.

Dada la especial problemática para el desarrollo de la competitividad en los países pequeños, y en concordancia con el Plan de Acción para las actividades del Grupo BID asociadas al desarrollo del sector privado en los países de los grupos C y D (GN-2193), el Banco dará especial énfasis en estos países al impulso de la inversión del sector privado, tanto para la modernización y tecnificación de procesos productivos eficientes, ambientalmente sustentables y en cumplimiento de normas internacionales de certificación de calidad, como para el desarrollo de infraestructura y servicios, y el desarrollo y profundización de los sistemas financieros y mercados de capital, incluyendo el desarrollo de las áreas rurales. En estos países, los proyectos de mejoramiento de la competitividad enfrentan limitaciones, entre las que se destacan el desarrollo, tamaño y actitudes del sector privado empresarial, las escalas del mercado, el desarrollo del sistema financiero, y el conocimiento de las mejores prácticas. Específicamente, como respuesta a los altos costos de transacción para la inversión en procesos productivos modernos e infraestructura en los países de los grupos C y D, el Grupo BID podría promover la creación de nuevos instrumentos financieros (por ejemplo, fondos privados de inversión), sobre la base de la identificación de problemas y soluciones en los procesos que se desarrollen para concertar los planes de acción para mejorar la producción, productividad y la penetración de mercados. La experiencia obtenida por la CII, PRI y FOMIN en fondos similares en la Región será de utilidad fundamental. Tales fondos contribuirán a identificar programas, suscitando a la vez el interés de los inversionistas, y la disponibilidad de recursos de distintas fuentes. Además, esos fondos serán útiles para captar y encauzar remesas hacia el financiamiento de programas del sector privado, estimulando el ahorro. Adicionalmente (como se analiza con mayor detalle en la Estrategia de Modernización del Estado), se requiere el desarrollo y la consolidación de una institucionalidad pública y privada transparente y adecuada para la administración de recursos para la competi-

tividad, y una capacidad institucional para acometer el diseño y manejo de programas de competitividad.

El Banco dará prioridad al diseño de programas de competitividad con componentes focalizados para los más pobres, incluyendo iniciativas y nuevos enfoques para aumentar el nivel de activos de los pobres, la capacidad productiva de sus actividades económicas, y su acceso a los mercados de bienes y servicios, laborales y financieros.

Investigación y análisis, identificación de buenas prácticas, y difusión de conocimientos. Para apoyar las actividades de programación, diseño, ejecución y evaluación de operaciones, el Banco debe estar a la vanguardia en la generación, identificación y difusión de conocimientos y buenas prácticas sobre los factores, políticas y programas que contribuyen a aumentar la competitividad. Se efectuó un amplio proceso de investigación y difusión sobre el tema con la preparación, publicación y presentación del *Informe de Progreso Económico y Social* del 2001. Los Departamentos Regionales, RES y SDS continuarán este esfuerzo con la preparación y difusión de estudios más específicos enfocados en países y en problemas que afectan el funcionamiento de los mercados de los principales recursos productivos, tomando en consideración no sólo las variables agregadas al nivel nacional, sino también los factores de competitividad en distintos territorios, segmentos de empresas, sectores y ramas productivas. Entre los temas a estudiar se incluyen: el entorno de los negocios; el acceso a financiamiento; el capital humano; la infraestructura de servicios (electricidad, telecomunicaciones, vías, puertos); la generación, asimilación y uso efectivo de tecnología y conocimiento; la productividad en las cadenas de valor; y el desarrollo de capacidades emprendedoras. Se pondrá énfasis en las instituciones y los sistemas de incentivos que se requieren para el adecuado funcionamiento de los mercados de factores y recursos productivos, teniendo en cuenta las limitaciones de los países y las experiencias internacionales.

