



HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

ESTRATEGIAS
SECTORIALES PARA
AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

CRECIMIENTO ECONÓMICO SUSTENTABLE

REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROMOCIÓN DE LA EQUITAD SOCIAL

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

DESARROLLO SOCIAL

COMPETITIVIDAD

INTEGRACIÓN REGIONAL

MEDIO AMBIENTE

Página en blanco a propósito

HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

ESTRATEGIAS SECTORIALES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.



Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Hacia un desarrollo sostenible y equitativo : estrategias sectoriales para América Latina y el Caribe.

p. cm.

"Preparado bajo la dirección de Carlos M. Jarque ... quien escribió el capítulo inicial"—t.p. verso.

"...estrategias sectoriales del Banco que fueron endosadas por el Directorio Ejecutivo el 23 de julio de 2003"—t.p. verso

1. Sustainable development—Latin America. 2. Economic development. 3. Poverty. 4. Administrative agencies—Reorganization. 5. Competition. 6. Latin America—Economic integration. 7. Inter-American Development Bank. I. Jarque, Carlos M II. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept.

333.715 H722 —dc21

Este libro fue preparado bajo la dirección de Carlos M. Jarque, Gerente del Departamento de Desarrollo Sostenible, quien escribió el capítulo inicial. Los capítulos siguientes presentan las estrategias sectoriales del Banco que fueron endosadas por el Directorio Ejecutivo el 23 de julio de 2003. Para elaborar cada estrategia se conformó un equipo interdepartamental según consta en cada capítulo.

Diciembre de 2003

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

<http://www.iadb.org>



Presentación	1
Hacia un desarrollo sostenible y equitativo	5
Introducción	
Las nuevas estrategias y el renovado compromiso del BID con el desarrollo sostenible y equitativo	
Panorama general de las nuevas estrategias sectoriales	
■ Crecimiento económico sustentable	33
Objetivo	
Diagnóstico	
Lecciones aprendidas	
Áreas para la acción del Banco	
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	
■ Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social	67
Objetivo	
Diagnóstico	
Lecciones aprendidas	
Áreas para la acción del Banco	
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	
■ Modernización del Estado	109
Objetivo	
Diagnóstico	
Lecciones aprendidas	
Áreas para la acción del Banco	
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	
■ Desarrollo social	147
Objetivo	
Diagnóstico	
Lecciones aprendidas	
Áreas para la acción del Banco	
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	

■ Competitividad	195
Objetivo	
Diagnóstico	
Lecciones aprendidas	
Áreas para la acción del Banco	
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	
■ Integración regional	235
Objetivo	
Diagnóstico	
Lecciones aprendidas	
Áreas para la acción del Banco	
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	
■ Medio ambiente	271
Objetivo	
Diagnóstico	
Lecciones aprendidas	
Áreas para la acción del Banco	
Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación	
Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño	

P R E S E N T A C I Ó N

Página en blanco a propósito



Después de una década de importantes reformas y esfuerzos en favor del desarrollo, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una encrucijada. A pesar del bajo crecimiento económico, un ambiente internacional adverso, un nivel de desigualdad social que no cede, y crecientes expectativas por parte de los ciudadanos, los países de la región siguen encaminando sus esfuerzos a mantener el equilibrio macroeconómico, movilizar el capital privado, buscar nuevos mercados de exportación, mejorar la prestación de servicios públicos, reducir la pobreza y avanzar la reforma social. El Banco Interamericano de Desarrollo se propone continuar apoyando a los países en estos esfuerzos, y jugar un papel sustantivo basado en su conocimiento especializado de la región y su experiencia en materia de desarrollo económico y social. El conjunto de nuevas estrategias sectoriales que se presenta en este volumen constituye una tarea reciente del Banco dirigida a proporcionar un enfoque de análisis, así como una señal sobre las prioridades de la institución en línea con las necesidades de la región.

En consistencia con el propósito fundacional del Banco, de promover el desarrollo económico y social, individual y colectivo, de sus países miembros prestatarios, estas estrategias destacan *el crecimiento económico sustentable, y la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social*, como los objetivos fundamentales de la acción del Banco en los países. Estas estrategias reconocen al crecimiento económico como condición necesaria, mas no suficiente, para reducir la pobreza, destacando la importancia de acciones específicas que aseguren que los beneficios del crecimiento alcancen a los más pobres y excluidos. Asimismo, reconocen que el crecimiento económico no se agota en el ámbito macroeconómico. Es necesario prestar atención también a temas decisivos en el orden microeconómico, como son las condiciones productivas y el capital humano de la población más pobre, el desarrollo del capital social, la gestión institucional, la integración de la tecnología en la producción, el desarrollo de aptitudes, un entorno favorable para la inversión y las actividades productivas, y la competitividad de empresas y sectores económicos individuales. Las líneas generales de acción para el logro de los objetivos señalados son guías para las actividades específicas del Banco en sus cuatro áreas de ventaja comparativa: competitividad, desarrollo social, integración regional y modernización del Estado, contemplándose también la sustentabilidad del capital natural de la región en todas ellas.

Confiamos en que este nuevo marco estratégico del Banco se convierta en una herramienta adecuada para guiar el diálogo entre la institución y los países hacia la definición de prioridades de los servicios financieros y no financieros requeridos, aplicadas conforme a las necesidades y condiciones específicas de cada país o grupo de países. Ello permitirá un uso más estratégico de los recursos de la institución, orientándolos hacia ámbitos en los que se optimice su impacto en el desarrollo.

Esperamos, asimismo, que estas nuevas estrategias, que recogen el consenso en políticas de desarrollo entre el Banco, sus países miembros, la academia y la sociedad civil, sean de utilidad para nuestros países y para todos los interesados en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe.

Enrique V. Iglesias

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Página en blanco a propósito

HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

Este capítulo fue escrito por Carlos M. Jarque, como titular del Grupo Interdepartamental para las Estrategias Sectoriales y Revisión de Políticas del BID. El contenido se apoya en los resúmenes de los siete documentos de estrategia y del Plan Integral de Implementación de las estrategias, los cuales tuvieron equipos específicos de redacción coordinados por C. Bouillon, G. Yamada, E. Lora, M. Buvinic, E. Jarquín, F. Acevedo, R. Devlin, A. Vives, W. Arensberg, R. Quiroga, L. Fierro y P. Roldán.

INTRODUCCIÓN



En décadas recientes los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC) han hecho importantes esfuerzos que han permitido reformar sus economías, lograr estabilidad macroeconómica, mejorar sus indicadores sociales y promover la democracia.

En el *ámbito económico*, los países redujeron aranceles y eliminaron las restricciones a la exportación e importación de bienes y servicios transables; simplificaron los aspectos legales y administrativos de la recaudación de impuestos e hicieron los sistemas impositivos más neutrales, logrando en la mayoría de los casos mayor recaudación; liberalizaron el sector financiero, reduciendo o eliminando programas de crédito subsidiado, liberando las tasas de interés, reduciendo los requerimientos de reservas, instituyendo sistemas de regulación modernos, y abriendo los mercados al capital extranjero y a instituciones financieras de otros países; y realizaron esfuerzos importantes para privatizar empresas estatales, especialmente en las áreas de servicios y bancos.

En la mayoría de las áreas contempladas, con la excepción de mercados laborales, la reforma fue rápida y profunda. Un grupo de países de la región aplicaron en menos de cinco años reformas de mayor envergadura en las áreas de comercio internacional, mercados financieros y privatización que las logradas en el Este de Asia en tres décadas. Las reformas produjeron importantes resultados en la mayoría de países, especialmente durante la primera mitad de los años noventa. La inflación fue reducida a un dígito, los aranceles promedio disminuyeron de más de 40% a cerca de 10%, 800 empresas públicas fueron

privatizadas entre 1988 y 1997, los flujos de capitales se elevaron de 17 mil millones de dólares en 1990 a 87 mil millones en 1997, y los volúmenes de comercio e inversión extranjera se multiplicaron.

Adicionalmente, la región logró importantes progresos en sus *indicadores sociales*. El desempeño de la región en el conocido Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se elevó de 0.66 en 1975 a más de 0.76 en 2000. Estos avances también se reflejan en el progreso de la región en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con indicadores sociales, especialmente en educación primaria y equidad de género en la asistencia escolar.

En cuanto a las relaciones entre el *Estado y los ciudadanos*, en las últimas dos décadas regímenes democráticos de gobierno han sido establecidos en los países de la región. Esto ha significado mejoras importantes en términos de protección de los derechos humanos, libertad de expresión, ejercicio de las libertades políticas individuales y expansión de las oportunidades para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Además se han venido realizando importantes esfuerzos para consolidar el Estado de Derecho y la independencia entre los poderes del Estado, mejorar su capacidad reguladora y dotar de capacidad técnica e independencia profesional a las instancias de gestión macroeconómica y de supervisión y control. Igualmente, se aprecia en la región un amplio proceso de descentralización que ha acercado el gobierno a la población y ha profundizado las tendencias democráticas.

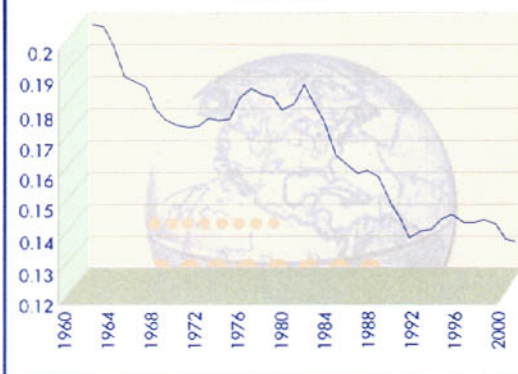
Sin embargo, los datos de *Latinobarómetro 2003* son ilustrativos y muestran que si bien la mayoría de la población manifiesta su apoyo a la democracia, solamente un 29% manifiesta estar satisfecho con la democracia. De hecho, la extendida ola democratizadora ha coincidido con un periodo de avances insuficientes en materia económica y social. Desde luego, la gente quiere libertades, respeto a derechos humanos, y elegir a sus gobiernos, pero también quiere empleos bien remunerados, acceso a la justicia, a la salud y a la educación, entre otros pilares del bienestar. Así, a pesar de los avances (en reformas económicas, en estabilidad macroeconómica, en los indicadores sociales y en democracia y Estado de Derecho) el ánimo de la población aún es de insatisfacción y está influido —entre otras cosas— por el decepcionante desempeño de la región para lograr tasas de crecimiento económico sustentables y para reducir la pobreza y la marginación.

En materia de *crecimiento económico*, todas las regiones del mundo, con la sola excepción de África, consiguieron mejores resultados. De hecho, el ingreso per cápita de la región como porcentaje del de los países de ingreso alto pasó de 20% en la década de los años cincuenta a 13% en el momento actual (ver el gráfico 1). Asimismo, la posición relativa de América Latina entre las regiones del mundo, en términos de ingreso per cápita, pasó de ser la segunda en los años cincuenta a la quinta en la actualidad, quedando así por detrás del Sureste Asiático, el Oriente Medio y el Este de Europa, y aventajando sólo al resto de Asia y África. Aunque el crecimiento del ingreso per cápita se recuperó en los años noventa tras la previa “década perdida”, la tasa anual promedio alcanzó solo un 1.5%. Si esta tasa no mejora, llevaría cerca de un siglo conseguir los niveles actuales de ingreso per cápita de los países desarrollados.

En materia de *reducción de la pobreza*, distintos estudios coinciden en una reducción de cerca de un 10% en la proporción de pobres con respecto a los niveles de principios

GRÁFICO 1

Producto interno bruto per cápita,
proporción de América Latina
y el Caribe vs. los países de ingresos altos
(1995 US\$)



Fuente: World Development Indicators 2003.

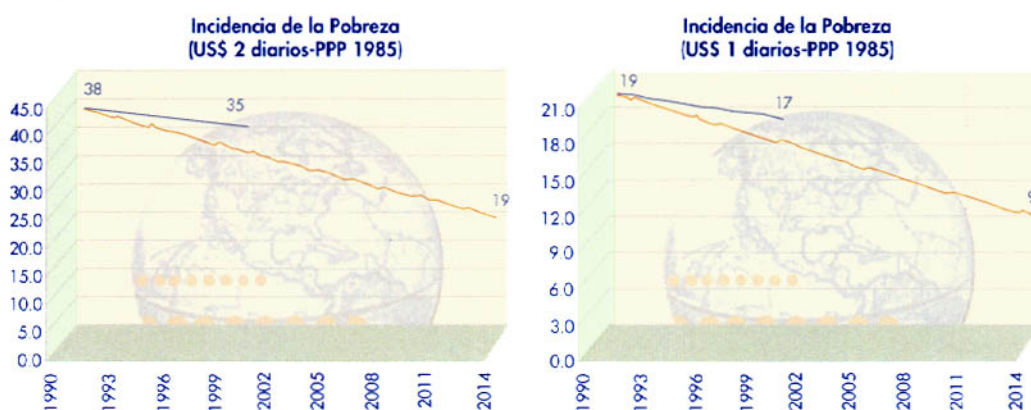
de la década de los noventa¹. Sin embargo, con el crecimiento poblacional, el número absoluto de pobres no disminuyó durante la década pasada. Así, medida por el porcentaje de personas con ingresos inferiores a US\$ 2 por día en términos de paridad de poder de compra, la pobreza afecta a inicios del siglo XXI a más de un tercio de la población de la región, alrededor de 180 millones de habitantes². La incidencia de la pobreza en la actualidad es aún mayor que a principios de la década de los ochenta y la evidencia reciente indica que parte de los modestos avances de los años noventa se ha revertido como resul-

¹ La caracterización de las tendencias de la pobreza es sensible a problemas de índole metodológica. Sin embargo, los estudios recientes que utilizan distintas metodologías coinciden en que la incidencia de la pobreza en la región disminuyó moderadamente en los años noventa.

² La estimación se ha realizado sobre la base de encuestas de hogares de la región. La línea de US\$ 2 de ingresos diarios en términos de paridad de poder de compra (PPP) se considera como adecuada para realizar comparaciones de pobreza entre los países de la región, dado su nivel de desarrollo relativo, y tiene como año base 1985.

GRÁFICO 2

América Latina y el Caribe
Progreso en alcanzar la Meta del Milenio de reducir en 50%
la proporción de población en pobreza extrema entre 1990 y el 2015



tado de la desaceleración y las crisis económicas en varios países en los primeros años de la década del 2000.

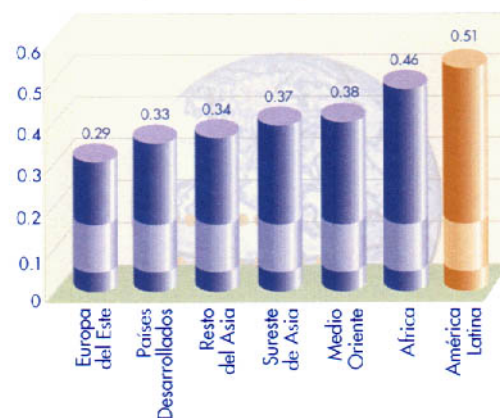
La velocidad con que se ha reducido la pobreza durante la década del noventa resulta insuficiente para lograr la meta del milenio de reducir en 50% la proporción de población en pobreza extrema entre 1990 y 2015. El porcentaje de pobres con ingresos menores a US\$ 1 en paridad de poder de compra (PPP) por día se redujo en aproximadamente un 10% (de 19% a 17%) mientras que el porcentaje de pobres con ingresos menores a US\$ 2 PPP por día disminuyó en alrededor del 13%. (El gráfico 2 muestra el avance de la región en la meta y la tendencia requerida para cumplirla a 2015.)

Uno de los limitantes del progreso en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe ha sido, además del bajo crecimiento económico, el alto nivel de desigualdad. Los países de la región están entre los más desiguales del mundo (ver gráfico 3) y la situación no mejoró durante los años noventa. El reanudado crecimiento económico durante la década tuvo un impacto limitado en la pobreza debido al aumento en la desigualdad salarial y de los ingresos en varios

países que se asocia al cambio tecnológico sesgado hacia una mayor demanda por mano de obra calificada y a los impactos transitorios de la liberalización comercial y financiera. La desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, aumentó o permaneció constante en la mayoría de los países de la

GRÁFICO 3

Desigualdad en América Latina y el Caribe
comparada con otras regiones del mundo
(coeficiente de Gini, 1990-1999)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo y World Development Report 2000/2001

región entre 1990 y 2000. En consecuencia, a finales de la década del noventa, el 20% más rico de la población recibía alrededor del 60% del ingreso mientras que el 20% más pobre recibía sólo alrededor del 3%. En la mayoría de los países la desigualdad supera los niveles esperados correspondientes a sus niveles de ingreso per cápita. Los altos niveles de desigualdad constituyen un limitante a la reducción de la pobreza. En muchos países de la región la disminución de la pobreza que hubiese resultado por el crecimiento económico se redujo por el incremento en pobreza asociado a la mayor desigualdad de ingresos, y a que los beneficios del crecimiento fueron mayores en las regiones más integradas a los mercados globales.

Detrás de la desigualdad de ingreso en la región, existe una gran desigualdad en la distribución de activos, incluyendo educación, tierra, y crédito. En la actualidad, el promedio de escolaridad del 20% de la población más pobre es de cuatro años, mientras que el del 20% más rico asciende a diez años. En países donde se cuenta con información disponible, los hijos de padres pobres acumulan más desventajas (o “fracasos” de desarrollo incluyendo, deserción escolar y desempleo juvenil), más rápidamente que los hijos de familias ricas, limitando aún más las probabilidades de que los hijos de padres pobres se integren a un mercado laboral competitivo y escapen la pobreza. Por ejemplo, en Brasil, el 64% de los niños en el quintil más pobre acumulan uno o más “fracasos” de desarrollo cuando llegan a la edad de 18 años, en comparación con sólo un 15% de los que están en el quintil más rico.

Aumentando el problema de la desigualdad de activos, está la exclusión social y la discriminación. En el gráfico 4 se indica, para un grupo de países, el porcentaje en el cual los salarios de las personas no indígenas superan a los otros grupos. Los niveles son de cerca de 70% superiores y hasta casi el 100%, esto es, el doble. Aun al ajustar estos datos por el nivel educativo, es decir, comparando los

GRÁFICO 4

Porcentaje en el cual los salarios de las personas no indígenas superan a los salarios de indígenas



Fuente: BID

salarios para un mismo nivel educativo, los porcentajes varían entre un 30% y un 50%. Esta diferencia está asociada a diversos factores incluyendo discriminación en mercados laborales. Las poblaciones excluidas socialmente debido a su género, edad, raza, origen étnico, discapacidad, o situación migratoria, entre otros aspectos, viven en condiciones de pobreza, sufren de múltiples desventajas, estigma y discriminación y califican en los últimos lugares de avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El crecimiento económico de la región durante la década pasada tuvo un impacto limitado en la reducción de la pobreza e inequidad social por su nivel insuficiente, su alta volatilidad, y su reducida capacidad para generar buenos empleos y aumentar los ingresos de los trabajadores de menor calificación. A su vez, los persistentes niveles de pobreza, desigualdad y exclusión de una fracción significativa de la población continuaron restringiendo las posibilidades de bienestar social y de recuperar y sostener mayores tasas de crecimiento económico. Todo ello influye en la aceptación social de las reformas realizadas, en la consideración de los beneficios de la democracia en térmi-



nos de su rentabilidad social, en la satisfacción de los ciudadanos en cuanto a la capacidad del estado para responder a sus necesidades básicas, y en la evaluación de la eficacia del contrato social. Desde luego, el dividendo social es muy importante para la propia legitimidad de las reformas y para la democracia misma.

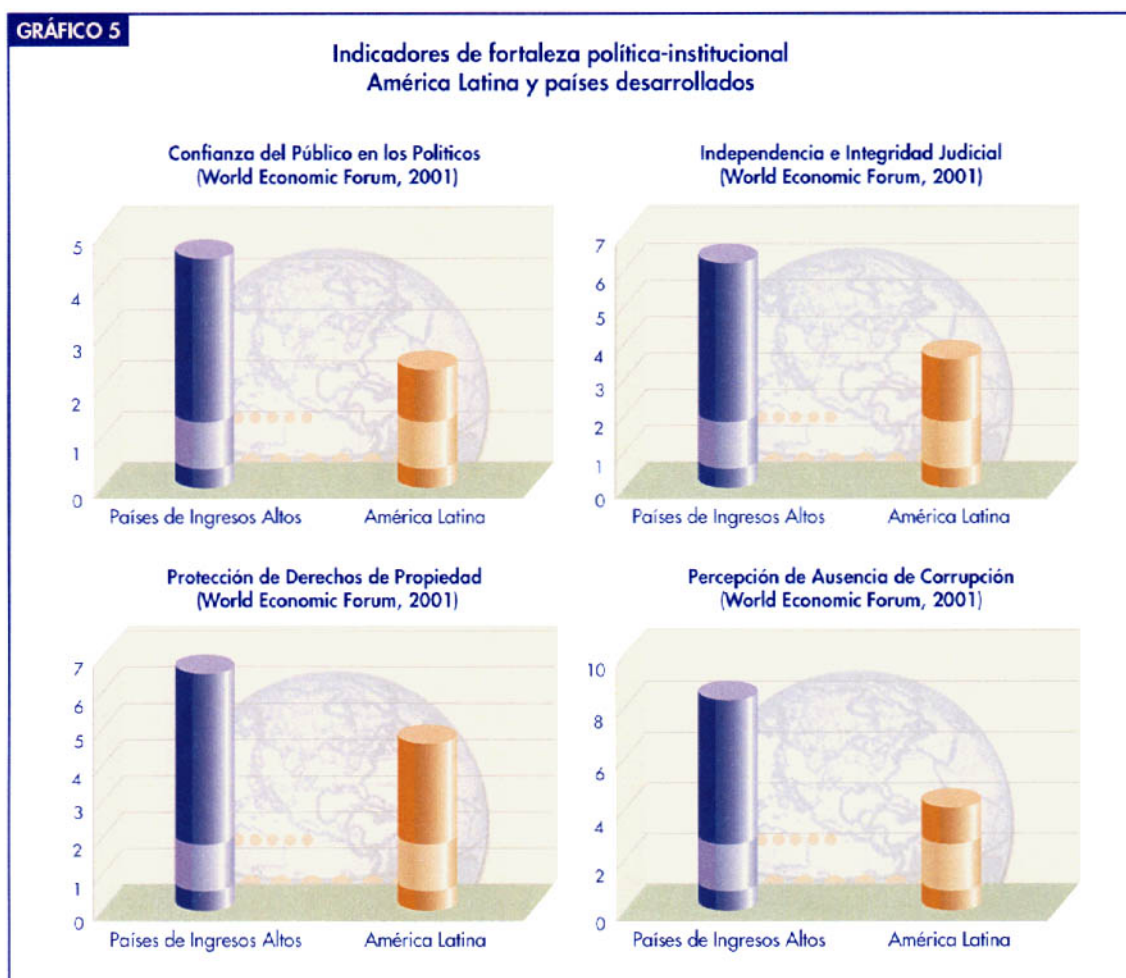
Un conjunto de factores se encuentra detrás de los escasos niveles de crecimiento económico y de los altos niveles de pobreza y desigualdad en la región, los cuales se refuerzan mutuamente.

Primero, si bien ha habido avances importantes en materia de *políticas públicas* aún subsisten deficiencias significativas. Por ejemplo, en relación con las *políticas macroeconómicas*, todavía existen países en la región con políticas inadecuadas, las cuales contribuyen a la inseguridad económica y al bajo crecimiento del empleo, generando caídas importantes de ingresos e inestabilidad de precios, desincentivando la inversión, y erosionando la acumulación de capital. En el período 1998-2002, cuatro países tuvieron una incidencia de inflación anual por encima del 20% en algún año. A finales de 2001, 11 de 26 países tenían una deuda pública por encima del 50% del PIB. Una de las lecciones más importantes en la región para el logro de la estabilidad macroeconómica en la pasada década es la necesidad de contar con arreglos presupuestarios y de manejo fiscal adecuados, especialmente en un contexto de descentralización incipiente en diversos países, y de regímenes cambiarios adecuados a la estructura de las economías.

Adicionalmente, si bien diversos países de la región también han hecho avances importantes en materia de *políticas de desarrollo social y de reducción de la pobreza*, muchas de éstas tienen aún deficiencias, que incluyen la ausencia de un enfoque multidimensional, integral, y estratégico; recursos insuficientemente asignados a las prioridades de desarrollo social; fallas en los sistemas de

focalización de los programas; insuficiente atención a la problemática de la equidad; inadecuada atención a los mecanismos de protección social; insuficiente atención a la dimensión de género y exclusión social por raza y etnia; limitada participación ciudadana en la definición de los proyectos y deficiencias en los sistemas de monitoreo y evaluación de los programas. Las lecciones aprendidas en la última década apuntan a la importancia de contar con políticas sociales y de reducción de la pobreza institucionalizadas, que permitan la consistencia de los esfuerzos, y que aseguren los recursos y un marco adecuado para el diseño e implementación eficiente de los programas de desarrollo social. Las políticas públicas deben comprender visiones de mediano y largo plazo.

Segundo, la *baja calidad de las instituciones públicas*, entre otras cosas, ha limitado la efectividad de las reformas, ha impedido que la gente y sus negocios se beneficien de sus esfuerzos productivos, y ha influido en la capacidad de acción en favor de los más pobres. También ha excluido a ciudadanos del acceso a derechos básicos y a la justicia. A pesar del progreso en cuanto a la protección de los derechos humanos, a libertades políticas, y a la independencia entre los poderes, en la región subsisten importantes debilidades que cuestionan la fortaleza político-institucional de los regímenes democráticos. Entre estos se incluyen: las deficiencias en las instituciones políticas que aseguran la legitimidad y fiabilidad del sistema democrático, como los partidos políticos, parlamentos, y el poder judicial; las debilidades en la definición y la protección de los derechos de propiedad y en general en el Estado de Derecho; la ausencia de servicios civiles de carrera en los distintos ámbitos de gobierno; las debilidades en el proceso de descentralización; la falta de transparencia que conduce a altas percepciones en los niveles de corrupción; y las deficiencias en las instituciones de regulación, recaudación, y gestión del gasto público. El gráfico 5 mues-



tra indicadores en esta área, comparados con los de países desarrollados, los cuales son ilustrativos de algunas de las debilidades mencionadas.

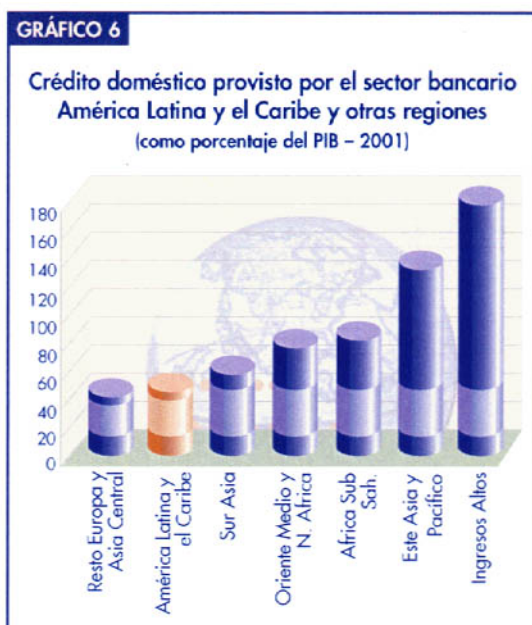
En el debate sobre el desarrollo se está evolucionando de la dimensión de la gobernabilidad democrática como deseabilidad (por el valor intrínseco de las libertades ciudadanas y el respeto a los derechos humanos) a la dimensión de la gobernabilidad democrática como necesidad. En la región se ha avanzado en la democracia en cuanto a régimen político pero falta por avanzar en la democracia en cuanto a sistema político en términos de amplia participación, Estado de Derecho e instituciones eficientes. Una lección que se ha aprendido en esta área,

producto de la experiencia internacional, es que un país puede tener instituciones de calidad muy diferente, y que esto debe tenerse en cuenta para enfocar los esfuerzos dirigidos al cambio institucional. Típicamente, los países latinoamericanos tienen instituciones de regulación del mercado mucho mejores comparativamente que su imperio de la ley y su grado de control de la corrupción. La reforma de las instituciones debe realizarse en un marco de gobernabilidad democrática.

Tercero, el reducido acceso a servicios financieros afecta la competitividad de las actividades productivas en la región. Si bien la región en su conjunto ha hecho importantes avances para alcanzar y en algunos casos

sobrepasar los estándares internacionales, hay varios países que muestran rezagos en supervisión, regulación, cobertura, e independencia y autonomía de los entes reguladores. Esto incrementa la vulnerabilidad de las economías a shocks externos y genera demanda insatisfecha de recursos financieros, entre otros, por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas, y de los productores independientes, especialmente en el área rural. El crédito doméstico provisto por el sector bancario en la región alcanza sólo el 39% del PIB, porcentaje menor al de todas las otras regiones del mundo, exceptuando el resto de Europa y el Asia Central (ver gráfico 6). Adicionalmente, 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. La capitalización de mercado en la región alcanza cerca del 33% del PIB, comparado con 104% para los países de altos ingresos. Una lección en esta área es la importancia de desarrollar sistemas financieros y de mercados de capital locales que permitan reducir la vulnerabilidad. Asimismo, de tomar en cuenta que no todos los esquemas internacionales siempre son aplicables a todos los países. Por ejemplo, las modificaciones al Acuerdo de Basilea que se han propuesto recientemente, requieren de sistemas internos de evaluación de riesgos con los que no cuentan varios países y que imponen retos para ser desarrollados, y tienen implicaciones para el acceso a financiamiento por parte de pequeñas y medianas empresas. Asimismo, la región aún tiene mucho que avanzar en la regulación y promoción de las microfinanzas, las cuales juegan un papel protagónico para expandir la cobertura de los servicios financieros a las poblaciones de bajos ingresos.

Cuarto, la inadecuada *infraestructura física* es también una limitación para la generación de nuevas inversiones para el aumento de la productividad especialmente de los productores



Fuente: World Development Indicators 2003.

de bajos ingresos, y para el crecimiento en muchos países de la región. Un índice que combina indicadores de cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones, electricidad, puertos y vías, muestra que 10 países latinoamericanos (de un total de 21 con información) se encuentran por debajo de los patrones mundiales para sus niveles de ingresos. En el caso del sector de electricidad, si bien la cobertura alcanza en promedio más del 85%, no es uniforme para todos los países. Mientras que en algunos sobrepasa el 95%, todavía existen 7 países en los que no alcanza el 70%. En el caso de vías, 27% de los caminos en la región son asfaltados, comparado con 92% para países de altos ingresos y 51% para países de ingresos medios. Son aún más marcadas las carencias de infraestructura que padecen las poblaciones de bajos ingresos que residen en zonas rurales. En el caso del acceso a fuentes de agua adecuadas, mientras que en las áreas urbanas el acceso alcanza al 94% de la población, en áreas rurales llega sólo al 65%.

Las lecciones aprendidas en materia de servicios de infraestructura muestran que ni

una desregulación y privatización completa de estos sectores, ni la total dependencia en el sector público pueden remover los obstáculos que están limitando la cobertura y la calidad de estos servicios. Una mejor provisión de los mismos requiere medidas para modernizar el Estado, acciones para mejorar los marcos reguladores y el sistema de incentivos para expandir el papel del sector privado y, en algunos casos, esfuerzos cooperativos de otra naturaleza, por ejemplo con organizaciones de la sociedad para la provisión de servicios de agua en comunidades pequeñas, o entre distintos países para mejorar la infraestructura de vías o de electricidad.

En términos de acceso a *ciencia y tecnología*, los niveles de inversión de la región en generación, asimilación y difusión de tecnologías son insuficientes. Por ejemplo, el número de científicos e ingenieros en investigación y desarrollo por millón de habitantes en la región alcanza 287, por debajo de los 3,281 en países de altos ingresos y 778 en países de ingresos medios. La inversión en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe es 5 veces menor a la de los países desarrollados. Los bajos niveles invertidos inciden en la competitividad y limitan el aprovechamiento de la ciencia y la tecnología en la agenda de inclusión económica y social.

Quinto, los bajos niveles de *capital humano* (educación y salud) y de *capital social* se han convertido en un obstáculo para el crecimiento de muchos países, porque limitan las posibilidades de aumento de la productividad y son, en la mayoría de los países de la región, el determinante más importante para caer en la pobreza.

Los indicadores de educación en América Latina y el Caribe revelan un ritmo de adelanto mucho más lento que el de otras regiones del mundo, además de serias deficiencias de calidad. En la década de los años sesenta, los latinoamericanos mayores de 25 años tenían 3.2 años de educación. Ese promedio llegó a 5

años en la década del noventa. Entre tanto, los países del Sudeste Asiático pasaron de 4.3 a 7.2 años, los países del Medio Oriente de 2 a 4.6 años, y los países de Europa del Este de 6 a 8.7 años. Únicamente en África el progreso educativo ha sido más lento que en América Latina. El problema en América Latina y el Caribe no se encuentra en el acceso inicial al sistema educativo, sino en la baja permanencia en el sistema para las clases medias y bajas. Como resultado, la mayoría de los países de la región tienen tasas de terminación de la secundaria inferiores de lo que correspondería a sus niveles de ingresos (ver gráfico 7, en la cual se percibe una baja concentración con estudios post-primaria en América Latina y el Caribe). Los indicadores de desempeño educativo y de calidad también son deficientes en la mayoría de países de la región. Por ejemplo, estimaciones recientes indican que en un grupo de países de la región se pierde aproximadamente 0.7% del PIB cada año por repetición. La correlación entre la repetición y la deserción es positiva y directa, funcionando muchas veces la repetición como un precursor de la deserción: la repetición en un grado aumenta la probabilidad de deserción en un 40-50%; la repetición por segunda vez puede



Fuente: Barro y Lee (2000)

aumentar tal probabilidad al 90%. Por lo tanto, una vez que un niño repite un grado escolar, la probabilidad de que no avance es mayor. La falta de educación está ligada fuertemente a la pobreza. La incidencia de la pobreza en hogares encabezados por personas que alcanzaron sólo la educación primaria (41.3%) es más de ocho veces mayor que en hogares encabezados por personas con educación superior (5.1%).

Aunque las deficiencias en materia de salud son menos generalizadas que en educación, un rasgo común a la mayoría de países de la región es la alta desigualdad en las condiciones de nutrición, enfermedad y mortalidad entre los grupos de ingresos bajos y altos, lo cual constituye una limitación muy importante para el bienestar y la incorporación productiva de los grupos más pobres de la sociedad.

A los bajos niveles de capital humano en la región se añade el poco aprovechamiento y limitados esfuerzos para lograr la concertación social y el desarrollo del capital social, especialmente para combatir los problemas sociales y la exclusión (por ejemplo, de grupos indígenas, afrodescendientes y mujeres), lo cual desincentiva la inversión y contribuye a perpetuar condiciones de desventaja y marginalidad.

Las lecciones que se desprenden de estas experiencias indican que el desarrollo social, a través de inversiones en el capital humano y la construcción y aprovechamiento del capital social, no es sólo un objetivo de equidad, sino que una condición necesaria para lograr un crecimiento económico sustentable en la región. El desarrollo social provee los fundamentos para mejorar la productividad de la mano de obra a través de su contribución a la formación y mantenimiento del capital humano. Además, contribuye a disminuir las desigualdades de ingreso y acceso a los beneficios del desarrollo y previene la proliferación de problemas sociales como la violencia y la exclusión, todos factores que crean un ambiente desfavorable para la inver-

sión y las actividades productivas y dificultan el pleno aprovechamiento del potencial del capital humano.

Sexto, un *escenario internacional adverso* y un progreso limitado para aprovechar las oportunidades que brinda la *integración regional* han influido en las posibilidades de la región para acelerar el crecimiento y reducir la pobreza durante la década pasada.

Los términos de intercambio comercial de la región tuvieron una caída de 7.6% durante la década del noventa y estuvieron sujetos a una gran inestabilidad, especialmente en productos agrícolas y de exportación minera. Los ingresos de exportación no solamente se han visto afectados por la inestabilidad de precios, sino también por las severas distorsiones que existen en los mercados internacionales por los cuantiosos subsidios que otorgan los países desarrollados a la producción agrícola y las restricciones que imponen a la importación de productos originados en los países en desarrollo.

El acceso a recursos de financiamiento internacional también ha sido muy inestable y limitado. Durante los años noventa, el ingreso neto de capitales a la región fluctuó entre US\$ 17 y US\$ 87 miles de millones por año, con una caída especialmente pronunciada después de la crisis rusa de 1998. En los años posteriores a dicha crisis, la entrada neta de capitales se ha mantenido, en promedio, en un 43% por debajo del nivel máximo alcanzado en 1998 y la inversión privada directa ha sido prácticamente la única fuente de financiamiento neto. La experiencia de la última década muestra que la integración internacional ha tenido efectos mixtos en materia financiera. La lección que se extrae de las experiencias internacionales en este campo es que la liberalización de la cuenta de capitales ha contribuido a la atracción de capitales y la reducción de su costo, pero ha aumentado su volatilidad. En particular, esta liberalización no ha sido benéfica para los países que no han contado previamente con políticas e institu-

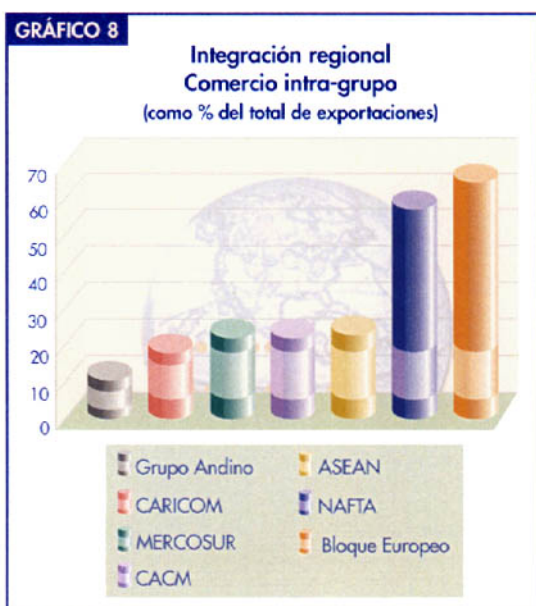
ciones que eviten una política fiscal pro cíclica y la toma de riesgos excesivos por parte del sistema financiero.

Otra lección aprendida es que los diferentes procesos de integración no necesariamente tienen una secuencia de etapas común y que los procesos de integración y cooperación regionales necesitan del compromiso político al más alto nivel y liderazgo sostenido. Asimismo, el aumento del comercio y la integración regional pueden estar restringidos por insuficiente infraestructura regional que permita la conexión de mercados nacionales y soporte el incremento de flujos de bienes y servicios. En la actualidad, los acuerdos de comercio en la región comprenden cerca del 20% del total de las exportaciones en comparación con otras regiones en las cuales los niveles superan el 60% (gráfico 8).

Séptimo, en muchos países de la región ciertas prácticas productivas y la precariedad en las condiciones de vida y producción de las poblaciones pobres han llevado al uso *irrestringido y sobreexplotación del capital natural* en todas sus formas, lo cual impone costos

innecesarios en la sociedad y compromete las bases del desarrollo económico de futuras generaciones. Los grandes problemas ambientales de la región, si no son atendidos y encarados en forma adecuada, pueden convertirse en un freno formidable al logro de metas de competitividad y crecimiento económico sustentable, y ahondar los factores de marginalidad y pobreza. Estudios recientes sobre la tasa genuina de ahorro en las cuentas nacionales, que incorpora explícitamente el agotamiento de los recursos naturales y los daños ambientales por contaminación, demuestran que estas tasas para la región de América Latina son más bajas que el resto de las regiones del mundo, excepto por África. Cuatro países de la región muestran tasas netas de ahorro negativas y otros tantos se ubican en niveles muy bajos comparativamente, demostrando el serio impacto económico de la depreciación del capital natural. El gráfico 9 muestra las tasas de consumo del capital natural de la región, comparadas con otras regiones seleccionadas, en la cual se aprecia que, a pesar de los adelantos, América Latina y el Caribe tiene aún tasas de consumo del capital natural casi cuatro veces mayor que las de los países de ingresos altos. Una de las lecciones más importantes en materia de manejo del capital natural es la necesidad de reconocer que en el centro del problema está la falta de incentivos eficaces para la gestión ambiental y la administración de los recursos naturales, en tanto que los problemas ambientales se alimentan en parte de fallas en el mercado como, por ejemplo, externalidades y derechos de propiedad inadecuados, así como de políticas económicas, especialmente subsidios que distorsionan señales reales de mercado y que favorecen la sobreexplotación de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente.

Es claro que la región debe hacer un esfuerzo importante para aumentar la *efectividad en el desarrollo* de las intervenciones que realiza para superar las deficiencias des-



Fuente: BID



(1) Definido como el consumo de energía no renovable y minerales, tala de bosques neta, y daño por emisiones de dióxido de carbono y partículas.

Fuente: *World Development Indicators 2003*.

critas anteriormente. Los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas en las distintas áreas claves para el desarrollo dejan

mucho que desear en múltiples países, afectados muchas veces por la instrumentación de programas ineficientes, la falta de coordinación y asignación de responsabilidades, fragmentación y deficiencias presupuestarias. La región necesita también un compromiso renovado con el desarrollo. Los países de la región han adoptado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en diversas cumbres, como la Cumbre de las Américas de Québec en 2001, la Cumbre del Financiamiento para el Desarrollo de Monterrey y la de Desarrollo Sustentable de Johannesburgo en 2002. Este compromiso debe concretarse en esfuerzos significativos en materia de reformas, programas pertinentes, y asignación de recursos para el logro de los objetivos. En parte, el pobre rendimiento de la economía y el limitado avance social se debe a que diversas reformas y programas a veces se implementaron sólo a medias, sin respaldo institucional suficiente, en contextos internacionales difíciles y con insuficiente énfasis en objetivos de equidad, buen gobierno y transparencia o en la importancia de ser guiados por los resultados.



LAS NUEVAS ESTRATEGIAS Y EL RENOVADO COMPROMISO DEL BID CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

Los países fundadores del BID establecieron como principal propósito de la institución el de promover el desarrollo económico y social, individual y colectivo, de sus países miembros regionales, ayudándolos a: (a) crear y mantener un entorno de política económica e inversión propicio para un sólido crecimiento económico, y (b) lograr niveles más altos de desarrollo humano para toda su población, incluidos los grupos y personas históricamente excluidos en la sociedad.

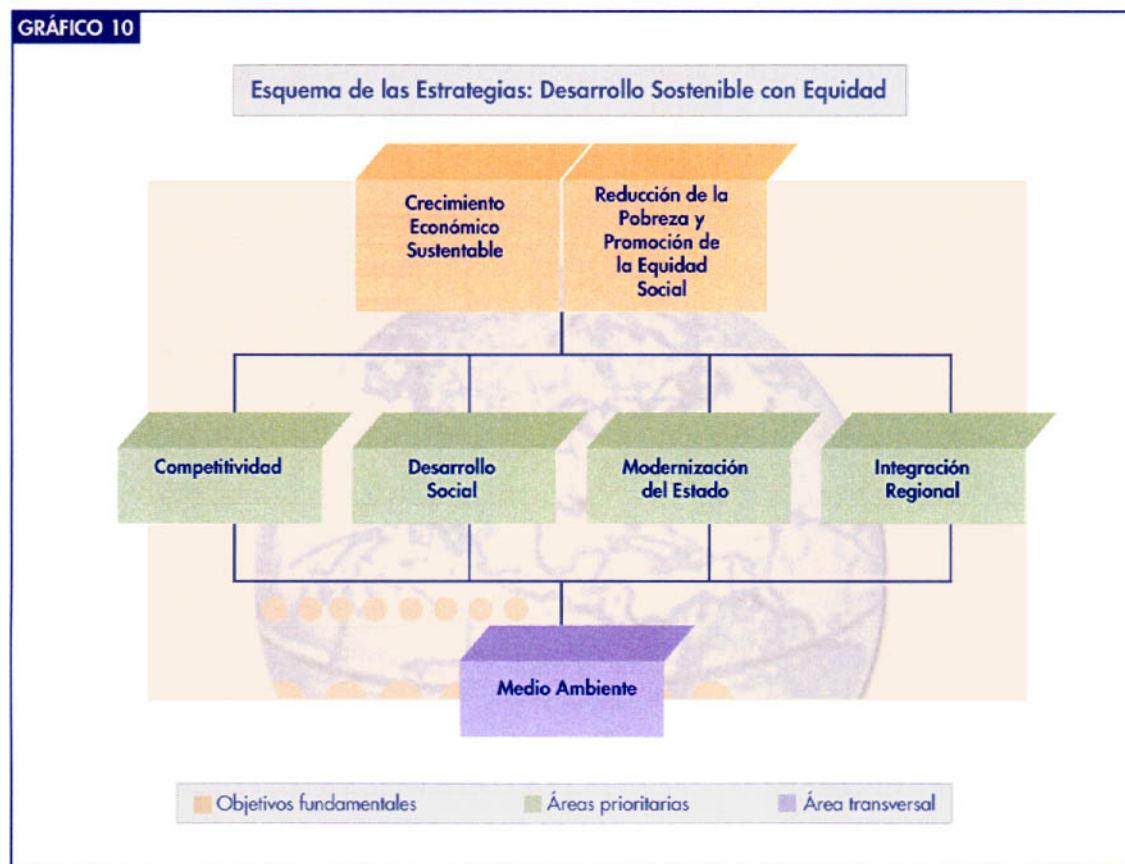
Los retos actuales de la región incluyen de manera esencial avanzar en la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad, y alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sustentable. Estos dos objetivos son compatibles, complementarios e interrelacionados. Son también esenciales para el desarrollo democrático. El crecimiento económico provee el flujo de recursos para la generación de empleo e ingresos y para el financiamiento de programas de desarrollo para atender necesidades sociales. De hecho, sin crecimiento económico dinámico y vigoroso es difícil resolver los temas sociales. Al mismo tiempo, es importante considerar que sin intervenciones focalizadas en los pobres, y sin acciones para la inclusión, se falta al compromiso de justicia social, se limita la eficiencia en la asignación de recursos y se condicionan los posibles aumentos de la productividad. Efectivamente, la exclusión le resta a la sociedad una enorme capacidad productiva y ha sido fuente de crónica injusticia. De esta manera, las acciones focalizadas en los pobres llevan no sólo al avance democrático, a la justicia social y a la promoción de la equidad, sino también al aumento de la

competitividad y a vigorizar el crecimiento económico.

En el contexto de estos objetivos, y dado el diagnóstico recogido en la sección anterior de este capítulo, el Banco elaboró el documento *Revisión de las Estrategias Sectoriales, Políticas y Lineamientos Operativos* (GN-2077-15) con el propósito de hacer más eficiente el apoyo del Banco a los esfuerzos de los países para superar los obstáculos al logro del desarrollo sostenible con equidad, y responder a la estrategia institucional en el sentido de revisar y actualizar el conjunto de estrategias que articulan el quehacer de la institución en pro del desarrollo. En este sentido y en consistencia con los desafíos de la región y con las metas del Banco se centran las actividades de apoyo a los países en torno a dos objetivos fundamentales: *Crecimiento Económico Sustentable*, y *Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social*.

De conformidad con dicho documento, el Banco ha preparado un nuevo conjunto de estrategias, que se presentan en este volumen, para sus dos objetivos fundamentales establecidos (*Crecimiento Económico Sustentable y de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social*), y para cada una de las cuatro áreas prioritarias señaladas en la Estrategia Institucional (*Competitividad, Desarrollo Social, Integración Regional y Modernización del Estado*) como áreas de ventaja comparativa de acción del Banco en su apoyo a los países para avanzar en los dos objetivos fundamentales. Las cuatro áreas prioritarias fueron definidas, entre otros elementos, a luz de los retos actuales, de la presencia del Banco en la región y de su ventaja para operar en ámbitos que requie-

GRÁFICO 10



ren capacidad de diagnóstico y diálogo, de acciones que requieren persistencia en el tiempo, de programas que requieren obtención de consensos, de reformas de políticas e instituciones, y de acciones que demandan asistencia técnica y financiera. Las estrategias toman en cuenta el carácter transversal de la dimensión ambiental, lo cual se desarrolla en una nueva Estrategia de *medio ambiente* que busca la adecuada internalización de la sostenibilidad ambiental (Ver gráfico 10).

La *Estrategia de crecimiento económico sustentable* presenta líneas de acción para elevar las tasas de crecimiento de la inversión, del ingreso y el producto per cápita que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, a la reducción de la pobreza (al ser el crecimiento condición necesaria para la reducción de la pobre-

za), y a la preservación o mejoramiento de la base de recursos naturales. Por su parte, la *Estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad* presenta líneas de acción focalizadas para avanzar con mayor celeridad en la reducción de la pobreza y en la promoción de la equidad social. Ambas estrategias son complementarias y compatibles y definen un marco general para las actividades del Banco. A su vez, las *Estrategias de competitividad, desarrollo social, modernización del Estado, integración regional, y medio ambiente* toman los contenidos de las estrategias de los dos objetivos fundamentales y los desarrollan en forma más amplia, por lo cual son totalmente congruentes con éstas. De hecho, estas últimas tornan operativos los contenidos de las dos estrategias fundamentales (que dan el marco

general), conformándose con los siete documentos un paquete consistente e integral.

Las estrategias proporcionan una base concertada y actualizada que sirve de guía operativa del quehacer del Banco en los países, respondiendo a sus necesidades y demandas y optimizando la contribución de la institución a sus procesos de desarrollo. Estas estrategias sirven como base para orientar a los funcionarios del Banco, a los gobiernos de los países miembros, a las agencias ejecutoras, y a la sociedad civil en general, sobre cómo el Banco busca cumplir su agenda institucional. La preparación de las estrategias constituye en sí un ejercicio valioso de generación de consensos en las áreas citadas.

En conjunto, las siete estrategias sectoriales elaboradas (2+4+1) proponen un

paquete renovado e integrado de acciones para el apoyo del Banco a los países con el fin de lograr la reducción de la pobreza y un proceso de crecimiento económico con mayor equidad y respetuoso del capital natural, mejorando las condiciones de vida de los habitantes de la región y atendiendo particularmente y de manera explícita a los pobres. Esto se realiza en el marco del refuerzo de la modernización del Estado para la gobernabilidad democrática, la competitividad en un contexto de globalización, el bienestar con énfasis en la inclusión y cohesión social, la integración en el contexto del nuevo regionalismo, y la internalización de la sustentabilidad ambiental. A continuación se describe brevemente el contenido de las nuevas estrategias sectoriales incluidas en este volumen.

PANORAMA GENERAL DE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS SECTORIALES



El nuevo paquete de estrategias del Banco Interamericano de Desarrollo propone un conjunto de líneas de acción para las actividades del Banco en apoyo a sus países prestatarios encaminadas a enfrentar los principales limitantes al crecimiento económico sostenible y a la reducción de la pobreza descritos en la sección introductoria. Cada documento de estrategia tiene una descripción de objetivos, diagnóstico, lecciones aprendidas, áreas prioritarias para la acción del Banco, instrumentos y acciones de implementación, y monitoreo e indicadores para medir la efectividad en el desarrollo.

LA ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO SUSTENTABLE

La *Estrategia para el crecimiento económico sustentable* ofrece un enfoque multidimensional y presenta los ámbitos para incrementar las tasas de crecimiento en la región. El marco de acciones que se propone parte del reconocimiento de que la estabilidad macroeconómica contribuye a mejorar el entorno para la inversión privada y da certidumbre presupuestal a la inversión pública. Asimismo, que la calidad de las instituciones, los sistemas financieros estables y de amplia cobertura, la infraestructura y la calidad del capital humano coadyuvan a los procesos de inversión y a la productividad de los activos existentes, tanto públicos como privados. A su vez, que la integración regional y un buen posicionamiento económico en el marco de la globalización potencian la inversión y abren nuevas oportunidades para el crecimiento.

Por eso, las acciones que el Banco se propone desarrollar responden a las prioridades que se detallan a continuación.

La estrategia reconoce la importancia de fortalecer las bases para la estabilidad macroeconómica, para lo cual se requieren de *políticas pertinentes* que logren fundamentos y bases económicas saludables y un ambiente estable para el crecimiento. Estas políticas incluyen la sostenibilidad fiscal, financiera y externa de las economías. En este aspecto, la estrategia hace notar que el Banco apoyará acciones para el fortalecimiento de los sistemas fiscales, para la modernización de instituciones presupuestarias, para el fortalecimiento de las instituciones fiscales de los niveles subnacionales, y para el acceso a recursos de liquidez en periodos de insuficiencia de recursos externos. Estas son acciones en las que el Banco asistirá con un rol complementario al de otras instituciones internacionales.

Adicionalmente, la estrategia considera los diversos factores o insumos necesarios para el crecimiento económico sustentable (capital financiero, recursos humanos, infraestructura, instituciones, capital natural, etc.) y enfoca la acción del Banco en los ámbitos prioritarios a través de las cuatro áreas (competitividad, modernización del Estado, desarrollo social e integración regional).

En el área de *competitividad* el objetivo central de las acciones del Banco será contribuir a mejorar el ambiente institucional y económico para el desarrollo de las actividades productivas del sector privado en condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental. El Banco considera que sus contribuciones principales en este campo deben

enfocarse a mejorar la oferta y facilitar el acceso a los recursos productivos clave, como son: los recursos financieros y de capital mejorando la eficiencia de la intermediación y la regulación y supervisión financiera, y el desarrollo de mercados de capitales; los recursos humanos a través de la capacitación, legislación e intermediación laboral; los servicios de infraestructura, tales como energía, agua, transporte y telecomunicaciones tomando en cuenta la promoción de la eficiencia, modernización y ampliación de calidad y cobertura; el desarrollo y difusión y aplicación de las nuevas tecnologías, especialmente las tecnologías de la información; y la promoción de acciones para la conservación de recursos naturales y para la atención de criterios ambientales en las actividades productivas.

El Banco apoyará la definición de estrategias nacionales de competitividad en los países prestatarios, mediante procesos de diálogo, que permitan identificar prioridades de acción y que generen un ambiente de cooperación entre el gobierno, el sector privado, los trabajadores y los principales actores sociales. Durante la década de los años noventa muchas reformas económicas fueron implementadas (por ejemplo, reforma de las empresas públicas, reformas del sector financiero y de pensiones, etc.), las cuales condujeron a cambios estructurales sustanciales. Estas reformas deben ser analizadas, consolidadas, y complementadas con el objetivo de contribuir a la mayor competitividad y de obtener un crecimiento mayor en forma sostenida.

Para mejorar las posibilidades de crecimiento en la región, se requiere avanzar en la *modernización del Estado*. Un Estado moderno, en un contexto de solidez democrática y de participación activa de la ciudadanía, es indispensable para asegurar una relación adecuada entre el Estado y el mercado que garantice los incentivos y las condiciones de los que depende el crecimiento sustentable. En consecuencia, la estrategia de crecimiento identifica los siguientes campos y actividades

prioritarias para apoyo del Banco: consolidación del sistema democrático a través de la modernización y fortalecimiento de las instituciones representativas (tales como los órganos legislativos), la eficacia de los procesos de descentralización, y el fomento de los valores democráticos; el fortalecimiento del Estado de Derecho a través de la independencia del poder judicial, la modernización de la administración de justicia, la existencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la actualización de la legislación (mercantil, fiscal, financiera y concursal), y programas de seguridad ciudadana que mejoren el clima para la inversión; fortalecimiento de la relación entre Estado, mercado y sociedad, fortaleciendo las instituciones de promoción de la competencia y simplificando las instancias de registro, control y supervisión de la actividad privada para evitar redundancias que desincentiven las actividades productivas; modernización de la gestión pública promoviendo el fortalecimiento de la capacidad de formulación de políticas y el establecimiento de sistemas de control y evaluación por resultados, y la profesionalización del sector público mediante el establecimiento de un sistema de servicio civil profesional. También es destacable el apoyo para la gobernabilidad ambiental como uno de los principios rectores compatible para el crecimiento sustentable. El Banco apoyará la realización de diagnósticos institucionales nacionales a efecto de orientar la definición de programas.

El *desarrollo social* es requerido no sólo para la reducción de la pobreza sino también para la promoción del crecimiento económico. En este aspecto los objetivos principales son acelerar el progreso educativo, ampliar el acceso y calidad de los servicios de educación, salud y vivienda, y consolidar una convivencia basada en el respeto y que propicie el desarrollo del capital social. En consecuencia, el Banco colaborará con los países prestatarios en: la revisión, consolidación y financiamiento de las reformas de los secto-

res de educación, salud y vivienda; el uso adecuado de los recursos humanos en el contexto del ciclo de vida mediante la promoción, por ejemplo, de transiciones adecuadas entre la escuela y el trabajo y reformas en los regímenes de prestaciones sociales; y el apoyo a mecanismos de desarrollo del capital social y de prevención de conflictos sociales y violencia. En todas estas acciones el Banco buscará promover políticas y programas que representen una adecuada mezcla de iniciativas de promoción, protección y prevención, buscando balancear las respuestas de corto plazo con las reformas e inversiones de largo plazo.

La *integración regional* es parte fundamental de las reformas estructurales y un elemento esencial para la mejora de las posibilidades de crecimiento sustentable. Por una parte, combina y se refuerza mutuamente con los procesos de apertura unilateral y multilateral. Por otra parte ofrece acceso garantizado y reglamentado a mercados regionales de tamaño mayor que los domésticos. Estos promueven economías de escala, mayor competencia y especialización, mejor productividad, experiencia exportadora con diversificación, atracción de inversión doméstica y extranjera, mercados de capital, laboral y tecnología más completos, etc., y la cooperación funcional en áreas críticas como la infraestructura.

Las acciones prioritarias del Banco en apoyo a la integración regional están relacionadas a: la consolidación de mercados regionales dándole prioridad a la evaluación de costos y beneficios de las opciones de integración, la apertura de mercados extrarregionales, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para bienes y servicios, y la promoción de políticas de fomento que apoyen la transformación productiva dinámica; el desarrollo de la infraestructura regional promoviendo o movilizándolo financiamiento y asistencia técnica para proyectos de infraestructura nacional que promuevan el desarrollo dentro de un marco de integración, in-

cluyendo estudios de factibilidad, la evaluación de los impactos sociales y ambientales de las obras, la modernización y articulación de marcos reguladores y la promoción del desarrollo integrado de fronteras; el fortalecimiento institucional con el objetivo de establecer reglas e instituciones necesarias para acuerdos de integración viables y social y económicamente ventajosos; y la cooperación para la creación de bienes públicos regionales en áreas que promuevan la actividad económica y que aprovechen externalidades, como el establecimiento de códigos regionales, y la armonización de la regulación y supervisión financiera.

En la medida que las diversas políticas y acciones descritas sean implementadas, estas crearán un mejor entorno y clima económico, institucional y social para la inversión privada, para las actividades económicas y para el crecimiento económico sustentable (ver capítulo sobre Estrategia de crecimiento económico sustentable).

LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD SOCIAL

La evidencia muestra que para reducir consistentemente la pobreza es necesario alcanzar tasas altas y sostenidas de crecimiento económico, lo cual, como se destaca en la *Estrategia de crecimiento económico*, requiere de múltiples acciones. La *Estrategia para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*, reconoce el valor de estas múltiples acciones, pero considera que, para lograr las metas comprometidas de reducción de la pobreza, éstas no son suficientes y que es importante garantizar que el crecimiento tenga un alto impacto positivo en los pobres. En el fondo, el desafío es lograr y conciliar eficiencia económica con equidad. Consecuentemente, se resalta la necesidad de acciones adicionales con el propósito de lograr avances más sustantivos en la atención de la población

actualmente en situación de pobreza y en la eliminación de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

La *Estrategia para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social* presenta los ámbitos de acción en materia de políticas y programas requeridos en las áreas prioritarias para reducir la pobreza y promover la equidad social. Específicamente, la Estrategia presenta una visión multidimensional de la pobreza que comprende varios aspectos interrelacionados que influyen en el bienestar: un nivel de ingreso y activos insuficiente para cubrir las necesidades básicas; incapacidad para evitar y enfrentar choques adversos que impactan negativamente en los ingresos o los activos; bajo desarrollo de capital humano; alta incidencia y alto nivel de vulnerabilidad y exposición a problemas sociales; y restricciones para su participación política y social en igualdad de condiciones. Una estrategia comprehensiva de reducción de la pobreza requiere de acciones específicas en todos estos campos para asegurar la inclusión económica, social y política de los pobres. A la luz de este marco multidimensional, una parte significativa de las acciones del Banco deberá continuar influyendo directamente en la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad en la región conforme con los mandatos de la institución.

La Estrategia reconoce el apoyo del Banco en acciones focalizadas necesarias en cada una de las cuatro áreas prioritarias con el propósito de responder efectivamente frente a las diversas causas que generan y reproducen la pobreza.

En el ámbito de la *competitividad*, la reducción de la pobreza en los países de América Latina y el Caribe requiere de esfuerzos que atiendan, por un lado, el mejoramiento de las condiciones generales de competitividad (tema abordado en la *Estrategia de crecimiento económico sustentable*) y, por otro, que apunten a los factores que limitan la productividad de los trabajadores más pobres y de las pequeñas unidades productivas. Las

áreas más importantes relacionadas con las acciones de ámbito general han sido descritas. Las acciones focalizadas en los pobres, que son materia de la *Estrategia de reducción de pobreza* incluyen iniciativas y nuevos enfoques para aumentar su nivel de activos, la capacidad productiva de sus actividades económicas, y su acceso a los mercados laboral, financiero y de bienes y servicios.

Específicamente, el Banco apoyará programas que: mejoren y amplíen el acceso a servicios financieros (de corto, mediano y largo plazo) para los pobres, apoyen la expansión y mejora de los servicios de las instituciones de microfinanzas, fortalezcan marcos legales y reguladores favorables para las microfinanzas adaptándolos a las circunstancias y riesgos de los mercados en que operan, y la implementación de políticas que promuevan el acceso a servicios financieros incluyendo la canalización de remesas de inmigrantes para los microempresarios y pequeños productores. El Banco también apoyará programas que clarifiquen y garanticen la seguridad jurídica de la propiedad inmobiliaria especialmente en el campo y en las zonas urbanas marginales, y que reformen el marco legal sobre el uso de la tierra eliminando trabas legales. Asimismo apoyará acciones para elevar la capacitación de los trabajadores en situación de pobreza, modernizando los contenidos y desarrollando programas adaptados a las condiciones de las micro y pequeñas empresas y productores independientes, y para mejorar el marco regulador del mercado laboral con el fin de remover los obstáculos para la inserción de estos trabajadores. El Banco contribuirá a la difusión de nuevas tecnologías con miras a que estas alcancen a las pequeñas empresas y productores rurales mediante programas que faciliten el acceso a información tecnológica y asistencia técnica. El Banco promoverá programas para incrementar el acceso de la población de bajos ingresos a los servicios básicos (energía y agua) tomando las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los servicios y la

adopción de tecnologías apropiadas (para servicios de agua, para la generación energética y para las telecomunicaciones) en zonas rurales donde no resulta eficiente la provisión con tecnologías convencionales. Se apoyará el fomento a la gestión local de programas de infraestructura básica y de vías de transporte, y se apoyará la adecuación cultural de la identificación, diseño y mantenimiento de obras de infraestructura en territorios con grupos étnicos.

Continuando con su reconocida trayectoria y liderazgo en los sectores sociales el Banco ha identificado nuevas áreas y nuevos enfoques de *desarrollo social* con el propósito de promover la equidad y expandir los beneficios de la cartera social para los pobres, enfrentando los actuales desafíos demográficos y sociales de la región. Esto incluye políticas, programas e iniciativas que enfaticen el desarrollo del capital humano (en las áreas de educación y salud) y que mejoren la calidad de vida de los pobres a través de intervenciones en vivienda; aseguren transiciones efectivas en el transcurso del ciclo de vida; promuevan la eliminación de la exclusión social y fortalezcan la capacidad de los países para prevenir la proliferación de problemas sociales que afectan de manera desproporcionada a los pobres; y apoyen intervenciones integrales para poblaciones de bajos ingresos en territorios circunscritos. El Banco pondrá un énfasis central en programas que atiendan los desafíos que plantean el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros compromisos asumidos en cumbres mundiales y regionales.

Específicamente, se pondrá especial atención a las necesidades de los pobres y grupos excluidos mediante acciones en las siguientes áreas del desarrollo social: en las reformas en educación y salud se fortalecerá la gestión del sistema y la eficiencia del gasto con criterios de equidad, los mecanismos de financiamiento e incentivos vinculados al logro de resultados, la coordinación interinstitucional para mayor efectividad, la capacidad de eva-

luación, y los procesos de diálogo continuo con actores clave, incluyendo los más pobres y excluidos. El Banco continuará complementando su apoyo fundamental a la infraestructura básica de educación y salud en zonas pobres, innovaciones en la provisión de estos servicios con adecuada calidad en comunidades pobres, así como programas focalizados de desarrollo humano que ofrezcan subsidios condicionados a la demanda de estos servicios. Las poblaciones pobres y excluidas pueden ser mal atendidas por programas que no crean los vínculos necesarios para garantizar transiciones efectivas entre las diferentes etapas del ciclo de vida. El Banco apoyará programas para fortalecer la sinergia dentro del sector salud (por ejemplo, combinando programas de salud reproductiva y servicios de pediatría y combate a la desnutrición), entre la salud y la educación (por ejemplo, con programas integrales de apoyo a la familia, la niñez temprana y la infancia), entre el colegio y el trabajo, y entre los trabajos (especialmente en las transiciones de la mujer en situación de pobreza a la fuerza laboral, por ejemplo, con programas de capacitación, servicios de intermediación laboral y centros de cuidado infantil). El Banco apoyará iniciativas y programas de inclusión social que aseguren que los beneficios lleguen a los grupos excluidos por motivos de género, etnia, raza o discapacidad, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad de las oficinas nacionales de estadística de recolectar información sobre problemas sociales y poblaciones excluidas, el apoyo al desarrollo y cumplimiento de legislación para eliminar la exclusión social, y campañas de promoción social contra prácticas discriminatorias. El Banco promoverá acciones para la reducción del trabajo infantil y atención a la problemática de los niños de la calle, prevención y atención de la violencia doméstica, y acción comunitaria focalizada contra la violencia ciudadana. El Banco apoyará programas en territorios circunscritos con un enfoque participativo: esto incluye

programas de mejoramiento de barrios marginales y proyectos sustentables de desarrollo local para comunidades indígenas y de afrodescendientes, que expandan sus activos físicos y culturales así como su capital social.

Reducir la pobreza requiere la existencia de un Estado democrático, efectivo y eficiente, cuya acción de respuesta a las necesidades y aspiraciones de los pobres, les rinda cuentas y les proporcione voz e influencia en las instituciones que configuran la gobernabilidad y el acceso a las oportunidades. En consecuencia se han identificado las siguientes áreas prioritarias para la acción del Banco en materia de *modernización del Estado* destinadas a reducir la pobreza y promover la equidad: Apoyo a las acciones que promuevan la inclusión política de los pobres, destacando el fortalecimiento de las estructuras y los mecanismos internos de los parlamentos y los sistemas electorales para favorecer la voz y la participación de los grupos marginados; El apoyo a programas que amplíen el acceso de los pobres a la justicia incluyendo la modernización de los procedimientos judiciales para la disminución de barreras y costos de acceso, la promoción de jueces de paz, y programas dirigidos a superar las debilidades institucionales que afectan negativamente a los más pobres. El Banco apoyará una gestión integral que enfatice: el desarrollo de la capacidad fiscal del Estado para las inversiones que apoyen la lucha contra la pobreza, la priorización de los recursos para programas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, la institucionalización de las políticas de reducción de la pobreza, una gestión eficiente del gasto público social a través de instituciones con un enfoque de servicio a los ciudadanos y sujetas a los debidos mecanismos de rendición de cuentas, la focalización adecuada de los beneficiarios de los programas, el desarrollo de la capacidad de coordinación multisectorial en programas de reducción de la pobreza (particularmente en territorios en situación desventajosa), la consulta y participación de los actores socia-

les relevantes, la descentralización administrativa de la gestión del gasto acompañada del fortalecimiento de la institucionalidad, y la aplicación de las nuevas tecnologías para mejorar la accesibilidad de los pobres a los servicios públicos. El Banco promoverá la creación de capacidades para la gestión local del medio ambiente y de mecanismos efectivos de participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales.

En materia de *integración regional* el Banco apoyará programas que promuevan la consolidación de los mercados regionales, contemplando la inclusión económica de los más pobres y potenciando los impactos positivos del comercio regional sobre estas poblaciones. Los programas pondrán énfasis en aumentar el acceso a los mercados mundiales en actividades en las que se tengan ventajas comparativas, fomentar la atracción de inversiones que brinden oportunidades y beneficios directos para la población marginada, consolidar los efectos de los mercados regionales sobre la modernización de la tecnología utilizada considerando los factores abundantes en la región (mano de obra), y enfrentar los efectos negativos sobre la disparidad de ingresos. Las acciones contemplarán la evaluación de alternativas nacionales para el establecimiento de apoyos para la población vulnerable que pueda ser afectada temporalmente por procesos de integración, prestando especial atención a las comunidades vulnerables. El Banco continuará con su apoyo a la expansión de la infraestructura regional, ofreciendo a pobladores en zonas marginadas una alternativa de comunicación y progreso. El Banco promoverá programas de fortalecimiento institucional que incorporen componentes específicos para promover capacidad de negociación que tome en cuenta la equidad social, que equilibre y minimice los impactos negativos de la integración sobre los pobres y que fortalezca la concertación social con participación de los sectores más desfavorecidos. El Banco apoyará la creación



de bienes públicos regionales que contribuyan al objetivo de reducir la pobreza y desigualdad, como el desarrollo de fronteras en regiones deprimidas y programas regionales en SIDA, educación a distancia y medio ambiente.

Las acciones incluidas en las cuatro grandes áreas prioritarias privilegian la atención a los factores estructurales asociados a la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, es necesario contar con un blindaje de protección social dado que la recurrencia de crisis y desastres naturales y la incapacidad de la población pobre y vulnerable para protegerse frente a estos choques agregados y otros de tipo individual pueden comprometer seriamente los avances en la reducción de la pobreza. Esto requiere de acciones para prevenir, mitigar y atender el impacto de estos choques adversos. Los distintos componentes de los sistemas de protección social deben establecerse con anticipación y flexibilidad suficientes a fin de facilitar una reacción prácticamente automática, rápida y efectiva. Consecuentemente, el Banco apoyará y promoverá medidas contracíclicas y el fortalecimiento de *sistemas de protección social* de carácter multisectorial en los países de la región para atender mejor tanto la vulnerabilidad de corto plazo como la de largo plazo.

La *Estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*, reconoce el valor de *esfuerzos integrales* como elemento esencial para el alivio a la pobreza, y hace notar el apoyo del Banco para elaborar estrategias nacionales en esta materia. En cada país, el carácter multidimensional de la pobreza requiere de un conjunto específico de políticas y programas tanto en el ámbito económico como en el político y el social que ataquen sus múltiples causas y manifestaciones. Es importante además asegurar que todas las políticas y programas estén articuladas de forma coherente para evitar la dispersión de recursos, duplicaciones o incluso incompatibilidades.

Por tanto, el Banco dará un especial apoyo a los países de la región que así lo soliciten para desarrollar e implementar *estrategias nacionales integrales para la reducción de la pobreza* en un marco participativo. Estas estrategias incluyen un análisis detallado de los principales factores determinantes de la pobreza y de la inequidad y la consecuente definición de prioridades claramente establecidas con una visión de largo plazo en el contexto de cada país; la selección de objetivos cuantificables y factibles para reducir la pobreza sobre la base de los ODM y otros compromisos regionales; un plan de acción para aplicar estas estrategias que contemple la coordinación entre las instituciones financieras internacionales y los organismos donantes en la financiación de programas y proyectos específicos, y un mecanismo para supervisar y evaluar su impacto. En el caso de los países de ingreso medio, se podrá enfatizar el apoyo a estrategias subnacionales y/o sectoriales con un enfoque integral que atiendan las áreas geográficas de mayor incidencia de la pobreza y sus principales determinantes. Las estrategias de reducción de la pobreza enfatizarán iniciativas de corte transversal en los sectores sociales y no sociales. Las iniciativas deben ser ambientalmente sustentables y fiscalmente sostenibles y tener en cuenta consideraciones de género y etnia.

Todas las acciones descritas consideran la ventaja comparativa del apoyo del Banco a los países y contribuyen a enfrentar las causas de la pobreza tomando en cuenta las oportunidades económicas requeridas, el fortalecimiento de las instituciones, y el capital humano, financiero, social y natural que se necesita para reducir la pobreza y la desigualdad. En la medida que las acciones anteriores comprendan esfuerzos más integrados, ellas no sólo reducirán la pobreza y la desigualdad, sino también contribuirán a acelerar el crecimiento al lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos.

SÍNTESIS DE LAS ESTRATEGIAS PARA LOS DOS OBJETIVOS FUNDAMENTALES

Como se puede apreciar de los contenidos de las estrategias de los dos objetivos fundamentales, para asegurar un crecimiento sustentable acompañado de reducciones de la pobreza y la desigualdad se requiere de armonía y complementariedad de las funciones del Estado, el sector privado y la sociedad civil. El Estado debe asumir un papel central en el ordenamiento y funcionamiento de los mercados, de manera que facilite el desarrollo del sector privado como motor de la modernización de la economía, debe ser responsable de la provisión de servicios básicos para la seguridad y bienestar de la población, y debe promover la justicia y equidad social. El sector privado debe contribuir, de una manera responsable, a la creación de empleo y a proporcionar los bienes y servicios que la población necesita y en los cuales tiene ventajas comparativas. Por su parte la sociedad civil debe jugar un papel habilitador activo y participativo en el proceso de modernización económica, en la gestión pública y en las tareas del desarrollo incluyente. Se requiere la participación de todos para asegurar una cohesión social que permita lograr un desarrollo sostenible e incluyente. En estos ámbitos el BID puede brindar un apoyo sustantivo.

En conjunto, para impulsar el crecimiento económico sustentable y para reducir la pobreza y la desigualdad social, las dos estrategias marco resaltan, entre otros aspectos, la importancia y el apoyo del Banco a través de políticas y programas para:

- Mantener la Estabilidad Macroeconómica, fortalecer la sostenibilidad fiscal y mejorar el clima de negocios para la mayor inversión y equidad;
- Institucionalizar la Política Social, diseñar e implementar estrategias nacionales integrales de reducción de la pobreza, lograr sistemas de focalización y evaluación ade-

cuados y mecanismos multisectoriales eficientes de protección social;

- Fomentar el Capital Humano vía mayor efectividad en la inversión en salud y educación;
- Consolidar y financiar las reformas en materia de Vivienda;
- Desarrollar el Capital Social, promoviendo la participación ciudadana, la inclusión social y la reducción de los males sociales, como la violencia y la discriminación;
- Consolidar el Sistema Democrático como sistema político fortaleciendo las instituciones representativas y lograr la inclusión política de los ciudadanos;
- Fortalecer el Estado de Derecho, asegurando la definición y el respeto de los derechos de propiedad y el acceso a la justicia;
- Modernizar, profesionalizar y hacer más transparente y efectiva la Gestión Pública en todos sus niveles, mejorando la capacidad del estado para responder a las necesidades del desarrollo y para atender el problema de la pobreza y la desigualdad;
- Fortalecer la relación entre el Estado, el Mercado y la Sociedad, incluyendo la cooperación entre el sector público y privado para la competitividad;
- Promover el desarrollo del Sector Privado y particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas;
- Aumentar los niveles de ahorro y mejorar la oferta y facilitar el acceso de las empresas, trabajadores y productores a Recursos Financieros;
- Promover Mercados de Trabajo eficientes e incluyentes mediante legislación laboral y sistemas de capacitación e intermediación laboral para avanzar en el aprovechamiento de los recursos humanos en las actividades productivas;
- En el contexto de mercados altamente competitivos, mejorar la entrega de servicios de Infraestructura y aprovechar sinergias en proyectos a escala regional;

- Mejorar el marco institucional y movilizar recursos para asimilar y desarrollar Nuevas Tecnologías;
- Promover el fortalecimiento de instituciones, marcos normativos e instrumentos adecuados de gestión ambiental y consolidar la Gobernabilidad Ambiental en los diversos niveles y ámbitos;
- Ampliar el Acceso a los Mercados regionales y extrarregionales; y
- Promover la cooperación para la generación y uso de Bienes Públicos Regionales.

Cabe notar que estas áreas de acción se desarrollan en los diversos documentos de estrategias, identificando con precisión las actividades prioritarias requeridas para el logro de cada propósito.

LAS ESTRATEGIAS PARA LAS ÁREAS PRIORITARIAS

Las estrategias de *competitividad, desarrollo social, modernización del Estado, integración regional y de medio ambiente* abordan, en conjunto, la agenda descrita en la sección anterior, tomando los contenidos de las estrategias de los dos objetivos fundamentales y desarrollándolos en forma detallada, dándoles sentido operativo. Así, las estrategias para los objetivos fundamentales proveen un marco general y lineamientos para las estrategias de las áreas prioritarias, mientras que los documentos para estas últimas identifican, con mayor detalle, las acciones específicas en cada área y los instrumentos que serán utilizados para el logro de los objetivos fundamentales. El esquema de estrategias sectoriales del Banco permite abordar acciones prioritarias de alcance general para impulsar el desarrollo pero identificando también aspectos que deben tener, en cada rubro, una acción más focalizada para atender y compensar la situación de desventaja de los sectores pobres. En el anexo se resumen los ámbitos en los cuales

el Banco apoyará, dentro de cada una de las áreas de ventaja comparativa, con el propósito de impulsar el crecimiento económico sustentable y de reducir la pobreza y promover la equidad social.

PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

La implementación del nuevo paquete de estrategias sectoriales del Banco se llevará a cabo considerando toda la gama de instrumentos y actividades de la institución: se incluyen (a) los productos financieros (préstamos y cooperación técnica), los cuales tienen como marco fundamental las Estrategias de País que definen la programación operativa del Banco en los países, y las Estrategias Regionales que definen la programación operativa del Banco a nivel subregional; y (b) los productos no financieros (diálogos de política; conferencias y seminarios; estudios y diagnósticos sectoriales; lineamientos operativos; análisis de buenas prácticas y lecciones aprendidas, etc.), definidos en el marco del diálogo con los países y de las necesidades propias del Banco para la realización de sus actividades estratégicas, de investigación y de apoyo a los países.

Las distintas actividades de implementación de las estrategias se incluyen en el documento *Plan integrado de implementación de las estrategias* (GN-2195-3), el cual contempla actividades en las áreas de difusión; elaboración de estrategias de país, programación nacional y regional; diseño de operaciones; ejecución y monitoreo de operaciones; evaluación de operaciones y lecciones aprendidas; investigación y análisis y coordinación con otras agencias de desarrollo y donantes.

La implementación de las nuevas estrategias sectoriales ofrece la oportunidad de capitalizar y difundir la experiencia acumulada por el propio Banco en los temas cubiertos por las mismas, así como incorporar enfoques que reflejen la investigación especializada

más reciente, casos exitosos en países dentro ó fuera de la región, y enfoques, estudios y buenas prácticas de múltiples organizaciones, incorporándolos progresivamente en los mecanismos de funcionamiento del Banco.

Asimismo, la implementación de las estrategias ofrece valiosas oportunidades para articularse, por una parte, con la implementación de los lineamientos sobre las estrategias de país —las cuales norman el quehacer del Banco con los países—, y por otra, con las diversas iniciativas tendientes a incrementar la efectividad de la acción del Banco en apoyo a los países de la región, la evaluabilidad de sus actividades y la calidad de su cartera de operaciones. El efecto conjunto de las orientaciones adoptadas y por adoptarse en este conjunto de temas, tan estrechamente vinculados entre sí, será mejorar progresivamente la alineación de los mecanismos, instrumentos, criterios y capacidades del Banco para maximizar su contribución al desarrollo de los países de la región, tomando en cuenta sus desafíos actuales. En este contexto, un rol específico de las siete estrategias es proveer orientación temática para un renovado sentido de la misión del Banco frente a los países miembros.

Es importante notar que las estrategias de país constituyen el marco operativo para la aplicación concreta de las estrategias sectoriales y de los compromisos institucionales

que estas representan, dado que permiten establecer los enfoques de las actividades de programación operativa, al identificar mediante el dialogo las áreas prioritarias de acción del Banco en cada país miembro prestatario. Las estrategias de país reflejarán, al establecer los escenarios y metas del programa operativo del Banco con cada país, cómo se han traducido las estrategias de los dos objetivos fundamentales y su dimensión ambiental, así como las estrategias de las áreas prioritarias que sean pertinentes de acuerdo a la realidad, prioridades y a la demanda de cada país. Igualmente, los documentos de programación regional constituyen el instrumento para incorporar las estrategias sectoriales que apliquen, en la identificación y definición de prioridades de las actividades del Banco a nivel subregional.

Finalmente, es importante notar que el propósito de este libro es tener en un solo ejemplar los siete documentos que son utilizados en los procesos de programación con los países y en el diseño de proyectos del Banco para impulsar el desarrollo en la región. Estas estrategias se complementan con políticas sectoriales y con lineamientos operativos los cuales tienen objetivos normativos y un mayor nivel de especificidad. A continuación se presentan los siete documentos de estrategia endosados por el Directorio del Banco Interamericano de Desarrollo.



En el cuadro 1 se incluye una representación sintética del esquema general. Los dos objetivos fundamentales de Crecimiento Económico Sustentable y de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social proporcionan un marco global que se hace operacional a través de las cuatro áreas de acción prioritaria (Modernización del Estado, Competitividad, Desarrollo Social e Integración Regional).

En este sentido, las acciones de la primera columna buscan contribuir al crecimiento económico y en conjunto, comprenden en forma sintética los elementos de la Estrategia de crecimiento económico sustentable.

A su vez, las actividades enunciadas en la segunda columna son acciones focalizadas y en conjunto conforman la Estrategia de reducción de la pobreza y promoción de la equidad.

Por lo que toca a las áreas prioritarias, cada renglón sintetiza el conjunto de acciones de cada estrategia sectorial. Por ejemplo, el renglón sobre modernización del Estado coincide con lo tratado en la Estrategia de modernización del Estado, recogiendo tanto las acciones de orientación general para el crecimiento como las focalizadas en los pobres. Estas acciones se abordan con más amplitud que en las estrategias fundamentales haciendo operativos los contenidos.

Por último, cabe notar que tanto las estrategias fundamentales como las de las cuatro áreas abordan la dimensión ambiental en cada apartado, reconociendo su carácter transversal. De hecho, la última línea en cada área prioritaria incluye temas descritos con mayor amplitud en la Estrategia de medio ambiente.

Cuadro 1: Esquema General de las Estrategias

	Crecimiento Económico Sustentable	Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad
Modernización del Estado	<ul style="list-style-type: none"> Estabilidad macroeconómica Consolidación del sistema democrático. Fortalecimiento del Estado de Derecho. Fortalecimiento de la relación entre Estado, mercado y sociedad. Modernización de la gestión pública. Gobernabilidad ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias Integrales de Reducción de la Pobreza. Sistemas de protección social. Sistema democrático e inclusión política de los pobres. Acceso de los pobres a la justicia. Estado, mercado y equidad. Gestión pública para la equidad. Gobernabilidad ambiental al nivel local.
Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a recursos financieros. Mejora y uso eficiente de los recursos humanos. Mejora en la entrega de servicios de infraestructura. Asimilación y desarrollo de nuevas tecnologías. Cooperación entre el sector público y privado para la competitividad. Disponibilidad y calidad del capital natural. 	<ul style="list-style-type: none"> Derechos de propiedad y expansión de los recursos financieros para los pobres. Mejora de las opciones de empleo de los pobres. Promoción de la inclusión mediante servicios de infraestructura básica para los pobres. Acceso a ciencia y tecnología para los pobres. Cooperación entre el sector público y privado para aumentar la competitividad de los pobres. Manejo productivo de recursos naturales en comunidades marginales.
Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> Reformas en salud, educación y vivienda. Desarrollo del capital humano por medio del enfoque del ciclo de vida. Desarrollo del capital social. Promoción del desarrollo en áreas locales. Medio ambiente y desarrollo social. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de las desigualdades en el acceso a servicios de salud, educación y vivienda. Iguals oportunidades durante las etapas del ciclo de vida. Eliminación de la exclusión social por medio del desarrollo del capital social. Niveles local y territorial como centro de la reducción de la pobreza. Desarrollo social, atención de degradación ambiental en zonas pobres.
Integración Regional	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación de mercados. Desarrollo de la infraestructura regional. Fortalecimiento de instituciones que respalden acuerdos de integración. Cooperación en bienes públicos regionales. Medio ambiente e integración regional. 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción del impacto positivo del comercio regional sobre el bienestar de los pobres. Inversión en infraestructura en áreas de menor desarrollo. Instituciones adecuadas para la negociación e implementación de acuerdos balanceados y atentos a la inclusión económica. Promoción de la cooperación regional en bienes públicos que benefician los pobres. Dimensión ambiental en zonas marginadas transfronterizas.

CRECIMIENTO ECONÓMICO SUSTENTABLE

Este capítulo fue preparado en RES y SDS por Eduardo Lora (RES), con el apoyo de Ricardo Quiroga (SDS/ENV) y César Patricio Bouillon (SDS/POV), como parte de un equipo dirigido por Carlos M. Jarque (Gerente, SDS). Se recibieron contribuciones de Walter Arensberg (SDS/ENV), Omar Arias (SDS/POV), José Brakarz (SDS/SOC), Xavier Comas (RE3/SC3), Koldo Echebarría (SDS/SGC), César Falconí (RE3/EN3), Luis Fierro (SDS/SDS), Edmundo Jarquín (SDS/SGC), José Alberto Paz (RE2/FI2), Nathalie Pazmiño (SDS/SDS), Fernando Quevedo (INT/ITD), Álvaro Ramírez (SDS/MSM), Héctor Salazar (EVP), Robert Vitro (SDS/ICT), Gustavo Yamada (SDS/POV) y Mario N. Yano (RE1/EN1), y sugerencias de muchos otros funcionarios del Banco y diversos grupos de consulta compuestos por representantes de gobiernos, sector académico y la sociedad civil al nivel nacional y regional, y comentarios recibidos a través de la página de Internet del Banco. Asimismo, se tuvo la asistencia de María Lourdes Gallardo, Aura Oradei, y Luis Tejerina (SDS/POV). Los autores agradecen estos aportes.

OBJETIVO • • • •



El crecimiento económico sustentable es un objetivo del Banco reiterado en la Octava Reposición de Recursos y en la Estrategia Institucional. De hecho, los dos objetivos fundamentales de la acción del Banco son la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad y el crecimiento económico sustentable. Juzgando por la experiencia internacional, estos dos objetivos no son opuestos, sino complementarios y se refuerzan recíprocamente.

Alcanzar un crecimiento económico sustentable es necesario para reducir la pobreza. El crecimiento provee el flujo de recursos necesario para la generación de empleo e ingresos, y para el financiamiento de programas orientados a la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, un conjunto de estudios ha demostrado que la desigualdad persistente limita el potencial de crecimiento de un país. En consecuencia, la atención a los niveles de desigualdad en ámbitos como el capital humano y el acceso a activos productivos de los pobres contribuiría a generar mayores oportunidades de incorporación de éstos en actividades económicas, y contribuiría al crecimiento. Así, los avances en la reducción de la pobreza y en la promoción de la equidad constituyen una meta de desarrollo económico y social fundamental. Por lo tanto, las estrategias de desarrollo para la región deben incluir políticas para el crecimiento y acciones específicas para la población más pobre, los grupos excluidos, y las áreas geográficas de bajos ingresos. Es claro que los dos objetivos de reducción de la pobreza y crecimiento económico sustentable son compatibles, y que renovados esfuerzos son necesarios para promover el crecimiento y

asegurar que sus beneficios alcancen a los pobres. Si bien los objetivos fundamentales están altamente relacionados, la complementariedad no es automática, ya que depende de la selección y orientación de los instrumentos de política y a la atención que se conceda a su sostenibilidad.

El objetivo de la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable es contribuir a elevar las tasas de crecimiento del ingreso y el producto per cápita de los países de la región, en condiciones que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, a la reducción de la pobreza y a la preservación o mejoramiento de la base de recursos naturales. La estrategia se inscribe plenamente en el marco de los acuerdos de la cumbre de Johannesburgo del año 2002 que define a la protección del ambiente, y al desarrollo social y económico como elementos fundamentales para el desarrollo sustentable.

En el marco de la Estrategia Institucional se han identificado áreas de acción de ventaja comparativa del Banco mediante las cuales puede lograrse este objetivo: Desarrollo Social, Modernización del Estado, Competitividad e Integración Regional. Así mismo, se reconoce la importancia de considerar la dimensión ambiental como una dimensión transversal dentro las áreas prioritarias de acción del Banco. De ahí que la presente estrategia tenga un enfoque multidimensional, y que establezca las relaciones de estas áreas con el objetivo general del crecimiento económico sustentable. El término sustentable en esta estrategia se basa en el concepto de sustentabilidad ambiental, pero implica también el marco amplio de sustentabilidad de procesos de desarrollo económico y social.

Esta estrategia propone las acciones prioritarias para guiar las actividades y servicios del Banco en este ámbito, sobre la base de un diagnóstico y lecciones aprendidas en materia de políticas y programas. Se espera que el conjunto de actividades financieras y no financieras del Banco, contribuirán de manera efectiva a que los países avancen en

el objetivo de crecimiento económico sustentable. A su vez, la estrategia de reducción de la pobreza tiene como objetivo promover un mayor avance en la reducción de la pobreza a través de acciones focalizadas para atender las causas que la originan y para promover la inclusión y una mayor equidad social.

DIAGNÓSTICO



El crecimiento registrado en América Latina y el Caribe durante las últimas cinco décadas ha sido decepcionante. Todas las regiones del mundo, con la sola excepción de África, consiguieron mejores resultados. Como consecuencia, la posición relativa de América Latina, en términos de ingreso per cápita, pasó de ser la segunda en los años 50 a la quinta en el momento actual, quedando así por detrás del Sureste Asiático, el Oriente Medio y el Este de Europa, y aventajando sólo al resto de Asia y África.

Aunque el crecimiento del ingreso per cápita se recuperó en los años 90 tras la previa “década perdida”, la tasa anual promedio alcanzó sólo un 1.5%. Si esta tasa no mejora, llevaría cerca de un siglo conseguir los niveles actuales de ingreso per cápita de los países desarrollados. Además, las tasas de crecimiento en América Latina deben ser ambientalmente sustentables, ya que hasta el momento el crecimiento se ha conseguido en parte a expensas del consumo no sustentable de los recursos naturales y de la calidad ambiental.

Una de las razones del reducido crecimiento durante la década pasada fue el decepcionante desempeño del crecimiento de la productividad en la región. Mientras que los acervos de capital físico de las economías crecieron a un promedio anual de 2.6% y 3.7% durante los ochenta y noventa respectivamente, la productividad de los factores decreció a una tasa promedio anual de 2.65% y 0.62% durante los mismos periodos. Estos datos contrastan con lo obtenido en los países desarrollados, Europa Oriental y el Resto de Asia, donde la productividad creció a una tasa promedio anual de 0.56%, 0.82% y 0.69% respectivamente durante la década pasada.