Plan de Acción. La implementación de la Estrategia de Competitividad requiere de un conjunto

de acciones que fortalezcan los vínculos entre ésta, los ejercicios de programación y el ciclo de proyectos del Grupo BID. Las acciones específicas para poner en marcha e implementar la estrategia, incluyen:

- a) La realización de diagnósticos sectoriales y por país, jurisdicción subnacional o por subregión o bloque, identificando específicamente los cuellos de botella y obstáculos a la productividad empresarial, y las oportunidades de desarrollar las ventajas comparativas y la competitividad de los países.
- b) La incorporación de líneas de acción para elevar la competitividad en las Estrategias de País del Banco, en especial en los casos en los que los diagnósticos sectoriales identifiquen importantes limitantes al desarrollo de la productividad empresarial.
- c) El apoyo al desarrollo de Estrategias de Competitividad que se consideren pertinentes, al nivel nacional, subnacional o subregional; así como la promoción y el apoyo a instancias de interlocución y negociación para la competitividad del sector público con el sector privado.
- d) La promoción de un papel más preponderante de las dependencias del sector privado del Banco (PRI, FOMIN, y CII) en el diseño, financiamiento y ejecución de proyectos orientados a la mejora de la competitividad.
- e) El apoyo al desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, en el marco de las estrategias de competitividad, lo cual puede incluir el acceso a financiamiento a través de intermediarios financieros eficientes; fortalecimiento técnico y gerencial de las empresas; apoyo a *clusters* y cadenas productivas empresariales; la cooperación entre empresas grandes y PYMES; la difusión y transferencia de tecnología y promoción de la innovación empresarial; y la capacitación de empresarios.
- f) El desarrollo de programas y proyectos de competitividad con inclusión de componentes focalizados para mejorar las posibilida-

des de generación de ingresos de los más pobres, incluyendo iniciativas para promover tecnologías eficientes y sustentables de producción y comercialización; mejorar el acceso de los pobres a servicios de infraestructura y servicios básicos (agua, electricidad, transporte y telecomunicaciones); capacitación e inserción laboral de trabajadores para elevar sus ingresos; mejorar los derechos de propiedad de los pobres y otros factores intangibles que inciden sobre la productividad; profundización de los mercados financieros para que permitan el acceso a pequeños productores y trabajadores de bajos ingresos, incluyendo los de las áreas rurales; el desarrollo de cadenas productivas entre empresas grandes y PYMES; el desarrollo rural en zonas marginadas; y el apoyo generalizado a las microempresas.

- g) La promoción de acciones que faciliten la coordinación de esfuerzos entre las distintas divisiones funcionales del Grupo BID, en función del logro de los objetivos y metas del área de mejora de la competitividad.
- h) La promoción de programas y proyectos de responsabilidad social corporativa.
- i) La sistematización de procesos de lecciones aprendidas en las etapas de diseño y ejecución de programas en el área de competitividad, a fin de introducir en forma oportuna las mejores prácticas para lograr resultados de calidad en las operaciones del Grupo BID.
- j) La formación de capacidades al nivel de país y del Banco para la evaluación del impacto de programas y proyectos del Grupo BID en el área de competitividad.

Para implementar lo anterior se prestará especial atención a las siguientes áreas: la elaboración de diagnósticos integrados por sector; el apoyo a las políticas y programas en los países miembros prestatarios para mejorar los niveles de competitividad; el monitoreo de las metas y resultados de los programas de mejora de la competitividad; y la generación e intercambio de conocimiento al nivel nacional y regional sobre las

buenas prácticas en los programas y proyectos del Grupo BID y otros organismos regionales y

multilaterales de financiamiento en el campo de la competitividad.

Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño

Es necesario establecer mecanismos de seguimiento a los avances en la implementación de la estrategia, y de su relación con las estrategias de los objetivos fundamentales y áreas prioritarias del Banco, con la incorporación de sistemas de indicadores, monitoreo y evaluación de las políticas y programas. El apoyo del Banco para el desarrollo de capacidades de monitoreo y evaluación en los países miembros prestatarios será de vital importancia para poder mejorar, modificar y adaptar políticas y programas sobre la base de acciones concertadas y lecciones aprendidas. Se deberán incorporar evaluaciones de resultado y de impacto de programas y proyectos representativos de competitividad, en forma conjunta con los países. Los programas deberán incorporar en su diseño los elementos necesarios para permitir una evaluación cuidadosa de sus resultados e impactos.