El crecimiento económico de la región durante la década pasada tuvo un impacto limitado en la reducción de la pobreza e inequidad social por su nivel insuficiente, su alta volatilidad, y su reducida capacidad para generar buenos empleos y aumentar los ingresos de los trabajadores de menor calificación. De ahí los aumentos en la desigualdad de los ingresos observados en varios países. Sin duda urge recuperar, acelerar y hacer menos volátil el crecimiento económico para alcanzar mayores reducciones en la pobreza y también son necesarias acciones para asegurar que el crecimiento económico beneficie en igual o mayor proporción a los pobres de manera sostenida.

Existe una plétora de estudios académicos donde se identifican los principales determinantes de productividad, la inversión, y del crecimiento económico. Sobre la base de estos trabajos, una evaluación del crecimiento de América Latina y el Caribe con relación a otras regiones muestra que las razones principales del escaso crecimiento de la última década incluyen: (i) la baja calidad de las instituciones públicas, (ii) la inadecuación de las políticas macroeconómicas, (iii) la debilidad del sistema financiero, (iv) la baja calidad de la infraestructura física, (v) el bajo nivel de capital humano, y (vi) el ambiente internacional adverso. Se ha demostrado también que en muchos casos el crecimiento ha estado asociado al uso irrestricto y sobreexplotación del capital natural en todas sus formas, lo cual impone costos innecesarios en la sociedad y compromete las bases del desarrollo económico de futuras generaciones. Adicionalmente, una serie de estudios recientes demuestran una doble causalidad entre las

acciones destinadas a reducir la pobreza y el crecimiento. Como se mencionó, por un lado, el crecimiento promedio es uno de los factores más importantes para la reducción de la pobreza, por otro lado, las acciones orientadas a reducir la pobreza pueden contribuir significativamente al crecimiento económico. Durante los noventa, los persistentes niveles de pobreza, desigualdad y exclusión de una fracción significativa de la población continuaron restringiendo las posibilidades de recuperar y sostener mayores tasas de crecimiento económico.

Las *instituciones públicas* de mayor impacto en el crecimiento económico, son aquellas que facilitan que la gente y sus negocios se beneficien de sus esfuerzos productivos. Ello, a su vez, contribuye a que los beneficiados opten por la inversión en educación, tecnología, capital físico y calidad de su medio ambiente. Dicho fenómeno exige una protección adecuada de los derechos de propiedad, el respeto a la ley y a los compromisos contractuales, y la ausencia de corrupción. Aunque en la medición de la calidad de las instituciones abundan las dificultades, la mayoría de los estudios e indicadores cuantitativos muestran consistentemente que la Región tiene problemas serios en el respeto de la ley y en la existencia de corrupción. El resumen más comprensivo de los indicadores existentes muestra que 16 de 26 países de América Latina y el Caribe están por debajo de la media mundial en el respeto de la ley, y 18 lo están en el control de la corrupción. Esto no es sólo debido a que la mayoría de los países de la Región tienen ingresos per cápita modestos, ya que al considerar sus ingresos per cápita, 17 países de la región presentan indicadores por debajo de lo esperado en respeto de la ley, y 20 en cuanto al control de la corrupción.

Las *políticas macroeconómicas inadecuadas* son especialmente perjudiciales para el crecimiento cuando ponen en riesgo la estabilidad de precios y cuando ocasionan que el nivel de gasto público no sea sostenible o sea excesivo

para el tamaño de la economía. A pesar del progreso de la Región en términos de la calidad de políticas macroeconómicas, un gran número de países en la Región está todavía afectado por estos problemas. Por ejemplo, en el período 1998-2002, cuatro países tuvieron una incidencia de inflación anual por encima del 20% en algún año. A finales de 2001, 11 países de 26 tenían una deuda pública por encima del 50% del PIB. Teniendo en cuenta que la habilidad de los gobiernos para recaudar impuestos es muy limitada, la sustentabilidad fiscal en algunos de estos países está bajo riesgo.

El *sistema financiero* en la región requiere de mejoras en el sistema de supervisión y regulación, así como de su profundización, para poder atender la demanda de recursos de las micro, pequeñas y medianas empresas, y de los productores independientes, especialmente en el área rural. El fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera es fundamental para garantizar la estabilidad del sistema financiero. Las autoridades de cada país deben propiciar un conjunto de normas y mecanismos que permitan administrar adecuadamente los riesgos que asume el sistema financiero, y con ello proteger la integridad de los depósitos. Si bien la región en su conjunto ha hecho importantes avances para alcanzar y en algunos casos sobrepasar los estándares internacionales, hay varios países que muestran un rezago en cuanto a sus prácticas prudenciales. Es importante tener en cuenta que no todos los esquemas internacionales siempre son aplicables a todos los países. 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 demorarse en ser desarrollados.

La *inadecuada infraestructura física* puede ser una limitación para el aumento de la productividad, de las nuevas inversiones, y del crecimiento. Un índice que combina indicadores de cobertura y calidad de los servicios

de telecomunicaciones, electricidad, puertos y vías, muestra que 10 países latinoamericanos (de un total de 21 con información) se encuentran por debajo de los patrones mundiales para sus niveles de ingreso. Durante la última década la región logró los mayores progresos en el área de las telecomunicaciones, donde se lograron ampliaciones de cobertura y mejoras importantes de calidad en muchos países. Sin embargo, en 11 países, la cobertura de teléfonos aún es inferior a 10 líneas telefónicas por cada 100 habitantes. La mejora en las telecomunicaciones ha facilitado la adopción de las tecnologías de la informática, que en América Latina han avanzado en promedio en forma más rápida que en otras regiones del mundo en desarrollo, y por encima de los patrones internacionales para el ingreso de los países, aunque aun persisten grandes disparidades de acceso. Si bien en el sector de electricidad la cobertura es sustancialmente mayor que en telecomunicaciones, alcanzando en promedio más del 85%, esta cobertura no es uniforme para todos los países. Mientras que en algunos sobrepasa el 95%, todavía existen 7 países en los que no alcanza el 70%. Más preocupante ha sido la fragilidad de las reformas en marcha, la falta de interés de los empresarios privados para invertir en las expansiones de capacidad requeridas en condiciones de incertidumbre reguladora y económica y la incapacidad de las empresas estatales, y algunas privadas para recolectar los pagos y para atender las pérdidas por inadecuada facturación y distribución. Por ejemplo, 17 países (de 20 con información) presentan pérdidas en distribución mayores al 10% por razones técnicas o por falta de cobro y en algunos países el suministro de energía está sujeto a interrupciones frecuentes. También hay deficiencias importantes en vías y puertos, que inciden fuertemente sobre el costo de transporte, limitando las posibilidades de competir en los mercados internacionales. Aparte de que la densidad vial es muy limitada en la mayoría de países, especialmente en las zonas rurales y margina-

das, menos de la mitad de las vías se encuentran pavimentadas en nueve países de la región (de un total de 10 con información). Los indicadores de eficiencia de los puertos colocan a América Latina en una de las últimas posiciones, sólo por encima de los países pobres de Asia y África.

Los bajos niveles de *educación y capital humano* se han convertido en un obstáculo para el crecimiento de muchos países, porque están limitando las posibilidades de modernización tecnológica y de aumento de la productividad, especialmente de los más pobres. Los indicadores de educación en América Latina y el Caribe revelan un ritmo de progreso mucho más lento que el de otras regiones del mundo, además de serias deficiencias de calidad. Los latinoamericanos mayores de 25 años en los años sesenta tenían 3.2 años de educación. Ese promedio llegó a 5 años en la década del noventa. Entretanto los países del Sudeste Asiático pasaron de 4.3 a 7.2 años, los países del Medio Oriente de 2 a 4.6 años, y los países de Europa del Este de 6 a 8.7 años. Únicamente en África el progreso educativo ha sido más lento que en América Latina. En muchos países, el progreso educativo ha estado prácticamente estancado para las generaciones más jóvenes. El problema en América Latina y el Caribe no se encuentra en el acceso inicial al sistema educativo, sino en la baja permanencia en el sistema para las clases medias y bajas. Como resultado, la mayoría de países de la región tienen tasas de terminación de la secundaria inferiores de lo que correspondería a sus niveles de ingreso. Aunque las deficiencias en materia de salud son menos generalizadas que en educación, un rasgo común a la mayoría de países de la Región es la desigualdad en las condiciones de nutrición, enfermedad y mortalidad entre los grupos de ingresos bajos y altos, lo cual constituye una limitación muy importante para la incorporación productiva de los grupos más pobres de la sociedad.

Un *escenario internacional adverso* ha afectado secularmente a América Latina.

Combinado con las deficiencias anteriores, la inestabilidad externa ha dado como resultado una elevada volatilidad macroeconómica que ha limitado severamente el crecimiento económico. Durante la década del noventa, los términos de intercambio comercial de la Región tuvieron una caída de 7.6% y estuvieron sujetos a una gran inestabilidad, que fue especialmente marcada para productos agrícolas como el café, el azúcar y el banano, para el petróleo y para los más importantes productos de exportación minera, como el cobre y el carbón. Los ingresos de exportación no solamente se han visto afectados por la inestabilidad de precios, sino también por las severas distorsiones que existen en los mercados internacionales por los cuantiosos subsidios que otorgan los países desarrollados a la producción agrícola y las restricciones que imponen a la importación de productos originados en los países en desarrollo. El acceso a recursos de financiamiento internacional también ha sido muy inestable y limitado. Durante los noventa, el ingreso neto de capitales a la región fluctuó entre 17 y 87 miles de millones de dólares por año, con una caída especialmente pronunciada después de la crisis rusa de 1998. En los años posteriores a dicha crisis, la entrada neta de capitales se ha mantenido en promedio 43% por debajo del nivel máximo alcanzado en 1998 y la inversión privada directa ha sido prácticamente la única fuente de financiamiento neto. Aunque los mercados internacionales de crédito se han vuelto más discriminantes entre países después de dicha crisis, los cambios bruscos en la percepción del riesgo país y los eventos de contagio no han desaparecido.

La trayectoria de crecimiento económico de América Latina y el Caribe también ha ocurrido a costa de la sostenibilidad ambiental. El capital natural de la región y la *calidad ambiental* en general han sido consideraciones secundarias en la toma de decisiones políticas y económicas de corto plazo. La degradación ambiental y la depreciación del capital natural, en todas sus formas, se mani-

fiestan directamente en la salud de la población, la pérdida de productividad e ingresos de sectores claves, y la calidad de vida en general. Estudios recientes del Banco Mundial sobre la tasa genuina de ahorro en las cuentas nacionales, que incorpora explícitamente el agotamiento de los recursos naturales y los daños ambientales por contaminación, demuestran que estas tasas para América Latina son más bajas que el resto de las regiones del mundo, excepto por África. Cuatro países de la región muestran tasas netas de ahorro negativas, y otros tantos se ubican en niveles muy bajos comparativamente, demostrando el serio impacto económico de la depreciación del capital natural.

Los grandes problemas ambientales de la región, si no son atendidos y encarados en forma adecuada, pueden convertirse en un freno formidable al logro de metas de competitividad y crecimiento económico sustentable, y ahondar los factores de marginalidad y pobreza. Entre los retos más importantes que tiene que enfrentar la región se tiene: mejorar la cobertura y acceso a fuentes de agua limpia y apta para el consumo humano; reducir los niveles de contaminación urbana (5 ciudades de la región aparecen entre las 20 ciudades más contaminadas del mundo); controlar la degradación de la base de recursos naturales (suelo, agua bosques, biodiversidad), y lograr la sostenibilidad productiva de bienes y servicios ambientales (14 países de la región están entre los 40 países con tasas de deforestación más elevadas); aprovechar en forma sustentable los recursos marinos y costeros; reducir la vulnerabilidad física ante los desastres naturales; y preparar a la región ante retos ambientales de carácter global. Si bien a lo largo del último decenio todos los países han establecido instituciones, leyes y políticas con el fin de abordar problemas ambientales, a la fecha el estado de desarrollo institucional, legal y normativo es aún débil en la mayoría de los países. Se carece principalmente de instrumentos de gestión eficientes, de un marco de gobernabi-



lidad general, así como de un marco de políticas e incentivos efectivos para abordar en forma integral y transversal la dimensión ambiental del desarrollo

Recientemente, los Jefes de Estado de la región se han comprometido a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales están estrechamente vinculados al objetivo de retomar tasas altas de crecimiento económico sustentable. Si bien no existe una meta específica para el crecimiento económico en los ODM, existe una importante doble causalidad entre los objetivos de reducción de la pobreza, inversión en capital humano y sostenibilidad ambiental y el crecimiento económico sustentable.

- *Reducción de la pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015.* Dicho objetivo, requiere de acciones que aumenten la tasa de crecimiento promedio per cápita en la región y que reduzcan las inequidades en la distribución del ingreso. Para alcanzar la meta señalada, se necesita aumentar la tasa de crecimiento promedio per cápita en la región del 1.5% anual registrado en la pasada década a por lo menos 4.0% anual, asumiendo que no se registren cambios importantes en la distribución del ingreso. En los países con alta incidencia de pobreza, el esfuerzo de crecimiento debe ser aún mayor. Por otro lado, las acciones focalizadas destinadas a elevar la productividad de los pobres contribuirán a acelerar el crecimiento económico en la región.
- *Inversión en capital humano.* El cumplimiento de los objetivos de universalización de la educación primaria en 2015 y de reducciones en la mortalidad infantil y materna y la incidencia de enfermedades endémicas en la región implica importantes inversiones en capital humano, que

contribuirán a mejorar la productividad del trabajo y a impulsar el crecimiento económico. Asimismo, la generación de oportunidades económicas e ingresos producto del crecimiento económico permitirá a los trabajadores invertir en el capital humano de sus familias.

- *Sostenibilidad ambiental.* Los ODM aspiran a integrar los principios de desarrollo sustentable en las políticas y programas nacionales así como revertir los procesos de degradación de recursos ambientales. Se incluyen indicadores tales como (i) la proporción de área cubierta por bosques; (ii) la extensión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad; (iii) el uso energético per cápita; (iv) los niveles de emisión de dióxido de carbono; (v) la proporción de la población con acceso a fuentes de agua segura y a servicios de saneamiento; y (vi) el acceso a la seguridad de tenencia de propiedad/tierras. Por otro lado, hay que destacar el marco de los acuerdos y los principios que se derivan de la Cumbre Mundial del Desarrollo Sustentable de Johannesburgo, los cuales refuerzan compromisos e iniciativas para alcanzar mejoras significativas en temas de agua, energía renovable, calidad de vida en las ciudades, pesca, clima, biodiversidad, usos de químicos, intercambio comercial, entre otros.

Cabe tener en cuenta que los ODM tienen implicaciones importantes en términos de financiamiento y acceso a recursos financieros internacionales. Aspectos como el acceso a mercados internacionales y la sostenibilidad de la deuda externa, son también elementos centrales que hacen parte del conjunto de acciones que se deben contemplar para el crecimiento económico sustentable y para alcanzar los ODM.



LECCIONES APRENDIDAS

La evidencia de diversos estudios y varias décadas de actividad del Banco, así como de otras Instituciones Financieras Internacionales en los países en desarrollo, han dejado valiosas lecciones sobre las dificultades de lograr el crecimiento económico sustentable. La lección más general y más importante es que no existe una receta que garantice el crecimiento. Así, el énfasis en mantener adecuadas tasas de ahorro e inversión en las décadas del cincuenta y sesenta y en la apertura externa en las dos décadas siguientes probó ser insuficiente como guía estratégica para las políticas de desarrollo. Sin desconocer la importancia que puedan tener estas variables, su relación con el crecimiento es compleja, y está mediada por muchos otros factores. De la misma forma los preceptos del Consenso de Washington en los noventa, si bien pueden haber aportado a establecer el equilibrio macroeconómico y el avance en reformas requeridas, constituirían necesariamente una lista incompleta, y de eficacia condicionada por una diversidad de factores.

El crecimiento económico es el resultado de la acumulación de factores y los aumentos de productividad. Las grandes diferencias que se observan en los ritmos de crecimiento entre países alrededor del mundo se deben mucho más a diferencias en el comportamiento de la productividad que a la acumulación de factores, pero ambas fuentes de crecimiento tienden a ser afectadas por variables comunes, y en especial por la capacidad de la sociedad para asimilar y generar conocimientos y tecnologías y aplicarlos a las actividades productivas, y por las posibilidades que tengan las empresas e individuos de apropiar-

se del resultado de sus propios esfuerzos. El crecimiento se logra a través de aumentos en la productividad de las inversiones existentes, o de concretar mayores inversiones o de una combinación de ambos. Por eso es importante mejorar en forma integral el entorno en el que ocurren y se desempeñan estas inversiones. Los estudios más recientes enfatizan el papel de diversos aspectos que afectan simultáneamente tanto la productividad de los factores productivos como su acumulación.

Las lecciones sobre las barreras que pueden obstaculizar la inversión y el crecimiento sustentable son numerosas. Aun cuando estén en su lugar las condiciones fundamentales del manejo macroeconómico y estén funcionando adecuadamente los principales mercados de bienes y servicios, el crecimiento sustentable puede verse obstaculizado por factores tan variados como la ausencia de mecanismos institucionales y políticos para implementar las reformas, para asegurar el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica y responder adecuadamente ante las crisis, o para asignar en forma explícita los costos sociales de la explotación de los recursos naturales y la degradación del ambiente. El crecimiento puede también verse obstaculizado por la ausencia de mecanismos de coordinación que faciliten el aprovechamiento de oportunidades competitivas que requieren la acción combinada de muchos agentes económicos. O puede verse obstaculizado por pugnas distributivas y estrategias de bloqueo entre grupos étnicos, sociales o políticos, que dificultan la inversión en bienes públicos esenciales para el desarrollo (como la seguridad, la infraestructura o la preservación de los recursos naturales). Asimismo, altos niveles de pobreza,

desigualdad y exclusión social pueden limitar el potencial de crecimiento de la economía en la medida en que frenen la acumulación de capital físico y humano, reduzcan los retornos a la inversión, alimenten el conflicto social y las pugnas distributivas, y dificulten la adopción de políticas adecuadas para el manejo de los choques externos. Estos y otros factores han llevado a los analistas y expertos en desarrollo a reconocer que, aunque pueda identificarse la importancia de algunos factores generales (como los señalados en la sección anterior), es equivocado esperar que el cambio de una o unas pocas variables altere fundamentalmente las posibilidades de inversión y de crecimiento.

Si bien los países de la región han hecho importantes avances en el manejo macroeconómico en los últimos años, el desempeño de las economías durante la década pasada muestra la importancia que tienen los *arreglos presupuestarios y de manejo fiscal*, tanto a los niveles nacionales como subnacionales, para el logro de la *estabilidad macroeconómica*. Arreglos presupuestarios y de manejo fiscal sólidos producen mejores resultados fiscales, tales como menores déficits y menor deuda pública. Además, arreglos adecuados pueden generar escenarios de mayor previsibilidad, y vincular de manera más estrecha las prioridades de política pública con los programas que finalmente se llevan a cabo. Esto contribuye al crecimiento por varios canales diferentes. Por un lado, menores déficits, y menor deuda pública pueden reducir de forma notable el costo de financiamiento del sector público, que además suele ser una cota inferior para el costo de financiamiento del sector privado. Por otro lado, déficit elevados tienden a requerir ajustes drásticos, y en general la inversión y el mantenimiento de la infraestructura pública suelen ser las primeras víctimas de tales ajustes. Finalmente, arreglos de presupuesto más transparentes son fundamentales para mejorar la calidad del gasto, y para que los programas públicos se adecuen a las preferencias de la sociedad. Esto puede ser

importante para conseguir el apoyo de la población en favor de otras reformas necesarias para hacer al país más competitivo. La presencia de déficit fiscales insostenibles o de tendencias pro-cíclicas de comportamiento del déficit fiscal pueden ser utilizados como criterios de alerta para analizar si un país tiene deficiencias serias en sus instituciones presupuestarias y de manejo fiscal.

El manejo fiscal al nivel subnacional es también de vital importancia para la estabilidad macroeconómica, especialmente en el contexto de los procesos de descentralización que viven muchos de los países de la región. El fortalecimiento fiscal de los niveles subnacionales no sólo es deseable por razones macroeconómicas. Además puede abrir espacio a políticas públicas del nivel local, sin las cuales no pueden desarrollarse, por ejemplo, estrategias de soporte de *clusters*. Es cierto que los impuestos más importantes sólo pueden ser recaudados en forma eficiente al nivel nacional. Sin embargo, los impuestos a la propiedad inmueble, los impuestos de registro mercantil, las sobre tasas a los combustibles y las multas, son ejemplos de gravámenes que pueden ser recaudados más eficientemente por unidades subnacionales.

Una lección que no deben ignorar las Agencias de Financiamiento Internacional y los países donantes es que las posibilidades de crecimiento económico del mundo en desarrollo no solamente dependen de las condiciones y políticas propias de esos países, sino también de la calidad del ambiente internacional. Las distorsiones y barreras al comercio existentes en los países desarrollados, la recurrente volatilidad de los flujos financieros a los países emergentes y las deficiencias e incertidumbres relativas a la arquitectura financiera internacional constituyen limitaciones muy severas para los países en desarrollo. Por supuesto, estas limitaciones resultan más dañinas cuando se combinan con deficiencias internas de manejo macroeconómico o en la calidad de las instituciones de dichos países, pero la posibilidad política y

práctica de corregir estas deficiencias es menor en medio de contextos internacionales adversos.

Dado que de la calidad de las *instituciones públicas* parecen depender desde la posibilidad de un manejo macroeconómico ordenado y estable, como se vio en los párrafos anteriores, hasta el buen funcionamiento de los mercados y la eficacia de las reformas estructurales para flexibilizarlos, es lógico concluir que esta es un ingrediente esencial, y quizás el más importante para lograr el crecimiento económico sustentable. Sin embargo, hay mucho menos consenso sobre cuáles instituciones públicas deben recibir mayor importancia y sobre cómo mejorarlas. En este contexto, se entienden por instituciones públicas no sólo las organizaciones del gobierno, sino también todas aquellas normas y prácticas (formales e informales) mediante las cuales se relacionan los individuos entre sí y con los aparatos del Estado. El cambio institucional depende de factores tales como las condiciones locales, las circunstancias culturales o la presencia de liderazgo, factores que no son fácilmente maleables ni predecibles.

Una lección adicional que se deriva de los estudios internacionales es que un país puede tener instituciones de calidad muy diferente, y que esto debe tenerse en cuenta para enfocar los esfuerzos de cambio institucional. Típicamente, los países latinoamericanos tienen instituciones de regulación del mercado mucho mejores comparativamente que su imperio de la ley y su grado de control de la corrupción. Sin embargo, los organismos financieros internacionales continúan prestando una atención desproporcionada a refinar la regulación, y muy poca a mejorar el imperio de la ley o combatir la corrupción. De los estudios internacionales también se deriva que la importancia de cada tipo de institución para el crecimiento depende fuertemente del nivel de ingreso del país. Por ejemplo, las normas y organizaciones para proteger los derechos de la propiedad intelectual pueden ser fundamentales para mantener el cambio tec-

nológico en los países desarrollados pero no necesariamente para mejorar el crecimiento de los países pobres.

Asimismo, la experiencia internacional indica que las instituciones que carecen de solidez pueden resquebrajarse ante caídas profundas de los ingresos, así como *shocks* importantes de origen interno o externo, comprometiendo en el largo plazo la sostenibilidad del crecimiento. En este sentido, los problemas de varios países de la región ponen de manifiesto que la prioridad del equilibrio fiscal combinada con la idea de que las reformas institucionales podían posponerse hasta segundas o terceras generaciones de reformas ha resultado en la incapacidad del Estado para abordar temas claves de política pública y para implementar los cambios requeridos; y en programas de descentralización apresurados y a veces contraproducentes. Como resultado de lo anterior, se producen cuestionamientos a las políticas y se debilitan las instituciones democráticas.

La evidencia de los últimos años muestra también que los flujos de capital y el ahorro son elementos claves para el crecimiento. Durante los años noventa, las reformas del *sector financiero* mejoraron las instituciones y los mecanismos de regulación y supervisión bancaria. Así mismo, fortalecieron a los intermediarios financieros. Las reformas en los sistemas de pensiones contribuyeron a ampliar los mercados de capitales y a movilizar el ahorro doméstico. A pesar de estos avances, el desarrollo del sector financiero ha sido insuficiente. La región aún mantiene bajos niveles de formación de capital, lo cual limita el crecimiento de buena parte de las actividades productivas. Adicionalmente, la integración internacional ha tenido efectos mixtos en materia financiera. La lección que se extrae de las experiencias internacionales en este campo es que la liberalización de la cuenta de capitales ha contribuido a la atracción de capitales y la reducción de su costo, pero ha aumentado su volatilidad. En particular, esta liberalización no ha sido benéfica para los paí-

ses que no han contado previamente con políticas e instituciones que eviten una política fiscal pro-cíclica y la toma de riesgos excesivos por parte del sistema financiero; es decir, en países que no han atendido estas condiciones, la integración ha contribuido a la vulnerabilidad fiscal y financiera. En consecuencia, para aumentar el crecimiento económico resulta fundamental el desarrollo de mercados sólidos de capitales, incrementar el ahorro doméstico, e impulsar acciones para motivar el mayor acceso al capital internacional en forma sostenida.

La calidad de la *infraestructura* es otro factor determinante de las posibilidades de crecimiento económico. Las privatizaciones han sido la principal política que los países latinoamericanos han usado en la última década para mejorar la provisión de los servicios de electricidad, telecomunicaciones y otros sectores de infraestructura. De hecho, América Latina ha sido la región líder en el mundo en desarrollo en materia de privatizaciones. Las inversiones con participación privada durante la década de los noventa totalizaron 252 mil millones de dólares, representando más del 43% del total invertido en las regiones en desarrollo. Actualmente, la opinión mayoritaria entre los latinoamericanos es que las privatizaciones no han sido beneficiosas, y en muchos países se debate si los servicios de infraestructura deben estar en manos del sector privado o bajo control del gobierno. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que ni una desregulación y privatización completa de estos sectores, ni la total dependencia en el sector público pueden remover los obstáculos que están limitando la cobertura y la calidad de estos servicios. Una mejor provisión de estos servicios requiere medidas para modernizar el Estado, acciones para mejorar los marcos regulatorios y el sistema de incentivos para expandir el papel del sector privado y en algunos casos esfuerzos cooperativos de otra naturaleza, por ejemplo con organizaciones de la sociedad para la provisión de servicios de agua en comunidades pequeñas, o entre

distintos países para mejorar la infraestructura de vías o de electricidad.

La participación en los mercados mundiales también puede mejorar las posibilidades de crecimiento económico de los países latinoamericanos. De hecho, el aumento de las tasas de crecimiento de los noventa con respecto a la década anterior se debió en su mayor parte al desempeño de las exportaciones, con casos tan destacados como Costa Rica, El Salvador, México o República Dominicana, que estuvieron entre los países de mayor dinamismo exportador en el mundo, a tiempo que diversificaron su base exportadora y mejoraron sus tasas de crecimiento. Sin embargo, la integración comercial ha resultado menos beneficiosa para los países de ingresos bajos y más dependientes de recursos naturales, cuyos precios han tendido a descender, como el café y varios minerales, o cuya productividad es muy baja para competir en los mercados internacionales.

En el campo de la *integración regional*, hubo una notable expansión de iniciativas subregionales y bilaterales en los años noventa. Además, durante la última década se observó una presencia creciente de socios desarrollados en estas iniciativas. Los beneficios derivados de esos procesos han sido claros, ya que la liberalización para el comercio recíproco preferencial de bienes ha sido rápida, universal y consistente con la OMC. Algunos acuerdos de liberalización han avanzado hacia la “segunda generación”, incorporando las áreas de servicios, inversión y propiedad intelectual, entre otros. Sin embargo, muchos acuerdos subregionales con ambiciones de convertirse en unión aduanera y mercado común han encontrado dificultades en lograr esos objetivos, debido a factores tales como la persistencia de la inestabilidad económica en algunos países, el limitado alcance e implementación de protocolos de segunda generación, insuficiente coordinación de políticas macroeconómicas y aranceles externos comunes incompletos y/o ineficientes. Por otra parte, los países han

enfrentado la necesidad de combinar de manera efectiva sus objetivos subregionales con importantes oportunidades presentadas por acuerdos con países industrializados y las nuevas negociaciones de la OMC.

La experiencia muestra también que el desarrollo social no es sólo un objetivo de equidad, sino que una condición necesaria para lograr un crecimiento económico sustentable. Este provee los fundamentos para mejorar la productividad de la mano de obra, a través de su contribución a la formación y mantenimiento del *capital humano*, y sustenta la construcción de *capital social*. Además, contribuye a disminuir las desigualdades de ingreso y acceso a los beneficios del desarrollo, previene la proliferación de problemas sociales como la violencia y la exclusión, todos factores que crean un ambiente desfavorable para la inversión y las actividades productivas, desgastan el capital social y dificultan el pleno aprovechamiento del potencial del capital humano.

Otra lección importante es que los esfuerzos para elevar el crecimiento económico sustentable deben necesariamente incluir *acciones destinadas a mejorar la productividad y los ingresos de los más pobres y excluidos*. Las acciones para fomentar el crecimiento económico sustentable y aquellas que beneficiarían directamente a la población marginada son complementarias en un gran número de casos. Las restricciones para la inversión en capital humano o racionamiento del crédito de la población de bajos ingresos, la falta de infraestructura básica, la exclusión geográfica o por etnia que impide el aprovechamiento de externalidades, y la polarización social que puede llevar a prácticas ineficientes en la gestión pública son algunos de los factores que debilitan los incentivos para la acumulación de capital, reducen la productividad y pueden conducir a situaciones de persistente pobreza, desigualdad y bajo crecimiento.

En el contexto de la *sostenibilidad ambiental*, la gestión del medio ambiente debe buscar principalmente mejorar la calidad

de vida humana, promoviendo la productividad a largo plazo, la valorización económica de los recursos naturales, la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales, la promoción de la salud básica, y el respeto al patrimonio cultural local. La Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable de Johannesburgo ofrece un marco de lecciones sobre lo que se ha avanzado desde la Cumbre de Río de 1992, y refuerza los principios del crecimiento sustentable, estableciendo que los objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y gestión ambiental están necesariamente entrelazados en el marco de la sostenibilidad.

Es esencial contar con niveles apropiados de desempeño ambiental desde el punto de vista de la competitividad de los sectores público y privado. Resulta sumamente importante facilitar la participación del sector privado así como las inversiones del sector público mediante marcos normativos eficaces, transparentes y armonizados. Igualmente, existen grandes espacios de ganancia ambiental/económica a partir de la adopción de prácticas de producción ecológicamente eficaces y menos contaminantes, que reducen los costos de producción y los efectos sociales negativos. Adicionalmente, los países deben estar preparados para tomar ventajas de las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales de servicios ambientales certificados, incluyendo los mercados de carbono, la biotecnología, la producción orgánica, el ecoturismo y otros donde la región puede tener ventajas comparativas.

En lo que respecta al desarrollo de un marco de gestión efectivo para el desarrollo ambientalmente sustentable, es importante reconocer que en el centro del problema está la falta de incentivos eficaces para la gestión ambiental y la administración de los recursos naturales, en tanto que los problemas ambientales se alimentan en parte de fallas en el mercado como, por ejemplo, externalidades y derechos de propiedad inadecuados, así como de políticas económicas, especialmente subsi-

dios que distorsionan señales reales de mercado y que favorecen la sobreexplotación de los recursos naturales y el deterioro del medio ambiente. Por lo tanto, existe la necesidad de abordar de manera más sistemática las políticas económicas y sectoriales a fin de incorporar adecuadamente los costos y beneficios ambientales y el valor económico real de los recursos naturales.

Otra lección importante, desde la perspectiva ambiental, es que el establecimiento de instituciones y leyes ambientales es tan

sólo un primer paso. La respuesta institucional y los compromisos públicos y privados en torno al crecimiento ambientalmente sustentable precisan un marco de gobernabilidad amplio que vincule eficazmente las instituciones centrales, los gobiernos locales, el sector privado, las comunidades rurales, y que permita la aplicación efectiva de políticas, procedimientos, instrumentos de gestión y la difusión amplia y transparente de la información en el marco de procesos participativos y de consulta con la sociedad civil.



ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO

Tomando en cuenta el diagnóstico y las lecciones aprendidas, y en consonancia con el mandato de la Octava Reposición de Capital y la Estrategia Institucional del Banco, en esta sección se proponen las prioridades para la acción de la institución a fin de lograr el objetivo del crecimiento económico sustentable.

El marco de acciones que se propone parte del reconocimiento de que la estabilidad macroeconómica contribuye a mejorar el entorno para la inversión privada y da certidumbre presupuestal a la inversión pública. Asimismo, la calidad de las instituciones, los sistemas financieros estables y de amplia cobertura, la infraestructura y la calidad del capital humano coadyuvan a los procesos de inversión y a la productividad de los activos existentes, tanto públicos como privados. A su vez, la integración regional y un buen posicionamiento económico en el marco de la globalización potencian la inversión y abren nuevas oportunidades para el crecimiento. Por eso, las acciones que el Banco se propone desarrollar responden a las siguientes prioridades: (i) fortalecer las bases para la *estabilidad macroeconómica*, (ii) mejorar las condiciones de *competitividad* para el desarrollo de las actividades productivas, con especial énfasis en el ambiente institucional y económico para el fortalecimiento y estabilidad de los sistemas financieros y de los sectores de infraestructura pública de servicios, (iii) elevar la calidad y la cobertura de la educación y la salud para promover el capital humano y el *desarrollo social*, (iv) fortalecer las instituciones públicas y mejorar el ambiente político en el marco de la *modernización del Estado*, y (v) promover la *integra-*

ción regional y el posicionamiento internacional de los países. Asimismo, en todas estas acciones se incorporará la perspectiva ambiental para asegurar la sustentabilidad del crecimiento económico.

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación se presentan acciones del Banco para contribuir a lograr fundamentos macroeconómicos sanos y se describen las acciones en las cuatro áreas prioritarias de acción del Banco (Competitividad, Modernización del Estado, Desarrollo Social, e Integración Regional) con el propósito de impulsar el crecimiento económico. Igualmente, en cada caso, se presentan acciones en materia de Medio Ambiente como área transversal para garantizar que el crecimiento sea ambientalmente sustentable. En el Anexo se incluye el Cuadro 1, en el cual se presentan en forma sintética las acciones que se describen a continuación.

Cabe notar, como se destaca en el diagnóstico, que no existe una receta ni un modelo único de crecimiento económico sustentable. El logro de resultados con relación a los aspectos prioritarios identificados requiere de la conformación, integración y ejecución de diversas acciones, ajustadas al contexto específico de cada país. Los elementos centrales para la priorización y secuenciamiento apropiado de las diversas acciones estarán definidas en la Estrategia de País, por lo cual la relación entre las estrategias por áreas prioritarias y la Estrategia de País será fundamental para el logro de los objetivos de crecimiento económico sustentable. Las acciones también estarán vinculadas estrechamente con las acciones focalizadas que se definen en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, a fin de contribuir

a un desarrollo económico y social equitativo y ambientalmente sustentable.

ACCIONES DE APOYO PARA LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

El Banco promoverá el establecimiento de fundamentos macroeconómicos sanos y la estabilidad del ambiente económico, incluyendo la sostenibilidad fiscal, financiera y externa de las economías. Dadas las ventajas comparativas de cada uno de los organismos internacionales, las acciones del Banco en este campo se concentrarán en consolidar las instituciones para la estabilidad macroeconómica mediante el fortalecimiento de los sistemas tributarios y su administración; el mejoramiento de las instituciones presupuestarias y de manejo fiscal y el fortalecimiento de las instituciones fiscales de los niveles subnacionales. Además, el Banco actuará en coordinación con otros organismos internacionales para otorgar recursos de liquidez internacional en periodos de escasez transitoria de recursos financieros externos, y para desarrollar los mecanismos financieros y la arquitectura internacional que permita reducir la volatilidad de los flujos financieros internacionales.

Fortalecimiento de los sistemas tributarios y su administración. Se buscará la simplificación de las normas tributarias y los procedimientos administrativos en aras de la transparencia y la facilidad de control. El Banco apoyará a los países que opten por otorgar independencia administrativa y presupuestal a la entidad de recaudación de impuestos con miras a reducir la interferencia política y mejorar la transparencia y eficiencia de los sistemas de recaudo. Un objetivo básico de estas mejoras en los sistemas tributarios será elevar la tasa de efectividad del impuesto a la renta y del impuesto al valor agregado, que son las dos principales fuentes de recursos tributarios en la región. La tasa de efectividad de estos impuestos se defi-

ne como la relación entre el recaudo (expresado como proporción del PIB) y la tasa básica del impuesto.

Mejoramiento de las instituciones presupuestarias y de manejo fiscal. Si bien la Región ha avanzado en términos de la reducción de los déficit públicos, todavía queda mucho por mejorar en la gestión fiscal. Algunos elementos claves de la acción del Banco en este sentido pueden estar relacionados con apoyar a los países en la elaboración e implementación de leyes de responsabilidad y transparencia fiscal, y al mismo tiempo brindar asistencia a los Poderes Ejecutivos y Legislativos para mejorar su capacidad de desarrollar tareas relacionadas con el presupuesto, tomando en cuenta la equidad social, la sostenibilidad fiscal y la transparencia. Debe tenerse en cuenta sin embargo que no existe un sistema ideal de instituciones presupuestarias. En particular, el diseño de las reformas debe tomar en consideración la necesidad de contar con mecanismos de control político e institucional para hacer sostenibles y creíbles las reformas propuestas.

Fortalecimiento de las instituciones fiscales de los niveles subnacionales. La capacidad tributaria de los departamentos, estados y municipios se encuentra desaprovechada en la mayoría de los países latinoamericanos. Las políticas de fortalecimiento tributario subnacional tendrán como objetivo alcanzar niveles adecuados de recaudo tributario total de los gobiernos subnacionales como proporción del PIB o como proporción del recaudo tributario total del país. Sin embargo, es preciso tener en cuenta además que la viabilidad de estos impuestos depende del tamaño y densidad de las unidades territoriales y, por supuesto, de la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales. Entre las medidas más importantes que el Banco puede impulsar en los gobiernos nacionales para ayudar a fortalecer la capacidad de tributación a nivel subnacional están la actualización de los sis-

temas de catastro y la clarificación de los regímenes de propiedad de las tierras rurales. El Banco además dará apoyo a las medidas orientadas a crear los mecanismos e incentivos para mejorar el recaudo, lo cual requiere que los gobiernos subnacionales cuenten con las atribuciones para fijar las bases tributarias y las tasas de tributación dentro de ciertos límites, puedan utilizar adecuadamente sus recaudos, operen en un marco de descentralización de responsabilidades que les obligue a responder por ciertos servicios ante las comunidades locales y reciban transferencias de recursos desde el gobierno central a través de un sistema transparente y no discrecional.

Acceso a recursos de liquidez internacional en períodos de escasez transitoria de recursos financieros externos. El Banco puede jugar un papel estabilizador frente a los episodios de interrupción de los flujos de capitales a los países de la región, que son una causa de volatilidad macroeconómica. El objetivo de los préstamos de emergencia será el suministro de respaldo financiero para mitigar los efectos sociales y económicos de las crisis financieras internacionales. Puesto que todos los préstamos de emergencia deberán enmarcarse dentro de un programa de estabilización macroeconómica avalado por el Fondo Monetario Internacional y deberán coordinarse con el Banco Mundial cuando sea apropiado, contribuirán a mejorar las condiciones generales de manejo macroeconómico. El Banco colaborará además con estas instituciones en el desarrollo de nuevos mecanismos de financiamiento y nuevas modalidades de respuesta y coordinación con el fin de reducir la volatilidad de los flujos financieros internacionales hacia los países. Entre los nuevos mecanismos de financiamiento está el establecimiento de un sistema de crédito para las exportaciones, con el fin de apoyar especialmente a aquellos países donde las dificultades cambiarias y financieras han afectado los mecanismos normales de financiamiento del comercio exterior.

ACTIVIDADES EN LAS ÁREAS SECTORIALES DE ACCIÓN DEL BANCO

En adición al apoyo a las condiciones macroeconómicas, las acciones básicas propuestas en esta estrategia para lograr el crecimiento económico sustentable han sido agrupadas según las cuatro áreas de ventaja comparativa identificadas en el marco de la Estrategia Institucional del Banco: Competitividad, Modernización del Estado, Desarrollo Social e Integración Regional. En esta sección se presentan los principios y lineamientos de cada una de ellas en favor del crecimiento económico sustentable. Los documentos de estrategia para cada una de estas áreas elaborarán en forma más detallada el programa de acciones.

Competitividad

En el área de competitividad el objetivo central de las acciones del Banco será contribuir a mejorar el ambiente institucional y económico para el desarrollo de las actividades productivas del sector privado en condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental. El Banco considera que sus contribuciones principales en este campo deben enfocarse a mejorar la oferta y facilitar el acceso a los recursos productivos claves, como son los recursos financieros y de capital; los recursos humanos; los servicios de infraestructura, tales como energía, transporte y telecomunicaciones; el conocimiento y las nuevas tecnologías, especialmente las tecnologías de la información; y los instrumentos de cooperación entre el sector público y privado para la competitividad. El Banco debe contribuir además a que cada país defina su propia estrategia de competitividad mediante procesos de diálogo que permitan identificar prioridades de acción y que generen un ambiente de cooperación entre el gobierno, el sector privado, los trabajadores y los principales actores sociales.

Acceso a recursos financieros: El principal obstáculo a la inversión, el crecimiento y la com-

petitividad de las empresas en América Latina es la escasez de recursos financieros y las dificultades de acceso al crédito, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas, y los productores independientes. Para lograr la modernización de los sistemas financieros que estimule la competencia en el sector, aumente el acceso al financiamiento, mejore la eficiencia de la intermediación, y reduzca el riesgo de las actividades crediticias, el Banco apoyará a los países en el fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera, el desarrollo del mercado de capitales, y el fortalecimiento de los derechos de propiedad. El Banco cuenta con una amplia experiencia en el apoyo de procesos de reforma de los sectores financieros, que aprovechará para continuar apoyando 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. Desde luego, el Banco también apoyará el desarrollo de sistemas de micro-crédito y otras instituciones alternativas para ampliar el acceso al crédito para las micro y pequeñas empresas y los pequeños productores, particularmente los pobres (ésta y otras acciones focalizadas se contemplan en la Estrategia de Reducción de la Pobreza).

Uso eficiente de los recursos humanos: Capacitación, legislación e intermediación laboral. El Banco puede contribuir a que los países mejoren el uso que hacen de sus recursos humanos mediante acciones en las áreas de capacitación, legislación laboral y negociación colectiva. La larga tradición del Banco en apoyo a los sectores educativos y de capacitación debe aprovecharse para lograr reformas ambiciosas en los mecanismos de capacitación laboral con miras a introducir competencia, ampliar la cobertura, estimular la participación del sector privado, y mejorar la relevancia de la capacitación; el Banco también ha desarrollado una valiosa experiencia en mecanismos de

formación y capacitación de empresarios, pequeños productores y trabajadores. Estas acciones son cruciales para el fortalecimiento especialmente de las micro, pequeñas y medianas empresas, para mejorar su productividad y sus oportunidades de comercio. La capacidad que tiene el Banco para convocar procesos de diálogo y promover la búsqueda de consensos debe utilizarse para buscar cambios en las legislaciones laborales y en los sistemas de negociación colectiva de los países con miras a facilitar la contratación laboral en los sectores formales, y mejorar las relaciones entre empresas y trabajadores. Finalmente, el Banco también buscará consolidar los sistemas de intermediación laboral para facilitar la búsqueda de empleos y mejorar la productividad de los trabajadores.

Mejora en la entrega de servicios de infraestructura, incluyendo como tales los servicios de electricidad, telecomunicaciones, tecnología de la información, agua y saneamiento, vías, puertos y aeropuertos. El Banco ha tenido un papel destacado en los procesos de modernización de la mayoría de estos sectores, sin embargo, a pesar de los indiscutibles avances en algunos de ellos como electricidad, agua potable y en las concesiones viales, las reformas empiezan a mostrar fatigas y en algunos países se sienten amenazadas. En consecuencia la acción se concentrará en apoyar la consolidación de las reformas buscando asegurar su sostenibilidad mediante: la adecuación de los marcos regulatorios para tener en cuenta las restricciones institucionales y técnicas que impiden lograr la eficiencia mediante la competencia en la prestación de los servicios; la promoción de la eficiencia y la modernización y la ampliación de la calidad y cobertura regional de los servicios, tomando en cuenta la sostenibilidad ambiental; el 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 el apoyo a los procesos de reestructuración y

venta de empresas estatales o de avance en los procesos de participación privada.

Asimilación y desarrollo de nuevas tecnologías. Esta es un área esencial para la competitividad, en la que el Banco puede adquirir un papel de liderazgo que beneficiaría especialmente a los países de menor desarrollo, las empresas pequeñas y medianas, y los pequeños productores. En esta área se apoyará a los países en: diagnosticar los sistemas de ciencia y tecnología para identificar sus debilidades y fortalezas; mejorar las instituciones de generación de ciencia y tecnología mediante programas integrados y organizaciones que generen conocimientos de ciencia y tecnología; y fortalecer los derechos de propiedad intelectual y acelerar la mejora tecnológica de las empresas. En el desarrollo de estas actividades el Banco promoverá los esfuerzos asociativos entre el gobierno, las empresas y las entidades de generación de conocimiento y tecnología. El Banco apoyará especialmente los esfuerzos dirigidos a difundir el uso de la informática entre las micro y pequeñas empresas y las zonas rurales.