La estrategia tiene una orientación hacia resultados, lo cual significa capacidad de monitorear y evaluar acciones del Grupo BID en los países. Esta tarea se apoyará en el trabajo que lleva adelante el Banco con el propósito de mejorar la medición de la efectividad del desarrollo en las operaciones (por ejemplo, consolidación de cada fase del ciclo de proyecto; programación y diseño de proyectos con atención a metas; ejecución enfocada a obtención de resultados; sistemas de monitoreo y evaluación de desempeño; y evaluación ex-post de resultados e impacto).

El monitoreo de la implementación de la Estrategia se realizará a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que debido a la multiplicidad de factores que pueden afectar la competitividad, y a la imposibilidad de establecer una correlación directa entre la acción del Banco con la evolución de dichos factores, la evaluación a través de indicadores intermedios, como los que se proponen en los párrafos siguientes, será necesariamente limitada. Para superar estas

limitaciones, la evaluación por indicadores deberá complementarse con otros métodos. Por una parte, deberá continuarse con las evaluaciones ex-post de operaciones independientes de OVE y los países miembros prestatarios. Por otro lado, el Banco realizará esfuerzos para desarrollar metodologías de evaluación de la eficacia de proyectos y programas específicos, y para incorporar dichas metodologías en el diseño de nuevos proyectos y programas. La evaluación ex-post será difícil de realizar si no se han incorporado desde el comienzo de los proyectos y programas los mecanismos y sistemas de monitoreo para generar la información necesaria para la evaluación.

Indicadores de producto: En este nivel, se busca medir la contribución del Banco a la mejora de la competitividad. Para cada país las prioridades quedarán reflejadas en las Estrategias de País y Memorandos de Programación, en los cuales se propondrán las actividades y operaciones específicas. El seguimiento deberá formar parte de los documentos periódicos de revisión de la ejecución de la cartera del Banco en cada país, y basarse en los indicadores propuestos en las Estrategias de País. Adicionalmente, como se propone en el Plan de Acción, se prepararán diagnósticos y estudios sectoriales, y se apoyará a los países miembros prestatarios que lo soliciten en la preparación de Estrategias y Programas de promoción de la competitividad. En particular, antes del año 2005 se propone incorporar en las Estrategias de País acciones para mejorar la competitividad en el caso en que los diagnósticos integrales por sector hayan identificado significativos cuellos de botella para el desarrollo de la productividad empresarial.

Indicadores de resultado: Deberán analizarse los resultados de las operaciones financieras, y de los productos no financieros, orientados a mejorar la competitividad. Durante la elaboración de

los proyectos, se incluirán indicadores de resultados que ayudarán a efectuar el seguimiento.

Indicadores de impacto. En este nivel se buscará medir el progreso en el objetivo de la estrategia, que es la mejora del nivel de la competitividad de los países, y, en última instancia, la mejora de las condiciones de entorno para el desarrollo del sector privado y el aumento de la productividad de los factores, de forma que conduzca a la mejora de la calidad de vida de la población. Para medir el progreso del ambiente para el desarrollo sustentable de las actividades productivas se propone utilizar el sistema de indicadores del *Informe de Competitividad Global*, que cubre actualmente 21 países de la región, y las siguientes áreas de competitividad: i) indicadores generales, ii) ambiente macroeconómico, iii) innovación tecnológica y difusión, iv) tecnologías de la información y las comunicaciones, v) infraestructura general, vi) instituciones públicas (contratos y leyes), vii) competencia doméstica, viii) desarrollo de *clusters*, ix) estrategias y operacio-

nes corporativas y x) política ambiental. Dicho sistema incluye tanto indicadores objetivos en cada una de estas áreas como indicadores de percepción basados en encuestas a empresarios de los países. Una ventaja adicional de este sistema es que debido a su amplia cobertura (80 países en la actualidad) da base para establecer patrones internacionales según el nivel de desarrollo de los países, con una frecuencia anual garantizada. El Banco ha establecido una alianza con el Foro Económico Mundial para contribuir al desarrollo de ese sistema de indicadores. Las Estrategias de Desarrollo Social, Modernización del Estado y Medio Ambiente contienen otros indicadores que complementan los aquí propuestos. En todos los casos debe tenerse en cuenta que la identificación de los indicadores de impacto requiere de un trabajo previo de investigación que permita establecer relaciones de estos indicadores con las intervenciones y políticas.

La estrategia será evaluada cinco años después de su vigencia.

RECUADRO 1: INSTITUCIONALIDAD PARA LA COMPETITIVIDAD: LECCIONES APRENDIDAS EN PROCESOS DE CONCERTACIÓN

El modelo de desarrollo basado en la mejora de la competitividad requiere de una estructura de diálogo y concertación entre el sector público y el privado. Existen experiencias internacionales, como en la mayor parte de los países de la región, en que se han iniciado procesos de debate y creación de una institucionalidad destinada a diseñar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de competitividad, de las que se pueden extraer algunas lecciones.

El proceso de institucionalización. La concepción de la concertación como un proceso dinámico que se renueva y actualiza requiere evitar la idea de que el objetivo se limite a la creación de una trama organizativa con una serie de funciones estáticas. El valor de esa institucionalidad se debe basar en el proceso mismo de discusión, el alcance de una visión compartida por los actores, propuestas de acción, evaluación de la misma y reinicio y actualización del debate.

- El proceso de abajo-arriba (*bottom-up*) implica la movilización de los empresarios, sus organizaciones y la sociedad civil para la discusión de un marco conceptual compartido.
- La independencia política es esencial para garantizar la continuidad del proceso. Es muy conveniente lograr el respaldo multipartidista del poder legislativo, además del ejecutivo.
- La orientación a la acción es importante para la validación del proceso y evitar así su anquilosamiento y la devaluación de las instituciones involucradas.

La organización institucional para la competitividad no tiene una fórmula prefijada sino que debe adaptarse a las condiciones geográficas, históricas, culturales, institucionales y al estadio de desarrollo de cada país o región. La forma en que se organizan diferentes tipos de comisiones nacionales, subnacionales o sectoriales de competitividad depende del nivel de madurez institucional de partida y de los papeles que les corresponden a los actores involucrados:

- Gobierno: Se concentra en la creación de un entorno macroeconómico, político, legal, social adecuados, además de condiciones de entorno de los negocios, establecimiento de las reglas del juego y eficiencia de las instituciones para hacerlas cumplir.
- Organizaciones del sector privado. Deben estar abiertas a nuevos socios (no ser un coto cerrado de interés), tener un papel activo en la discusión de las restricciones para el desarrollo de las empresas, comprometerse al desarrollo de una visión común de la mejora de la competitividad, e invertir en actividades de infraestructura y productivas.
- Instituciones educativas y de investigación. El sistema de capacitación laboral y educativo, particularmente las universidades y centros tecnológicos y de investigación, es fundamental para garantizar la adecuación de los recursos humanos a los nuevos retos competitivos, la transferencia de tecnología, y para el surgimiento de nuevos emprendedores.
- Entidades de la sociedad civil y la ciudadanía. Organizaciones ciudadanas, fundaciones, sindicatos u otro tipo de entidades debe ser reflejo de lo que en cada país representen.

Entre los **riesgos a evitar** en los procesos de concertación de la competitividad cabe mencionar:

- Dirigismo del gobierno. En ocasiones toma la iniciativa y, a pesar de tratar de incluir al conjunto del mundo empresarial y ciudadano, toma una posición dirigista del proceso.
- Predominio de grupos de interés. Los intereses particulares de grupos económicos pueden tratar de imponerse sobre el interés globalizador de la competitividad.
- Implantación de experiencias externas. Es común tratar de incorporar estrategias e instituciones de competitividad sin tener en cuenta su falta de enraizamiento local.
- Sesgos en las prioridades. La selección de determinados *clusters* o actividades en sectores emergentes o de supuesto rápido crecimiento puede marginar otros aspectos igualmente importantes, como el desarrollo de los sectores o las zonas geográficas más atrasadas.