Cooperación entre el sector público y privado para la competitividad. El Banco tiene un rol clave como catalizador y soporte de los procesos de diálogo y cooperación entre los sectores público y privado (incluyendo empresarios, trabajadores, académicos, y otros actores sociales) que desemboquen en estrategias y planes de acción consensuados para mejorar la competitividad de conglomerados geográficos o ramas de actividad productiva, y para adelantar los procesos de reforma legal, institucional y administrativa conducentes a facilitar la creación de empresas, el mejoramiento tecnológico, los encadenamientos productivos entre empresas de diferente tamaño, y el aumento de la productividad en condiciones de sostenibilidad ambiental. Adicionalmente, el Banco promoverá la Responsabilidad Social Corporativa, dado que esta puede convertirse en una parte importante del éxito y competi-

tividad de las empresas en mercados globales altamente competitivos, y puede generar beneficios significativos a las propias empresas y sus partes interesadas, incluyendo empleados, inversionistas, proveedores, consumidores, comunidades, y organizaciones de la sociedad civil en general.

Finalmente, es importante señalar que la *disponibilidad y calidad de los recursos naturales* son parte esencial de la base productiva de las economías de la región, y entran como elementos que dan mayor competitividad al conjunto de bienes y servicios que se producen y se intercambian. Para fortalecer las condiciones ambientales para la competitividad se apoyarán acciones y proyectos que preserven y mejoren el acervo del capital natural como elemento del desarrollo de bienes y servicios ambientales, la productividad de los factores, los procesos de producción limpios, y actividades que contribuyen a la competitividad de la región en función de su riqueza natural, asegurando su sostenibilidad. En este sentido se apoyarán acciones que potencien la agricultura sustentable, el manejo de cuencas hidrográficas, el aprovechamiento de recursos marino costeros, el ecoturismo, y el aprovechamiento forestal, entre otros. Asimismo, se promoverá la participación del sector privado en iniciativas ambientales que aprovechen la ventaja comparativa que la región tiene en el contexto de las oportunidades de mercado de carácter global y regional.

Modernización del Estado

Para mejorar las posibilidades de crecimiento en la región, se requiere modernizar el Estado. Un crecimiento económico sustentable requiere un Estado democrático, moderno y eficiente. Un estado moderno, en un contexto de solidez democrática y de participación activa de la ciudadanía, es indispensable para asegurar una relación adecuada entre el Estado y el mercado que garantice los incentivos económicos de los que depende el creci-

miento sustentable. En consecuencia, se identifican los siguientes campos y acciones prioritarias para la acción del Banco en materia de modernización del Estado:

Consolidación del sistema democrático: El crecimiento económico sustentable requiere de un ambiente de estabilidad política democrática que haga posible un esfuerzo sostenido de ahorro e inversión. Con esta finalidad el Banco apoyará a los países a lograr la modernización y fortalecimiento de las instituciones representativas, tales como los órganos legislativos y los sistemas electorales y políticos; el funcionamiento efectivo de los órganos de supervisión que velan por la supresión de la arbitrariedad del poder político; la eficacia de los procesos de descentralización a objeto de garantizar un desarrollo equilibrado de las regiones; y el fomento de los valores democráticos entre los actores sociales y su fortalecimiento como agentes económicos.

Fortalecimiento del Estado de Derecho: El crecimiento económico sustentable requiere de seguridad jurídica en la observancia de derechos y obligaciones, incluyendo la eliminación de las prácticas de corrupción y clientelismo, así como las barreras de acceso a la justicia, que multiplican los costos de transacción y distorsionan el sistema de incentivos. El Banco apoyará las reformas que conduzcan al fortalecimiento de la independencia del poder judicial; la modernización de la administración de justicia; la existencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos; la modernización de los sistemas de registro de personas y bienes; la actualización de la legislación mercantil, fiscal, financiera y concursal, para su adecuación a incentivos coherentes con el ahorro y la inversión; y los programas de seguridad ciudadana que mejoren el clima para la inversión.

Fortalecimiento de la relación entre Estado, Mercado y Sociedad: el crecimiento económico sustentable requiere promover y desarrollar

mercados transparentes, eficientes e inclusivos. Con este objeto, el Banco apoyará a los países a fortalecer las instituciones de regulación económica y promoción de la competencia para aumentar su efectividad y a simplificar las instancias de registro, control y supervisión de la actividad privada para evitar redundancias que desincentiven las actividades productivas. Adicionalmente, el Banco apoyará a las instituciones y agencias de promoción del desarrollo económico, tanto en el ámbito nacional como subnacional, que amplíen las oportunidades económicas para los diversos sectores.

Modernización de la Gestión Pública: el crecimiento económico sustentable requiere la existencia de una administración pública moderna, eficiente y con autonomía frente a los intereses de los particulares, capaz de formular e implantar con eficiencia políticas y programas y proveer servicios públicos. Para contribuir a la mejora de la gestión pública el Banco, además de apoyar a los países a mejorar la gestión fiscal y las instituciones presupuestarias para la estabilidad macroeconómica, promoverá el fortalecimiento de la capacidad de formulación de políticas, en especial de desarrollo económico sostenible; la transparencia en la gestión del gasto público, mediante la rendición de cuentas de la gestión; la mejora de la gestión del gasto mediante el establecimiento de sistemas de control y evaluación por resultados, y su descentralización con criterios de mercado; la profesionalización de los organismos públicos, especialmente de las instituciones de gestión económica, mediante el establecimiento de un sistema de servicio civil profesional; la modernización de la gestión de los servicios públicos, promoviendo el concurso competitivo del mercado y la sociedad civil en su prestación; y la incorporación de las nuevas tecnologías a la gestión pública en áreas como las compras públicas en las que se puede estimular al mismo tiempo una mayor eficiencia y la transparencia de los procesos.

Con respecto a *la dimensión ambiental y su relación con la modernización del estado y el crecimiento económico*, es importante destacar que la gobernabilidad ambiental es uno de los principios rectores de la Estrategia de Medio Ambiente, compatible con los esfuerzos para la modernización del Estado. En este sentido se procurará la creación y consolidación de un marco para la gestión ambiental que sea transparente, participativo y conducente a la determinación de las prioridades correctas para el aprovechamiento sustentable del capital natural y la calidad del medio ambiente. Desde la perspectiva ambiental, el Banco concentrará su atención en el fortalecimiento de las instituciones y la participación de la sociedad civil, el fortalecimiento de marcos normativos eficientes y el desarrollo de instrumentos adecuados para la gestión ambiental.

Desarrollo social

El fortalecimiento de los sectores sociales es requerido no sólo para la reducción de la pobreza sino también para la promoción del crecimiento económico. En este sentido, sus objetivos principales deben ser acelerar el progreso educativo, promover el acceso a los servicios de educación, salud y vivienda, y consolidar una convivencia basada en el respeto y que propicie el desarrollo del capital social. En consecuencia, el Banco colaborará con los países prestatarios en la revisión, consolidación y financiamiento de las reformas de los sectores de educación, salud y vivienda; el uso adecuado de los recursos humanos en el contexto del ciclo de vida mediante la promoción, por ejemplo, de transiciones adecuadas entre la escuela y el trabajo y reformas en los regímenes de prestaciones sociales; la promoción de la inclusión social, mecanismos de participación y desarrollo del capital social y prevención de conflictos sociales y violencia; y la entrega de servicios sociales básicos con un enfoque integral al nivel de localidades. En todas estas acciones el Banco buscará promover políticas y programas que representen una

adecuada mezcla de iniciativas de promoción, protección y prevención, buscando balancear las respuestas de corto plazo con las reformas e inversiones de largo plazo.

El Banco pondrá un énfasis prioritario en *el progreso social como condición para el desarrollo económico* mediante la consolidación del proceso de reformas sectoriales en educación, y salud y vivienda. El Banco buscará mejorar la eficacia, ampliar la cobertura, y mejorar la calidad de estos servicios, en forma compatible con los recursos disponibles a corto, mediano y largo plazo. Mejores condiciones de educación, salud y vivienda aumentan la productividad de la fuerza de trabajo y llevan al crecimiento de los ingresos, con impacto sobre el aumento de la producción y el consumo.

Las reformas en *educación* orientadas a mejorar la productividad de la fuerza laboral se centrarán en universalizar el ciclo completo de educación primaria y secundaria; incrementar las oportunidades de acceso de la población a la educación terciaria; mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles; adaptar el currículum educativo a las necesidades de un mercado laboral dinámico y globalizado, especialmente al nivel de la educación secundaria; y aumentar la preparación y formación a través de reformas a los programas de educación técnica y vocacional, en consonancia con las necesidades de los mercados laborales.

Las reformas en el sector *salud* para lograr una fuerza laboral sana y productiva se centrarán en expandir el acceso a servicios de salud de calidad en todos los niveles de atención y apoyar los esfuerzos de salud pública y atención primaria a la salud, enfatizando la promoción y la prevención de riesgos a la salud. Dada la importancia de los primeros años de vida para el desarrollo y la capacidad de aprendizaje de los individuos, el Banco pondrá especial énfasis en programas nutricionales y de estimulación temprana para madres gestantes y lactantes y niños entre cero y tres años. A su vez, el Banco promove-

rá programas de cuidado infantil que permitan la plena inserción de las mujeres en el mercado laboral.

Las reformas en el sector *vivienda* buscarán mejorar el funcionamiento de los mercados de insumos para vivienda —financiamiento, tierra urbanizada y materiales de construcción— para mejorar los resultados sectoriales en términos de número y calidad de viviendas provistas a la población, y expandir la contribución del sector a la formación de capital y al producto nacional. El Banco promoverá la participación del sector privado en la producción y financiamiento de viviendas apoyando la adopción por parte de los gobiernos de un enfoque facilitador del funcionamiento de los mercados y la expansión y profundización de los mercados financieros locales.

Reducción de las barreras al desarrollo del capital humano por medio del enfoque de ciclo de vida. Para fomentar el uso adecuado de los recursos humanos en el contexto del ciclo de vida el Banco promoverá acciones para facilitar las transiciones entre la escuela y el trabajo. El Banco buscará articular mejor los sistemas nacionales de educación y empleo, así como desarrollar normas nacionales de habilidades que sean utilizadas fácilmente por los empleadores y las instituciones de capacitación y de educación secundaria técnica y vocacional.

El Banco promoverá también reformas a los sistemas de seguridad social financiados con contribuciones laborales para, simultáneamente, lograr niveles adecuados de protección social frente a los riesgos económicos ligados a la actividad productiva y reducir los costos de planilla por medio de aumentos en la eficiencia de los sistemas. La protección efectiva frente a los riesgos ligados a la actividad productiva promueve el crecimiento al permitir la incursión de trabajadores en actividades económicas con alta variabilidad de ingresos pero de mayor rendimiento y aumentar el apoyo a los procesos de reforma

al permitir la reinserción laboral de trabajadores afectados por estos procesos.

Desarrollo del capital social para promover la inclusión social y reducir los problemas sociales. La reducción de la exclusión social, los conflictos sociales y comportamientos antisociales evita pérdidas económicas y provee incentivos a la actividad e inversión productiva. El Banco apoyará programas de difusión de información y sensibilización, reformas legislativas e institucionales, reformas en los mercados laborales que disminuyan la discriminación, y programas que reduzcan los niveles de violencia social y doméstica y eviten la emergencia de nuevos conflictos sociales. Además, se promoverán diálogos de política y programas dirigidos a la construcción de capital social, y se fomentarán mecanismos participativos que mejoren la capacidad de individuos y comunidades para cooperar constructivamente en la producción de bienes y servicios. El Banco también promoverá acciones para fomentar la provisión de servicios sociales por parte de proveedores privados y de ONG.

Promoción del desarrollo social y económico en áreas locales. Para mejorar la productividad y el crecimiento al nivel de las economías locales, el Banco promoverá la entrega de servicios sociales básicos con un enfoque integral al nivel de localidades. Acciones en este ámbito incluyen la mejora de la infraestructura básica urbana al nivel local, componente esencial para mejorar la base de activos, y la promoción de la integración de las localidades aisladas a los mercados regionales y nacionales de productos y servicios.

Desde la perspectiva ambiental, el enfoque transversal de la Estrategia de Medio Ambiente del Banco establece un vínculo directo y prioritario *entre medio ambiente, desarrollo social y crecimiento económico sustentable*, reconociendo que la degradación del medio ambiente y el agotamiento de los recursos

naturales perjudica la calidad de vida, el capital humano y las oportunidades económicas de la población. Los aspectos concretos que exigen prioridad dentro de la vinculación del desarrollo social, el medio ambiente y el crecimiento económico son: salud y medio ambiente; desarrollo rural y gestión de recursos naturales; y vulnerabilidad material frente a los desastres naturales y los riesgos ambientales.

Integración regional

La integración regional es parte fundamental de las reformas estructurales y un elemento esencial para la mejora de las posibilidades de crecimiento sustentable. Por una parte, combina y se refuerza mutuamente con los procesos de apertura unilateral y multilateral. Por otra parte ofrece acceso garantizado y reglamentado a mercados regionales de tamaño mayor que los domésticos. Estos promueven economías de escala, mayor competencia y especialización, mejor productividad, experiencia exportadora con diversificación, atracción de inversión doméstica y extranjera, mercados de capital, laboral y tecnología más completos, etc., y la cooperación regional en áreas críticas como la infraestructura. La integración subregional, particularmente cuando tiene compromiso político y objetivos profundos, aprovecha estas ventajas al profundizar y acelerar los lazos comerciales entre países que ya comercian naturalmente por su cercanía geográfica y por tener afinidades demográficas, culturales, históricas y geopolíticas. Por último, el surgimiento de procesos de integración norte-sur como el ALCA o aquellos con la Unión Europea, ofrece a los acuerdos subregionales la oportunidad de consolidar nuevos pisos de compromiso, acceder a mercados de gran tamaño, aprovechar ventajas comparativas internacionales no ofrecidas en las subregiones, importar arreglos institucionales modernos y atraer inversión extranjera directa.

Las acciones prioritarias del Banco en apoyo a la integración regional están relacio-

nadas a: la consolidación de mercados regionales; la promoción de infraestructura regional; el fortalecimiento institucional; y la cooperación regional.

Un objetivo central para un proceso de integración exitoso es lograr el *aumento del crecimiento económico mediante la ampliación de mercados*. En este campo, el apoyo del Banco priorizará las siguientes áreas: la evaluación de los costos y beneficios de las opciones de integración; la apertura de los mercados extra regionales; la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para bienes y servicios; la reducción de preferencias que promuevan desvío de comercio perjudicial para el bienestar; el fortalecimiento de procesos de integración de servicios financieros; y la promoción de políticas de fomento que apoyen la transformación productiva dinámica. En los procesos con objetivos profundos, las agendas pueden avanzar más fácilmente cuando los problemas de acceso han sido superados, creando fuerzas endógenas de integración a través de interdependencias comerciales. En estos casos, el Banco debe además expandir su enfoque para incluir apoyo en áreas como la consolidación de aranceles externos comunes eficientes y la plena formación de uniones aduaneras. Sin embargo, el apoyo del Banco a estos últimos debiera ser condicionado a que los países avancen efectivamente en la implementación de sus objetivos declarados. Alternativamente, otras opciones menos ambiciosas como áreas de libre comercio deberían ser promovidas.

El desarrollo de la infraestructura regional permite mejorar la productividad de las actividades económicas y expandir su efecto social. El Banco proveerá o movilizará financiamiento y asistencia técnica para proyectos de infraestructura nacional que promuevan el desarrollo dentro de un marco de integración e infraestructura regional, incluyendo estudios de factibilidad, la evaluación de los impactos sociales y ambientales de las obras, procuran-

do maximizar los beneficios conjuntos, la modernización y articulación de marcos regulatorios y la promoción del desarrollo integrado de fronteras.

El Banco promoverá *fortalecimiento institucional* con el objetivo de establecer reglas e instituciones necesarias para acuerdos de integración viables y económicamente ventajosos. En esta área se priorizarán las siguientes acciones: el fortalecimiento de las instituciones que implementan y monitorean acuerdos; el establecimiento de mecanismos adecuados de solución de disputas; la preparación de las instituciones nacionales para enfrentar impactos negativos de la transición al libre comercio; el fomento de agencias e instrumentos de crédito para la exportación; la modernización procedimientos y armonización de normas; la adecuación de sistemas tributarios; el intercambio de información y armonización de medidas de política entre los países; acuerdos para evitar “guerras fiscales” al atraer IED; y opciones para la cooperación macroeconómica y eventualmente la integración monetaria.

Apoyar la cooperación para la creación de bienes públicos regionales en áreas que promuevan la actividad económica y que aprovechen externalidades. Las acciones se focalizarán en

áreas como el establecimiento de códigos y reglas regionales; el mejoramiento y armonización de la regulación y supervisión financiera; la movilidad laboral; la promoción de la cooperación para el desarrollo socioeconómico de comunidades fronterizas; la cooperación horizontal de alto nivel para promover instituciones y políticas de desarrollo económico; y la coordinación de países receptores y donantes.

El carácter transversal del tema ambiental también tiene connotaciones relevantes e importantes en el contexto de la integración regional, que se destacan con detalle en la Estrategia de Medio Ambiente. La dimensión ambiental se incluye en los ámbitos prioritarios para la integración regional sin limitarse exclusivamente a la mitigación de los impactos ambientales negativos, sino que comprende también la generación de oportunidades basadas en bienes y servicios ambientales de alto valor que se generan en un contexto regional y transfronterizo. Los aspectos de integración regional prioritarios para el respaldo del Banco desde una perspectiva ambiental son el fortalecimiento de instituciones regionales relacionadas con el medio ambiente; la gestión de los bienes públicos y servicios ambientales regionales; y la calidad ambiental de las iniciativas de infraestructura regional.



OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

La Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable es una estrategia marco que define principios generales para encauzar las diferentes áreas de acción prioritaria que apoya el Banco. En este sentido, la implementación efectiva de esta estrategia se da a través de la puesta en práctica de los planes de acción de cada una de las estrategias de las cuatro áreas prioritarias: Competitividad, Modernización del Estado, Desarrollo Social, e Integración Regional, así como en acciones que se definen en la Estrategia de Medio Ambiente, que tiene un carácter transversal. Como se menciona anteriormente, en conjunto éstas apuntan a lograr los aspectos determinantes y prioritarios de crecimiento económico sustentable. Las opciones para los servicios del Banco están dadas en el marco de la organización integral del Grupo BID, que incluye: el Banco en su área de acción pública y privada; y la coordinación con la Corporación Interamericana de Inversión (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

En este contexto, el Grupo BID cuenta con un conjunto de instrumentos financieros para contribuir al crecimiento económico sustentable en la región, incluyendo los préstamos de inversión, préstamos sectoriales, préstamos de emergencia, diversas modalidades de operación con el sector privado (préstamos, garantías, inversiones de capital, etc.), el programa de empresariado social, los instrumentos flexibles de préstamo, y mecanismos de financiamiento de cooperación técnica (reembolsable y no reembolsable). Complementariamente, también el Grupo BID dispone de servicios no financieros de asistencia técnica y apoyo al

diagnóstico por áreas y al diseño e implementación de estrategias, diálogos de política; talleres, foros, seminarios, y conferencias; actividades de investigación; y generación y difusión de información, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

El Grupo BID, sobre la base de los instrumentos con los que cuenta, ofrecerá apoyo para responder mejor los desafíos y demandas que surgen de la región. No obstante, es imprescindible definir un marco programático que integre y establezca prioridades en su accionar. Para que la diversidad de instrumentos y servicios con los que cuenta responda a los objetivos de crecimiento económico sustentable y desarrollo sectorial, es preciso que estos instrumentos sean integrados a través de los procesos de programación en los países 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. La integración implica coordinar la secuencia de reformas y operaciones en áreas y sectores a cargo de diferentes departamentos, para llegar eventualmente a la formulación de paquetes de programas, proyectos y actividades por país, que se autorefuercen y complementen. Es importante resaltar que las actividades que se describen a continuación se realizarán en estrecha coordinación con otras instituciones nacionales y multilaterales de desarrollo y el sector privado, para evitar duplicar esfuerzos y aprovechar las sinergias de las intervenciones complementarias. El nivel de coordinación de estas medidas puede influir en el resultado en materia de crecimiento.

A fin de potenciar la efectividad de la contribución del Banco es necesario, en el marco de las Estrategias de País, identificar las prioridades de programación y las acciones para garantizar la calidad del diseño de los proyectos y fundamentalmente la ejecución exitosa de los mismos. Las guías para la Estrategia de País aprobadas por el Directorio (GN-2020) definen el marco operativo adecuado para la instrumentación de acciones a nivel de país, consistente con el mandato de la Estrategia Institucional (GN-2077). En este sentido, es fundamental que al nivel de cada país se formule el marco estratégico siguiendo las guías aprobadas 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 a estas acciones clave en las áreas de investigación y análisis, identificación de buenas prácticas, y difusión de conocimientos.

Actividades de programación del Banco. Al nivel de programación, el Banco se ha apoyado en instrumentos de diálogo que han dado respuesta rápida a las demandas de los gobiernos. No obstante, en línea con el documento GN-2020, se requiere un marco de programación más estratégico, basado en diagnósticos sectoriales, involucrando a una gama amplia de actores y coordinación estrecha de todas las fuentes de financiamiento disponibles. En este sentido, el Banco reforzará la temática del crecimiento económico sustentable en los documentos y acciones claves que guían sus actividades de programación en los países prestatarios: diagnósticos sectoriales por país, documentos de diálogo, reuniones de diálogo de políticas (encerronas), Estrategias de País y sus actualizaciones, programas de trabajo y revisiones de cartera. Las divisiones de país, con la colaboración de las divisiones funcionales, los departamentos centrales y las representaciones, enfatizarán en sus diálogos con las

autoridades nacionales el fortalecimiento de las acciones para lograr el crecimiento económico sustentable. El Banco buscará convertir a la Estrategia de País en el punto focal de la implementación de la estrategia, alimentada por los insumos que provean los diagnósticos sectoriales por país; y el análisis y estudios de investigación relevantes para la toma de decisiones.

El diálogo y la Estrategia de País como punto focal de la estrategia. Para poder pasar de un simple acuerdo del programa de préstamos, a la elaboración de una estrategia coherente, es preciso centrarse en el diálogo y Estrategia del País, y acordar selectivamente con los países las líneas de acción que basadas en la elaboración, en forma conjunta, de un diagnóstico integrado por sector, permitan definir las prioridades específicas y la secuencia de acciones del Banco. Para ello es imprescindible, en primer lugar, disponer de instrumentos de cooperación técnica ágiles y oportunos para proveer un apoyo adecuado, empezando por el apoyo a diagnósticos integrales por área que identifiquen los sectores y problemas prioritarios para la acción del Banco y la sostenibilidad de los programas. En segundo lugar, es preciso organizar y priorizar las operaciones de préstamo para inversión de todas las facilidades, con garantía o sin garantía soberana — Banco (PRI y Departamentos Regionales), FOMIN, CII— de tal forma que se reciba una señal clara de cuáles son las prioridades de la estrategia acordada y del compromiso del Banco con su implementación.

El análisis de las principales barreras al desarrollo económico sustentable en las Estrategias de País tomará en cuenta la estrecha relación entre el crecimiento económico sustentable y el cumplimiento de los ODM. Las Estrategias de País tomarán en cuenta las brechas existentes para el cumplimiento de los distintos ODM y los recursos necesarios para alcanzarlos. Así mismo, las Estrategias de País buscarán promover acciones para lograr niveles de crecimiento consistentes con el cumplimiento de los ODM. Aprovechando las

sinergias de la doble causalidad entre los ODM y el crecimiento, se pondrá énfasis en acciones que permitan el mayor avance simultáneo de ambas metas. Es importante resaltar que para apoyar el cumplimiento y monitorear el avance en los ODM, tanto al nivel regional como nacional, el Banco establecerá alianzas estratégicas con las otras instituciones donantes, tanto multilaterales como bilaterales, que exploten las ventajas comparativas de cada una de las instituciones

Diagnósticos sectoriales por país. El Banco analizará, en los países miembros prestatarios, las principales barreras al crecimiento económico sustentable, desde la dimensión sectorial. En el pasado, los diagnósticos que han apoyado los documentos de programación han sido predominantemente de carácter general, con referencias sectoriales poco integradas entre sí. Es indispensable que los diagnósticos sectoriales sean coordinados e integrados. El diagnóstico por país estará basado en una serie de estudios sectoriales (realizados por el país, el Banco u otras instituciones) enfocados a establecer las prioridades de acción del Banco y servirá como insumo básico para la incorporación plena de la temática del crecimiento económico sustentable al proceso de programación. El alcance del diagnóstico cubriría el espectro de problemas o desafíos y contaría con la participación activa de los diferentes actores involucrados en el sector, tanto en el país como en el Banco.

Diseño de proyectos y programas. El Banco debe apoyar acciones destinadas a mejorar e incentivar la calidad en la formulación de los proyectos y programas. Esto requiere identificar e implementar un conjunto de incentivos que promuevan un trabajo más sistemático en relación con: el acceso a recursos de financiamiento en forma oportuna y adecuada para el diseño de proyectos; la incorporación sistemática de lecciones aprendidas y la disseminación de información y mejores prácticas; la coordinación/integración de temas horizontales

entre divisiones operacionales y departamentos, al nivel de Banco, así como con organismos de financiamiento bilateral y multilateral.

Acceso a recursos financieros de cooperación técnica para el diseño de proyectos. En la actualidad, los equipos de proyecto y contrapartes técnicas en los países no siempre cuentan con recursos suficientes para el diseño de proyectos, ya sea en cuanto niveles de montos adecuados, el tiempo oportuno para su uso o las restricciones de alcance y enfoque que tiene la asistencia técnica, según el fondo fiduciario de cooperación técnica que las respalde. Es importante, como parte de la implementación de las estrategias de áreas prioritarias y las estrategias de país, identificar procesos que reduzcan los costos de transacción en el uso de estos recursos y aumente la flexibilidad de la asistencia técnica.

Coordinación/integración de temas horizontales. Es imprescindible mejorar la coordinación entre organismos de financiamiento (bilateral/multilateral), así como al interior del Banco entre divisiones y departamentos, especialmente en áreas transversales críticas, como es el desarrollo rural, la modernización del estado y los procesos de descentralización, el manejo de fondos de desarrollo local, y la gestión ambiental, a fin de evitar duplicación de esfuerzo y dar señales contradictorias sobre los procesos de desarrollo. Esto requiere establecer un mecanismo de incentivos que promueva, premie y garantice la coordinación e integración de esfuerzos en el diseño de los proyectos.

Ejecución de operaciones y programas. El Banco influye directamente en el logro de metas y objetivos de desarrollo, por lo cual este aspecto del ciclo de proyectos y programas del Banco es de suma importancia. Los proyectos del Banco han evolucionado hacia programas complejos de reformas, los cuales requieren que, al nivel de país, los ejecutores y las Representaciones del Banco cuenten con los instrumentos técnicos, profesionales y

financieros para acompañar estos procesos de reforma. Entre estos instrumentos, debe considerarse: el acceso ágil y oportuno a asistencia técnica en el terreno durante la ejecución de programas; la formalización de auditorías operativas anuales o durante la ejecución de los programas (complementando las financieras) de carácter técnico (institucional, ambiental, económico); el monitoreo de indicadores claves de resultado e impacto; la sistematización de lecciones aprendidas y retroalimentación a nuevos proyectos; y la capacitación de profesionales acorde con las demandas que imponen los nuevos proyectos.

En el ámbito de la ejecución de proyectos y programas, el acceso ágil y oportuno a recursos de asistencia técnica para apoyar la consolidación de programas y reformas sectoriales, es también muy importante como instrumento para proporcionar un apoyo continuo y oportuno a la implantación y consolidación de procesos complejos, como por ejemplo los marcos reguladores e institucionales, la ejecución de estudios de áreas prioritarias, el desarrollo de nuevos mercados, la armonización de marcos legales, la ejecución de grandes proyectos de inversión, el apoyo al desarrollo de los mercados de capitales locales, la evaluación y divulgación de los impactos de las reformas, y el monitoreo ambiental. Si bien los proyectos en su diseño incorporan de alguna forma estos aspectos como parte del financiamiento de los países, es importante que los especialistas encargados de la ejecución en las representaciones del Banco tengan la flexibilidad y facilidad de acceso a este tipo de recursos.

Apoyo al monitoreo y la evaluación de estrategias, políticas y programas. Tal como se estableció en la reciente Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey, la medición y seguimiento de la efectividad de las acciones en favor del desarrollo requiere una atención especial. Para ello es necesario establecer mecanismos de seguimiento a los avances en la implementación de los programas y acciones del Banco, mediante

la incorporación de sistemas de indicadores, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y metas de desarrollo. El apoyo decidido del Banco para el desarrollo de capacidades de monitoreo y evaluación con elementos participativos es crucial para poder mejorar, modificar y adaptar las políticas de promoción del crecimiento sobre la base de lecciones aprendidas.

Investigación y análisis. La teoría económica del crecimiento y el desarrollo es un campo en permanente innovación. El Banco debe estar a la vanguardia en la generación y disseminación de conocimientos al respecto. En particular, sus políticas y programas para asegurar crecimiento económico sustentable deben diseñarse y actualizarse periódicamente. Los temas cruciales en la agenda de investigación incluirán, entre otros: la economía política del crecimiento y el desarrollo; la secuencia y dinámica de los procesos de reformas, regulación y cambio institucional; la gobernabilidad y los procesos de modernización del estado; los determinantes de la equidad y el desarrollo social; la sostenibilidad de las reformas sectoriales; los factores de competitividad; el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales; y los factores de sustentabilidad ambiental.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas en políticas, programas y proyectos. Esta es un área vital para la formulación de políticas, programas y proyectos, por lo cual el Banco debe fortalecer su papel en la identificación y difusión de buenas prácticas para el diseño e implementación de programas y políticas de promoción del crecimiento económico sustentable, con el fin de que los esfuerzos exitosos en la región sean replicados cuando sea oportuno y relevante.

Diálogos y difusión de conocimientos: conferencias, foros, redes, seminarios y talleres. Una de las ventajas del Banco es su capacidad para promover y mantener agendas de largo plazo

en la región especialmente en el contexto de los cambios de gobierno originados por la alternancia del poder. El Banco continuará promoviendo y facilitando los procesos de diálogo y construcción de consensos en torno a las políticas adecuadas para lograr el crecimiento económico sustentable. Para ello el Banco utilizará los siguientes instrumentos: la organización de diálogos regionales de política entre funcionarios públicos de alto nivel; y seminarios y conferencias regionales en temas vinculados directamente con las políticas relevantes.

Plan de acción. La implementación de la estrategia de crecimiento económico sustentable requiere de un conjunto de acciones que fortalezcan los vínculos entre ésta, los ejercicios de programación y el ciclo de proyectos del Banco. Como se mencionó anteriormente, esta estrategia se instrumentará a través de los planes de acción de las estrategias de áreas prioritarias y en el seguimiento de los indicadores que cada una de ellas define en forma más detallada. Dentro de las líneas de acción prioritarias, hay una serie de elementos para poner en marcha e implementar la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, que incluyen los siguientes:

- La realización de diagnósticos sectoriales y por país, evaluando en forma integrada los determinantes del crecimiento económico sustentable, e identificando los cuellos de botella y las oportunidades de competitividad y de crecimiento ambientalmente sustentable.
- La realización de ejercicios de preprogramación y programación basados en estudios y diagnósticos por área, así como en encerronas y eventos de diálogo con el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil en general.
- La realización de eventos conjuntos de coordinación con instituciones multilaterales y bilaterales, para apoyar a los países en el logro de las metas de crecimiento económico sustentable, tomando en cuenta

el marco de los ODMs y, en particular, las metas de sustentabilidad ambiental.

- El refuerzo de la coordinación inter- e intra-departamental del Grupo BID a fin de lograr una adecuada armonización y utilización de instrumentos y ventanillas de préstamo orientadas al objetivo de crecimiento económico sustentable. La administración promoverá acciones que incentiven la coordinación de esfuerzos en función del logro de metas por sector y las que definan las estrategias de país.
- La sistematización de procesos de lecciones aprendidas en las etapas de diseño y ejecución de programas, a fin de introducir en forma oportuna las mejores prácticas para lograr resultados de calidad en las operaciones del Banco.
- La formación de capacidades al nivel de país y del Banco para la evaluación del impacto en el crecimiento económico sustentable de proyectos del Banco en las áreas prioritarias señaladas en esta estrategia.
- La creación e implementación de un mecanismo de incentivo interno que promueva, premie y garantice la coordinación e integración de esfuerzos entre los departamentos y divisiones del Banco en el diseño de los proyectos en áreas transversales críticas para el crecimiento económico sustentable.
- La creación de un Banco de Conocimiento para el Crecimiento Económico Sustentable que integre y consolide las bases de datos y las lecciones aprendidas y buenas prácticas de proyectos y políticas en crecimiento económico sustentable, incluyendo LERN y la sección de Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas del sitio de Internet de SDS.

El plan integral de implementación del conjunto de estrategias sectoriales incluye los esfuerzos requeridos para implementar el objetivo de crecimiento económico sustentable, así como un cronograma de implementación de las acciones.

MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO • • • •



El apoyo decidido del Banco para el desarrollo de capacidades de monitoreo y evaluación es crucial para poder mejorar, modificar y adaptar políticas y programas sobre la base de lecciones aprendidas. Se deben incorporar evaluaciones de proyectos representativos de las distintas áreas prioritarias de acción del Banco en conjunto con los países, por lo cual, los proyectos deben incorporar en su diseño los elementos necesarios para permitir una evaluación de resultados e impactos.

La estrategia requiere una orientación hacia resultados, lo cual significa 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 (por ejemplo, consolidación de cada fase del ciclo de proyecto; programación y diseño de proyectos con atención a metas; y ejecución enfocada a obtención de resultados). La estrategia aboga por la medición apropiada y oportuna de los avances en el logro de las metas de crecimiento económico sustentable a través de las diferentes áreas prioritarias de acción del Banco.

El monitoreo de la implementación de la Estrategia se realizarán, en principio, a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto. El monitoreo de la estrategia utilizará estos indicadores y se complementará con análisis de expertos y miembros de centros académicos. Para aumentar la capacidad de evaluación de las acciones en favor del crecimiento económico sustentable, el Banco continuará con los esfuerzos para desarrollar metodologías de evaluación de la eficacia de proyectos y programas específicos y para

incorporar dichas metodologías en el diseño de los proyectos y programas. La evaluación ex-post es difícil de realizar si no se han incorporado desde el comienzo de los proyectos los mecanismos para generar la información necesaria para la evaluación.

Indicadores de producto: En este nivel se busca medir la contribución del Banco a la estrategia general de crecimiento sustentable. Para cada país las prioridades quedarán reflejadas en las Estrategias de País, donde se propondrán las actividades e intervenciones específicas aplicables dependiendo de los diferentes escenarios en los países con base en los diagnósticos y estudios sectoriales. El seguimiento debe formar parte de los documentos periódicos de revisión de la ejecución de la cartera del Banco, y basarse en los indicadores propuestos en las Estrategias de País. En particular, se propone, antes del año 2005, incorporar en las estrategias de país acciones integrales para lograr el crecimiento económico sustentable, las cuales deberán basarse en diagnósticos integrales por sector.

Indicadores de resultado: Resumen de resultados de las operaciones financieras, y resumen de resultados de los productos no financieros por área prioritaria, en el sentido de cómo las acciones dentro de estas áreas han contribuido a impulsar el crecimiento económico sustentable. Durante la elaboración de los proyectos, se incluirán indicadores de resultados que ayuden a efectuar el seguimiento en las áreas prioritarias.

Indicadores de impacto. En este nivel se buscará medir el progreso deseado de la estrategia,

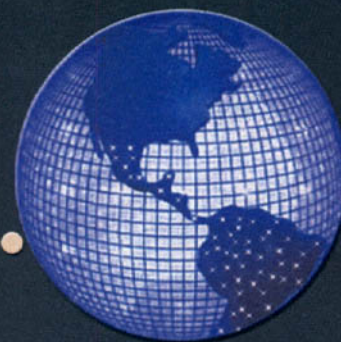
esto es el crecimiento económico sustentable en los países miembros prestatarios. Se revisarán indicadores de estabilidad y crecimiento macroeconómico, incluyendo la tasa de crecimiento real del PIB, PIB per cápita, tasa de inflación, saldo fiscal (déficit superávit), balanza de pagos, niveles de ahorro e inversión. Asimismo, desde el contexto de la sustentabilidad ambiental, se dará especial atención a indicadores como el PIB ajustado por costos ambientales, el ahorro doméstico genuino, e indicadores específicos sobre calidad ambiental y estado de los recursos naturales. Paralelamente, se hará un seguimiento de indicadores claves de las estrategias de áreas prioritarias.

Cabe destacar que las metas de desarrollo del milenio, acordadas en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, incluyen el logro de varios objetivos, entre otros, incorporar los principios de desarrollo sustentable en las políticas y programas de país y revertir la pérdida de recursos naturales. La naturaleza y metodología específicas de los indicadores de desempeño ambiental y de sostenibilidad de los recursos naturales se determinan en el marco de la Estrategia de Medio Ambiente, tomando en cuenta las metas de desarrollo del milenio y la Cumbre

Mundial sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo en septiembre de 2002.

Hay que advertir sobre la dificultad intrínseca que entraña el monitoreo, ya que las condiciones de crecimiento económico de un determinado país dependen de un conjunto de factores que van más allá del impacto de la acción del Banco a través de los varios proyectos de inversión en las diversas áreas prioritarias. Dada la importancia de estos factores exógenos, que con frecuencia tienen un efecto predominante, puede ser difícil atribuir a los proyectos y otras actividades del Banco los cambios observados en la situación de los campos de acción a los que esta estrategia se refiere. No obstante estas limitaciones, los indicadores de impacto se consideran esenciales para ayudar a los países y a las agencias de cooperación internacional a dar seguimiento al progreso de los países de la región.

La implementación de esta estrategia dependerá de las prioridades que establezcan los países, las circunstancias que los mismos enfrenten y los recursos disponibles. Una evaluación de la implementación de la estrategia, que distinga entre los ámbitos de acción que son responsabilidad del Banco y los que son responsabilidad de los países, será realizada al cabo de cinco años de su vigencia.



Resumen de áreas de acción

Cuadro 1: Crecimiento Económico Sustentable

Apoyo para la estabilidad macroeconómica

Fortalecimiento sistemas tributarios
Mejoramiento instituciones presupuestarias
Fortalecimiento instituciones fiscales de los niveles subnacionales
Acceso a liquidez internacional en períodos de crisis

Competitividad

Acceso a recursos financieros
Uso eficiente de los recursos humanos: Capacitación, legislación e intermediación laboral
Mejora en la entrega de servicios de infraestructura
Asimilación y desarrollo de nuevas tecnologías
Cooperación entre el sector público y privado para la competitividad
Disponibilidad y calidad del capital natural

Desarrollo Social

Reformas en educación, salud y vivienda
Desarrollo del capital humano por medio del enfoque de ciclo de vida
Desarrollo del capital social
Promoción del desarrollo en áreas locales
Medio ambiente y desarrollo social

Modernización del Estado

Consolidación del sistema democrático
Fortalecimiento del Estado de Derecho
Fortalecimiento de la relación entre Estado, Mercado y Sociedad
Modernización de la gestión pública
Gobernabilidad ambiental

Integración regional

Ampliación de mercados
Desarrollo de la infraestructura regional
Fortalecimiento de instituciones que respalden acuerdos de integración
Cooperación en la creación de bienes públicos regionales
Medio ambiente e integración

Página en blanco a propósito

**REDUCCIÓN
DE LA POBREZA
Y PROMOCIÓN DE
LA EQUIDAD SOCIAL**

Este capítulo fue preparado en SDS/POV por Gustavo Yamada (Coordinador del equipo), Omar Arias y César Bouillon como parte de un equipo dirigido por Carlos M. Jarque (Gerente, SDS), la asistencia de María Lourdes Gallardo, Aura Oradei, Luis Tejerina y José Montes (SDS/POV), contribuciones de Carlos Herrán (RE1/SO1), Charles Richter (RE2/OD3), Amanda Glassman (RE3/SO3), Eduardo Lora (RES), Fernando Quevedo (INT/ITD), Mayra Buvinic (SDS/SOC), Edmundo Jarquín (SDS/SGC), Anne Deruytere (SDS/IND), Gabriela Vega (SDS/WID), Ruben Echeverría (SDS/RUR), Ricardo Quiroga (SDS/ENV), Luis Fierro (SDS/SDS), Nathalie Pazmiño (SDS/SDS), Paz Castillo-Ruiz y Tito Velasco (SDS/POV), sugerencias de otros funcionarios del Banco y diversos grupos de consulta compuestos por representantes de gobiernos, sector académico y la sociedad civil a nivel nacional y regional, y comentarios recibidos a través de la página de Internet del Banco. Los autores agradecen la participación de Nora Lustig en la etapa inicial de elaboración del documento.

OBJETIVO • • • •



El Banco ha mantenido un firme compromiso con la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social en América Latina y el Caribe, tal como lo reflejan las varias Reposiciones de Recursos de la institución. Consistente con estas prioridades, en el marco de la estrategia institucional se señala a la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social y al crecimiento económico sustentable, como los dos objetivos fundamentales del Banco. La estrategia institucional señala además que el Banco debe realizar una acción transversal en cuatro áreas sectoriales prioritarias —competitividad, desarrollo social, modernización del Estado e integración regional— para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población de la región, poniendo un énfasis especial en aquella que vive en situación de pobreza.

Recientemente, los Jefes de Estado de la región se han comprometido a realizar esfuerzos adicionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular la meta de reducir a la mitad la proporción de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema para el año 2015 respecto a los niveles de 1990. En materia de equidad social, se deben reducir las grandes disparidades en los ingresos, en los activos (incluyendo el capital humano) y en múltiples aspectos del bienestar que constituyen un obstáculo para el desarrollo económico y social de la región.

El objetivo de la presente estrategia es impulsar un mayor avance en la reducción de la pobreza, a través de la atención a las causas que la originan, promoviendo la inclusión

y una mayor equidad social como elementos esenciales del desarrollo. La estrategia parte de la consideración de desarrollos recientes en la región y de lecciones aprendidas en el combate a la pobreza y la inequidad social. Este documento actualiza la anterior Estrategia de Reducción de la Pobreza (GN-1894-3), aprobada en 1997.

La estrategia adopta una visión multidimensional de la pobreza que comprende varios aspectos interrelacionados del bienestar: un nivel de ingreso y activos insuficiente para cubrir las necesidades básicas, bajo desarrollo humano, incapacidad para evitar y enfrentar choques adversos que impactan negativamente en el ingreso o los activos, vulnerabilidad frente a problemas sociales, y restricciones para participar económica, política y socialmente en igualdad de condiciones. Una estrategia integral de reducción de la pobreza requiere de acciones específicas en todos estos ámbitos. Asimismo, requiere considerar de manera explícita la sustentabilidad del medio ambiente.

Esta estrategia propone una serie de acciones prioritarias para guiar las actividades y servicios del Grupo BID en este campo sobre la base de un diagnóstico y lecciones aprendidas acerca de políticas y programas efectivos para el combate a la pobreza y la promoción de la equidad social. El conjunto de actividades financieras y no financieras del Banco, en especial aquellas enmarcadas en las cuatro áreas sectoriales prioritarias de la estrategia institucional, deberá contribuir de manera efectiva a que los países de la región alcancen los objetivos de reducción de la pobreza y promoción de la equidad

social. La estrategia propone además lineamientos y acciones para su implementación e incluye indicadores para dar seguimiento al progreso en este campo.



Las cifras más recientes confirman que aunque América Latina y el Caribe logró reducir la pobreza en términos relativos en los años noventa, el progreso fue limitado. Medida por el porcentaje de personas con ingresos inferiores a \$2 por día en términos de paridad de poder de compra, la pobreza afecta todavía a principios del siglo XXI a más de un tercio de la población de la región, alrededor de 180 millones de habitantes.¹ En promedio, el ingreso de estas personas es 45% inferior a la línea de la pobreza. Las incidencias más altas de la pobreza se ubican en los países de bajos ingresos, tales como los países pobres altamente endeudados (países HIPC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el mayor número de pobres se concentra en los países más grandes y de ingresos medianos. Así, los cinco países más poblados de América Latina y el Caribe concentran alrededor del 70% del número total de personas pobres en la región.

Distintos estudios coinciden en una reducción de un poco más de un 10% en la proporción de pobres con respecto a los niveles de principios de la década de los noventa.² Sin embargo, con el crecimiento poblacional, el número absoluto de pobres no disminuyó durante la década pasada. Además, la incidencia de la pobreza es aún mayor que a principios de la década de los ochenta. Adicionalmente, la evidencia reciente indica que parte de los modestos avances de los noventa se ha revertido como resultado de la desaceleración y las crisis económicas en varios países en los últimos dos años.

La pobreza es más severa en las zonas rurales. La incidencia de la pobreza rural en la

región (59.1%) es más del doble que la pobreza urbana (26.1%). No obstante, debido al acelerado proceso de urbanización y migración rural-urbana ocurrido en las últimas décadas en todo el continente, el número de pobres es similar en las áreas rurales y urbanas (representando el 49.6% y 50.4% del total de la población pobre, respectivamente). La pobreza se concentra en hogares encabezados por empleados en la agricultura y los sectores urbanos de servicios no financieros (35.5% y 29.1% de los pobres de la región respectivamente).

La pobreza en la región está fuertemente asociada con bajos niveles de educación. La incidencia de la pobreza en hogares encabezados por personas que alcanzaron sólo la educación primaria (41.3%) es más de ocho veces mayor que en hogares encabezados por personas con educación superior (5.1%). La pobreza está también asociada a pertenencia a

¹ La estimación se ha realizado sobre la base de encuestas de hogares de la región. La línea de \$2 de ingresos diarios en términos de paridad de poder de compra (PPP) se considera como adecuada para realizar comparaciones de pobreza entre los países de la región, dado su nivel de desarrollo relativo, y tiene como año base 1985. El perfil de la pobreza de la región resumido en los párrafos 2.3 y 2.4 se construye con esta misma línea. Cabe notar que, para efectos del seguimiento de las metas de desarrollo del milenio, se utilizan tanto la línea de \$1 como la de \$2 al día PPP.

² La caracterización de las tendencias de la pobreza es sensible a problemas de índole metodológico. Sin embargo, los estudios recientes que utilizan distintas metodologías coinciden en que la incidencia de la pobreza en la región disminuyó moderadamente en los 1990s.

grupos indígenas y descendencia africana; en países como Brasil, Guatemala y Perú, la incidencia de pobreza entre estos grupos es alrededor del doble que la del resto de la población. Asimismo, la pobreza es mayor entre mujeres jefas de hogares urbanos (30.4%) que entre hombres jefes de hogares urbanos (25.0%). Cabe anotar que estas cifras no consideran la desigualdad de género que podría ocurrir dentro de los hogares.

Varios factores impidieron alcanzar una mayor reducción de la pobreza en la década pasada. Por un lado, las crisis económicas recurrentes y los desastres naturales que afectaron a varios países de la región exacerbaron la situación de pobreza en los mismos, poniendo en evidencia la vulnerabilidad de grandes grupos de la población. Asimismo, el reanudado crecimiento económico tuvo un impacto limitado en la pobreza debido al aumento en la desigualdad salarial y de los ingresos en varios países que se asocia al cambio tecnológico sesgado hacia una mayor demanda por mano de obra calificada y a los impactos transitorios de la liberalización comercial y financiera. La desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, aumentó o permaneció constante en la mayoría de los países de la región entre 1990 y 1999. Por otro lado, no se ha avanzado lo suficiente en las reformas para lograr una recaudación tributaria más efectiva y una mejor gestión del gasto público social. En particular, aunque en la mayoría de los países se registró un aumento de este gasto, su eficacia continuó siendo limitada por insuficiencias en su monto, en la focalización de programas y, en algunos casos, ineficiencias en su distribución y uso.

Los países de la región están entre los más desiguales del mundo. A finales de la década, el 20% más rico de la población recibía alrededor del 60% del ingreso mientras que el 20% más pobre recibía sólo alrededor del 3%. En la mayoría de países la desigualdad supera los niveles esperados correspondientes a sus niveles de ingreso per cápita. Esto obedece

principalmente a que, a pesar de los importantes cambios políticos e institucionales de las últimas décadas, aún persisten grandes disparidades en la distribución de activos entre la población de altos y bajos ingresos, distintos grupos étnicos, hombres y mujeres, las zonas rurales y urbanas y/o entre regiones más avanzadas y las más rezagadas. En particular, si bien las desigualdades en la propiedad y acceso a la tierra y el crédito son importantes, varios estudios muestran que una parte muy significativa de la desigualdad del ingreso se debe a las grandes diferencias en el nivel y calidad del capital humano y en sus retornos, así como a las brechas en remuneración asociadas al género y etnia.

Cabe enfatizar que la insuficiencia y disparidad de ingresos no son las únicas características que definen la pobreza y la desigualdad. En tal sentido, el indicador de pobreza de ingresos no captura los importantes avances alcanzados por los países de la región en otras esferas del bienestar. En particular, los indicadores del desarrollo humano de la región han mejorado significativamente. La mortalidad infantil ha registrado una de las mayores caídas entre los países en desarrollo y el número promedio de años de educación ha aumentado. También, como parte de los procesos de urbanización creciente, la cobertura en la provisión de servicios básicos ha mejorado, permitiendo atender algunas necesidades básicas de la población pobre.

De ahí que la región muestre avances en un número significativo de las metas planteadas por la ONU en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, la región pudiera quedar rezagada en el alcance de la meta de reducción de la pobreza de no tomarse acciones firmes para revertir las tendencias actuales. Según estadísticas preliminares recientes, el nivel de avance de la región en cuanto al cumplimiento de algunas de estas metas es el siguiente:

- *Reducción de 50% en la proporción de población en pobreza extrema entre 1990 y*



2015. La velocidad con que se ha avanzado en el cumplimiento de esta meta durante la década pasada resulta insuficiente. El porcentaje de pobres con ingresos menores a un dólar en paridad de poder de compra (PPP) por día se redujo en aproximadamente un 10% mientras que el porcentaje de pobres con ingresos menores a dos dólares PPP por día disminuyó en alrededor del 13%.

- *Acceso universal a la educación primaria hasta 2015.* El avance en la meta de acceso universal a la educación primaria ha sido adecuado, registrándose un aumento en la tasa de matriculación neta desde 89% en 1990 hasta 97% en 1998. Cabe notar que la reciente Cumbre de las Américas propuso una meta más estricta para 2010 que incorpora elementos de calidad educativa, acceso universal y permanencia en primaria de niños y niñas, y cobertura del 75% para jóvenes en secundaria. Con respecto al avance en esta meta, cerca del 60% de los jóvenes en edad de atender la secundaria en un grupo de países de la región estaban matriculados a fines de los noventa.
- *Igualdad de género en educación primaria y secundaria en 2005.* Esta meta implica consolidar el logro alcanzado en la mayoría de los países de la región, donde a inicios de los noventa habían desaparecido prácticamente las diferencias en la asistencia escolar básica entre niños y niñas. La relación de niñas a niños asistiendo a la educación primaria y secundaria se mantuvo alrededor de 99% entre 1990 y 1998.
- *Reducción de los niveles de mortalidad infantil y en niños menores de 5 años en dos tercios entre 1990 y 2015.* La región ha hecho un progreso relativamente rápido en la reducción de estos indicadores desde 1990. En 2000, la tasa de mortalidad en los niños menores a cinco años de edad se ha reducido a 36.7 por mil nacidos vivos, registrando una reducción de un 26% con relación a 1990. Para el caso

de la mortalidad infantil (niños menores a un año) el nivel cayó en un 30% para ubicarse en 29 por mil nacidos vivos al final de la década.

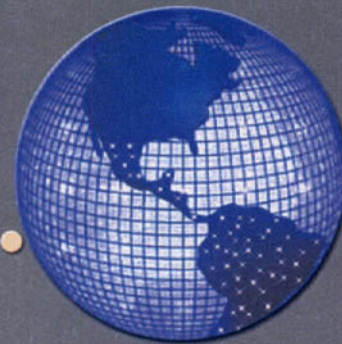
- *Reducción en la mortalidad materna en tres cuartos entre 1990 y 2015.* Desafortunadamente, no existen cifras suficientemente confiables sobre la mortalidad materna. Las cifras disponibles para los últimos cinco años sugieren que el avance relativo que se habría logrado en la región a principios de la década de los 90 se habría estancado. Sin embargo, debido a que existe una tendencia hacia el aumento de la cobertura de los programas de salud reproductiva, de consultas prenatales y de la proporción de nacimientos atendidos por personal de salud calificado, es posible vislumbrar mejoras siempre y cuando se atiendan los principales factores de riesgo relacionados a la mortalidad materna.
- *Detenimiento y reversión de la propagación del VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades importantes para 2015.* En los últimos cuatro años se habría estabilizado la tasa de prevalencia de adultos entre 15 y 49 años infectados con VIH/SIDA en América Latina entre 0.5% y 1%. Sin embargo, dicha tasa para la zona del Caribe bordea el 2%. En general, la epidemia del VIH es mayor entre los hombres, aunque la tasa de infección entre las mujeres se está incrementando rápidamente. En otras epidemias, como es el caso de la malaria y el dengue, se habrían registrado algunos avances a lo largo de la década de los noventa, aunque siguen teniendo niveles preocupantes en algunas zonas geográficas.
- *Aseguramiento de la sostenibilidad ambiental.* Este objetivo así como la alianza global para el desarrollo todavía están sujetos a una definición internacional más concreta de metas cuantitativas e indicadores de medición. Entre los temas tratados en la última Cumbre de Desarrollo

Sostenible en Johannesburgo, se destacó que han habido avances importantes en la región en términos de acceso a agua potable y saneamiento y que el porcentaje de la población que carece de estos servicios básicos se redujo en aproximadamente una quinta parte entre 1990 y 2000. No obstante, en otros ámbitos los resultados fueron menos alentadores, por ejemplo, durante la década pasada catorce países de la región se situaron entre los cuarenta países con tasas de deforestación más rápidas en el mundo.

Es importante recalcar que estos indicadores promedio al nivel de país en la región esconden las grandes disparidades en los activos (incluyendo el capital humano), indicadores sociales y calidad de vida que existen entre países de distinto nivel de desarrollo en la región y, sobre todo, al interior de las naciones. Así, la escolaridad promedio para el 20% más pobre es tan sólo 4 años, mientras que para el 20% más rico es 10 años. Las tasas de asistencia escolar son generalmente más bajas para los niños de familias indígenas y afrodescendientes en la escuela primaria, mientras que los jóvenes de estas familias registran niveles de repetición y deserción más elevados. Las brechas de género son también signi-

ficativas sobre todo con relación a derechos de propiedad sobre activos familiares. Las tasas de mortalidad y desnutrición infantil en las zonas más pobres y en los grupos de bajos ingresos suelen también ser significativamente mayores que en las regiones y los grupos más prósperos. En los países en que se dispone de información, la prevalencia de desnutrición en los niños y niñas en el quintil más pobre es más de tres veces mayor que en el quintil más rico. Las tasas de mortalidad de niños menores de 5 años suelen ser también mayores en las zonas rurales que en las urbanas. La cobertura incompleta de agua potable también afecta primordialmente a la población más pobre.

Estas grandes brechas constituyen un obstáculo para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico y social de la región. Como se discute más adelante, la persistente desigualdad en la región no sólo limita la posibilidad de reducir la pobreza con el crecimiento económico obtenido sino que además limita el crecimiento potencial de los países. De ahí que las metas de desarrollo económico y social para la región deban tener también objetivos específicos para la población más pobre y para los grupos excluidos y las zonas geográficas rezagadas.



Una estrategia integral contra la pobreza requiere de un conjunto coherente de acciones en los ámbitos económicos, sociales y políticos que aseguren que los beneficios del crecimiento lleguen a la población en situación de pobreza.

La eficacia con que el crecimiento reduce la pobreza depende particularmente del nivel inicial de desigualdad y del patrón de crecimiento. Dado que muchos de los países de la región están entre los más desiguales del mundo, la región requiere un esfuerzo de crecimiento considerable para alcanzar reducciones significativas en la pobreza. Aún si el crecimiento ocurriera sin cambios en la distribución del ingreso, la región precisaría un crecimiento anual promedio del ingreso por habitante de por lo menos 4.0%, más del doble del promedio registrado durante la pasada década, para alcanzar en el año 2015 la meta de reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a \$1 y \$2 por día en términos de paridad de compra. Los países con alta incidencia de pobreza requieren un crecimiento aun mayor. Así, Centroamérica tendría que crecer, en términos per cápita, casi tres veces más rápido que el promedio regional obtenido en los noventa para alcanzar la meta.

La evidencia de diversos estudios y la experiencia en el combate a la pobreza señalan que si bien el crecimiento económico sustentable, la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad son ingredientes esenciales para la reducción de la pobreza, éstos no son suficientes. También son necesarias acciones específicas para promover una mayor equidad y aumentar el impacto del crecimiento sobre la pobreza. Para tal fin, la estrategia propone

un conjunto de acciones orientadas simultáneamente a crear oportunidades productivas para los pobres y los grupos excluidos; expandir su acceso a la infraestructura física y social; enfrentar las desigualdades estructurales en la distribución de los activos (especialmente en educación); atender problemas sociales que afectan desproporcionadamente la calidad de vida de los pobres; eliminar las barreras sociales que mantienen en desventaja a grupos étnicos y de mujeres; promover un Estado más eficiente, efectivo, inclusivo y sensible a las necesidades de los pobres y con una mayor rendición de cuentas y reconocimiento de sus derechos humanos; y establecer sistemas comprensivos de protección social. Una gran parte de estas acciones atienden las principales dimensiones de la elevada desigualdad de la región.

Las acciones específicas para mejorar las condiciones de vida de los pobres como las señaladas en el párrafo anterior y las políticas de crecimiento económico sustentable como las que incrementan la productividad y el ingreso per cápita al nivel general no son necesariamente contrapuestas y en muchos casos son complementarias. Como se señala en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, un número creciente de estudios muestran que políticas efectivas y focalizadas de combate a la pobreza y la desigualdad pueden a su vez contribuir al crecimiento. Por ejemplo, atender las restricciones que los pobres enfrentan cuando se conjugan imperfecciones en el comportamiento de los mercados, con la existencia de costos fijos de inversión y una escala mínima para asegurar la rentabilidad, incrementa la capacidad para invertir en capital

físico, humano, natural y social, factores clave para el crecimiento económico. Además, avanzar en el acceso de los pobres a actividades productivas y financieras impulsa la competencia y la eficiencia en la asignación de los recursos motivando el crecimiento. El desarrollo de la infraestructura física y social de los grupos y comunidades excluidas y la eliminación de la discriminación que reduce los retornos a sus inversiones pueden contribuir a aumentar la productividad. La pobreza y la desigualdad también pueden limitar el potencial de crecimiento a través de su relación con los equilibrios sociales y políticos. Los problemas sociales que podrían en algunos casos estar asociados a la pobreza y la desigualdad (tales como el crimen, alcoholismo, drogadicción y violencia) pueden entrapar a la población pobre e inducir altos costos económicos que reducen el potencial de crecimiento. Asimismo, la pobreza en contextos de injusticia social, discriminación, débil reconocimiento y protección de los derechos humanos y falta de canales de participación política, puede llevar a estallidos sociales y falta de seguridad ciudadana que afectan negativamente el crecimiento. Los conflictos distributivos pueden llevar a políticas redistributivas populistas o prácticas ineficientes en el proceso político (sistemas tributarios ineficientes, gasto improductivos, corrupción y/o prebendas) que debilitan los incentivos para la acumulación de capital y conducen a equilibrios subóptimos de inversión. Atender estos aspectos tendría un impacto favorable sobre el crecimiento.

De todo lo anterior se desprende que la falta de atención directa a los problemas de inequidad y exclusión social puede conducir a situaciones no sólo de persistente pobreza y desigualdad, sino también de bajo crecimiento, lo cual indica la doble causalidad.

A la luz de estas consideraciones, se distinguen dos tipos de factores que resultan necesarios para el combate a la pobreza y pro-

moción de la equidad social. Los *requisitos generales* conciernen al marco de crecimiento económico sustentable, estabilidad macroeconómica y gobernabilidad democrática que son elementos esenciales para la reducción sostenida de la pobreza. Los *requisitos específicos* se refieren a las acciones al nivel micro y meso que promueven la equidad social y contribuyen directamente a que los pobres se beneficien y participen del crecimiento en cuanto a generar oportunidades económicas, promover su desarrollo humano, disminuir sus niveles de vulnerabilidad y exposición a problemas sociales, y eliminar su exclusión política y social.

REQUISITOS GENERALES

Crecimiento económico sustentable

Para acelerar el ritmo de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe, es indispensable retomar tasas de crecimiento económico sustentable. El proceso de reforma que tomó ímpetu a principios de la década de los noventa aceleró el crecimiento en diversos países de la región, con distintos grados de éxito. Aunque la profundización del proceso de reforma (reformas de segunda generación) permitiría una aceleración del crecimiento, es también imperativo aumentar la contribución al crecimiento de los grupos de población marginados, conformar un marco de sostenibilidad ambiental del crecimiento y reducir su vulnerabilidad.

Como se señaló anteriormente, el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza depende del patrón de crecimiento y del nivel inicial de desigualdad. Para que los pobres participen y contribuyan más al crecimiento es necesario fortalecer los vínculos directos e indirectos del crecimiento económico con la reducción de la pobreza. Estos incluyen políticas que incrementen el impacto del crecimiento sobre la generación de

empleo para los pobres, y acciones específicas dirigidas a reducir las disparidades en el acceso y la acumulación de activos que enfrentan los pobres y grupos excluidos, así como aumentar los retornos a dichos activos. La evidencia de estudios recientes muestra que el crecimiento tiene un mayor impacto sobre la reducción de la pobreza cuando incluye a las áreas geográficas o sectores que concentran a la población pobre y cuando las condiciones iniciales de educación e infraestructura son más favorables. Esto apunta a la necesidad de un crecimiento que promueva un desarrollo regional más balanceado. Por otra parte, el crecimiento puede contribuir a reducir la pobreza al facilitar, por medio del incremento de recursos fiscales, un aumento del gasto público social focalizado en los pobres, especialmente en programas que aumenten su acumulación de activos y su productividad.

Al mismo tiempo, para la reducción de la pobreza es importante asegurar que el crecimiento económico sea ambientalmente sustentable. Los pobres son afectados desproporcionadamente por la degradación ambiental. El crecimiento de las aglomeraciones urbanas en la región plantea riesgos sanitarios provocados por la contaminación del aire causada por los vehículos y las industrias, la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, la falta de acceso a agua potable y los sistemas inadecuados de saneamiento y de manejo de desechos sólidos. Estos factores se asocian a mayores enfermedades y muerte en las poblaciones pobres e impacta en su calidad de vida. Asimismo, una gran proporción de los pobres en áreas rurales depende de recursos naturales como único activo para su consumo y generación de ingresos lo que con frecuencia los lleva a la sobre explotación generando un proceso de pobreza y degradación ambiental que compromete las posibilidades de desarrollo sustentable. De ahí la importancia de desarrollar formas de manejo del capital natural de manera eco-

nómica y ambientalmente sostenible, introduciendo medidas específicas para evitar la degradación ambiental (Estos temas se desarrollan en detalle en la Estrategia de Medio Ambiente).

Estabilidad macroeconómica

Reducir la volatilidad del crecimiento y la inflación son condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza en la región. Durante los últimos veinte años, las crisis macroeconómicas han sido un fenómeno recurrente en América Latina y el Caribe y, con la excepción de las guerras y los desastres naturales, han sido la causa más importante de los grandes incrementos en la pobreza. Las crisis pueden tener impactos muy severos en la acumulación de capital humano de los hogares, especialmente los más pobres (a través de la disminución de la escolaridad y la nutrición de sus miembros). La inflación también afecta de manera desigual a los pobres, los cuales tienen portafolios financieros pequeños y poco diversificados con un alto porcentaje de efectivo. Los pobres, además, tienen mayor probabilidad de depender de transferencias del Estado, de subsidios o de pensiones que no están ajustadas a la inflación.

En algunos países de la región los altos niveles de volatilidad e inflación que aun persisten se explican en gran parte por la aplicación de políticas fiscales y monetarias insostenibles y por la inestabilidad política. Sin embargo, varios de los países que aplicaron reformas estructurales significativas acompañadas de políticas fiscales y monetarias responsables y sostenibles en el tiempo continuaron siendo víctimas de pronunciadas crisis macroeconómicas, algunas de ellas generadas por contagio financiero. De allí que sean necesarias acciones para disminuir la volatilidad de los flujos de capital hacia las economías emergentes tales como medidas para mejorar la arquitectura financiera internacional en coordinación con otras agencias.

Por otro lado, los países deben adoptar políticas monetarias y fiscales adecuadas y sostenibles en el largo plazo. Estas incluyen: regímenes cambiarios adecuados a la estructura de sus economías, reformas tributarias, esquemas eficaces de gasto público, esquemas de descentralización que aseguren la disciplina fiscal, estándares internacionales de regulación tanto para bancos y empresas financieras como para grandes corporaciones, desarrollo de los mercados domésticos de capitales y acciones para incrementar y diversificar la base exportadora de los países con el objetivo de mejorar la competitividad de la economía y los incentivos a invertir en actividades productivas, y la reducción de la variabilidad de los ingresos fiscales, entre otros (la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable aborda estos temas). Una adecuada gestión macroeconómica tiene que ser consistente con políticas fiscales que le brinden al Estado un nivel de recursos adecuados para adoptar medidas anticíclicas, para apoyar la creación de infraestructura económica y social y luchar de manera efectiva contra la pobreza y la desigualdad.

Gobernabilidad democrática

Cada vez se reconoce más que la consolidación de la estabilidad política y las instituciones públicas, elementos esenciales a lo que ha dado en llamarse gobernabilidad, es indispensable para asegurar un crecimiento sostenido acompañado de reducciones de la pobreza y la desigualdad. Para ello se requiere una armonía y complementariedad de las funciones del Estado, el mercado y la sociedad civil. El Estado debe asumir un papel central en el ordenamiento y funcionamiento de los mercados, de manera que facilite el desarrollo del sector privado como motor de la modernización de las economías y la inserción en la economía global, y debe promover la justicia y equidad social. Por su parte, la sociedad civil debe jugar un papel habilitador, activo y participativo en el proceso de

modernización económica y en la gestión pública.

La gobernabilidad no sólo facilita el crecimiento económico, si no que además empodera a los pobres y contribuye directamente a asegurar que el crecimiento sea amplio y participativo. Aunque existen distintas definiciones del concepto de gobernabilidad, éste incluye entre sus requisitos generales la rendición de cuentas, la transparencia, la aplicación y el respeto por la ley. La vigencia de la gobernabilidad requiere que el Estado cuente con la capacidad para promover, articular y coordinar la participación de todos los actores sociales en procesos democráticos y transparentes de definición de políticas públicas. Los regímenes políticos varían ampliamente tanto en las modalidades por medio de las cuales responden o no al interés público como en las políticas que establecen. Sin embargo, en general, se puede afirmar que las democracias representativas con amplia participación de la población son mejores garantes de la vigencia de la rendición de cuentas, la transparencia y el respeto por la ley, que regímenes alternativos tales como el autoritarismo. La democracia representativa en ese sentido puede contribuir a inclinar el balance en favor de los pobres, además de su contribución general al desarrollo humano. Estos sistemas proveen de mayores oportunidades para que los intereses de los pobres sean representados sistemáticamente en el proceso de formulación de políticas públicas y en su implementación. Por ello, la generalización de democracias representativas en las últimas décadas ha sido un desarrollo importante para la reducción de la pobreza en la región.

Es esencial, asimismo, que la formulación, adopción, ejecución y evaluación de las políticas públicas tengan lugar en un ambiente institucionalmente sólido y que los principios de gobernabilidad indicados se apliquen a procesos sustantivos para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social.



REQUISITOS ESPECÍFICOS

Creación de oportunidades económicas para los pobres

En el limitado impacto de las reformas de mercado en la reducción de la pobreza han influido el acceso restringido de los pobres a importantes mercados (de bienes y servicios y financiero), su insuficiente nivel de activos y el desarrollo regional desbalanceado, en cuanto limitan el potencial de generación de ingresos de los pobres. El insuficiente acceso a activos es también una de las causas más importantes de la mala calidad de vida que experimentan millones de personas pobres en la región, especialmente en el área rural, sin acceso a servicios de agua potable y alcantarillado, electricidad, e infraestructura de transporte. El acelerado desarrollo de la tecnología de la información presenta importantes oportunidades pero también desafíos para la reducción de la pobreza y una mayor equidad en la región.

Con la finalidad de incrementar el acceso de los pobres a los mercados nacionales e internacionales de bienes y servicios, aumentar su productividad y mejorar su calidad de vida es necesario reducir los costos de transporte de y hacia áreas geográficas de difícil acceso, implementar programas para promover el acceso a las redes de comercialización, a las nuevas tecnologías de telecomunicaciones e Internet y al comercio internacional, invertir en infraestructura física básica (caminos, electricidad, agua, saneamiento, canales de riego, etc.), y aumentar los vínculos entre las actividades productivas de los pobres y los sectores dinámicos de la economía.

Para asegurar que la integración comercial internacional brinde oportunidades y beneficios netos directos para la población marginada es necesario garantizar que el acceso a los mercados mundiales y a las inversiones externas considere los factores abundantes en la región (mano de obra) y sea acompañado de un fortalecimiento de la capa-

cidad asociativa y de exportación de los micro y pequeños empresarios y productores rurales así como de apoyos para la población vulnerable afectada temporalmente por pérdidas de empleo.

Esfuerzos para incrementar el acceso de los pobres a los mercados productivos deben incluir también acciones para mejorar los sistemas de regulación, especialmente al nivel micro y en los mercados laborales. Es necesario disminuir las barreras a la formalización y desarrollo de micro y pequeñas empresas y promover la fijación competitiva de precios de servicios básicos como electricidad y agua, entre otros. En el contexto actual posterior a la privatización de muchas empresas y servicios públicos en la región, es necesario asegurar que el acceso a los servicios básicos por parte de los estratos de bajos ingresos no se limite por falta de capacidad de pago.

Aunque la insuficiencia de ingresos para salir de la pobreza obedece fundamentalmente al bajo nivel de capital humano (tema que se analiza en la sección de desarrollo humano) y la falta de activos complementarios (particularmente capital e infraestructura), estudios recientes muestran que ello se debe también a regulaciones laborales que obstaculizan la inserción de trabajadores, particularmente los de poca educación, en empleos de mayor productividad. Para mejorar las condiciones de inserción laboral de estos trabajadores es necesario promover políticas que, de manera simultánea, reduzcan los costos de contratación y despido y aumenten la generación de empleos. Estas políticas deben ser acompañadas por mejoras de los instrumentos de protección social ante el desempleo y por programas de intermediación y capacitación laboral que ayuden a los trabajadores a reemplazarse en los sectores más dinámicos de la economía.

Luego de diez años de reformas, que usualmente han incluido profundas liberalizaciones de los mercados financieros, aun existe el desafío de mejorar el acceso de los pobres a los mercados de ahorro y crédito.

Acciones para mejorar el acceso incluyen, además de programas de microcrédito, el desarrollo de incentivos a las instituciones financieras para diversificar sus carteras de productos y servicios para incluir clientes de bajos ingresos, mejoras en los sistemas de información sobre las garantías y el desarrollo de productos para los pobres con el propósito de reducir su exposición al riesgo. En este contexto es necesario explorar mecanismos alternativos de financiamiento de actividades productivas, como son el apoyo a prácticas tradicionales de arriendo de tierras, trabajo comunitario e intercambio horizontal y vertical de productos y servicios en comunidades indígenas, y el uso de las remesas de emigrantes para la inversión.

Una de las prioridades de acción contra la pobreza debe ser el aumento de la base de activos de la población de menores ingresos. Más del 40% de los pobres rurales tienen nulo o limitado acceso a recursos productivos, incluyendo la tierra, para la generación de ingresos suficientes a través de la producción agrícola propia. Estos activos se pueden aumentar mediante acciones como la mejora de los derechos de propiedad y su uso familiar e individual (especialmente por parte de las mujeres) y/o colectivo (como en el caso de muchas comunidades indígenas o afro-descendientes) y la seguridad jurídica de los bienes raíces, la promoción del acceso a la tierra mediante mecanismos de mercado costo-efectivos tales como programas de reforma agraria sostenibles y el arriendo de tierras, y programas de acceso de los pobres a vivienda e instrumentos de ahorro financieros.

La alta incidencia de la pobreza en zonas rurales requiere un énfasis especial en acciones específicas para elevar las oportunidades de los pobres en el sector rural y promover un desarrollo regional más balanceado. Los pequeños productores representan la mayor parte de los pobres rurales, seguidos por los pobladores sin tierra y los indígenas. Una parte importante de los pequeños productores agrícolas son minifundistas con limitadas

posibilidades de salir de la pobreza a través del desarrollo agropecuario. Consecuentemente, el combate a la pobreza en zonas rurales requiere de un conjunto de acciones específicas, tanto para elevar la productividad de los pequeños agricultores con potencial agropecuario (mejoras en el acceso a la tierra y los derechos de propiedad, riego, investigación y transferencia tecnológica, desarrollo de los mercados financieros rurales, articulación con el mercado), como para generar empleo e incrementar los ingresos de los pequeños agricultores sin potencial agropecuario y otros pobladores rurales (desarrollo de mercados de tierra, microempresa rural, inversión privada rural en actividades que agreguen valor a la producción primaria y capacitación).

La dimensión de género es también muy importante para la creación de oportunidades económicas para los pobres. Invertir en la mujer —en el desarrollo de sus capacidades y en sus oportunidades de acceso a servicios básicos y oportunidades económicas— además de los efectos directos en su bienestar, potencia la efectividad de las inversiones en infraestructura física y social. Asimismo, los recursos económicos bajo el control de las madres, como el acceso a tierra y a insumos agropecuarios o los ingresos por trabajo, afectan positivamente y en mayor medida el nivel nutricional de la familia que los recursos e ingresos en manos de los padres. De ahí que elevar el estatus social y económico de la mujer contribuya tanto a una mayor equidad social como a la reducción de la pobreza.

Asimismo, la política ambiental debe incluir medidas específicas para reducir los efectos negativos de la degradación ambiental en las poblaciones más vulnerables y promover prácticas productivas ambientalmente sostenibles, incluyendo la recuperación y aprovechamiento de conocimientos y prácticas ancestrales de poblaciones indígenas. Con este fin es necesario promover formas innovadoras para una gestión sostenible de ecosistemas en donde desarrollan

actividades económicas y viven poblaciones pobres tales como las comunidades indígenas y otras etnias marginadas (por ejemplo, a través de prácticas de cultivo sostenibles, el eco-turismo y aprovechamiento de plantas medicinales).

Desarrollo humano

Dado que el principal factor productivo de los pobres es su trabajo, el fortalecimiento de la inversión en capital humano desde la edad temprana hasta la vida adulta es uno de los aspectos clave para el combate a la pobreza y la desigualdad. Esto ha sido reafirmado por los Jefes de Estado a través de su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otras cumbres regionales.

Existe sólida evidencia empírica de que la educación es un área clave donde las políticas públicas tienen el mayor potencial para reducir la pobreza y la desigualdad. Las habilidades y potencialidades humanas se desarrollan en gran medida en la edad temprana y son significativamente afectadas por los ambientes de aprendizaje en el hogar, la escuela y la comunidad de residencia. La inversión en educación de la población pobre se ve limitada por insuficiencia de ahorros, el trabajo infantil y/o por restricciones en el mercado de crédito. Los retornos a la educación en la región se han vuelto altamente crecientes reflejando, en parte, una mayor demanda de trabajadores con educación superior. Esto ha resultado en una mayor desigualdad en los ingresos laborales y, además, implica que una familia pobre requiere invertir en la educación de sus hijos más allá de la secundaria básica para compensar la pérdida de ingresos y otros costos asociados con la asistencia escolar. Las brechas de equidad educativa van más allá del acceso a la educación. Los niños pobres tienen un menor nivel de aprendizaje debido a la baja calidad de la educación que reciben en la escuela y los bajos niveles de educación de los padres que influyen en la enseñanza en el hogar. Los indicadores de repetición, promo-

ción y calidad de la educación de los pobres son sustancialmente inferiores que los del promedio de la población. De ahí que los estudiantes de familias pobres difícilmente concluyen la primaria y sus niveles de aprendizaje los colocan en clara desventaja para acceder y completar la educación media o acceder a la educación superior. Así, la insuficiente calidad de la enseñanza educativa, su débil pertinencia en el mundo laboral e inadecuación a una población culturalmente diversa constituyen obstáculos centrales para que los pobres no logren beneficiarse de los altos retornos a la educación de calidad ni de las mejores oportunidades de trabajo, lo que limita fuertemente la potencial contribución de la educación a la movilidad social en muchos países de la región.

Asimismo, una buena salud impacta positivamente la productividad laboral, reduce el número de días perdidos por enfermedades y contribuye a elevar el nivel de vida. La nutrición deficiente durante la etapa fetal conduce a un crecimiento retardado y una mayor probabilidad de morir. El potencial de recuperación después de los dos años es limitado por lo que estos niños enfrentan una menor capacidad cognitiva, limitaciones para la acumulación de capital humano y por ende una menor productividad en su vida adulta. Las familias pobres afectadas con casos de mortalidad materna o paterna, SIDA y otras endemias como la malaria y tuberculosis sufren consecuencias devastadoras por las pérdidas asociadas de ingreso y los elevados gastos de atención médica. Los costos privados, el limitado acceso a los centros de salud (ya sea por la distancia, factores culturales y/o la falta de información), y la mala calidad de los servicios de salud pública son limitantes fundamentales a la inversión en salud de las familias pobres.

Todos estos factores redundan en un nivel subóptimo de inversión en educación y salud, y, por ende, en un bajo nivel de acumulación de capital humano, en países con elevados niveles de pobreza y desigualdad, contribu-

yendo a la transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

El gasto público en salud y educación ha tenido un impacto limitado para enfrentar esta situación. Aunque el gasto público social aumentó en los noventa y es moderadamente progresivo en la mayoría de los países, el potencial de dicho gasto continúa siendo limitado por ineficiencias en su distribución y uso. No ha habido cambios significativos en los mecanismos de financiamiento del gasto social en cuanto a la necesidad de vincular el mismo a indicadores de cantidad y calidad de los servicios prestados. El avance en el diseño de sistemas de transferencias de recursos que promuevan una mayor equidad (por ejemplo, sobre la base de indicadores de pobreza) ha sido limitado. La descentralización administrativa del gasto al nivel local no ha sido acompañada de una mayor autonomía en la recaudación fiscal y en la gestión local y participativa de la provisión de servicios sociales. En varios países los subsidios a la educación superior siguen siendo apropiados preponderantemente por las familias de mayor ingreso. El gasto en salud sigue concentrado excesivamente en servicios curativos y de atención hospitalaria en desmedro de intervenciones preventivas de mayor costo-efectividad y que benefician mayoritariamente a los pobres. La alta proporción de gastos en personal persiste, con bajos niveles de desempeño, así como serias carencias de materiales básicos para la operación y el mantenimiento de las escuelas y centros de salud.

De ahí que una mejor gestión del gasto público social y de la oferta de servicios de educación y salud con adecuada calidad deba ocupar un lugar central en la agenda de políticas y reformas sociales. Es fundamental que las políticas y programas sociales vayan más allá de lograr el acceso universal y se comprometan con metas de equidad y calidad en educación y salud, particularmente para los pobres. Esto requiere combinar políticas integrales de mejoramiento de la cobertura y calidad de oferta educativa y de salud; políticas y

mecanismos dirigidos a mejorar la equidad, eficiencia y efectividad del gasto en estos sectores, así como programas dirigidos a incentivar la demanda e inversión de los pobres en estos servicios. La reciente experiencia y resultados de evaluación de los programas de subsidios condicionados a la demanda de educación y salud básica (por ejemplo, los programas Progresar en México, Bolsa Escola y Bolsa Alimentación en Brasil, el PRAF en Honduras y la Red de Protección Social en Nicaragua) demuestran su efectividad para aliviar las restricciones financieras de las familias pobres e incentivar su inversión en capital humano. De ahí que estos programas deban ser un elemento esencial en el alivio y combate a la pobreza estructural y desigualdad. Asimismo, una forma de mejorar la efectividad de los programas de desarrollo humano consiste en crear los vínculos necesarios para garantizar transiciones efectivas entre las diferentes etapas del ciclo de vida (es decir, entre la infancia y la niñez, entre la educación primaria y secundaria, entre el colegio y el trabajo), dando prioridad a la intervención temprana y la prevención, y explotando la sinergia natural entre los sectores.

La experiencia de los últimos años muestra que acciones específicamente orientadas a promover el desarrollo y empoderamiento de la mujer son cruciales para la reducción de la pobreza. La educación de la madre es clave para que los niños logren niveles de nutrición y educación adecuados, mejora la salud de toda la familia y, además, está asociada a la caída de las tasas de fertilidad en la región. De ahí que la atención a la demanda de servicios de salud reproductiva y acciones orientadas a elevar el nivel educativo de las niñas, adolescentes y mujeres en edad reproductiva, son factores importantes para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y reducir la mortalidad infantil y materna. Asimismo, son necesarias acciones para facilitar la participación laboral de la mujer, incluyendo la capacitación y el establecimiento de guarderías infantiles. La mujer debe también tener un

rol preponderante en la implementación de programas de combate a la pobreza. Por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas a la demanda de educación y salud básica son más efectivos cuando éstas son canalizadas a través de las madres de familia.

Protección y prevención social

La excesiva vulnerabilidad frente al riesgo es una de las barreras más importantes para la superación de la pobreza en la región. Los pobres no acceden a mecanismos de protección frente a riesgos de carácter individual (como enfermedades, desempleo y malas cosechas) o agregado (como crisis económicas, epidemias y desastres naturales) porque: i) tienen escaso acceso a los planes de seguro social (debido a que no participan en un sistema de contribución, ya sea porque son excluidos por sus empleadores o por restricciones legales o de facto), seguros privados o mecanismos de crédito (debido a los problemas de selección adversa y riesgo moral); ii) tienen poca capacidad y altos costos de oportunidad para el ahorro precautorio, y iii) tienen escasa o ninguna influencia para promover programas públicos dirigidos a los pobres y para la aplicación de redes de protección en tiempos de ajuste fiscal.

La región necesita avanzar más en el desarrollo de respuestas institucionales adecuadas para mitigar el impacto de los choques adversos sobre los pobres. Intervenciones de política en el área de protección social pueden mejorar el bienestar de los pobres al impedir que se produzcan caídas bruscas en el ingreso o el consumo y retrocesos en la inversión en capital humano. Además de estas mejoras en equidad, la protección social para los pobres también puede promover el crecimiento al posibilitar que los pobres emprendan iniciativas de mayor riesgo en las esferas de producción y del mercado laboral. Finalmente, si los pobres se ven protegidos de la variabilidad del ingreso asociada, por ejemplo, a la mayor

apertura comercial y a mercados laborales flexibles, tendrán una mayor probabilidad de respaldar los programas de liberalización y las reformas para promover el crecimiento.

Para mejorar los sistemas de protección social frente a riesgos agregados como las crisis económicas es necesario promover acciones que reduzcan la volatilidad de la economía, reduzcan la pro-ciclicidad del gasto social y mejoren las redes de protección social frente a las crisis. La vulnerabilidad frente a desastres naturales puede ser reducida tanto ex-ante como ex-post mediante programas de detección y difusión temprana de fenómenos climatológicos adversos, de construcción de infraestructura básica para mitigar los efectos de los desastres, de reubicación de poblaciones situadas en áreas de riesgo, de mejora de la capacidad institucional del Estado para responder frente a los desastres y de promoción de instrumentos financieros destinados a otorgar financiamiento para las actividades de reconstrucción una vez ocurrido el desastre. Las acciones para reducir la vulnerabilidad de los pobres frente a riesgos individuales incluyen programas que fomenten la prevención de la salud; programas que extiendan la cobertura de los sistemas de seguridad y asistencia social (especialmente para los discapacitados y ancianos viviendo en pobreza), seguros de salud con esquemas de participación pública y/o privada, planes de jubilación con capitalización individual y pensiones mínimas a favor de los sectores de bajos ingresos; y mecanismos de protección contra el desempleo tales como programas de empleo de emergencia que incluyan especialmente a los grupos más desprotegidos, tales como las mujeres y los jóvenes.

Otra dimensión de la pobreza en la región es la vulnerabilidad al crimen, la violencia social y doméstica, los embarazos juveniles no deseados, el trabajo infantil, la problemática de los niños de la calle, el alcoholismo, el abuso de drogas, entre otros problemas sociales. Existe evidencia de que estos problemas sociales erosionan el capital físico, humano,

social y cultural de los grupos de bajos ingresos de manera desproporcionada. Por ejemplo, en varias de las ciudades principales de América Latina se ha comprobado que la población marginal y de bajos ingresos es desproporcionadamente afectada por la violencia y algunos tipos de crímenes. La violencia doméstica lleva a reducciones importantes en los ingresos de las mujeres abusadas y reduce el rendimiento escolar de los niños expuestos a ella. Asimismo, los niveles del crimen y la violencia social en general afectan negativamente el clima de negocios y las perspectivas de inversión (incluyendo inversiones en capital humano), empleo y aumento de ingresos de las comunidades. Los embarazos juveniles no deseados se asocian con drásticos deterioros en el estatus socioeconómico de las madres.

Se deben tomar medidas, sobre todo preventivas, para reducir la incidencia del crimen, la violencia y otros problemas sociales en los grupos de bajos ingresos a través de un mayor acceso a servicios de seguridad pública, información, consejería, programas de atención a grupos de niños y jóvenes en riesgo y políticas de paz e integración a escalas local, nacional y regional.

Inclusión política y social

En distintas áreas de los sistemas institucionales se requiere de múltiples acciones a fin de lograr sistemas políticos más sujetos a la rendición de cuentas, transparentes y apegados a la ley, con mayor capacidad de contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Es necesario reformar la administración pública para que las agencias del gobierno respondan mejor a las necesidades de los pobres y asegurar una mayor rendición de cuentas. La entrega de servicios, por ejemplo, está frecuentemente sesgada hacia la población no pobre. Otro grupo de iniciativas requeridas se relaciona con la participación de los pobres en el proceso de descentralización en la región. En los sistemas políticos que se

han caracterizado históricamente por una autoridad centralizada es necesario crear mecanismos para que las autoridades locales también estén sujetas a una mayor rendición de cuentas, así como para asegurar la participación política efectiva en los niveles locales. Existe una urgente necesidad de proveer a los pobres de un mayor acceso a los sistemas legales y judiciales en la región. Los pobres tienen una mayor probabilidad de ser víctimas de algunos crímenes y de violaciones de derechos humanos, pero poseen recursos legales escasos o inexistentes para hacer algo al respecto. La reestructuración de los procesos judiciales en una dirección que ayude a los pobres debe ser considerada en la agenda de reformas de Estado en América Latina.

Asimismo, se puede ayudar en gran medida a los pobres removiendo las barreras sociales a su participación y facilitando la construcción del capital social al nivel local y nacional. Se necesitan cambios legales e institucionales sustanciales para facilitar la inclusión de los grupos excluidos, incluyendo el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de desarrollar y fiscalizar la normatividad respecto a grupos étnicos minoritarios y la articulación de los sistemas jurídicos indígenas y los derechos consuetudinarios con la legislación y la jurisprudencia nacional. El capital social puede ser un factor importante para la reducción de la pobreza, sin embargo su formación frecuentemente requiere del apoyo activo de las instituciones del sector público. Es esencial crear un clima y marco regulatorio adecuado para promover una mayor participación efectiva de las organizaciones comunitarias de los pobres.

Reformas en diversas instituciones políticas claves en la región podrían facilitar la participación de los pobres y ayudar a asegurar que sus intereses sean mejor representados en los procesos de formulación de políticas públicas. La modernización de los poderes legislativos en América Latina podría ser una fuerza que ayude a reducir la pobreza y promover la equidad social. Así también, la refor-

ma de los sistemas electorales que puedan promover la mejor atención a las necesidades de la población pobre en las agendas de los partidos.

La pobreza y la desigualdad en la región tienen raíces históricas, geográficas, étnicas, raciales y de género. La exclusión social está enraizada en el desigual desarrollo regional, las desiguales oportunidades de desarrollo humano, la desigual distribución de los activos productivos, el desigual acceso al crédito y en la menor rentabilidad de las actividades productivas de los grupos excluidos, en muchos casos debido a la discriminación. Por ejemplo, la baja calidad de las escuelas que reduce los retornos a la educación y la brecha en el acceso a la educación superior entre los sectores excluidos y el resto de la población, limitan la acumulación de capital humano de estos grupos. La discriminación en los retornos al capital físico y humano también desincentivan su acumulación. La segregación residencial puede entrapar a los pobres en bajos niveles de capital humano debido al insuficiente financiamiento para las escuelas en comunidades pobres, externalidades en el aprendizaje en grupo sub-explotadas y la ausencia de mentores y ejemplos a seguir. La experiencia con programas de desarrollo de barrios y comunidades indígenas y afro-descendientes señala las ventajas de intervenciones integrales y de atender los aspectos culturales del desarrollo, en especial aquellos relacionados con la adecuación cultural de los programas y de las instituciones responsables. De ahí que sean clave intervenciones integrales para romper con la transmisión inter-generacional de la pobreza y la desigualdad de los grupos excluidos.

LA ACCIÓN RECIENTE DEL BANCO

En los últimos años, el Banco ha orientado una parte importante de sus actividades financieras y no financieras directamente a la reducción de la pobreza y la promoción de la

equidad, enfocándose al cumplimiento de las metas indicativas de préstamos de la Octava Reposición. El volumen de préstamos para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad (SEQ, por sus siglas en inglés) aprobados entre 1994 y el 2001 equivalió al 44.6% del total de préstamos, superándose la meta acumulativa del 40%. Por su parte, el número de préstamos SEQ aprobados en el periodo 1994-2001 equivalió a 46.2% del número total de préstamos, ubicándose todavía por debajo de la meta acumulativa del 50%. Sin embargo la tendencia es creciente: mientras que entre 1994 y 1998 el volumen y número de préstamos SEQ aprobados equivalieron a 41.0% y 42.4% del total de préstamos respectivamente, cumpliéndose sólo con la meta indicativa de volumen; entre 1999 y 2001 dichos porcentajes se elevaron a 51.0% y 51.9% del total de préstamos, superándose ambas metas. Por su parte, en los últimos años los préstamos de inversión focalizados en la pobreza (PTI, por sus siglas en inglés) han significado más de un 30% del volumen y más del 40% del número total de los mismos. Asimismo, el FOMIN ha dirigido una porción significativa de sus recursos a proyectos en las áreas de microempresas, microfinanzas, capacitación laboral juvenil y envío de remesas, con beneficios importantes para los pobres de la región. Otras operaciones crediticias del Grupo BID contribuyeron de manera indirecta a la reducción de la pobreza en la región, incluyendo las operaciones de la Corporación Interamericana de Inversiones para promover el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en la región. La mayoría de operaciones en los sectores sociales han beneficiado preponderantemente a los pobres. Sin embargo, para aumentar la contribución del Banco en la reducción de la pobreza se deberían fortalecer los beneficios directos para los pobres de las operaciones en sectores no sociales, en particular en las áreas de infraestructura, sectores productivos y modernización del Estado.