Anexo 1

Áreas de acción del Banco y su relación con las estrategias de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
A. RECURSOS FINANCIEROS Y DE CAPITAL	Acceso a recursos financieros	Expandir los recursos financieros para los pobres
<p>Objetivo: Aumentar el acceso de las empresas a recursos financieros para aumentar su productividad y promover la equidad</p> <p>a) Legislación financiera</p> <p>b) Regulación financiera</p> <p>c) Mercados de capital</p> <p>d) Fortalecer los derechos de propiedad de los activos</p> <p>e) Mejorar el acceso a las micro finanzas</p>	<p>Objetivo: Aumentar la disponibilidad de recursos financieros para las actividades productivas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo del sistema financiero para aumentar el acceso del sector privado al financiamiento • Garantizar la estabilidad del sistema financiero • Promover la competencia y aumentar la eficiencia de la intermediación • Mejorar los sistemas de registro y garantía de la propiedad • Crear y consolidar los sistemas de micro finanzas en los países con un marco institucional adecuado, y mejorar las instituciones responsables por el manejo de los sistemas de calificación de riesgo 	<p>Objetivo: Facilitar el acceso de las microempresas, productores independientes, y trabajadores y hogares pobres, a los servicios financieros</p> <ul style="list-style-type: none"> • La profundización financiera permite el acceso de los pobres a los servicios financieros • Proteger la integridad de los depósitos, especialmente de los pequeños ahorristas • Promover la competencia y la eficiencia de la intermediación financiera, para reducir el costo del crédito y otros servicios financieros para los pobres • Mejorar la titulación de la propiedad en las áreas rurales y urbanas, el acceso a la tierra, los sistemas de registro, y las garantías, para los pobres • Mejorar y expandir el acceso a los servicios financieros de los pequeños productores, microempresas, y trabajadores y hogares pobres

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
B. RECURSOS HUMANOS	Mejora y uso eficiente de los recursos humanos	Mejorar opciones de empleo de los pobres
<p>Objetivo: Apoyo a programas de capacitación, y reformas laborales, para aumentar la productividad y la inclusión laboral.</p> <p>a) Reforma de sistemas de capacitación</p> <p>b) Capacitación de empleadores y trabajadores</p> <p>c) Legislación laboral</p> <p>d) Consolidar los sistemas de intermediación laboral</p>	<p>Objetivo: Apoyar la capacitación y la reforma de la legislación laboral, para promover el empleo y la productividad de la fuerza laboral.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reformar las instituciones públicas de capacitación para lograr que la capacitación sea más relevante para las necesidades empresariales. • Diseñar programas de capacitación para mejorar el desarrollo empresarial. • Modernizar la legislación laboral para promover el uso eficiente de los recursos humanos. • Mejorar la intermediación laboral, para aumentar el empleo y la productividad. 	<p>Objetivo: Reforma laboral y capacitación para los pequeños empresarios, pequeños productores, y trabajadores, para promover su empleo y productividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar instituciones para promover la inversión en la capacitación de las personas pobres. • Mejorar la capacidad productiva de las microempresas, al facilitar su acceso a servicios y programas adaptados a las necesidades específicas de las MIPYMES. • Eliminar los obstáculos en el mercado laboral para facilitar la inserción de trabajadores de baja calificación. • Reducir el desempleo de los trabajadores pobres.

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
C. SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA	Mejorar la entrega de servicios de infraestructura	Promover la inclusión expandiendo el acceso de los pobres a servicios de infraestructura
<p>Objetivo: Mejorar el acceso a servicios de infraestructura para aumentar la productividad y la competitividad.</p> <p>a) Marcos regulatorios para provisión de infraestructura</p> <p>b) Inversión en infraestructura</p> <p>c) Reestructuración y privatización de empresas estatales</p>	<p>Objetivo: Expandir el acceso a servicios de infraestructura básica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer un marco regulatorio en infraestructura para estimular la competencia, elevar la eficiencia y mejorar la calidad y cobertura de los servicios. • Aumentar el financiamiento para la provisión de servicios de infraestructura adecuados. • Apoyar la reestructuración y procesos de privatización de empresas estatales para aumentar la cobertura y eficiencia en la provisión de servicios de infraestructura. 	<p>Objetivo: Aumentar el acceso a servicios de infraestructura básica en zonas marginadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al promover la competencia y aumentar la cobertura, se promoverá el acceso de los pobres a los servicios de infraestructura • Aumentar el financiamiento para la provisión de servicios de infraestructura adecuados en áreas pobres. • Mejorar el acceso de los pobres a servicios de infraestructura básica – agua potable, electricidad, transporte y telecomunicaciones – a través de tecnología adecuada y sistemas sustentables.