En los últimos años ha mejorado el uso de sistemas de focalización en los proyectos

del Banco orientados a la reducción de la pobreza, fundamentalmente en los sectores sociales, debido a: la mayor disponibilidad de información detallada para poder ubicar a la población en condiciones de pobreza y beneficiarla directamente con los proyectos; el uso de los lineamientos operativos internos sobre el tema; el creciente conocimiento especializado sobre la pobreza en los departamentos de operaciones; y el rol asesor que brindan los departamentos centrales. Sin embargo, es necesario apoyar la ampliación del uso de sistemas de identificación de beneficiarios en los países a fin de aumentar la efectividad de los programas sociales y de combate a la pobreza. Asimismo, es necesario profundizar las lecciones aprendidas del diseño y focalización de los proyectos con un mayor uso de evaluaciones rigurosas del impacto sobre la pobreza. En este sentido, se debería poner un mayor énfasis en el monitoreo y evaluación de impacto de los proyectos, a fin de establecer con mayor precisión la contribución del Banco a la reducción de la pobreza. En cuanto a la ejecución de las operaciones SEQ/PTI del Banco, las dificultades más frecuentes se asocian a que la mayoría de proyectos pertenecen al área social. La mayor dificultad relativa en la ejecución de préstamos en esta área se explicaría por la debilidad institucional de los organismos ejecutores locales y por la vulnerabilidad de los recursos financieros de contrapartida local a crisis económicas y ajustes fiscales. Acciones importantes para enfrentar esta problemática incluyen: elevar la capacidad técnica y la importancia institucional del área social en los sectores públicos nacionales y promover mecanismos para asegurar la protección del gasto social en épocas de crisis o ajuste fiscal.

El Banco ha jugado un papel importante en el aumento de la disponibilidad de información para el diagnóstico y análisis de la pobreza y el diseño de proyectos focalizados. En este sentido, el mejoramiento de las encuestas de hogares impulsado por el Programa para el Mejoramiento de las

Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) ha sido clave. El apoyo del Banco a este programa continuará jugando un papel central en su implementación futura.

Por otro lado, en los últimos años el Banco ha apoyado la elaboración e implementación de estrategias nacionales para la reducción de la pobreza (ERP) en el marco de la Iniciativa de Apoyo a Países Altamente Endeudados, y ha iniciado el apoyo a la preparación de estrategias en otros países. En este sentido, el Banco fortalecerá el apoyo estratégico que brinda a los países para el desarrollo de estrategias integrales de reducción de la pobreza, incorporando explícitamente este objetivo en su proceso de programación, diálogo de políticas, y elaboración de estrategias de país. Lo anterior es importante ya que en algunos casos, el apoyo del Banco en la reducción de la pobreza se ha circunscrito a operaciones individuales sin tener necesariamente un enfoque estratégico integral para la reducción de la pobreza. Por ello se identifica el apoyo a los países en la elaboración de estrategias integrales de reducción de la pobreza como un área prioritaria de acción del Banco.

La acción del Banco en el área de reducción de la pobreza desde 1997 estuvo orientada por el documento de Estrategia para Reducir la Pobreza aprobado en ese año, el cual enfatizó que el crecimiento económico es un factor necesario, pero no suficiente para reducir la pobreza, que se requiere de acciones específicas para los pobres; y que la formación de capital humano es clave para reducir la pobreza, e incluyó otros aspectos importantes para el combate a la pobreza. Sobre la base de las áreas propuestas en dicha estrategia y la experiencia de los últimos años, la presente estrategia añade las siguientes dimensiones centrales para guiar la acción futura del Banco para la reducción de la pobreza: un diagnóstico multidimensional e integral de la pobreza; una mayor atención a la problemática de la equidad y



su relación con el bajo impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza; un tratamiento más comprensivo de los mecanismos de protección social y la dimensión de género y exclusión social por raza y etnia; un mayor cuidado a la capacidad institucional del Estado para financiar, diseñar y elaborar programas de reducción de la pobreza; un enfoque estratégico e integral para la reducción de la pobreza, promoviendo estrategias de reducción de la pobreza en

los países prestatarios; un mayor énfasis en la programación del Banco para incorporar plenamente el tema de la reducción de la pobreza en las actividades que realiza; una vinculación explícita y consistente con las otras estrategias centrales de acción del Banco en sus áreas sectoriales prioritarias (competitividad, desarrollo social, modernización del Estado, integración regional y medio ambiente); y esfuerzos para monitorear y evaluar su avance en esta materia.



ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO

En consistencia con las recomendaciones de la Octava Reposición y tomando en cuenta el diagnóstico y las lecciones aprendidas descritas, en esta sección se proponen las áreas para la acción del Banco a fin de lograr el objetivo de reducción de la pobreza y promoción de la equidad.

Este objetivo se logrará dando prioridad a: (i) políticas para el crecimiento económico sustentable y para la estabilidad macroeconómica como requisitos necesarios para la reducción de la pobreza y la inequidad (estos temas se tratan en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable); y (ii) el apoyo a *estrategias integrales de reducción de la pobreza*, promoviendo la consistencia de los múltiples esfuerzos. También se atenderán los requisitos mencionados en la sección anterior a través del apoyo selectivo a iniciativas focalizadas de reducción de pobreza y promoción de la equidad en las cuatro áreas sectoriales. En particular, se promoverá la creación de oportunidades económicas para los pobres impulsando: (iii) la inclusión productiva de los pobres a través de inversiones para la *Competitividad* y (iv) la inclusión productiva vía el acceso a los mercados regionales a través de la *Integración Regional*. Asimismo, el Banco respaldará (v) iniciativas que promuevan el desarrollo humano, el capital social y la prevención de los problemas sociales e inclusión social de los pobres a través del *Desarrollo Social*. Adicionalmente el Banco apoyará acciones que promuevan (vi) la gobernabilidad democrática y la inclusión política de los pobres a través de la *Modernización del Estado*. Asimismo, el

Banco asistirá a los países de la región en (vii) el fortalecimiento de *sistemas multisectoriales de protección social* reduciendo la vulnerabilidad de los pobres. En todo lo anterior se reconoce las interrelaciones de causalidad y efecto entre pobreza y medio ambiente, por lo cual se atenderá de manera transversal aquellos factores ambientales que inciden directamente sobre los medios y calidad de vida de los grupos más pobres, tanto en áreas urbanas como rurales. Estas relaciones se reconocen explícitamente en la Estrategia de Medio Ambiente.

En esta estrategia se incluyen lineamientos generales para el diseño de instrumentos en estas áreas de acción. Dadas las diferencias importantes que muestra la problemática de la pobreza en los países de la región, es necesario adecuar el apoyo selectivo del Banco en el marco de las estrategias de país, de acuerdo con las prioridades específicas en cada país desarrolladas a partir de un diagnóstico apropiado de las causas de la pobreza y la desigualdad, y aprovechando las ventajas comparativas del Banco. En el Anexo se incluye el Cuadro 1, el cual sintetiza las acciones que se describen a continuación.

ESTRATEGIAS INTEGRALES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El carácter multidimensional de la pobreza requiere de un amplio conjunto de políticas y programas tanto en el ámbito económico como social que ataquen sus múltiples causas y manifestaciones. Es importante además asegurar que todas las políticas y programas

estén articuladas de forma coherente para evitar la dispersión de recursos, duplicaciones o incluso incompatibilidades.

Por tanto, el Banco dará un especial apoyo a los países de la región para desarrollar e implementar sus estrategias integrales para la reducción de la pobreza en un marco participativo. Estas estrategias deberían incluir un análisis detallado de los principales factores determinantes de la pobreza y la consecuente definición de prioridades claramente establecidas con una visión de largo plazo en el contexto de cada país; la selección de objetivos cuantificables y factibles para reducir la pobreza sobre la base de los ODM y otros compromisos regionales; un plan de acción para aplicar estas estrategias que contemple la coordinación entre las instituciones financieras internacionales y los organismos donantes en la financiación de programas y proyectos específicos, y un mecanismo para supervisar y evaluar su impacto.

El Banco apoyará la mejora e implementación de estrategias nacionales en los países que ya cuenten con las mismas, sobre la base de los lineamientos expuestos en este documento de estrategia, y promoverá su desarrollo en los países donde no haya habido un avance significativo a la fecha. En el caso de los países de ingreso medio, el Banco será selectivo en cuanto a enfatizar el apoyo a estrategias regionales y/o sectoriales con un enfoque integral que atiendan las áreas geográficas de mayor incidencia de la pobreza y sus principales determinantes. El apoyo del Banco a las estrategias de reducción de la pobreza enfatizará iniciativas de corte transversal en los sectores sociales y no sociales con prioridades definidas en las cuatro áreas de ventaja comparativa de la estrategia institucional y el desarrollo de sistemas comprensivos de protección social. Todas estas acciones deben ser ambientalmente sustentables, fiscalmente sostenibles y tener en cuenta consideraciones de género y etnia.

ACTIVIDADES EN LAS ÁREAS SECTORIALES DE ACCIÓN DEL BANCO

Cabe reconocer que aunque la contribución del Banco en las cuatro áreas sectoriales prioritarias puede ser importante para el avance de los países en el logro de sus metas de reducción de pobreza e inequidad social, su capacidad de acción siempre resultará insuficiente para atender todas las necesidades de los países. De ahí que el Banco privilegiará el apoyo financiero a acciones que contribuyan directamente a fortalecer la productividad y el potencial de generación de ingresos de los pobres y grupos excluidos, incluyendo la expansión de infraestructura física y social y el desarrollo de su capital humano. Adicionalmente, el Banco enfatizará el fortalecimiento de la capacidad del Estado para llevar a cabo políticas y programas de reducción de la pobreza e inclusión social, así como su capacidad de evaluar las acciones desarrolladas e incorporar las lecciones aprendidas durante la implementación de dichos programas.

Competitividad

La reducción de la pobreza en los países de América Latina y el Caribe requiere de acciones combinadas que atiendan, por un lado, el mejoramiento de las condiciones generales de competitividad (tema abordado en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable) y, por otro, que apunte a los factores que limitan la productividad de los trabajadores más pobres y de las pequeñas unidades productivas. Las acciones más importantes relacionadas con las condiciones generales incluyen el acceso a financiamiento y movilización de capital; el acceso a recursos humanos, capacitación y relaciones laborales; la disponibilidad de infraestructura (vías, puertos, energía, telecomunicaciones, etc.); el acceso, asimilación y generación de nuevas tecnologías y conocimiento; y la calidad de las institucio-

nes vinculadas con el funcionamiento de las actividades productivas privadas. Las acciones focalizadas en los pobres, que son materia de esta Estrategia de Reducción de la Pobreza, se presentan a continuación e incluyen iniciativas y nuevos enfoques para aumentar su nivel de activos, la capacidad productiva de sus actividades económicas, y su acceso a los mercados laboral, financiero, y de bienes y servicios.

Recursos financieros para los pequeños productores y los trabajadores pobres. Para la mayoría de las entidades financieras tradicionales no resulta atractivo prestar a los pequeños productores y microempresarios debido en gran medida a los altos costos de administración y monitoreo de este tipo de servicios. Para ampliar el acceso al crédito y otros servicios financieros hacia estos grupos, que concentran una buena parte de población pobre, el Banco, en cooperación con los organismos regionales y nacionales de supervisión bancaria, apoyará programas que: mejoren y amplíen el acceso a servicios financieros de corto, mediano y largo plazo para estos grupos; apoyen la expansión y mejora de los servicios de las instituciones de microfinanzas a favor de los microempresarios y pequeños productores; fortalezcan marcos legales y regulatorios favorables para las microfinanzas adaptándolos a las circunstancias, incentivos y riesgos de los mercados en que operan; desarrollen sistemas de registro de crédito; identifiquen y diseminen las mejores prácticas en el sector de las microfinanzas; desarrollen alternativas financieras para los pueblos indígenas; y asesoren a los gobiernos para diseñar e implementar políticas que promuevan el acceso a servicios financieros, incluyendo la canalización de las remesas de inmigrantes, para los microempresarios y pequeños productores.

Derechos de propiedad de los pobres. Existe evidencia que sugiere que el capital que poseen los pobres puede ser en algunos casos significativo. Sin embargo, su productividad se

encuentra muy limitada porque las instituciones y normas no contribuyen a proteger y reconocer sus derechos de propiedad individual o colectiva, restringiendo así el uso de su capital como garantía financiera o bien transable. El Banco puede contribuir a aliviar este problema mediante programas que clarifiquen los derechos de la propiedad inmobiliaria, especialmente en el campo y en las zonas urbano marginales; reformen el marco legal sobre el uso de la tierra, eliminando trabas legales a la libre transacción de la misma, de los bienes raíces y de la construcción urbana; y garanticen la seguridad jurídica de la propiedad en el largo plazo, mediante la interconexión de sistemas modernos de catastro con sistemas descentralizados de registros de la propiedad mueble e inmueble que no desincentiven la inscripción de transacciones en zonas marginadas. El Banco también apoyará acciones para fortalecer la administración indígena o la cogestión de sus territorios y (en caso en que la tierra no pueda utilizarse como garantía) explorar la posible utilización de fondos de garantía, empresas colectivas (joint ventures), y otros mecanismos financieros, incluyendo el fortalecimiento de mecanismos tradicionales de reciprocidad y redistribución para facilitar la inversión en actividades productivas que sean social y culturalmente apropiadas.

Mejoramiento de las opciones de empleo de los trabajadores pobres. El funcionamiento eficiente del mercado laboral es crucial para fomentar la creación de oportunidades para los pobres a través de empleos de mayor calidad, especialmente para los trabajadores con bajo nivel de educación y en el sector informal. Con este fin, el Banco apoyará acciones para elevar la capacitación de los trabajadores en situación de pobreza, modernizar los contenidos de los programas de capacitación de acuerdo a las necesidades del sector productivo, desarrollar programas de capacitación adaptados a las condiciones de las micro y pequeñas empresas y productores indepen-



dientes, mejorar el marco regulatorio del mercado laboral con el fin de remover los obstáculos para la inserción de estos trabajadores, promover programas de asistencia técnica a la autoridad laboral para mejorar la adopción y aplicación de normas laborales básicas aceptadas por la comunidad internacional, mejorar la efectividad de los sistemas de colocación e intermediación laboral, y mejorar los sistemas de capacitación mediante la provisión privada en la oferta y el fortalecimiento de la regulación pública.

Promoción de la inclusión mediante servicios de infraestructura básica para los pobres. Debido a que la mayoría de los activos productivos son complementarios, la productividad del trabajo de los pobres puede aumentarse sustancialmente si se mejora su acceso a los servicios básicos de infraestructura, como el agua, la electricidad, el transporte o las telecomunicaciones. El Banco promoverá programas para el acceso de la población de bajos ingresos a los servicios básicos tomando al mismo tiempo las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad de los servicios, especialmente en los casos de energía y agua; la adopción de tecnologías apropiadas para la generación energética y para las telecomunicaciones en zonas rurales donde no resulta eficiente la provisión con tecnologías convencionales; el fomento a la gestión local de programas de infraestructura básica y de vías de transporte; y, la adecuación cultural de la identificación, diseño y mantenimiento de pequeñas obras de infraestructura en territorios de los grupos étnicos. Cuando la provisión de un servicio básico haya sido privatizada, el Banco procurará que el acceso al mismo por parte de los estratos de bajos ingresos no se limite por falta de capacidad de pago y que además se extienda a las regiones más apartadas.

Instrumentos focalizados y participativos tales como los Fondos de Inversión Social pueden ser efectivos en algunos países para proveer de infraestructura básica a localidades

marginales con alta incidencia de pobreza en la medida en que estén enmarcados dentro de estrategias integrales de reducción de la pobreza de los países, que estén incorporados plenamente en la estructura del Estado y que contribuyan al proceso de fortalecimiento de capacidades locales y descentralización del Estado. La utilización de estos instrumentos debe incluir acciones que aseguren su sostenibilidad en el tiempo y que permitan el monitoreo y la evaluación de su efectividad e impacto.

Acceso a ciencia y tecnología para los pobres. El Banco contribuirá a la difusión de nuevas tecnologías con miras a que estas alcancen a las pequeñas empresas y productores rurales mediante programas que faciliten el acceso a información tecnológica y asistencia técnica; la cooperación en investigación y desarrollo entre empresas e instituciones técnicas; el desarrollo y difusión de normas técnicas de productos, procesos y estándares de calidad; el fortalecimiento de la capacidad de identificación, generación y adopción de innovaciones tecnológicas apropiadas a las actividades económicas rurales ambientalmente sostenibles; la ampliación de la infraestructura de Internet mediante cabinas telefónicas, telecentros rurales, o centros de información comunitaria; y la capacitación de los trabajadores pobres, microempresarios y pequeños productores rurales en el uso de las nuevas tecnologías. El Banco también apoyará programas piloto o esfuerzos innovadores que busquen desarrollar nuevas aplicaciones en tecnología, en particular en tecnologías de la información.

Cooperación entre el sector público y privado para incrementar la competitividad de los pobres. El Banco apoyará esfuerzos asociativos entre empresas de distintos tamaños o sectores, y entre éstas, la academia y el sector público. Se buscará especialmente fortalecer la capacidad asociativa entre microempresarios, pequeños empresarios y pequeños pro-

ductores rurales, y se promoverán programas locales, integrales y participativos. Asimismo, se fomentará el apoyo de *clusters* y el fortalecimiento de cadenas productivas.

Otras acciones específicas de apoyo al desarrollo rural. Las acciones descritas en materia de competitividad tendrán un impacto positivo en la productividad de los trabajadores rurales. Estas acciones son muy importantes dada la alta incidencia de pobreza y bajos niveles de competitividad en el área rural. Por otra parte, las condiciones específicas del sector rural requieren, adicionalmente, que el Banco ponga énfasis en: el acceso a la tierra mediante mecanismos costo efectivos; el desarrollo y la promoción de exportaciones agropecuarias; el fortalecimiento de la capacidad gerencial del sector agroempresarial pequeño y mediano; y acciones para el aprovechamiento racional de recursos naturales, particularmente de los recursos hídricos (manejo integrado de cuencas, rehabilitación y mejoramiento de la operación y administración de sistemas de riego).

Otras acciones específicas de apoyo a las microempresas. Al igual que en el caso del sector rural, las acciones en materia de competitividad tienen un impacto positivo en la capacidad productiva de las microempresas, las cuales emplean un alto porcentaje de trabajadores pobres. Para aprovechar las oportunidades específicas para elevar la productividad del sector de la microempresa, el Banco, adicionalmente, pondrá énfasis en: facilitar los conocimientos técnicos e información que permitan a las microempresas incrementar su capacidad productiva, su competitividad y acceso a mercados para sus productos y servicios; brindar servicios de desarrollo empresarial a los microempresarios (incluyendo programas de entrenamiento, asistencia técnica, comercialización y mercadeo); brindar acceso a información sobre el mercado de proveedores de insumos, compradores, tendencias del mercado local e internacional,

entre otros; brindar acceso a tecnología y aumento de la capacidad de innovación; promover redes y cadenas de subcontratación para aprovechar economías de escala en la adquisición de insumos, producción en serie y provisión de productos terminados; y promover intervenciones de reducción de costos.

Desde la perspectiva ambiental también se destaca la importancia de crear condiciones de competitividad entre sectores pobres que dependen del manejo de sus recursos naturales o de los servicios ambientales que ofrecen sus territorios. En este sentido, el Banco promoverá la creación de condiciones propicias para el aumento de las oportunidades de obtención de ingreso e incremento de la productividad, sobre una base sustentable de los recursos naturales en comunidades marginadas, rurales e indígenas.

Desarrollo social

Continuando con su reconocida trayectoria y liderazgo en los sectores sociales, el Banco ha identificado nuevas áreas y nuevos enfoques en el Desarrollo Social con el propósito de promover la equidad y expandir los beneficios de la cartera social para los pobres, enfrentando los actuales desafíos demográficos y sociales de la región. Esto incluye políticas, programas e iniciativas que enfaticen el desarrollo del capital humano en las áreas de educación y salud y mejoren la calidad de vida de los pobres a través de intervenciones en vivienda; aseguren transiciones efectivas en el transcurso del ciclo de vida; promuevan la eliminación de la exclusión social y fortalezcan la capacidad de los países para prevenir la proliferación de problemas sociales que afectan de manera desproporcionada a los pobres; y apoyen intervenciones integrales para poblaciones de bajos ingresos en territorios circunscritos. Específicamente, el Banco pondrá especial atención a las necesidades de los pobres y grupos excluidos mediante acciones en las siguientes áreas del desarrollo social:

Reducción de las desigualdades en el acceso a servicios de educación, salud y vivienda de los pobres. El Banco pondrá un énfasis central en programas que atiendan los desafíos que plantean el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros compromisos asumidos en cumbres mundiales y regionales. El Banco continuará complementando su apoyo fundamental a la infraestructura básica de educación y salud con operaciones sectoriales que apoyen la reforma de las instituciones de estos sectores e innovaciones en la provisión de estos servicios con adecuada calidad en comunidades pobres, así como con programas focalizados de desarrollo humano que ofrezcan subsidios condicionados a la demanda de estos servicios. Las reformas en educación y salud deben fortalecer la gestión del sistema y la eficiencia del gasto en estos sectores con criterios de equidad, mecanismos de financiamiento e incentivos vinculados al logro de resultados educativos y de salud, promoviendo a su vez la coordinación interinstitucional, la capacidad de evaluación y los procesos de diálogo continuo con actores claves, incluyendo los más pobres y excluidos.

En *educación*, el Banco apoyará acciones que, partiendo de los importantes logros en la universalización de la matrícula en el nivel primario, mejoren su calidad y amplíen progresivamente el acceso de los pobres a la educación media de calidad. Estas acciones buscarán el mejoramiento de la eficiencia y equidad de los sistemas educativos a fin de que garanticen a los niños y jóvenes pobres y excluidos el logro de los aprendizajes y competencias necesarios para ejercer la ciudadanía y participar efectivamente en el desarrollo económico. Se apoyarán intervenciones directas, focalizadas en familias y localidades de bajos ingresos, para mejorar la enseñanza y el aprendizaje en la educación primaria y secundaria y favorecer un mayor acceso a la post-secundaria, tales como la modernización y adaptación de currículos a las necesidades de un mercado laboral cambiante con una mayor

diversidad cultural y participación de la mujer y los discapacitados. El Banco apoyará programas focalizados e integrales de inversión centrados en la escuela, que provean los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para garantizar las condiciones para implementar efectivamente las reformas curriculares, potenciar el protagonismo de los profesores como responsables del aprendizaje de los alumnos y de los directores como gerentes responsables de los resultados educativos en las escuelas, mejorar las condiciones y tiempos de trabajo pedagógico dentro de las escuelas, y promover sistemas adecuados de seguimiento de los aprendizajes y de las prácticas docentes en el aula. Para ello se pueden explotar también las posibilidades que las tecnologías de telecomunicación y de la información ofrecen para brindar acceso a educación de buena calidad (por ejemplo, a través de escuelas a distancia, telesecundarias) y promover capacitación específica en el uso de las mismas en las escuelas aisladas en comunidades pobres. A su vez, el Banco apoyará programas de educación intercultural bilingüe para pueblos indígenas.

A fin de alcanzar los ODM en *salud*, reducir las brechas en salud que enfrentan las poblaciones de bajos ingresos, y en particular revertir el estancamiento del progreso en la reducción de los aun elevados niveles de morbi-mortalidad materna e infantil, el Banco pondrá un renovado énfasis en la atención primaria en salud de calidad y una salud pública efectiva. Las reformas en salud deben fortalecer los sistemas de organización y financiamiento de los servicios de salud, vinculándolas a las necesidades específicas y los objetivos de cada país, incluyendo el desarrollo de nuevas modalidades de atención en áreas con baja presencia del Estado, la racionalización de los servicios de alta complejidad, y la adecuación cultural de los servicios de salud para pueblos indígenas. Sobre la base del perfil epidemiológico del país, el Banco apoyará acciones que aseguren niveles consis-

tentemente altos de vacunación básica, la implantación efectiva de la Estrategia de Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia en colaboración con otras agencias de cooperación internacional, y acciones masivas de información, educación y comunicación sobre la salud entre poblaciones vulnerables. El Banco también apoyará acciones en el área de salud ambiental, la cual tiene un importante impacto sobre algunas enfermedades transmisibles, a través del financiamiento de proyectos y programas que mejoren el saneamiento básico y el acceso a fuentes limpias y seguras de agua, tema que recibió gran prioridad en la última cumbre de Johannesburgo, y acciones relacionadas. Asimismo, el Banco fortalecerá su apoyo en materia de reducción de la morbi-mortalidad materna, que afecta mayoritariamente a mujeres pobres, a través de un financiamiento continuo de la salud reproductiva, la atención obstétrica esencial y de acciones relacionadas, con el fin de reducir las barreras económicas, culturales y geográficas a los servicios de salud. El Banco también seguirá poniendo énfasis en la descentralización de los servicios de salud, el desarrollo de sistemas de salud con un enfoque comunitario, así como la prevención y tratamiento de enfermedades transmisibles como VIH/SIDA, tuberculosis, malaria, dengue y otras enfermedades que afectan desproporcionadamente a poblaciones en condición de pobreza.

El Banco apoyará acciones que potencien el importante papel de la mujer en el combate a la pobreza. Se pondrá un mayor énfasis en programas de intervención temprana en salud y nutrición, tales como el cuidado prenatal para mujeres embarazadas, nutrición infantil, y atención de niños en edad preescolar.

En vivienda, el Banco continuará apoyando a los gobiernos que faciliten la operación de los mercados de vivienda y focalicen el gasto público en los hogares de menores ingresos. Se fortalecerá la capacidad regulatoria de las instituciones públicas y se promoverán las

condiciones para que el sector privado asuma la construcción y el financiamiento. El Banco apoyará las reformas en el sector a fin de promover que el financiamiento y construcción privados lleguen a las poblaciones más pobres, y aumentar la disponibilidad de suelo habilitado para usos residenciales a precios accesibles a los hogares más pobres. El Banco también apoyará programas que faciliten directamente el acceso de los hogares de menores ingresos a soluciones habitacionales. A fin de mejorar la calidad del acervo de viviendas existentes, el Banco fomentará programas de apoyo financiero y técnico al mejoramiento progresivo de viviendas.

Iguales oportunidades en el transcurso del ciclo de vida. Las poblaciones pobres y excluidas pueden ser mal atendidas por programas de desarrollo del capital humano y físico que no crean los vínculos necesarios para garantizar transiciones efectivas entre las diferentes etapas del ciclo de vida (por ejemplo, entre la infancia y la niñez, entre educación primaria y secundaria, entre el colegio y el trabajo, entre el trabajo y la jubilación). La falta de atención a estas transiciones cruciales, al papel de la intervención temprana, a la importancia de privilegiar la prevención, y a la utilidad de la sinergia natural entre los sectores limita la efectividad y sostenibilidad de las intervenciones para mejorar la educación y salud de los pobres. El Banco apoyará programas para fortalecer las transiciones cruciales en el ciclo de vida de las poblaciones de bajos ingresos, destacando la sinergia dentro del sector salud (por ejemplo, combinando programas de salud reproductiva, servicios de pediatría y combate a la desnutrición), entre la salud y la educación (por ejemplo, con programas integrales de apoyo a la familia, la niñez temprana y la infancia), entre el colegio o la universidad y el trabajo y entre los trabajos, especialmente en las transiciones de la mujer a la fuerza laboral (por ejemplo, con intervenciones tempranas en los jóvenes de familias pobres y centros de cuidado infantil).

Eliminación de la exclusión social y otros problemas sociales. El Banco complementará las acciones de creación de oportunidades y desarrollo humano de los pobres con iniciativas y programas de inclusión social que aseguren que los beneficios lleguen a los grupos excluidos por motivos de género, etnia o raza, discapacidad y/o SIDA. Esto incluye el fortalecimiento de la capacidad de las oficinas nacionales de estadística de recolectar información sobre problemas sociales y poblaciones excluidas. El Banco además incluirá acciones específicas en las operaciones de expansión de la base de activos, generación de oportunidades de mercado y fortalecimiento de la gestión pública para que éstas beneficien a los grupos y zonas excluidas, y apoyará el desarrollo y cumplimiento de legislación y campañas de promoción social contra prácticas discriminatorias en colaboración con el sector privado. Se asistirá a los países en las acciones para eliminar el estigma y discriminación de los discapacitados y quienes padecen del SIDA.

El Banco promoverá acciones para la prevención del crimen, la violencia y otros problemas sociales, enfatizando el apoyo a las instituciones responsables de ejecutar programas en las áreas de: reducción del trabajo infantil y atención a la problemática de los niños de la calle, prevención y atención de la violencia doméstica y acción comunitaria focalizada contra la violencia ciudadana, y campañas de promoción social y educación pública para la coexistencia pacífica, prevención, tratamiento y rehabilitación de jóvenes que abusan de las drogas y el alcohol, y prevención del embarazo juvenil no deseado.

Apoyo al desarrollo integral de territorios circunscritos como ejes de reducción de la pobreza (por ejemplo, municipalidades, territorios indígenas, regiones autónomas). El Banco apoyará programas en territorios circunscritos con un enfoque participativo para la atención comprensiva de las múltiples fuentes de

exclusión y pobreza y para promover un desarrollo regional y local balanceado. Esto incluye programas de mejoramiento de barrios marginales con un paquete de servicios para mejorar las condiciones de vivienda, ambientales y las oportunidades de los pobres urbanos; políticas para reducir la segregación residencial y apoyar la rehabilitación económica, social y física de ciudades deterioradas; y proyectos sustentables de desarrollo local para comunidades indígenas y de afro-descendientes, que expandan sus activos físicos, culturales y capital social.

En las acciones en el ámbito social el Banco enfatizará aquellas destinadas a atacar las raíces de los procesos de degradación del *medio ambiente* que afectan la calidad de vida de los más pobres (disposición de desechos sólidos, aguas negras y contaminadas, contaminación del aire dentro y fuera de los hogares, pérdida de suelos, etc.). De esta forma, la acción del Banco contribuirá a que los grupos más pobres tengan mejores oportunidades de vida y sean menos vulnerables a riesgos ambientales.

Modernización del Estado

Reducir la pobreza requiere la existencia de un Estado democrático, efectivo y eficiente, cuya acción de respuesta a las necesidades y aspiraciones de los pobres, les rinda cuentas y les proporcione voz e influencia en las instituciones que configuran la gobernabilidad y el acceso a las oportunidades. En consecuencia, se han identificado las siguientes áreas para la acción del Banco en materia de Modernización del Estado destinadas a reducir la pobreza y promover la equidad:

Sistema democrático e inclusión política de los pobres: el Banco enfatizará el apoyo a las acciones que promuevan la inclusión política de los pobres. Entre estas acciones destacan: el fortalecimiento de las estructuras y mecanismos internos de los Parlamentos para favo-

recer la voz y la participación de los grupos marginados; la modernización de los sistemas electorales para consolidar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos; el fortalecimiento de los órganos de supervisión y control con el fin de garantizar una mayor transparencia en la gestión pública y evitar sesgos discriminatorios; el apoyo a procesos de descentralización que permitan la integración de zonas marginadas y acercar los procesos de toma de decisión a los grupos afectados; el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones comunitarias integradas por ciudadanos pobres, grupos vulnerables y/o tradicionalmente excluidos, y su articulación con los procesos de descentralización; y el fomento de los valores de inclusión democrática en el conjunto de la sociedad.

Estado de Derecho y acceso de los pobres a la justicia: El Banco profundizará su acción a favor de la consolidación de las reformas institucionales necesarias para asegurar a todos los ciudadanos el goce y ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales, incluyendo el reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas. En este contexto, el Banco apoyará programas que amplíen el acceso de los pobres a la justicia. Los esfuerzos del Banco en este ámbito incluirán la modernización de los procedimientos judiciales para la disminución de barreras y costos de acceso, incluyendo la simplificación normativa; la promoción de mecanismos alternativos de solución de conflictos, incluyendo los jueces de paz; y el acceso de los pobres a los registros de personas y bienes. De igual forma, a fin de fortalecer el Estado de Derecho, el Banco apoyará programas dirigidos a superar las debilidades institucionales que favorecen la corrupción especialmente la que afecta negativamente los ingresos y el acceso a servicios básicos y de justicia de los más pobres, así como programas dirigidos a mejorar la seguridad ciudadana y reducir la exposición de las poblaciones pobres y marginadas a la violencia.

Estado, mercado y equidad: El desarrollo de mercados eficientes e inclusivos requiere de acciones para remover los obstáculos que impiden a la población pobre y grupos marginados el acceso efectivo a las oportunidades de mercado. A tal fin el Banco apoyará instituciones de promoción del desarrollo que amplíen las oportunidades para sectores y regiones excluidas. El Banco también apoyará acciones que faciliten la formalización de actividades económicas, en particular de las pequeñas y microempresas, y simplifiquen el reconocimiento de derechos y obligaciones contractuales; una regulación social de los servicios básicos que asegure los derechos de los ciudadanos pobres y marginados con relación a estos servicios; y el desarrollo de instrumentos que faciliten la representación en el proceso de formulación de las políticas públicas de los intereses de los consumidores de bajos ingresos y de las poblaciones afectadas por las reformas.

Gestión pública para la equidad: El Banco apoyará una gestión integral del ciclo de políticas que enfatice la priorización de los recursos en la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, la institucionalización de las políticas de reducción de la pobreza, una gestión eficiente del gasto público social a través de instituciones con un enfoque de servicio a los ciudadanos y sujetas a los debidos mecanismos de rendición de cuentas, y el desarrollo de la capacidad fiscal del Estado a objeto de asegurar las inversiones que apoyen la lucha contra la pobreza; En particular, el Banco apoyará el desarrollo de la capacidad de coordinación y definición de políticas de Estado de lucha contra la pobreza, incluyendo la focalización de los programas y la participación de los actores sociales relevantes; la transparencia en la gestión de los recursos; los sistemas de transferencia de recursos presupuestarios que promuevan más equidad (por ejemplo, con base en indicadores de pobreza) y eficiencia (por ejemplo, vinculando el gasto a indicadores de cantidad y calidad de servi-



cios); la profesionalización de las instituciones sociales mediante la implantación de un sistema de servicio civil de mérito y la capacitación gerencial; la modernización de la gestión de los servicios públicos, incorporando una amplia participación de los beneficiarios, a través del papel de las organizaciones comunitarias; la descentralización administrativa de la gestión del gasto, acompañada del fortalecimiento de la institucionalidad que permita coordinar acciones multisectoriales para territorios en situación desventajosa; y la aplicación de las nuevas tecnologías para mejorar la accesibilidad de los pobres y marginados a los servicios públicos.

Dado que el atacar los problemas ambientales que afectan a lo más pobres requiere de acciones para *mejorar la gobernabilidad ambiental* al nivel local y comunitario, el Banco promoverá la creación de capacidades para la gestión local del medio ambiente y de mecanismos efectivos de participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales. Asimismo, el Banco apoyará el desarrollo de instrumentos que faculten a los gobiernos locales y a las comunidades para tomar acciones directas sobre la gestión de sus recursos. Todo esto implica un contexto de gobernabilidad ambiental que permita empoderar comunidades locales, grupos indígenas, y en general grupos marginados en la toma de decisiones relacionadas con su medio ambiente.

Integración regional

La integración regional ofrece garantías de acceso a mercados con libre comercio preferencial, seguro y reglamentado a los países miembros. En la reciente Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey, México se reconoció la importancia de aumentar el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo a todos los mercados. En este sentido, el Banco contempla distintas acciones en materia de Integración

Regional para acelerar el proceso de integración de la región, tanto a nivel subregional como panamericano e interregional, y maximizar sus beneficios en el bienestar de la población en general y de los pobres y excluidos. Estas incluyen:

Consolidación de los efectos positivos de los mercados regionales. El Banco apoyará programas que promuevan la consolidación de los mercados regionales, contemplando la inclusión económica de los más pobres y potenciando los impactos positivos del comercio regional sobre estas poblaciones. Los programas pondrán énfasis en aumentar el acceso a los mercados mundiales en actividades en las que se tengan ventajas comparativas; fomentar la atracción de inversiones que brinden oportunidades y beneficios directos para la población marginada; promover los efectos de transformación dinámicos de la integración y minimizar la desviación de comercio y pérdidas de empleo; consolidar los efectos de los mercados regionales sobre la modernización de la tecnología utilizada considerando los factores abundantes en la región (mano de obra); y enfrentar los efectos negativos sobre la disparidad de ingresos. Las acciones en este ámbito contemplarán la evaluación de alternativas nacionales para el establecimiento de apoyos para la población vulnerable que pueda ser afectada temporalmente por procesos de integración, prestando especial atención a las comunidades vulnerables en áreas de frontera, como lo son muchos pueblos indígenas.

Desarrollo de la infraestructura regional. El Banco continuará con su apoyo a la infraestructura regional, el cual puede tener importantes efectos sociales, dado que al unir focos urbanos o industriales con diversos ejes de infraestructura, se pueden atravesar otras zonas de menor desarrollo, ofreciendo a sus pobladores una alternativa de comunicación y progreso. El apoyo a la expansión de la infraestructura regional contem-

plará el establecimiento de ejes de desarrollo como en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá. Además, dentro de varios grupos subregionales de integración se están desarrollando iniciativas de integración fronteriza dando apoyo a las poblaciones marginales de esas zonas.

Fortalecimiento institucional para la integración. El Banco promoverá el fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de negociar los acuerdos de integración y normar el comercio internacional con el objetivo de contar con marcos institucionales adecuados que permitan una integración equilibrada e inclusiva con beneficios para las regiones más pobres y grupos marginados. Estos programas de fortalecimiento institucional incorporarán componentes específicos para promover capacidad de negociación que tome en cuenta la equidad social, y equilibre y minimice los impactos negativos de la integración sobre los pobres; apoyar la capacidad de la pequeña y micro empresa a articularse a cadenas productivas orientadas a la exportación; promover instrumentos de protección frente a los impactos tributarios negativos de los acuerdos de integración sobre los pobres; y fortalecer las instituciones de concertación social con participación de los sectores más desfavorecidos.

Desarrollo de la cooperación regional en bienes públicos en beneficio de los pobres. En el área de cooperación regional el Banco apoyará la creación de bienes públicos regionales que contribuyan, entre otros, al objetivo de reducir la pobreza y desigualdad, como el conocimiento sobre las causas y efectos de la pobreza y la desigualdad y la identificación de acciones para reducirlas; iniciativas en el área financiera que incluyan protección del acceso al ahorro y crédito de los sectores más frágiles y ciudadanos pobres; políticas

de desarrollo de fronteras en regiones deprimidas; y apoyo a foros de negociación, movilización de financiamientos y otros mecanismos que beneficien los sectores más desfavorecidos.

El Banco promoverá acciones para *atender la dimensión ambiental en la integración regional* enfatizando las zonas marginadas transfronterizas que dependen fundamentalmente de sus recursos naturales. Muchas de estas comunidades dependen de corredores biológicos que no reconocen fronteras. En este sentido, el Banco promoverá los procesos de inclusión de estos grupos, los cuales necesariamente requieren que se tome especial atención a la protección y aprovechamiento de sus recursos naturales y de los servicios ambientales que se generan en estas áreas.

SISTEMAS MULTISECTORIALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las acciones incluidas en las cuatro áreas prioritarias privilegian la atención a los factores estructurales asociados a la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, es necesario contar con un blindaje de protección social dado que la recurrencia de crisis y desastres naturales y la incapacidad de la población pobre y vulnerable para protegerse frente a estos choques agregados y otros de tipo individual pueden comprometer seriamente los avances en la reducción de la pobreza. Esto requiere de un conjunto integrado de acciones para prevenir, mitigar y atender el impacto de estos choques adversos. Los distintos componentes de los sistemas de protección social deben establecerse con anticipación y flexibilidad suficientes a fin de facilitar una reacción rápida y efectiva. Consecuentemente, el Banco apoyará y promoverá medidas contra-cíclicas y el fortalecimiento de *sistemas de protección social* de carácter multisectorial en los países de la región para atender mejor, tanto la vulnera-

bilidad de corto plazo como la de largo plazo, tomando en cuenta los arreglos informales de protección social usados por las poblaciones afectadas y la participación de la sociedad civil.

Sistemas de protección social frente a crisis económicas. A fin de mejorar la protección social frente a crisis económicas, el Banco promoverá la implementación de políticas prudentes para reducir su ocurrencia, instrumentos para proteger el gasto social y hacerlo más contracíclico (con mecanismos como los Fondos de Estabilización Fiscal) y programas que atiendan a la población vulnerable frente a caídas bruscas en el ingreso (tales como programas focalizados de transferencias y programas de empleo de emergencia, especialmente para los grupos más desprotegidos).

Sistemas de protección social frente a desastres naturales. El apoyo del Banco en esta área enfatizará programas para mejorar la capacidad institucional del Estado para responder frente a los desastres; la inversión en infraestructura básica que disminuya los riesgos de daños significativos en presencia de desastres; programas regionales y nacionales de detección y difusión temprana de fenómenos cli-

matológicos; líneas de crédito de emergencia para la reconstrucción de infraestructura básica luego de ocurrido el desastre; y el desarrollo de instrumentos financieros y acceso a los mercados de capitales (en coordinación con los otros organismos multilaterales) a fin de otorgar seguros y financiamiento para las actividades de reconstrucción (incluyendo seguros y fondos de calamidad). Estos aspectos serán fortalecidos en la política y el Plan de Acción del Banco con relación a desastres naturales.

Sistemas de protección social frente a riesgos individuales. El Banco promoverá programas de mejora de los sistemas de protección social frente a riesgos individuales incluyendo programas que extiendan la cobertura de los sistemas de seguridad social en salud y pensiones, seguros privados de salud y desempleo y los planes de jubilación a trabajadores informales, y que garanticen niveles de consumo mínimo a ancianos indigentes. Cabe notar asimismo que todos los programas de combate a la pobreza estructural apoyados por el Banco disminuyen la vulnerabilidad de los pobres al incrementar su capacidad de autoaseguramiento tanto frente a riesgos individuales como agregados.



OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Esta Estrategia de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social es una estrategia marco que define los principios generales para encauzar las diferentes áreas prioritarias que apoya el Banco. En este sentido, la implementación efectiva de esta estrategia se da a través de la puesta en práctica de los planes de acción de cada una de las estrategias de las cuatro áreas prioritarias: Competitividad, Modernización del Estado, Desarrollo Social, e Integración Regional, así como en acciones que se definen en la estrategia de Medio Ambiente, que tiene carácter transversal. Como se menciona anteriormente, éstas buscan promover las acciones y políticas necesarias para lograr la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. Las opciones para los servicios del Banco están dadas en el marco de la organización integral del Grupo BID, que incluye: el Banco en su área de acción pública y privada; y la coordinación con la Corporación Interamericana de Inversión CII y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

El Grupo BID cuenta con una serie de instrumentos financieros y no financieros para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países de la región. Los instrumentos financieros de apoyo directo a los programas y políticas nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza incluyen los préstamos de inversión (nacionales y regionales, multifase), sectoriales, de emergencia, al sector privado, el programa de empresariado social, los nuevos instrumentos flexibles de préstamo y las operaciones de cooperación técnica (reembolsables y no reembolsables). Una gran parte del programa de préstamos del

Banco se orientará directamente a la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, siguiendo las metas indicativas de la Octava Reposición de 50% y 40% para el número y monto de los préstamos. Entre los instrumentos no financieros se encuentran la asistencia técnica y el apoyo al diagnóstico de la situación de la pobreza y sus causas en los países y al diseño e implementación de estrategias integrales de reducción de la pobreza; los diálogos de política; talleres, foros, seminarios y conferencias; capacitación en gerencia social, actividades de investigación; y generación y disseminación de información, buenas prácticas y lecciones aprendidas.

Esta estrategia propone la necesidad de adecuar el apoyo selectivo que el Banco presta a los países de la región con una mezcla de sus instrumentos financieros y no financieros, seleccionándolos de acuerdo con un diagnóstico apropiado de las causas de la pobreza y la desigualdad en cada caso específico y con las ventajas comparativas del Banco. Los instrumentos de apoyo del Banco serán integrados a través de los procesos de programación en los países, tomando como insumo las Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza (ERP) cuando estas hayan sido elaboradas, y los documentos de pobreza por país contemplados en la Octava Reposición de Capital. Es importante resaltar que las actividades prioritarias y las actividades de implementación contempladas en esta estrategia se realizarán en estrecha coordinación con otras instituciones nacionales, bilaterales y multilaterales de desarrollo para evitar duplicar esfuerzos y aprovechar sinergias, promoviendo una división del trabajo de acuerdo a las ventajas comparativas de cada institución. La reciente



experiencia de coordinación con el FMI, el BM y otros donantes en el marco de la elaboración de las ERPs, la experiencia con las mesas de donantes en los países centroamericanos y en el área andina, la colaboración en el mejoramiento de los sistemas de información (como en el programa MECOVI), y la colaboración en el seguimiento y adaptación de los ODM a la realidad de la región, son ejemplos de experiencias promisorias de coordinación interinstitucional de la acción de combate a la pobreza e inequidad social.

A fin de potenciar la efectividad de la contribución del Banco es necesario, en el marco de las Estrategias de País, identificar las prioridades de programación y las acciones para garantizar la calidad del diseño de los proyectos y su ejecución exitosa. Las guías para la Estrategia de País aprobadas por el Directorio (GN-2020) definen el marco operativo adecuado para la instrumentación de acciones a nivel de país, consistente con el mandato de la Estrategia Institucional (GN-2077). Es fundamental que al nivel de cada país se formule el marco estratégico siguiendo estas guías aprobadas por el Directorio, con el rigor analítico y de procedimiento debido, el cual prevé un marco de implementación de acciones claves al nivel de: programación; diseño; y ejecución de operaciones. Asimismo, la presente sección especifica actividades necesarias de apoyo a estas acciones clave en las áreas de investigación, generación de información sobre la situación de la pobreza, identificación de buenas prácticas y difusión de conocimientos.

Actividades de programación del Banco. Al nivel de programación, el Banco se ha apoyado en instrumentos de diálogo que han dado respuesta rápida a las demandas de los Gobiernos. No obstante, en línea con el documento GN-2020, se requiere un marco de programación más estratégico, basado en diagnósticos detallados de las causas de la pobreza y de sus posibles soluciones. En consecuencia, el Banco reforzará la temática de la

reducción de la pobreza y la inequidad en los documentos y acciones claves que guían sus operaciones en los países prestatarios: documentos de pobreza por país, documentos de diálogo, reuniones de diálogo de políticas (encerronas), estrategias de país y sus actualizaciones, programas de trabajo y revisiones de cartera.

El diálogo y la Estrategia de País como punto focal de la estrategia. Para poder pasar, en algunos casos, de un acuerdo sobre un grupo de préstamos individuales, a una estrategia más integrada para reducir la pobreza y promover la equidad, es preciso centrarse en el diálogo y la Estrategia del País y acordar selectivamente con los países las líneas de acción, basadas en un diagnóstico adecuado de las causas de la pobreza y la inequidad, integrado, cuando sea posible, a una Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza, que permitan definir las prioridades específicas y la secuencia de acciones del Banco. Las divisiones de país, con la colaboración de las divisiones funcionales, los departamentos centrales y las representaciones, enfatizarán en sus diálogos con las autoridades nacionales el fortalecimiento de las acciones para la reducción de la pobreza, incluyendo la elaboración e implementación de estrategias de reducción de la pobreza, el mejoramiento de la focalización del gasto público en los grupos más pobres y la consolidación de los numerosos programas orientados a la reducción de la pobreza. Para realizar estas acciones es importante reforzar la capacidad técnica de las divisiones de país en los temas de pobreza y equidad.

Documentos de pobreza por país. De acuerdo con la Octava Reposición de Recursos, el Banco analizará, en sus países miembros prestatarios, las causas de la pobreza y la exclusión social así como las limitaciones al progreso social. El diagnóstico estará basado en una serie de estudios (realizados por el país, el Banco u otras instituciones) que inclu-

yan, entre otros, un análisis de la situación y determinantes de la pobreza, tomando en cuenta, entre otros, el marco conceptual descrito en esta estrategia, y las brechas para alcanzar los ODM. Estos documentos deben ir enfocados a establecer las prioridades de acción del Banco por país, y servirán como insumos básicos para la incorporación plena de la temática de reducción de la pobreza y la equidad social al proceso de programación por país, en particular las estrategias de país del Banco, y el apoyo al posible desarrollo de estrategias integrales de reducción de la pobreza y su implementación. Los países que no cuenten con estrategias integrales de reducción de la pobreza plenamente integradas en las estrategias de país del Banco tendrán la más alta prioridad para la elaboración de estos documentos.

Diseño e implementación de estrategias integrales e iniciativas focalizadas. Con el objetivo de apoyar el diseño e implementación de estrategias integrales e iniciativas focalizadas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad, el Banco pondrá a disposición de sus países miembros los mecanismos existentes para realizar estudios y formular programas y proyectos, incluyendo los Documentos de Pobreza por país, préstamos de preinversión, la Facilidad para la Preparación de Proyectos de la institución, operaciones de cooperación técnica, y sus instrumentos de préstamos. El Banco concentrará su apoyo a los países principalmente, aunque no exclusivamente, en las áreas en las que se ha identificado su mayor ventaja comparativa como son el desarrollo de los sectores sociales, la modernización del Estado, el fomento a la competitividad y el apoyo a las iniciativas de integración. Las operaciones de apoyo del Banco a las iniciativas focalizadas y estrategias integrales de reducción de la pobreza se centrarán en las áreas de inversión en capital humano (orientadas al cumplimiento de los ODM y otros compromisos regionales en educa-

ción, género y salud), en áreas no sociales (infraestructura y otros activos, sectores productivos y mejora de las instituciones), reducción de la exclusión social por etnia, género, discapacidad y SIDA, y protección social incluyendo mecanismos contra el riesgo de desempleo, programas de empleo de emergencia, redes de protección social, seguros de salud, pensiones y protocolos de protección del gasto social, entre otras. Para mejorar la focalización de los programas es necesario seguir avanzando en el desarrollo de sistemas costo efectivos de identificación de beneficiarios.

Diseño de proyectos y programas. El Banco apoyará acciones destinadas a mejorar e incentivar la calidad en la formulación de los proyectos y programas. Esto requiere desarrollar un conjunto de incentivos que promuevan: el acceso a recursos de financiamiento en forma oportuna y adecuada para el diseño de proyectos; la incorporación sistemática de lecciones aprendidas y la diseminación de información y mejores prácticas; y la coordinación/integración de temas horizontales entre divisiones operacionales y departamentos, al nivel de Banco, así como con organismos de financiamiento bilateral y multilateral.

Acceso a recursos financieros de cooperación técnica para el diseño de proyectos. En la actualidad, los equipos de proyecto y contrapartes técnicas en los países no siempre cuentan con recursos suficientes para el diseño de proyectos, ya sea en cuanto a niveles de montos adecuados, el tiempo oportuno para su uso o las restricciones de alcance y enfoque que tiene la asistencia técnica, según el fondo fiduciario de cooperación técnica que las respalde. Es importante, como parte de la implementación de las estrategias de áreas prioritarias y las estrategias de país, identificar procesos que reduzcan los costos de transacción en el uso de estos recursos y aumente la flexibilidad de la asistencia técnica.

Coordinación e integración de temas horizontales. Es imprescindible mejorar el marco de coordinación entre organismos de financiamiento (bilaterales y multilaterales), así como al interior del Banco entre divisiones y departamentos, especialmente en áreas transversales críticas, como es el desarrollo rural, la modernización del estado y los procesos de descentralización, el manejo de fondos de desarrollo local, y la gestión ambiental, a fin de evitar duplicación de esfuerzo y dar señales contradictorias sobre los procesos prioritarios para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. Esto requiere establecer un mecanismo de incentivos que promueva, premie y garantice la coordinación e integración de esfuerzos en el diseño de los proyectos.

Ejecución de operaciones y programas. Se requiere que, al nivel de país, los ejecutores y las Representaciones del Banco cuenten con los instrumentos técnicos, profesionales y financieros para asegurar el logro de los objetivos trazados. Entre estos instrumentos se deben considerar: el acceso ágil a asistencia técnica durante la ejecución de programas; la formalización de auditorías operativas de carácter técnico; la sistematización de lecciones aprendidas y retroalimentación a nuevos proyectos; y la capacitación de profesionales acorde con las demandas de los nuevos proyectos.

Apoyo al monitoreo y la evaluación de estrategias, políticas y programas. Tal como se estableció en la reciente Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey, la medición y seguimiento de la efectividad de las acciones en favor del desarrollo requiere una atención especial. Para ello es necesario establecer mecanismos de seguimiento a los avances en la implementación de acciones y de estrategias nacionales de reducción de la pobreza a través de indicadores, y sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas, programas y metas de desarrollo. El apoyo decidido del Banco para el

desarrollo de capacidades de monitoreo y evaluación con elementos participativos es crucial para poder mejorar, modificar y adaptar la política de lucha contra la pobreza sobre la base de lecciones aprendidas. Esto incluye el fortalecimiento del monitoreo y evaluación de los proyectos financiados por el Banco. El plan de acción propone llevar a cabo evaluaciones de impacto de proyectos representativos de los distintos sectores de acción del Banco en conjunto con los países. Estos proyectos deberán incorporar en su diseño los elementos necesarios para permitir una evaluación cuidadosa de su impacto, tales como la construcción de una línea de base y el uso de técnicas de grupos de control.

Investigación y análisis. Las políticas y programas para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social deben diseñarse sobre la base de un sólido conocimiento de la pobreza y sus determinantes. El Banco dará prioridad a la generación y disseminación de conocimiento sobre la pobreza y desigualdad de la región y las políticas para combatirlas. Los temas cruciales en la agenda de investigación incluirán: la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad; formas efectivas y sostenibles de establecer redes adecuadas de protección social frente a riesgos individuales y colectivos; la relación entre inversión en capital humano y reducción de la transmisión generacional de la pobreza y la desigualdad; los efectos de reformas comerciales en los mercados de trabajo; la relación entre los mercados financieros y la pobreza; el papel de las remesas en la reducción de la pobreza; los costos y causas de la exclusión social y desigualdad debido a raza o etnia y las políticas para combatirla; la relación entre género, pobreza y desigualdad intrahogar, incluyendo consecuencia sobre la niñez; el desarrollo de soluciones innovadoras a los problemas de infraestructura básica que afectan sobre todo a los grupos en pobreza extrema en la región; los efectos distributivos de la privatización y

desregulación de servicios públicos; la relación entre descentralización y calidad de los servicios básicos; la reforma de la gestión pública y la pobreza; el capital social y la pobreza; y el desarrollo de las economías rurales; entre otros.

Apoyo a la generación de información sobre la situación de la pobreza. El monitoreo y la evaluación de las acciones de combate a la pobreza, así como el diagnóstico adecuado de las causas de la misma, requiere de una generación adecuada de información sobre la pobreza y sus determinantes. El Banco pondrá especial énfasis en programas de mejoramiento de los sistemas de información sobre las condiciones socioeconómicas en la región, incluyendo programas de mejoramiento de encuestas de condiciones de vida (como el programa MECOVI) y censos así como el fortalecimiento de los institutos nacionales de estadística. La acción del Banco en este campo dará prioridad a la generación de información desagregada (por niveles de ingreso, área de residencia, etnia y género) y confiable sobre los niveles y las características de la pobreza y el avance en indicadores de esfuerzo y resultados asociados a los ODM y otros compromisos regionales, poniendo especial énfasis en los países con menor capacidad en el campo.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas en políticas, programas y proyectos. El Banco identificará y difundirá buenas prácticas y lecciones aprendidas en políticas, programas y proyectos de combate a la pobreza en sus distintas dimensiones, y las difundirá a través de sus distintas actividades de diseminación y capacitación en gerencia pública. Especial énfasis será puesto en identificar buenas prácticas para la reducción de la pobreza en áreas no sociales, tales como productos financieros para los pobres, infraestructura, y modernización del Estado. Además, se pondrá especial atención en el desarrollo de buenas prácticas en intervenciones innovadoras tales como los

programas de desarrollo humano focalizados, intervención temprana, protección social, inclusión social y el aprovechamiento de tecnologías de la información por parte de los pobres. La labor permanente de identificación de buenas prácticas en políticas, programas y proyectos se verá fortalecida con una disponibilidad mayor de evaluaciones del impacto de intervenciones públicas de combate a la pobreza en la región.

Diálogos y difusión de conocimientos: conferencias, foros, redes, seminarios y talleres. El objetivo de la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social debe tener un lugar prioritario en la agenda política regional y de cada uno de los países de la región. Una de las ventajas del Banco es su capacidad para promover y mantener agendas de largo plazo en la región, especialmente en el contexto de los cambios de gobierno originados por la alternancia del poder. El Banco continuará promoviendo y facilitando los procesos de diálogo y construcción de consensos en torno a este objetivo. Para ello el Banco utilizará los siguientes instrumentos: la organización de diálogos regionales de política entre funcionarios públicos de alto nivel en la reducción de la pobreza y promoción de la equidad, foros regionales tales como el Foro de Equidad Social y seminarios y conferencias regionales en temas vinculados directamente con la pobreza y equidad social.

Plan de acción. La implementación de esta estrategia para el objetivo prioritario de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social se realizará mediante las acciones descritas en las cuatro estrategias sectoriales de Competitividad, Desarrollo Social, Modernización del Estado e Integración Regional y la estrategia transversal de Medio Ambiente. En esta sección se destacan algunos elementos particulares requeridos para fortalecer la relación de la estrategia con los ejercicios de programación y el impacto de las acciones del Banco destinadas a la reduc-

ción de la pobreza y promoción de la equidad, en el marco de los mandatos de la Octava Reposición de Recursos, y en estrecha coordinación con otras instituciones nacionales, bilaterales y multilaterales de desarrollo. En particular, se propone:

- Avanzar en la elaboración de los Documentos de Pobreza por país sugeridos por la Octava Reposición para los países prestatarios. Estos documentos coadyuvarán a la incorporación plena de la temática de la reducción de la pobreza y la equidad social, los ODM y otros compromisos regionales al proceso de programación por país incluyendo las estrategias de país del Banco. Para el cumplimiento efectivo de esta actividad resulta esencial fortalecer las divisiones de país de los departamentos regionales incorporando especialistas en pobreza.
- Fortalecer el apoyo al desarrollo e implementación de estrategias integrales al nivel nacional, subnacional o sectorial para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social en los países prestatarios.
- Fortalecer el apoyo al mejoramiento de las encuestas de hogares e indicadores de pobreza y condiciones de vida en los países prestatarios mediante el programa MECOVI.
- Integrar y difundir mejores prácticas y fortalecer el apoyo a la implementación de sistemas de focalización de beneficiarios de programas de combate a la pobreza.
- Incrementar las operaciones del Banco directamente orientadas al objetivo de reducir la pobreza y promover la equidad, poniendo énfasis en préstamos destinados al cumplimiento de los ODM, a la inclusión social de grupos marginados, a promover la creación de oportunidades para los pobres mediante acciones en áreas no sociales (infraestructura, microempresas, desarrollo rural y modernización del Estado), a fortalecer la capacidad de desarrollo e implementación de políticas y programas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, y a brindar protección social para los pobres.
- Avanzar en la evaluación de impacto en la pobreza y la equidad social de proyectos del Banco en los campos prioritarios señalados anteriormente.
- Fortalecer la coordinación inter- e intra-departamental del Banco a fin de lograr una adecuada armonización y utilización de instrumentos y ventanillas de préstamo orientadas al objetivo de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, y en particular al logro de las metas en las áreas anteriores.

El plan integral de implementación del conjunto de estrategias sectoriales se refiere a los esfuerzos requeridos para reforzar el énfasis y prioridad del objetivo de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social en las distintas acciones del Banco, así como un cronograma de implementación de las acciones.



MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO

El monitoreo y la evaluación de la implementación de la Estrategia se realizarán a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto.

Esta tarea se apoyará en el trabajo que se lleva adelante con el propósito de mejorar la medición de la efectividad del desarrollo en las operaciones a lo largo de cada fase del ciclo de proyecto, incluyendo la programación, el diseño con atención a metas y la ejecución enfocada en la obtención de resultados. Los indicadores de producto incluyen información proveniente del programa operativo; los indicadores de resultado transmiten información sobre los resultados directos de las actividades del Banco; y los indicadores de impacto incluyen información sobre variables clave, que miden el propósito final de la estrategia y las acciones adoptadas por los países de la región. Además de continuar dando seguimiento a las metas agregadas para los niveles indicativos de préstamos orientados a la reducción de la pobreza y mejora de la equidad social (SEQ) planteadas por el Octavo Aumento de Recursos, el Banco realizará seguimiento a las proporciones de préstamos en las áreas prioritarias identificadas en el plan de acción de la sección anterior.

Indicadores de producto: Número de Documentos de Pobreza por país elaborados por el Banco; número de países apoyados en el desarrollo e implementación de estrategias integrales de reducción de la pobreza; número de países apoyados en el mejoramiento de encuestas de hogares mediante el programa MECOVI y en sus sistemas de focalización; número de productos no-financieros en el tema de pobreza y equidad social; número de

evaluaciones de impacto de proyectos; proporción de préstamos del Banco en inversión de capital humano directamente orientados al cumplimiento de los ODM; proporción de préstamos del Banco con un enfoque explícito de inclusión social de grupos marginados; proporción de préstamos SEQ del Banco en áreas no sociales orientados a promover la creación de oportunidades para los pobres y fortalecer la capacidad de desarrollo e implementación de políticas y programas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social; y proporción de préstamos SEQ del Banco en programas prioritarios de protección social para los pobres; En particular, se propone completar los Documentos de pobreza por país para el año 2005.

Indicadores de resultado: Resumen de resultados de proyectos SEQ y PTI, que incluyan un monitoreo de la evolución de los indicadores sociales, de condiciones de vida y del entorno institucional identificados en los proyectos y las estrategias de país, y resumen de resultados de los productos no-financieros que contribuyan a impulsar la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. Se enfatizarán los resultados de las evaluaciones de los proyectos del Banco, incluyendo su impacto en la pobreza y la equidad social, los cuales servirán como lecciones aprendidas para afinar, adaptar o modificar las áreas y los tipos de programas a los cuales se da prioridad en la presente estrategia.

Indicadores de impacto: Tasas de pobreza regionales y nacionales medidas con líneas internacionales de \$1 y \$2 diarios (en paridad del poder de compra), coeficientes de distri-



bución del ingreso tales como el coeficiente de Gini y la participación del quintil más pobre en el ingreso nacional, indicadores de severidad de la pobreza tales como la brecha promedio de ingresos de la población pobre, y otros indicadores de las estrategias de las áreas prioritarias directamente relevantes a la pobreza y desigualdad y al monitoreo de los ODM. Estos indicadores, desagregados por grupos de ingreso, género y etnia, serán referencias importantes para guiar la acción futu-

ra del Banco, aunque su evolución no podrá ser atribuida directa o totalmente a la acción específica del Banco.

Los informes anuales de actividades para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social del Banco incluirán avances en la implementación de esta estrategia a partir de 2004. Una evaluación de la estrategia será realizada luego de cinco años de su vigencia.



ANEXO

Resumen de áreas de acción del Banco

Cuadro 1: Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social

Apoyo para elaborar estrategias nacionales de reducción de la pobreza

*Análisis de los determinantes de pobreza
Selección de acciones prioritarias y de objetivos sobre la base de los ODM
Definición de planes de acción
Apoyo para supervisión y evaluación*

Competitividad

*Expansión de los recursos financieros para los pobres
Mejora derechos de propiedad de los pobres
Mejora de las opciones de empleo de los trabajadores pobres
Promoción de la inclusión mediante servicios de infraestructura básica para los pobres
Acceso a ciencia y tecnología para los pobres
Cooperación entre el sector público y privado para incrementar la competitividad de los pobres
Manejo productivo de recursos naturales en comunidades marginadas*

Desarrollo Social

*Reducción de las desigualdades en el acceso a servicios de educación, salud y vivienda
Igualdad de oportunidades durante las etapas del ciclo de vida
Eliminación de la exclusión social por medio del desarrollo del capital social
Niveles local y territorial como centro de la reducción de la pobreza
Desarrollo social y atención de degradación ambiental en zonas pobres*

Modernización del Estado

*Consolidar el sistema democrático e inclusión política de los pobres
Promover el Estado de Derecho y acceso de los pobres a la justicia
Mejorar la articulación entre el Estado, mercado y equidad
Apoyar la gestión pública para la equidad
Gobernabilidad ambiental a nivel local*

Integración regional

*Promoción del impacto positivo del comercio regional sobre el bienestar de los pobres
Inversión en infraestructura regional en áreas de menor desarrollo
Instituciones adecuadas a la negociación e implementación de acuerdos balanceados y atentos a la inclusión económica
Promoción de la cooperación regional en bienes públicos regionales que beneficien a los pobres
Dimensión ambiental en zonas marginadas transfronterizas*

Sistemas de protección social

*Protección social frente a crisis económicas.
Protección social frente a desastres naturales
Protección social frente a riesgos individuales*

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Este capítulo fue preparado por un equipo formado por Edmundo Jarquin (SDS/SGC, Coordinador del equipo), Orlando Reos (RE1/SC1), Jorge Sapoznikow (RE2/SC2), Xavier Comas (RE3/SC3), Rosina de Souza (LEG) y Koldo Echebarria (SDS/SGC).

El documento es parte de un grupo de estrategias cuya preparación ha sido coordinada por Carlos M. Jarque (Gerente de SDS) y se benefició de aportes específicos de Ernesto Castagnino (SDS/SGC), Christina Biebesheimer (SDS/SGC), Fernando Carrillo (SDS/SGC), Carlos Cordovez (SDS/SGC), Janine Perfit (SDS/SGC), Mark Payne (SDS/SGC), Leslie Harper (SDS/SGC), Betty Rice (RE1/SC1), Francisco Mejía (RE1/SC1), Lynette Asselyn (RE1/SC1), Fabricio Opertti (RE2/SC2), Rodrigo Tamayo (RE2/SC2), Carlos Pimenta (RE3/SC3), Raimundo Arroio (RE3/SC3), Gustavo Yamada (SDS/POV), Robert Vitro (SDS/ICT), Carlos Perafán (SDS/IND), Luis Fierro (SDS), David Wilk (SDS/ENV) y Renato Puch (DPP). Hubo consultas con grupos de organizaciones de la sociedad civil en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Honduras, Jamaica, México y Perú y con la Red de organizaciones de la sociedad civil sobre Justicia (Quito), la Asociación Latinoamericana de Organizaciones Populares, el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano y la Red de Transparencia y Gestión Pública del BID (Washington). Se celebraron talleres de expertos organizados por el Instituto Internacional de Gobernabilidad en Barcelona (España) y por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CIAD) en Caracas y se recibieron comentarios a través de los sitios de Internet del Banco, del Instituto Internacional de Gobernabilidad y de la Red Interamericana por la Democracia.

OBJETIVO • • • •



La Octava Reposición de Capital establece al Banco el mandato de trabajar con un enfoque más integrado del desarrollo que, a la vez que consolide las reformas económicas, promueva la cohesión socioeconómica interna de los países, la integración regional, la protección del medio ambiente, la modernización del Estado y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil, como medios para el crecimiento económico sustentable, la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. En base a este mandato, el Directorio del Banco aprobó el 13 de marzo de 1996 el “Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil” (GN-1883-5), que ha servido hasta ahora de cauce estratégico para la acción del Banco en este sector.

El objetivo de esta estrategia consiste en actualizar el citado documento, encuadrándolo en los requerimientos de las estrategias marco de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, y estableciendo las necesarias conexiones con las estrategias sectoriales de desarrollo social, competitividad, integración regional y medio ambiente. El documento refleja las lecciones de la experiencia del Banco, los avances teóricos y prácticos en la materia y la evolución de las necesidades y demandas de la región en los últimos años. Esta estrategia establece los criterios básicos que deben guiar las intervenciones del Banco en este terreno, define los campos de acción prioritarios e indica los instrumentos financieros y no financieros disponibles. También define los criterios para su propia evaluación

proponiendo un conjunto de indicadores de producto, resultado e impacto.

De acuerdo con el mandato contenido en la Octava Reposición, tanto el marco estratégico hasta ahora vigente como este documento asumen la expresión Modernización del Estado como sinónimo de reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad comprende el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, incluyendo: (i) la forma mediante la cual los titulares de la autoridad son elegidos, controlados y reemplazados; (ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en términos de competencias, responsabilidad y funciones; y, (iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo. La gobernabilidad es democrática cuando incorpora una serie de requerimientos sobre cómo debe ejercerse la autoridad y en cuáles condiciones socioeconómicas se ejerce: en primer lugar, el requerimiento de la representatividad que establece la legitimación de la autoridad por la soberanía popular, mediante instituciones que garanticen elecciones libres; en segundo lugar, la existencia de mecanismos de limitación y división efectiva del poder, de exigencia de responsabilidades de las autoridades ante la ciudadanía, y de respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos; en tercer lugar, la limitación de la arbitrariedad, ya que la autoridad debe ejercerse con sometimiento pleno a la ley y al derecho, con eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos a

las necesidades sociales y con transparencia e integridad en el comportamiento de sus agentes; y, finalmente, la gobernabilidad democrática requiere condiciones en que la vigencia de los principios de solidaridad y subsidiaridad permiten una relación consensual y eficiente entre los diferentes actores sociales en un contexto de cohesión social.

El Estado, no obstante sus debilidades e imperfecciones, es la columna vertebral de la gobernabilidad democrática la cual, sin embargo, trasciende al Estado e incorpora a las instituciones del mercado y de la sociedad civil, cuya articulación con las instituciones estatales determina la calidad de la gobernabilidad democrática. En este sentido la fortaleza de la sociedad civil es una condición esencial para la efectiva vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo, mediante su participación a través de las instituciones de la democracia representativa en el diseño e implantación de las políticas públicas. Al respecto, y consistente con el requerimiento de la cohesión social como una de las condiciones de la gobernabilidad democrática, debe apreciarse que el principal fundamento de una sociedad civil robusta, más allá de su dimensión organizativa que se expresa en un gran número de organizaciones sociales, es la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos, y su fortalecimiento por tanto está vinculado al conjunto de políticas económicas y sociales que promueven el desarrollo humano, ampliando las posibilidades de un ejercicio pleno de la ciudadanía por todas las personas.

En este sentido, la gobernabilidad democrática no se refiere sólo a los atributos de un régimen político y administrativo, y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho, sino también a las capacidades de una sociedad para enfrentar los retos que tiene planteados y generar soluciones basadas en un fuerte consenso social. Una estrategia de modernización del estado, como desarrollo y perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática y

definida a partir de los requerimientos de la misma es, por tanto, una estrategia de construcción de capacidades institucionales en el Estado y en el conjunto de la sociedad. En otras palabras, el desarrollo de la gobernabilidad democrática implica, por tanto, un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil en los términos que antes se han anotado.

Esta estrategia se ha formulado a partir de los requerimientos generales y específicos de las estrategias marco de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social (Anexo I). El desarrollo sustentable y equitativo requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico, proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica, que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente, y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable. En el debate sobre el desarrollo se ha llegado al consenso, por un lado, de que la calidad de las instituciones públicas es un ingrediente esencial, y quizás el más importante, para lograr el crecimiento económico sustentable. Por tanto esta estrategia presta especial atención a los requerimientos institucionales y políticos de una sólida estrategia de crecimiento económico sustentable. Por otro lado, hay un amplio reconocimiento de que la consolidación de los sistemas democráticos, más allá de la dimensión estrictamente electoral, implica un proceso recíproco y complementario de fortalecimiento de la situación de los pobres, de tal forma que tengan más oportunidades de que sus intereses se vean representados en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. En consecuencia, esta estrategia de modernización del Estado está formulada en la perspectiva de apoyar un proceso sosteni-

do de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social.

Del mismo modo, esta estrategia presta atención a las conexiones e interdependencias que guarda con las restantes estrategias sectoriales básicas del Banco. Con relación a la estrategia de desarrollo social, se toma en consideración que su efectividad depende de la capacidad institucional de las organizaciones públicas y de la existencia de estructuras de colaboración entre diferentes niveles de gobierno y de articulación efectiva con los actores sociales y el mercado. Con relación a la estrategia de competitividad, se enfatiza la necesidad de que el Estado asegure un entorno macroeconómico sólido y estable, realice las inversiones necesarias en infraestructura económica y social y en capital humano, promueva la competencia y capacidad para la innovación, provea un marco regulatorio apropiado y garantice confianza y seguridad jurídica y política. Con relación a la estrategia de integración regional, se tiene en cuenta que ésta depende de las capacidades institucionales de los países para definir e implementar acuerdos comerciales y aduaneros, desarrollar una infraestructura apropiada para el intercambio de capital, bienes, servicios y fuerza de trabajo, así como de políticas económicas y sociales comunes y del progreso en la convergencia de los sistemas jurídicos y políticos de los países. Finalmente, con relación a la estrategia de medio ambiente, se tiene presente que las debilidades político-institucionales que se traducen en ausencia o mal diseño de políticas, o incapacidad de implementarlas, constituyen, una de las causas principales de vulnerabilidad ambiental.

En las últimas décadas el Banco ha apoyado a los países de la región, mediante una considerable cantidad de operaciones de asistencia financiera y técnica, en el proceso de reformas económicas orientadas a estabilizar

las economías, consolidar la economía de mercado, aumentar la apertura comercial, eliminar subsidios distorsionantes de la competencia y la eficiencia, y privatizar actividades productivas y la prestación de servicios. Esas reformas económicas han implicado una importante transformación en las relaciones entre el Estado, el mercado y los diferentes actores sociales y el Banco ha realizado esfuerzos para apoyar a los países en el fortalecimiento del nuevo rol del Estado. Además de las reformas institucionales directamente asociadas a las reformas económicas mencionadas, el Banco ensanchó sus actividades hacia operaciones destinadas a apoyar a los países en sus esfuerzos por consolidar el sistema democrático y el Estado de Derecho.

En efecto, en la última década se ha asistido a una evolución creciente de la importancia atribuida a la gobernabilidad democrática para los objetivos de un desarrollo sustentable y equitativo. En la agenda de las políticas de desarrollo de los países y de los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación, la promoción de la gobernabilidad democrática, bajo distintos énfasis y matices, se ha convertido en uno de los pilares fundamentales para alcanzar y hacer duraderas las metas del desarrollo. Un creciente cúmulo de experiencia y conocimiento académico han venido a reafirmar el marco conceptual adoptado por el Banco, en el sentido que el éxito de los esfuerzos para reducir la pobreza y alcanzar un desarrollo sustentable, requieren un aumento sustantivo de la capacidad institucional y un ambiente político favorable. Al reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos se agrega ahora el reconocimiento de sus contribuciones positivas al desarrollo (ver en el Cuadro 1 los mandatos en este sentido).

Cuadro 1: La Democracia en los mandatos de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno

Declaración de la Cumbre de Miami, 1994

La democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho; a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones.

La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente.

La democracia se fortalece mediante la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y los procedimientos gubernamentales, y aumentan la transparencia y la responsabilidad de las instituciones democráticas.

Plan de Acción de Miami

El fortalecimiento, el ejercicio efectivo y la consolidación de la democracia constituyen la prioridad política fundamental para las Américas.

Los Gobiernos:

Estimularán las oportunidades para el intercambio de experiencias entre las instituciones democráticas de los estados miembros, en particular entre sus órganos legislativos y judiciales.

Declaración de la Cumbre de Santiago, 1998

La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana. La cultura democrática debe llegar a toda nuestra población. Profundizaremos la educación para la democracia y promoveremos las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas.

Convencidos que una administración de justicia independiente, eficiente y eficaz, juega un papel esencial en el proceso de consolidación de la democracia; fortalece su institucionalidad; garantiza la igualdad de todos sus ciudadanos; y contribuye al desarrollo económico, reforzaremos nuestras políticas de justicia e impulsaremos aquellas reformas que sean necesarias para promover la cooperación jurídica y judicial.

Plan de Acción de Santiago

Los Gobiernos:

Incorporarán en los proyectos educativos, dentro del ordenamiento jurídico de cada país, objetivos y contenidos que desarrollen la cultura democrática en todos los niveles, para la formación de personas en valores éticos, conductas solidarias y de probidad. Se deberá fortalecer para ello, la participación de docentes, familias, estudiantes y comunicadores sociales, en su tarea de concebir y poner en práctica los proyectos orientados a formar ciudadanos inspirados en valores democráticos.

Declaración de la Cumbre de Québec, 2001

Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos.

El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres.

La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad. No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros ciudadanos de las condiciones inhumanas de la pobreza extrema.

**Plan de Acción de Québec
Hacia una democracia más eficaz**

Conscientes de la interrelación entre la democracia, el desarrollo sostenible, la separación de poderes y la existencia de instituciones gubernamentales efectivas y eficientes; y observando que la transparencia y la responsabilidad pública de los sistemas electorales, y la independencia de los organismos responsables de conducir y verificar elecciones libres, justas y regulares, son elementos esenciales para asegurar el apoyo y la participación en sus instituciones democráticas nacionales:

Intercambiarán prácticas y tecnologías óptimas para incrementar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.

Declaración de la Cumbre de la Unión Europea, Latinoamérica y el Caribe, Madrid, 2002

Consideramos importante seguir reforzando la democracia y consolidando las instituciones democráticas que, entre otras cosas, garantizan procesos electorales libres, limpios y basados en la participación, el sufragio universal y el respeto del Estado de Derecho. Apoyamos con firmeza el principio de que los sistemas judiciales nacionales sean independientes e imparciales.

Creemos que la democracia, el Estado de Derecho y el desarrollo económico y social son elementos de fundamental importancia para la paz y la estabilidad.

Reiteramos nuestro compromiso en favor de todos los derechos humanos, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, y las libertades fundamentales, teniendo en cuenta su carácter universal, interdependiente e indivisible, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos acordados internacionalmente en materia de derechos humanos, así como con la Declaración de Viena y el Programa de Acción sobre derechos humanos, de 1993.

DIAGNÓSTICO

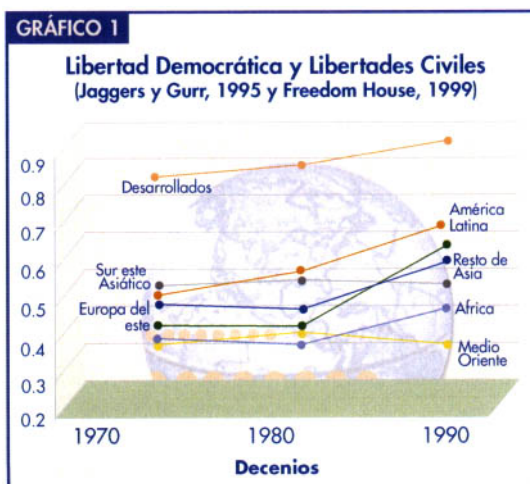


Históricamente ha existido en la región una relación inadecuada entre el Estado y el mercado, por una parte, y entre el Estado y los ciudadanos, por otra parte, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades para un desarrollo sustentable y equitativo. La situación no es la misma en todos los países y en las últimas décadas se han puesto en marcha en el conjunto de la región importantes procesos que tienden a superar esas disfuncionalidades. No obstante, el diagnóstico histórico reconoce la existencia de un déficit democrático que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, corrupción y “captura” de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esas mismas debilidades han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de la mayoría de los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento y a la deslegitimación del Estado. A ese déficit democrático es atribuible la paradoja que la región haya tenido largos períodos de significativo crecimiento económico sin alcanzar simultáneamente, salvo excepciones, grados razonables de cohesión social. Una consecuencia de esa inadecuada relación entre el Estado y la sociedad es la crónica inestabilidad política y las cambiantes reglas del juego que han sido tan desalentadoras del ahorro y la inversión. De todo ello se deriva la necesidad de impulsar un proceso de reforma del Estado orien-

tado a superar esas disfunciones en la relación entre el Estado y los ciudadanos, por un lado, y entre el Estado y el mercado por otro.

Hay, sin embargo, importantes tendencias positivas. Hay que destacar, en cuanto a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, que en las últimas dos décadas regímenes democráticos de gobierno han sido establecidos en los países de la región. Esto ha significado mejoras significativas en términos de protección de los derechos humanos, libertad de expresión, ejercicio de las libertades políticas individuales y expansión de las oportunidades para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas (véase el gráfico 1).

Además del progreso en cuanto a libertades políticas y protección de los derechos humanos, en el conjunto de la región se han venido realizando importantes esfuerzos para consolidar el Estado de Derecho y la independencia entre los poderes del Estado, mejorar las capacidades regulatorias del



Estado y dotar a las instancias de gestión macroeconómica y de supervisión y control de capacidad técnica e independencia profesional. Igualmente, se aprecia en la región un amplio proceso de descentralización que ha profundizado las tendencias democráticas y ha acercado el gobierno a la población.

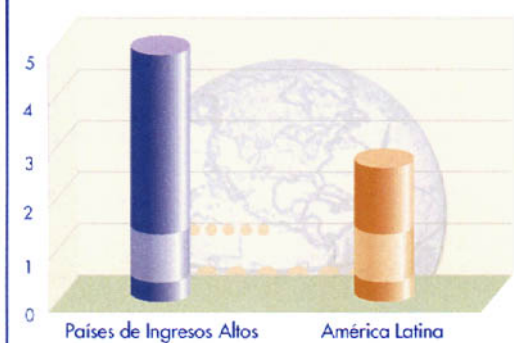
Subsisten, no obstante, importantes debilidades que cuestionan la fortaleza política-institucional de esos regímenes democráticos. Las instituciones políticas que aseguran la legitimidad y fiabilidad del sistema democrático sufren en algunos casos deficiencias importantes: (i) el poder legislativo presenta problemas de organización, administración, funcionamiento y recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, de representación, y de fiscalización y control, lo que afecta la capacidad de generar consensos políticos y sociales, la calidad y consistencia de las leyes y el ejercicio de un control efectivo y responsable del poder ejecutivo; a la vez, los mecanismos de articulación entre el trabajo legislativo y la ciudadanía son precarios; (ii) el sistema de partidos manifiesta grandes debilidades, no teniendo la capacidad de procesar y agregar las demandas de los ciudadanos y representar intereses generales; (iii) pese al notable avance de las últimas décadas, en algunos países debe aún avanzarse en el perfeccionamiento de los sistemas electorales a objeto de asegurar su eficacia y credibilidad; (iv) igualmente, el control civil democrático de las fuerzas armadas manifiesta, en ocasiones, importantes debilidades institucionales; (v) los órganos de fiscalización, supervisión y control no siempre tienen la independencia, objetividad y capacidad técnica que les permitan velar por la regularidad, probidad y eficacia del comportamiento de los agentes públicos y de las transacciones entre el Estado y los agentes económicos; (vi) finalmente, y pese a una importante proliferación de organizaciones, la sociedad civil manifiesta debilidades derivadas de la exclusión socioeconómica de vastos sectores de la población. Todo lo anterior

puede relacionarse con indicadores que indica la baja percepción de estabilidad política en la región o la acusada desconfianza de la población en la clase política (véase el gráfico 2).

Otro aspecto de la relación entre el Estado y los ciudadanos tiene que ver con los requerimientos institucionales del Estado de Derecho. El diagnóstico de situación de la justicia en la región da cuenta de la subsistencia de problemas relacionados con la independencia del poder judicial; la obsolescencia de las leyes y los procedimientos; la congestión judicial; la escasez de recursos; la ausencia de sistemas modernos de organización, información y administración; las barreras de acceso al servicio y las limitaciones de cobertura del sistema; la limitación y deterioro de la infraestructura física, y la precariedad en la tutela de los derechos fundamentales. El resultado es una justicia poco confiable y desigual, que deniega o dificulta el acceso a amplios segmentos de la población, sin capacidad para proporcionar seguridad jurídica a los derechos y obligaciones o ejercer una función sancionatoria efectiva para frenar el incremento de las diversas formas de delincuencia y amenazas a la seguridad ciudadana. La comparación de las percepciones de independencia e integridad de los jueces, así como los indicadores de confiabilidad en el sistema judicial, vuelve a ilustrar la situación relativamente desfavorable de

GRÁFICO 2

Confianza del Público en los Políticos
(World Economic Forum, 2001)



la región en relación con los países desarrollados (gráfico 3).

Por otra parte, y aunque es difícil afirmar que exista un paradigma de descentralización en la región, si pueden identificarse algunas de las falencias comunes del proceso. Entre ellas, la imprecisión en la distribución de competencias, el desajuste entre competencias y recursos, brechas fiscales adicionales, procesos de “captura” de los gobiernos por élites locales, escasa preparación técnica de quienes se han colocado al frente de estos procesos y la dificultad para conseguir eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios descentralizados.

Como consecuencia de las debilidades institucionales anotadas, los indicadores existentes revelan niveles de percepción en cuanto a la corrupción (gráfico 4) que son incompatibles con la legitimidad de las instituciones públicas, un funcionamiento apropiado de los mercados, la eficiente gestión y asignación de recursos y con la existencia de un sistema de incentivos coherente con la necesidad de expandir el ahorro, la inversión y la producción. Los problemas de corrupción son de alguna forma expresión de la debilidad del Estado de Derecho en su conjunto, pero llaman la atención también sobre la debilidad de la administración financiera del Estado, el diseño de políticas y sistemas de gastos ineficientes y poco transparentes, la persistencia

de sistemas anticuados y engorrosos de adquisición y contratación públicas, capacidades de regulación inexistentes o ineficientes, ausencia de reglas claras en los procesos de privatización, y carencia de un servicio civil moderno y basado en el mérito.

La relación entre el Estado y el mercado también ha experimentado cambios muy importantes derivados del proceso de reformas económicas impulsadas en las últimas décadas. Esas reformas han producido resultados en términos de estabilidad macroeconómica, creando un ambiente más propicio para la inversión. También se puede constatar la apertura al mercado de sectores enteros de la actividad productiva, antes dominados por monopolios estatales ineficientes. De igual forma, se han desmantelado barreras comerciales y regulaciones sectoriales restrictivas de la competencia interna y externa. Sin embargo, el tránsito hacia un mayor protagonismo del mercado no ha sido suficientemente acompañado por el desarrollo de capacidades efectivas de regulación que promuevan la competencia, reduzcan el rentismo y protejan los intereses generales; además, el tránsito al mercado ha sido desigual y, en no pocos casos, ha estado en función de la capacidad de los intereses organizados en tomar ventaja o resistir la apertura. Se advierte la ausencia de mecanismos de concertación social de amplia base en los que se den cita, junto a los intere-



ses afectados por las reformas, aquellos que se benefician de las mismas, de tal forma que los países puedan tener estrategias de largo plazo basadas en amplios consensos sociales. Al mismo tiempo, como consecuencia de los apremios fiscales se ha producido en paralelo el abandono de políticas e instituciones de promoción y apoyo a los sectores productivos. Tampoco se ha avanzado suficientemente en reformas fiscales que amplíen las bases de tributación y repartan la carga impositiva con mayor equidad. Sigue sin desarrollarse la confianza en cuanto al respeto de los derechos económicos básicos (gráfico 5), indispensable para promover la inversión y el desarrollo productivo. Al mismo tiempo, en no pocos casos se ha debilitado la capacidad estatal para atender la provisión de bienes públicos e infraestructuras básicas necesarias para promover la cohesión social y la expansión de las actividades productivas. En este contexto, el necesario apoyo al funcionamiento del mercado debe ser acompañado por el reconocimiento de la importancia y la complementariedad de las políticas e instituciones públicas. Como se pone en evidencia a través de diversos estudios, los países que han obtenido mayores beneficios de las reformas económicas son aquellos que han avanzado más en las reformas institucionales coherentes con los requerimientos de la gobernabilidad democrática.

La relación del Estado, tanto con los ciudadanos como con los mercados, esta condicionada por la capacidad de la administración pública para la elaboración e implantación de políticas públicas. En este ámbito, las reformas de las administraciones públicas en las últimas dos décadas se han realizado, en general, bajo los apremios de crisis fiscales severas y de choques externos recurrentes. Más que de reformas de las administraciones, se puede hablar de consecuencias administrativas del ajuste fiscal, cuyo efecto ha sido la reducción del aparato administrativo del Estado en la mayoría de los países (gráfico 6). Los años noventa suponen un avance de la agenda de reformas hacia pro-



yectos de modernización orientados al logro de administraciones más eficaces y eficientes, mediante nuevas estructuras y procedimientos apoyados por las nuevas tecnologías de la información y comunicación. El balance de estos proyectos ha sido desigual, lográndose algunos avances en la administración económica y fiscal, pero quedando pendientes las reformas institucionales profundas del aparato administrativo en la mayor parte de los países, especialmente en los sectores sociales. No es extraño que la comparación regional del grado de competencia e independencia pro-



fesional de los funcionarios públicos también sea desfavorable para la región. Finalmente, el retraso en el acceso a las posibilidades del gobierno electrónico también ilustra claramente sobre los déficits de la modernización del Estado en la región.

Como hemos expresado, a pesar de los avances en la región en cuanto a las libertades democráticas, las reformas económicas y la modernización del Estado, aún subsisten fuertes deficiencias institucionales que limitan los esfuerzos de promoción de un desarrollo sostenible y equitativo. El resultado es una honda insatisfacción de la opinión pública con el funcionamiento de las instituciones estatales y del sistema político en su conjunto; incluso la legitimidad de la democracia como sistema de gobierno también muestra señales de erosión (gráfico 7). Estas tendencias son muy preocupantes.

Toda la evidencia y conocimiento acumulado deja claro, sin embargo, que no hay solución a los problemas planteados fuera de las instituciones de la gobernabilidad democrática. Solamente la consolidación y el perfeccionamiento del sistema democrático, del Estado de Derecho, de las instituciones que soportan mercados competitivos e inclusivos, y de unas administraciones públicas eficaces, son garantía del crecimiento sustentable y de la reducción de la pobreza. De ahí que estas sean las áreas prioritarias para la acción del Banco en el ámbito de esta estrategia de Modernización del Estado. Estas conclusiones deben enfatizarse en función de las tendencias internacionales en las que la región vive inmersa. Las oportunidades y desafíos que enfrentan nuestros países, derivados de la globalización, la revolución tec-



nológica, el consenso en torno al sistema democrático y la economía de mercado, así como de los déficits acumulados en términos de pobreza, desigualdad, debilidad política e institucional, insuficiente desarrollo de la capacidad productiva y deterioro del medio ambiente, requieren, por un lado, incrementar la eficiencia de la relación entre el Estado y el mercado, y por otro, fortalecer la capacidad del Estado para actuar como agente del progreso y el bienestar general. La reforma y modernización del Estado sigue siendo una tarea rezagada en comparación con el progreso de la globalización, las nuevas tecnologías, los requerimientos de la competitividad y la transformación cultural de las sociedades. Sin estrategias que contribuyan a superar las condiciones de debilidad político-institucional que, aunque con diferencias entre los países, prevalece en la región, no será posible alcanzar los objetivos en términos de desarrollo sustentable y reducción de la pobreza.