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
D. NUEVAS TECNOLOGÍAS	Asimilación y desarrollo de nuevas tecnologías	Expandir el acceso de la ciencia y la tecnología a los pobres
<p>Objetivo: Promover el desarrollo y la asimilación de nuevas tecnologías</p> <p>a) Diagnosticar los sistemas de ciencia y tecnología</p> <p>b) Fortalecer instituciones para la generación de ciencia y tecnología</p> <p>c) Fortalecer los derechos de propiedad intelectual</p> <p>d) Acelerar la mejora tecnológica de las empresas</p>	<p>Objetivo: Promover la asimilación del conocimiento y la difusión de nuevas tecnologías productivas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los sistemas nacionales de innovación para identificar debilidades y fortalezas • Apoyar programas integrados y organizaciones que generen conocimientos de ciencia y tecnología • Mejorar los derechos de propiedad • Promover la asimilación de nuevas tecnologías en las empresas 	<p>Objetivo: Promover la difusión y asimilación de tecnologías productivas adecuadas entre las empresas micro y pequeñas, y productores agrícolas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar oportunidades para desarrollar y adaptar tecnologías que beneficien directamente a los pobres, especialmente en áreas rurales • Promover instituciones que generen ciencia y tecnología para los campesinos pobres y pequeños empresarios • Proteger y promover conocimientos tradicionales como parte de programas de desarrollo local • Promover la difusión de nuevas tecnologías entre las pequeñas empresas y productores

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
E. COOPERACIÓN PARA LA COMPETITIVIDAD	Promover la cooperación entre el sector público y privado para fomentar la competitividad	Promover la cooperación entre el sector público y privado para fomentar la competitividad de los pobres
<p>Objetivo: Promover la modernización de las instituciones públicas que apoyan las actividades productivas privadas</p> <p>a) Cooperación entre los sectores público y privado para fomentar la Competitividad</p> <p>b) Responsabilidad Social Corporativa</p>	<p>Objetivo: Mejorar el ambiente para las actividades privadas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el diálogo y la cooperación entre los sectores público y privado para fomentar la competitividad y el crecimiento. • Incrementar la productividad de los factores mejorando relaciones laborales y participación comunitaria 	<p>Objetivo: Mejorar el ambiente para las actividades de los pequeños productores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la cooperación entre los sectores público y privado, incluyendo grupos de la sociedad civil y organizaciones comunitarias, para fomentar la productividad y el crecimiento de las microempresas, a través del desarrollo de “clusters”, redes y cadenas de subcontratación. • Generación de beneficios para trabajadores, consumidores y proveedores, especialmente los de bajos ingresos

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
F. COMPETITIVIDAD Y CAPITAL NATURAL	Fortalecer condiciones ambientales para la competitividad	Conservación y aprovechamiento productivo de capital natural en zonas pobres
<p>Objetivo: Preservar el capital natural, evitando la sobre-explotación y la contaminación creciente</p> <p>a) Preservar el valor productivo de los recursos naturales</p> <p>b) Promover procesos de producción limpia</p> <p>c) Capitalizar oportunidades de carácter global y regional</p>	<p>Objetivo: Reforzar el uso sustentable de los recursos naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar las capacidades productivas de los recursos naturales, y garantizar su sustentabilidad. • Promover la participación del sector privado en las actividades de gestión ambiental para reducir los costos de producción. • Aumentar el crecimiento aprovechando ventajas comparativas ambientales. 	<p>Objetivo: Evitar el círculo vicioso de la pobreza y la degradación ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el ingreso de los pobres a través del uso sustentable y eficiente de los recursos naturales. • Promover el desarrollo de localidades pobres mediante el ecoturismo y la administración sustentable de áreas protegidas. • Aprovechar las iniciativas ambientales globales y regionales para promover el bienestar de los pobres.