• • • • LECCIONES APRENDIDAS

El Banco ha experimentado un considerable crecimiento y diversificación de sus actividades en el campo de la reforma y modernización del Estado, especialmente a raíz de la aprobación del Marco de Referencia mencionado en el primer capítulo. De las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco (ver cuadro 2 sobre un estudio especial del Banco sobre el tema) y de otras instituciones, así como del marco conceptual establecido en las secciones precedentes y de las condiciones que enfrentan los países de la región, se derivan un conjunto de criterios que deben guiar las intervenciones del Banco y de los países en los procesos de

reforma y modernización del Estado. En esta sección se presentan un conjunto de lecciones traducidas en criterios para orientar esas intervenciones. Estas lecciones están agrupadas en dos categorías. Primero, aquellas relativas al marco conceptual; segundo, las relativas al proceso de diseño y ejecución de las mismas.

LECCIONES RELATIVAS AL MARCO CONCEPTUAL

Concebir las tareas de Modernización del Estado como un proceso de reforma política. El

Cuadro 2: La experiencia del BID en operaciones de Modernización del Estado

A petición del Directorio del Banco, el Subdepartamento de Servicios de Apoyo Regional (ROS) elaboró un estudio sobre la experiencia del Banco en las operaciones de Modernización del Estado. Se analizaron un total de 22 proyectos que proporcionaban una muestra representativa de distintas zonas geográficas, fases de implantación y tipos de operaciones, según fueran de cooperación técnica, de inversión o de libre disposición. El estudio concluyó que la mayoría de estas operaciones habían sido ejecutadas con éxito y que algunas de ellas representaban ejemplos valiosos de buenas prácticas a seguir en operaciones futuras del Banco. No obstante se detectó, en una proporción importante, casos en los cuales problemas de diseño y ejecución han retrasado o limitado el logro de los objetivos.

De la experiencia reunida pueden derivarse las siguientes lecciones aprendidas para lograr el éxito en este tipo de operaciones dado su objeto y naturaleza:

- Estas operaciones dependen de condiciones sociopolíticas muy favorables, debiendo asociarse a las ventanas de oportunidad que se abren en los ciclos políticos y económicos de los países.

- La experiencia demuestra que es crucial involucrar a los interesados clave en procesos de información o participación para lograr un amplio consenso.
- Se demuestra de gran utilidad la disponibilidad de estudios y análisis previos que permitan conocer bien la situación de los países y ayuden a identificar correctamente los puntos de intervención y los ritmos y etapas de los cambios.
- La complejidad de estos proyectos y el carácter incremental de los cambios a realizar se beneficia de una lógica de largo plazo y una visión amplia del ambiente institucional y normativo del país.
- Los proyectos más exitosos han sido liderados por el prestatario e implantados por una unidad permanente y cualificada.
- Finalmente, se pone de manifiesto que estos proyectos pueden requerir por sus características una mayor flexibilidad en los procedimientos e instrumentos del Banco.

ROS – Special Study IDB Experience with Modernization of The State Operations, March 2002

rediseño de instituciones y procesos, en términos de su eficacia en cuanto a la relación entre el Estado y el mercado, y de la capacidad de las políticas públicas para responder a intereses de todos los ciudadanos, debe formar parte de un proceso más amplio de consolidación de los requerimientos de la gobernabilidad democrática. Las lecciones aprendidas en cuanto al crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza destacan la importancia de la gobernabilidad democrática. Por un lado, se señala que hay un consenso en las agencias de desarrollo en cuanto a que la calidad de las instituciones públicas — en especial las tienen que ver con el imperio de la ley y el combate a la corrupción— es un ingrediente esencial, y quizá el más importante, para lograr el crecimiento económico sustentable. Se destaca también, con base a la experiencia reciente, que los problemas de varios países de la región han puesto de manifiesto que la prioridad del equilibrio fiscal combinada con la idea de que las reformas institucionales podían posponerse hasta segundas o terceras generaciones de reformas han resultado en la limitación del Estado para abordar temas claves de políticas públicas y cumplir algunas de sus responsabilidades básicas en términos de creación de infraestructura económica y formación de capital humano. Por otro lado, se reconoce que en condiciones de gobernabilidad democrática hay un empoderamiento de los pobres lo que tiende a asegurar que el crecimiento sea amplio, inclusivo y participativo. En sólidos sistemas democráticos hay más oportunidades para que los intereses de los pobres estén representados sistemáticamente en el proceso de formulación de políticas públicas y en su implementación.

Es necesario considerar que hay una relación de reciprocidad y complementariedad entre la reforma del Estado, por un lado, y el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión del mercado por otro. La combinación de reformas internas con estímulos derivados de un

enfoque participativo o competitivo, puede desencadenar un círculo virtuoso de incentivos que apoyen el proceso de reforma. El papel de la sociedad civil (sindicatos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, gremios empresariales, organizaciones comunitarias, y diversos otros tipos de organizaciones de la sociedad) en el impulso y la consolidación de los programas de reforma —por ejemplo demandando transparencia y eficiencia en la gestión pública, rendición de cuentas de los gobernantes y funcionarios, y políticas públicas que respondan a intereses generales de la sociedad— es parte central en estos procesos. A su vez, para evitar vacíos y disfuncionalidades, y nuevas clases de distorsiones, la expansión del mercado hacia ámbitos que estaban bajo responsabilidad del Estado requiere un fortalecimiento de las capacidades empresariales, y de su responsabilidad frente a la sociedad, así como el desarrollo de apropiadas capacidades regulatorias del Estado.

Incidir sobre las instituciones básicas de las que se desprenden los incentivos de los actores. Los proyectos limitados a cambiar los elementos instrumentales o a fortalecer simplemente capacidades técnico-organizativas, sin alterar la estructura de incentivos que afectan a la voluntad política de aplicar estos nuevos instrumentos o capacidades, tienen por lo general un impacto muy reducido. Esto supone la necesidad de contemplar al mismo tiempo cambios en instituciones que condicionan la efectividad de las alteraciones instrumentales y organizacionales. Por ejemplo, de poco sirve capacitar a los empleados públicos, si su estabilidad o profesionalidad no está mínimamente garantizada a través de un servicio civil de mérito como el que se propone más adelante, o promover sistemas de gestión financiera sin el desarrollo de una autoridad presupuestaria con la independencia profesional, el poder y la capacidad de hacerlos cumplir.

Evitar la aplicación acrítica de modelos. Debe evitarse la aplicación acrítica de modelos entre países y considerar las circunstancias específicas del país receptor. Aunque el desarrollo institucional se produce históricamente más por imitación que por invención, el éxito del traslado de modelos depende de dos factores: en primer lugar, de la coherencia de las hipótesis básicas de funcionamiento de las reformas entre las dos realidades y, en segundo lugar, de la contextualización de las mismas a la realidad en la que se aplican. En varios casos se han intentado copiar reformas aplicadas en países desarrollados, sin reparar en la ausencia de las condiciones mínimas en los países de la región para poder ejecutarlas con éxito. Esto es particularmente importante, dada la desigualdad del desarrollo institucional que se observa entre los países de la región. A modo de ejemplo, solo los países más desarrollados en sus instituciones, o que han incorporado históricamente ciertos atributos de rigor y profesionalidad, están en condiciones de aplicar reformas que implican una mayor sofisticación y formalización de sus sistemas de gestión; en aquellos en los que la institucionalidad de facto es informal, hay que proceder de manera más gradual y menos ambiciosa. En éstos casos es preciso identificar y dar prioridad a instituciones y procesos críticos cuya reforma puede desencadenar procesos sostenidos de cambio y desarrollo institucional en el conjunto del Estado.

LECCIONES RELATIVAS AL PROCESO DE DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LAS OPERACIONES

Fundar las operaciones en su apropiación por el país, contando con la voluntad política y el consenso necesarios. El problema principal diagnosticado en la ejecución de las operaciones de modernización del Estado es su volatilidad, derivada de la falta de compromiso del prestatario y/o de la oposición de la comuni-

dad. El éxito de los programas y proyectos de modernización del Estado requiere de una clara apropiación y compromiso por parte de todos los actores involucrados: Estado, agentes del mercado y sociedad civil ya que la reforma del Estado demanda respaldo político en el conjunto de la sociedad y no solamente dentro de las instituciones objeto de reforma. De hecho, la experiencia nos dice que los proyectos más exitosos son aquellos surgidos de una ventana de oportunidad derivada de una situación de crisis o de un cambio de gobierno, y cuyo diseño ha sido claramente reconocido como propio por el prestatario. En otras palabras, las intervenciones deben estar dirigidas por la demanda y no por la oferta.

Identificar y diseñar los proyectos a partir de un sólido conocimiento de la situación institucional del país. Dada la dificultad técnica de las operaciones de modernización del Estado y la limitación de capacidades disponibles para su ejecución, es indispensable disponer de sólidas bases analíticas desde las cuales identificar y diseñar los proyectos. Es difícil que las intervenciones tengan éxito sin tener en cuenta la complejidad de la situación política y de los incentivos reales para su implantación. Esto afecta a varios recursos de información y conocimiento que deberían estar disponibles en el proceso de identificación, diseño y ejecución de las operaciones: (i) trabajos de diagnóstico comparado regional y suprarregional que permita disponer de indicadores relevantes sobre las deficiencias institucionales; (ii) trabajos de diagnóstico institucional de los países que apoyen la definición de la estrategia de país del Banco y sirvan como instrumento de diálogo y programación; (iii) trabajo de diagnóstico institucional a realizar en el diseño de los proyectos, que permita relacionar los problemas detectados con las medidas propuestas y los objetivos a alcanzar; y, (iv) trabajos de evaluación de proyectos y estrategias de país que permitan obtener lecciones de las experiencias pasadas.

Tener una concepción integral y de largo plazo de la reforma, pero ser selectivo en la definición de los proyectos. Un aspecto crítico de la integralidad es que el concepto de reforma del Estado debe cubrir todo el ambiente institucional y normativo que rodea la actividad social, económica y política de un país y no debe limitarse sólo al poder ejecutivo. Los procesos de reforma deben concebirse integralmente y sobre esa base el apoyo del Banco debe estructurarse en operaciones específicas a lo largo del tiempo, compatibles con la visión integral y priorizadas según criterios derivados de la urgencia de los problemas, la factibilidad de las soluciones disponibles, las restricciones financieras existentes y, particularmente, prestando atención a aquellas operaciones que pueden apoyar procesos sostenidos de desarrollo institucional en el conjunto del Estado. A la vez, deben evitarse operaciones muy grandes y complejas que exceden las capacidades de ejecución y las disponibilidades financieras de los países.

Basar la ejecución en las instituciones especializadas y permanentes, con autoridad clara para la ejecución del proyecto. El recurso a unidades ejecutoras ad-hoc puede resultar inevitable en condiciones de mucha limitación y debilidad institucional. Pero se debe tener presente sus consecuencias institucionales desintegradoras cuando tienden a multiplicarse o a permanecer más allá de lo necesario. En particular, su utilización es delicada en proyectos de modernización del Estado porque pueden comprometerse su eficacia en el largo plazo, la cual depende de la interiorización de las nuevas prácticas por las unidades permanentes del aparato estatal. En el caso de resultar imprescindible esas unidades ejecutoras ad-hoc, los

proyectos deben contemplar en el curso de su ejecución un proceso de transferencia de las funciones asumidas por las mismas a las estructuras permanentes del Estado.

Diseñar las operaciones conservando la flexibilidad necesaria para adaptarlas ante situaciones cambiantes y, a la vez, tener un seguimiento más próximo durante la ejecución. El desarrollo institucional obedece a factores de voluntad y capacidad de los actores y del ambiente en que actúan, que no son fácilmente adaptables a los esquemas tradicionales de las operaciones de inversión en infraestructuras o, incluso, de las operaciones de rápido desembolso para apoyar la posición financiera de los gobiernos. En la mayoría de los proyectos, por ejemplo, las incertidumbres del contexto político-administrativo no se ajustan al rígido esquema de separación entre diseño y ejecución que sigue el ciclo tradicional de proyectos. La fuerte dependencia de las operaciones de modernización del Estado del entorno socio-político hace que estén sujetas a cambios constantes que obligan a reevaluar las hipótesis de partida y la sostenibilidad de sus propuestas. En otros casos la incertidumbre es técnica al enfrentarse situaciones nuevas o de las que existen pocos precedentes, obligando por lo tanto a actuar bajo una lógica de cambios sobre la marcha. Por tanto el diseño de las operaciones debe contemplar esa flexibilidad ya que la ejecución no puede ser mecánica. Esto supone la conveniencia de fortalecer la capacidad del Banco para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las operaciones, en estrecha coordinación con los prestatarios y ejecutores, tanto para detectar situaciones imprevistas y corregir cursos de acción como para aprender de los éxitos y los errores.



ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO

En función de la evolución teórica y práctica descrita más arriba, del diagnóstico y las tendencias que enfrentan los países, de las lecciones aprendidas y de la necesidad de articular la estrategia de modernización del Estado con las otras estrategias básicas del Banco, surge la necesidad de actualizar el documento marco aprobado en 1996. Esta versión actualizada conserva el marco conceptual entonces asumido, en el sentido de que la gobernabilidad democrática es una condición para el desarrollo, pero adopta algunos nuevos e importantes énfasis para la acción del Banco.

En primer lugar, esta estrategia buscar identificar con mayor claridad en cada uno de los campos de acción prioritaria su articulación con las estrategias marco de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza (ver Anexo I). Para cada uno de los campos, que expresan posibilidades de acción del Banco, se identifican las acciones coherentes con tal objetivo.

En segundo lugar, esta estrategia se diferencia de la anterior en la manera de definir los campos prioritarios para la acción del Banco. En vez de asociar los campos de acción a instituciones específicas o a determinados poderes del Estado, se opta por una definición transversal, basada en objetivos temáticos, cuyo logro requiere lógicas de intervención más sistémicas e integradas, con una visión de largo plazo. Este enfoque se justifica porque las debilidades institucionales que obstaculizan un crecimiento sustentable y equitativo —tales como el déficit de seguridad jurídica, la corrupción, la insuficiente protección de

derechos y libertades, la discriminación de género y de otra índole, las debilidades en la gestión macroeconómica y de otras políticas públicas y las limitadas capacidades de regulación y supervisión, entre otras— tienen un carácter transversal. Las prioridades deben establecerse en función de metas integradas de desarrollo institucional, cuyo logro involucra a los diferentes poderes del Estado, junto con la sociedad civil y los mercados.

La visión transversal de los campos de acción que se propone no significa optar por actuaciones simultáneas en todos los poderes e instituciones, sino contemplar las intervenciones desde una visión comprensiva del sistema, en el que se inscriben y plantean objetivos que van más allá del fortalecimiento de algunas instituciones por separado. A su vez, la visión transversal no debe inhibir la acción a nivel de instituciones específicas siempre y cuando las mismas se inserten en una lógica más comprensiva de la transformación del Estado y sus relaciones con el mercado y los ciudadanos. Tampoco supone que los campos de actuación tengan la misma importancia en todos los países de la región. Las estrategias del Banco para cada país, en función de sus necesidades y su contexto específico, y de las ventajas comparativas del Banco, deben identificar cuáles de estos campos deben reconocerse como prioritarios y cuál es la secuencia apropiada de intervenciones para desencadenar avances en el desarrollo institucional y la gobernabilidad democrática. Como se expresó en las lecciones aprendidas, se trata de combinar una visión integral del proceso de reforma con selectividad y gradua-

lidad en la definición de las operaciones, focalizando la acción en aquellas instituciones y procesos críticos capaces de desencadenar procesos sostenidos y generalizados de desarrollo institucional.

Una advertencia de carácter metodológico: la estrategia hace una identificación desagregada de los campos de acción a objeto de conservar el principio que la reforma y modernización del Estado requieren una visión comprensiva del mismo y de sus relaciones con los ciudadanos y el mercado. El Banco ha venido acumulando experiencia y calificación profesional en esos campos, sin menoscabo de la necesidad de trabajar coordinadamente con otras agencias de cooperación. Debe enfatizarse la importancia de la apropiada coordinación con otras agencias de cooperación bilateral y multilateral a objeto de implementar esta visión integral de la reforma del Estado. Las especiales ventajas comparativas del Banco en algunos campos deben complementarse con las que otras agencias de cooperación tienen en otros campos. La identificación de los campos de acción y su desagregación, son un menú de opciones a disposición del Banco y los países. No se trata de hacer de todo en todos los países sino que, a nivel de cada país, y de conformidad con la oferta de servicios del Banco y las necesidades y circunstancias particulares que el país enfrenta, se deberán establecer las prioridades para la acción del Banco. En este sentido la estrategia de país y el ejercicio de programación de operaciones del Banco en el mismo son los instrumentos de articulación entre esta estrategia y la actividad del Banco en cada país.

La estrategia perfila, a través de sus campos de acción prioritarios, los requerimientos institucionales básicos de la gobernabilidad democrática, en función de las metas generales de crecimiento sustentable y reducción de la pobreza. Estos requerimientos son compatibles con las distintas opciones que los países pueden legítimamente plantearse sobre el papel de sus respectivos

Estados con relación al mercado o a la sociedad civil. En otras palabras, la estrategia no tiene por objeto identificar apriorísticamente el rol del Estado, dando prioridad a unas funciones (por ejemplo, las reguladoras) y descartando otras (por ejemplo las promotoras o las productoras). La experiencia demuestra la conveniencia de que los Estados mantengan la opción de un portafolio amplio de funciones, eligiendo aquellas en las cuales concentrarse en función de sus circunstancias específicas y de factores institucionales, económicos, sociales, culturales y políticos. A continuación se hace una identificación más detallada de esos campos de acción y de las acciones y programas que el Banco podría desarrollar en apoyo a los países de la región: A) Sistema democrático; B) Estado de Derecho y Reforma Judicial; C) Estado, Mercado y Sociedad; D) Gestión pública.

SISTEMA DEMOCRÁTICO

El logro de un crecimiento sustentable y equitativo en la región pasa por lograr simultáneamente dos objetivos interdependientes: por un lado, el logro de una mayor estabilidad política democrática y, por otro, una mayor inclusión política que permita una representación efectiva de los grandes sectores de la población actualmente excluidos o desigualmente representados¹. Ambos son aspectos estrechamente relacionados porque no habrá estabilidad política democrática de largo plazo sin efectiva integración de todos los sectores de la población en las instancias de representación política, de modo que sectores actualmente excluidos puedan influenciar el

¹ A estos efectos, en la estrategia deben considerarse incluidos todos los factores estructurales de exclusión ya sean de género o étnico-culturales o de cualquier otra índole. Para no recargar el texto y facilitar su lectura en el mismo no se desagregan esos factores de manera específica.

diseño y la implementación de políticas públicas para que las mismas respondan al interés general. La inclusión debe producirse evitando lógicas que incrementen el particularismo y la volatilidad del sistema político, lo que significa el fortalecimiento de la representación basada en la búsqueda del interés general. El Banco puede apoyar a los países con programas y proyectos en los siguientes campos:

Reforzar la capacidad institucional del poder legislativo. Esta debe realizarse bajo los principios de contribuir a una efectiva separación de poderes y al fortalecimiento de la representación democrática en especial de los grupos excluidos. Los órganos legislativos son una de las instancias más importantes de articulación entre el Estado y la sociedad, al tiempo que desempeñan funciones claves, tanto en la elaboración y aprobación de las leyes, como en el control del poder ejecutivo. El Banco puede contribuir a la modernización del poder legislativo apoyando programas dirigidos a: (i) el fortalecimiento de sistemas de asesoría técnica que mejoren la calidad de las leyes y ayuden a que la función presupuestaria, de fiscalización y control se ejerza sobre bases técnicas y objetivas; (ii) la modernización normativa para eliminar obsolescencias, incorporar en los marcos legales nacionales los compromisos derivados de tratados y convenciones internacionales, abordar los desafíos derivados del cambio tecnológico, la globalización, las nuevas formas del delito y el crimen organizado, y superar exclusiones por causas estructurales de cualquier naturaleza; (iii) el establecimiento de una organización y administración parlamentaria profesional, incluyendo sistemas que garanticen la fidelidad en el registro de los debates y las leyes y la seguridad en el registro de las votaciones, así como la instalación de sistemas modernos de información pública, documentación y biblioteca legislativa, incluyendo la conexión electrónica con otras bibliotecas legisla-

tivas; (iv) el desarrollo de cauces de diálogo y comunicación entre los órganos legislativos y la población, en especial aquellos diseñados para favorecer la voz y participación de sectores excluidos y la definición de políticas de reducción de la pobreza; (v) desarrollar programas de capacitación política y técnica para los líderes políticos y parlamentarios a objeto de fortalecer el liderazgo político democrático y el sistema de partidos políticos.

Modernizar el sistema electoral y de partidos. Los objetivos deben estar orientados a perfeccionar los sistemas de representación evitando la exclusión de sectores de población, especialmente los más pobres. La democracia moderna requiere sistemas electorales eficaces y partidos políticos que deben servir como enlace entre el Estado y la ciudadanía, movilizand la participación, articulando las demandas y agregando los diversos intereses sociales. El Banco puede apoyar: (i) el establecimiento de autoridades electorales independientes, confiables y técnicamente capaces, incluyendo el apoyo a sus sistemas de registro y de información; especial atención se prestará a sistemas de información y difusión que promuevan la participación electoral de analfabetos y comunidades tradicionalmente excluidas; (ii) el fortalecimiento del sistema de partidos políticos a través asistencia técnica a los órganos legislativos y autoridades electorales para la adecuación del marco legal de su constitución, funcionamiento y financiación, y el desarrollo de programas de formación de liderazgo político democrático.

Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública. Sin perjuicio de que se respete que el poder de dirección y supervisión corresponde a los gobiernos democráticamente elegidos, una democracia efectiva requiere de una Administración neutral y competente, capaz de ponerse al servicio de gobiernos de diferente signo político, garan-



tizando, desde una perspectiva profesional, la debida continuidad en la prestación de los servicios públicos y la atención a las obligaciones permanentes del Estado. Con esta finalidad el Banco podrá apoyar: (i) el aseguramiento de los principios de mérito e igualdad en el acceso y promoción en los puestos permanentes de la Administración Pública, así como la interdicción de la arbitrariedad en la remoción de los funcionarios públicos; (ii) la promoción de una ética del servicio público entre los funcionarios permanentes de la administración para fortalecer su compromiso con los valores de neutralidad, objetividad y defensa del interés general; (iii) la delimitación de las funciones políticas y administrativas, así como los sistemas de articulación entre ellas, mediante mecanismos de planificación y control; (iv) la existencia de sistemas que permitan la defensa efectiva de los derechos de los ciudadanos ante las actuaciones y omisiones de la administración pública, tanto por vía judicial, como a través de mecanismos alternativos tipo ombudsman; (v) los procesos de transición entre gobiernos y el establecimiento de sistemas que garanticen la integridad, transparencia y permanencia de la información administrativa.

Fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión. El objetivo debe ser asegurar la transparencia y probidad en la actuación de los agentes públicos y en las transacciones y gestiones del Estado. En este contexto, las instituciones de control y de lucha contra la corrupción han adquirido gran importancia. El Banco podría apoyar: (i) el incremento de la capacidad técnica e independencia funcional de las instituciones de control del desempeño de los poderes públicos como Contralorías, Tribunales de Cuentas, Auditorías, Defensorías, Fiscalías y Procuradurías; (ii) el diseño y puesta en vigencia de mecanismos de control de la gestión pública desde las organizaciones de la sociedad civil tales como contralorías de los

usuarios y auditorías cívicas, a objeto de aumentar la transparencia y evitar sesgos discriminatorios; (iii) la incorporación en los ordenamientos legales nacionales de las convenciones y compromisos internacionales de lucha contra la corrupción, y la revisión de los ordenamientos legales y administrativos a objeto de evitar el conflicto de intereses y promover la mayor transparencia e información en cuanto a las actividades y transacciones del Estado, incluyendo la puesta en marcha de regímenes de rendición de cuentas, disciplinarios y judiciales.

Apoyar los procesos de descentralización del poder político y de democratización de los gobiernos subnacionales. El objetivo consiste en aproximar las estructuras de representación a los ciudadanos y las comunidades en las que se agrupan. Estos procesos deben prestar atención a superar las deficiencias institucionales observadas derivadas de la “captura” de las administraciones subnacionales por los intereses locales, la indisciplina fiscal, la ineficacia e ineficiencia en la prestación de los servicios públicos y la escasa articulación de las organizaciones comunitarias con los niveles descentralizados de la gestión pública. En este marco, el Banco apoyará: (i) el desarrollo de los procesos de descentralización prestando atención a las implicaciones fiscales de los mismos y a la salvaguarda del equilibrio interterritorial; (ii) el establecimiento de un marco normativo e institucional de la descentralización que clarifique la división de competencias entre los niveles de gobierno para fomentar que la asignación de los recursos se dirija a fines socialmente valiosos; (iii) el impulso a la democratización de los gobiernos subnacionales, asegurando mecanismos de representación y control, coherentes con la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, y con la necesidad de integrar zonas marginadas y acercar los procesos de toma de decisión a los ciudadanos, incluyendo el apoyo a las

entidades político-administrativas vinculadas a las comunidades indígenas en los países que las hayan reconocido; (iv) el fomento de la incorporación de la sociedad civil al proceso de elaboración e implantación de las políticas locales, a través de mecanismos de participación que aprovechen su capacidad articuladora de intereses públicos.

Fortalecer la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas. Siendo los gobiernos los interlocutores primarios del Banco, y en apropiada coordinación con ellos, se promoverá la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas públicas y proyectos y programas de desarrollo. Sin menoscabo que el fortalecimiento del sistema democrático, que es uno de los objetivos centrales de esta estrategia, posibilitará una mayor incidencia de los ciudadanos en la gestión pública, el Banco puede apoyar: (i) la ejecución de programas de fortalecimiento de la capacidad institucional y de diseño y ejecución de proyectos por parte de las organizaciones relevantes de la sociedad civil, en especial las organizaciones con mayor debilidad técnica; (ii) el diseño de operaciones con componentes cuya ejecución pueda estar a cargo de organizaciones de la sociedad civil; (iii) el establecimiento de cauces de participación de los beneficiarios en el diseño, ejecución y evaluación de programas.

Fomentar la cultura democrática de los ciudadanos. La consolidación democrática requiere que la cultura política esté basada en la ética, los valores y la cultura cívica democrática. El Banco puede apoyar: (i) la incorporación de programas de educación cívica democrática en los proyectos de reforma, expansión y fortalecimiento del sistema educativo formal; (ii) el fomento de programas y reformas curriculares orientados a promover la cultura de tolerancia, libertad, participación, responsabilidad y solidaridad social.

ESTADO DE DERECHO Y REFORMA DE LA JUSTICIA

No es posible avanzar en un crecimiento sustentable y equitativo sin progresar en la seguridad jurídica y en la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. El desarrollo de la inversión y la asunción de riesgos, que son la base para el desarrollo de la economía de mercado, son incompatibles con la incertidumbre o la lentitud que se observa en la región sobre la protección de derechos y obligaciones. Por otra parte, una parte importante de la población, especialmente entre los sectores pobres y excluidos, carecen de seguridad jurídica en cuanto a sus activos y se ven limitados, por tanto, en su acceso al crédito y a los sistemas formales de trabajo y producción. Otras manifestaciones de la debilidad del Estado de Derecho son la impunidad en cuanto a la corrupción y los elevados índices de inseguridad ciudadana. La actuación del Banco en este campo debe dirigirse a desarrollar un sistema de justicia independiente, eficaz, confiable, ágil y accesible, sin discriminaciones de género, raza y otra índole, para lo cual se podrían impulsar programas y acciones orientadas hacia:

Apoyar la independencia del poder judicial. Esto supone que la disponibilidad de recursos presupuestarios, el nombramiento, carrera y sistema de empleo de jueces y magistrados, y la colaboración de entidades auxiliares del poder judicial, no estén expuestos a interferencias de intereses políticos o económicos, que puedan perturbar la objetividad e independencia de las decisiones judiciales. Con este fin, el Banco podrá apoyar programas que contemplen, entre otras, las siguientes actuaciones: (i) la creación o el fortalecimiento de sistemas de gobierno del poder judicial que garanticen su independencia; (ii) el establecimiento de sistemas de acceso, carrera, perfeccionamiento, disciplina y retribuciones de jueces y magistrados que garanticen los principios de igualdad y mérito; (iii) el fortaleci-

miento de sistemas de rendición de cuentas del poder judicial ante la ciudadanía.

Ampliar el acceso a la justicia. El objetivo debe ser ampliar el acceso a la justicia de sectores marginados por razones geográficas, socioeconómicas, étnico-lingüísticas, de género y de otra índole. En consecuencia, el apoyo del Banco puede incluir: (i) el establecimiento de regímenes de defensores públicos, servicios de asistencia jurídica gratuita y otros mecanismos que ensanchen el acceso a la justicia; (ii) la modernización de los procedimientos judiciales para disminuir las barreras y los costes de acceso, incluyendo la simplificación normativa; (iii) el diseño y ejecución de programas de difusión y capacitación en cuanto a los derechos básicos de los ciudadanos.

Fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción. Siendo la sanción judicial la forma más efectiva de disuadir comportamientos corruptos por parte de actores públicos y privados, el Banco podrá apoyar: (i) la creación de oficinas específicas en las procuradurías y fiscalías para la lucha contra la corrupción; (ii) la adopción y aplicación por los países de los instrumentos legales necesarios, incluyendo las convenciones y tratados internacionales para la lucha contra este tipo de delitos; (iii) el desarrollo de instrumentos de transparencia que potencien el control por la opinión pública y las instituciones de la sociedad civil.

Desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales. La ineficacia en la gestión del sistema judicial y de los procesos, la debilidad y limitaciones de cobertura de los sistemas de registro de bienes y personas (hay amplios segmentos de población que carecen de títulos de propiedad sobre sus bienes), son causa de inseguridad jurídica, de denegación de derechos y de exclusión socioeconómica, que limitan las posibilidades de un crecimiento

dinámico y equitativo. Las acciones del Banco podrán incluir: (i) la modernización de la administración de justicia, incluyendo el diseño de nuevos marcos de responsabilidad para una gestión eficaz y eficiente de los despachos y procedimientos; (ii) la reforma de estructuras, procedimientos y procesos administrativos y la creación de métodos modernos de planificación, gestión de personal, sistemas de informática y capacitación, y el establecimiento de un apropiado sistema de estadísticas judiciales; (iii) el incremento y modernización de la infraestructura física de los juzgados y tribunales para aumentar la cobertura del sistema de justicia y apoyar su dignificación; (iv) el desarrollo de programas de modernización y ensanchamiento de la cobertura de los registros de personas y de bienes, incluyendo los proyectos de registro de la propiedad urbana y rural, prestando especial atención a los sectores informales y excluidos.

Promover medios alternativos de resolución de conflictos. Los medios alternativos de resolución de conflictos ayudan a reducir la congestión judicial y a ensanchar el acceso a la justicia. En este sentido el Banco podrá apoyar: (i) el establecimiento de mecanismos de acercamiento de la justicia a la comunidad para reducir la litigiosidad y contribuir a descongestionar los despachos judiciales, incluyendo los jueces de paz y otras experiencias de justicia consuetudinaria; (ii) la creación de oportunidades para dirimir conflictos mediante arbitraje, mediación o conciliación; (iii) el fomento de la educación cívica y legal básica respecto de las instituciones de la justicia, el proceso judicial y los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluyendo el entrenamiento en métodos de solución de conflictos en las escuelas y organizaciones de la sociedad civil; (iv) la capacidad de las jurisdicciones especiales indígenas reconocidas en el ordenamiento jurídico de algunos de los países de la región.

Actualizar la normativa sustantiva y procesal. Las acciones en este campo pueden comprender: (i) la elaboración de nuevas leyes y su reglamentación para responder a la evolución de las necesidades sociales; (ii) la codificación de normas existentes previa simplificación y racionalización de las mismas; (iii) las modificaciones procesales que aseguren un ejercicio expedito de los derechos y un cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones, así como un mayor acceso a la justicia; (iv) la modernización de los sistemas jurídicos en la perspectiva de su convergencia y complementariedad regional para apoyar los procesos de integración económica.

Proteger la seguridad ciudadana y asegurar control legal del uso de la fuerza. En esta área, los proyectos del Banco buscarán compatibilizar la protección de los derechos humanos y las garantías procesales con la necesidad de combatir la violencia, la criminalidad y la impunidad que deterioran el ambiente para la inversión e imponen un costo sobre los ciudadanos, especialmente los más pobres. En este apartado se seguirán las orientaciones contenidas en las guías preliminares para la preparación de proyectos para la reducción de la violencia en los países.² Las actividades en esta área pueden comprender: (i) el fortalecimiento de las Fiscalías, Defensorías y Procuradurías del Ministerio Público y la formulación de políticas de prevención del delito; (ii) el establecimiento programas de rehabilitación y sentencias alternativas para reducir la reincidencia; (iii) la capacitación, equipamiento y dotación de infraestructura para apoyar la medicina forense y prácticas profesionales de investigación; (iv) la informatización de las estadísticas criminales y los sistemas de registro e información penal; (v) el fortalecimiento de las instituciones del poder

² CP-2190-2 "Preliminary Guidelines for the design of violence reduction projects".

ejecutivo encargadas de asegurar el monopolio estatal y legal del uso de la fuerza, así como la subordinación de las fuerzas armadas y de policía al poder civil.

ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD

El mercado es el ámbito económico de cuya ampliación y perfeccionamiento depende el crecimiento sustentable y la lucha efectiva contra la pobreza. El desarrollo del mercado ha sido muy desigual entre los países de la región y al interior de los mismos; importantes segmentos de población, bienes y actividades permanecen fuera de la economía de mercado y subsisten situaciones de rentismo que limitan el desarrollo de las capacidades productivas. Es necesario desarrollar instituciones y políticas públicas que proporcionen las condiciones indispensables y el sistema de incentivos apropiado para lograr un funcionamiento eficiente y competitivo, pero también más inclusivo, de la economía de mercado, como la condición fundamental para tener un crecimiento dinámico y la generación de empleos en condiciones de creciente productividad para la fuerza de trabajo. Para un buen desempeño de los mercados es esencial garantizar un marco macroeconómico y financiero estable que ofrezca certidumbre a los operadores económicos. Al mismo tiempo, las reformas necesarias para lograr el perfeccionamiento y ensanchamiento de los mercados con el doble propósito de aumentar su eficiencia e inclusividad no pueden realizarse sin la puesta en marcha de amplios mecanismos de concertación entre los diferentes agentes económicos y sociales. El desarrollo de mercados más amplios, que favorezcan la inclusión de los sectores de la población ahora excluidos, pero también más eficientes, capaces de competir en la economía global, es el doble objetivo de las políticas e instituciones a las que nos referimos en este apartado. En este contexto, se abren las siguientes posibilidades para la acción del Banco:

Apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica. Como se indica en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, la consecución de un marco macroeconómico estable requiere la existencia de instituciones con la autoridad, competencias y capacidades adecuadas para este fin. Esto supone la necesidad de apoyar el desarrollo de regímenes jurídicos, estatutos de personal e instrumentos de gestión que permitan a dichas autoridades ejercer sus funciones de manera coherente con el propósito de dar estabilidad a la gestión macroeconómica. En particular, el Banco apoyará la reforma y el desarrollo institucional de: (i) la autoridad monetaria; (ii) entidades encargadas de supervisión financiera y autoridades responsables de la gestión del sistema previsional; (iii) las autoridades presupuestarias y tributaria; y (iv) las autoridades responsables de la recolección y mantenimiento de estadísticas y censos.

Perfeccionar las instituciones de regulación económica y social. Para promover la competencia en los mercados y la protección del interés general y de los grupos vulnerables es necesario fortalecer y perfeccionar las instituciones de regulación económica y social. Las instituciones de regulación de los mercados cumplen al menos las siguientes funciones cruciales: en primer lugar definen y aseguran la eficacia de los derechos reales y contractuales; en segundo lugar permiten canalizar información sobre las condiciones del mercado, sus actores y participantes, permitiendo una toma de decisiones más informada y transparente; en tercer lugar, incrementan la competencia en los mercados lo que tiene consecuencias sobre la igualdad de oportunidades, la eficiencia en la asignación de recursos y la innovación; por último, realizan una función de protección frente a las externalidades negativas que puedan derivarse de la actuación de las fuerzas del mercado, por ejemplo en materia de protección del medio ambiente, de gru-

pos vulnerables y del derecho de los consumidores. En estos ámbitos las posibilidades de apoyo institucional por parte del Banco son: (i) modernizar la legislación mercantil, financiera y concursal y racionalizar regulaciones y procedimientos administrativos para evitar una incidencia negativa sobre la competitividad; (ii) promover instrumentos de información que aseguren la transparencia; (iii) fortalecer la independencia y profesionalidad de las instituciones reguladoras, incluyendo sus mecanismos de rendición de cuentas, promoviendo su consolidación cuando sea beneficiosa y desarrollando las instituciones complementarias que requieren para ser efectivas; (iv) modernizar los procedimientos regulatorios, promoviendo procesos transparentes y eficientes; (v) desarrollar la normativa y los procesos e instituciones de protección de los consumidores, incluyendo aquellos que se apoyan en la participación de grupos sociales.

Apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo. De conformidad con lo establecido en las Estrategias de Competitividad y de Desarrollo Social, el Banco apoyará: (i) el establecimiento de instituciones y agencias de promoción del desarrollo económico, tanto en el ámbito nacional como subnacional, que amplíen las oportunidades para todos los sectores y regiones, prestando especial atención a los más vulnerables y excluidos; (ii) las instituciones encargadas de promover la ampliación de la infraestructura física y el incremento del capital humano; (iii) las instituciones que apoyen la formalización de las actividades económicas, en especial de las pequeñas y microempresas, y la simplificación del reconocimiento de derechos y obligaciones contractuales; y, (iv) las instituciones para el desarrollo de mecanismos de colaboración entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas.

Apoyar el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica. Para el diseño y puesta en práctica de las reformas necesarias para el perfeccionamiento y ensanchamiento de los mercados el Banco podrá apoyar: (i) el establecimiento, reforma o modernización de órganos consultivos que incorporen a los diferentes agentes económicos y sociales, así como su fortalecimiento institucional, y el diseño y puesta en marcha de mecanismos horizontales y sectoriales de concertación social a efectos de impulsar reformas económicas y de otra índole; y, (ii) la concertación con comunidades y grupos particularmente aquellos cuya relación y dependencia de los recursos naturales es crítica para su subsistencia y desarrollo.

Mejorar la gobernabilidad ambiental. El marco institucional que adoptan los países es crítico para el desarrollo e implantación de una agenda ambiental encaminada a la gestión eficaz, eficiente y efectiva de los recursos ambientales. En este ámbito el Banco podrá apoyar: (i) el reforzamiento de la coordinación intersectorial de manera que la dimensión de la gobernabilidad ambiental sea incluida en el tratamiento de los diversos sectores productivos; (ii) el fortalecimiento de las autoridades ambientales centrales y de las capacidades regionales y locales para la gestión ambiental; (iii) el desarrollo, de acuerdo con lo recogido en la Estrategia de Medio Ambiente, de instrumentos de regulación que establezcan un equilibrio adecuado en la distribución de costes y beneficios de la conservación y control ambiental; (iv) la participación de la sociedad civil, especialmente de los grupos tradicionalmente subrepresentados, en los procesos decisionales para el aprovechamiento, protección y conservación de recursos.

GESTIÓN PÚBLICA

Un crecimiento sostenible y equitativo depende también de la calidad y eficiencia de las

políticas y de la gestión pública. Como la experiencia de la región pone de manifiesto, sin políticas públicas fiscalmente responsables y sostenidas, la estabilidad macroeconómica termina afectada, haciendo poco útiles los restantes esfuerzos para el desarrollo de la producción y la reducción de la pobreza. El fortalecimiento de marcos de responsabilidad que incentiven la eficiencia y eficacia de las políticas y de la gestión pública constituyen tanto la mejor medida preventiva contra los desequilibrios fiscales como la única forma de satisfacer necesidades sociales y económicas indispensables para promover un crecimiento sustentable y equitativo. En particular, es prioritario adaptar los sistemas de asignación de recursos para que respondan a las necesidades de los más desfavorecidos y adaptar los sistemas de prestación a sus circunstancias específicas, posibilitando su participación e implicación directa. Para lograr todo ello, es indispensable superar la politización de las administraciones públicas y su “captura” por intereses particulares, que se traducen en fenómenos de clientelismo y amiguismo que son causa de ineficiencia, corrupción y distorsión de las intervenciones y políticas del Estado. Las administraciones públicas deben constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, con subordinación plena a la legalidad. En el campo del fortalecimiento de la administración pública y de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, las posibilidades de actuación del Banco son las siguientes:

Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad. El Banco apoyará el desarrollo de las políticas, regulaciones e instituciones que den soporte a un empleo público moderno y competente, basado en los principios de mérito e igualdad. El Banco podrá apoyar, entre otras, las siguientes actuaciones: (i) la institucionalización de un servicio civil moderno basado en

el mérito, como forma de profesionalizar la Administración Pública, incorporando un régimen jurídico moderno y adaptado a las necesidades actuales de la administración pública; (ii) el desarrollo de políticas y sistemas de gestión moderna y eficiente de recursos humanos, incluyendo la selección, la promoción y la evaluación, que se adapten a las diversas necesidades que tienen planteados los servicios públicos, con diversas modalidades de vinculación y contratación; (iii) la coordinación y coherencia entre la política salarial pública y la política fiscal, dada la extraordinaria interdependencia entre ambas por el peso de los costes salariales de los funcionarios públicos; (iv) el desarrollo de sistemas de información y gestión de recursos humanos que consoliden la información necesaria, permitiendo una gestión responsable del empleo público e integrada con la gestión presupuestaria; (v) el apoyo a un dimensionamiento adecuado de las plantas de trabajadores en las administraciones públicas, siguiendo criterios y orientaciones de racionalidad estratégica; (vi) la modernización de los sistemas pensionales de los funcionarios públicos en coordinación con los procesos de reforma de las políticas e instituciones de seguridad social; (vii) el apoyo a la capacitación de los funcionarios públicos; (viii) el desarrollo de las capacidades gerenciales de los gobiernos, mediante la institucionalización de una función directiva profesional sujeta a una responsabilidad por el logro de resultados y sometida a incentivos de la misma naturaleza.

Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto. Es necesario que el Estado tenga suficientes recursos para atender la provisión de los bienes públicos esenciales, financiar una administración pública moderna y competente, y fortalecer la posición de los países frente a los recurrentes choques externos adversos. En esta dirección, y de conformidad con la Estrategia de Crecimien-

to Económico Sustentable, el Banco debe orientar sus esfuerzos hacia la adecuación de la capacidad fiscal de los países a las necesidades del desarrollo, bajo criterios de transparencia, equidad, sostenibilidad y no distorsión de las fuerzas de mercado. Paralelamente, es necesario garantizar la disciplina fiscal y una mejor gestión y control de resultados de la acción gubernamental, a través de la debida transparencia y proporcionando información cuantitativa y cualitativa sobre la provisión de bienes y servicios públicos y la evaluación de la eficiencia del gasto. En este sentido, las intervenciones del Banco pueden orientarse en las siguientes direcciones: (i) el apoyo de reformas que permitan incrementar la capacidad de ingreso mediante el fortalecimiento de organismos, procesos y sistemas de recaudación, incluyendo la modernización de las aduanas y la simplificación de la legislación y de los trámites tributarios; (ii) el fortalecimiento de la lucha contra la defraudación; (iii) el apoyo para el desarrollo del marco legal e institucional necesarios para el equilibrio y la responsabilidad fiscal, incluyendo los aspectos tributarios y de control del gasto; (iv) la implantación de sistemas integrales de gestión financiera y contable y el fomento de la transparencia al público de la información fiscal; (v) el desarrollo de sistemas integrales de presupuesto por resultados que permitan la asignación de los recursos a actividades más eficientes y la focalización de las políticas en los sectores y territorios más necesitados; (vi) la descentralización del poder de gasto a unidades o agencias ejecutivas que se encuentran más próximas a la línea de prestación de los servicios, con el establecimiento de sistemas de evaluación y control por resultados en especial en aquellas unidades y programas destinados a impactar en los niveles de pobreza y desigualdad; (vii) el fortalecimiento de las oficinas de presupuesto del poder legislativo para que dispongan de capacidades técnicas suficientes

en la elaboración y control de la norma presupuestaria; (viii) el desarrollo de sistemas modernos de compras y contratación pública, integrados en la gestión presupuestaria y que posibiliten la máxima transparencia, rigor y competitividad en las adquisiciones, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información.

Mejorar la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas. Esto debe reparar especialmente en la protección de la estabilidad macroeconómica, la lucha contra la pobreza, la promoción de la equidad y la promoción de la integración regional. Los gobiernos enfrentan retos crecientes a la hora de articular necesidades con recursos disponibles, especialmente en áreas como las ciudades, en las que es precisa la coordinación de un gran número de actores estatales y no estatales. El Banco puede secundar el desarrollo de estas capacidades mediante el apoyo a: (i) el fortalecimiento de la capacidad institucional para formular políticas públicas apropiadamente coordinadas entre sí, incluyendo la implantación de sistemas de coordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo; (ii) el establecimiento de sistemas de evaluación estratégica, incluyendo el desarrollo de capacidades de recolección y análisis de información para la elaboración y evaluación de políticas; (iii) la puesta en marcha de instrumentos para la priorización de inversiones; (iv) el establecimiento de eficaces sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, especialmente las de combate a la pobreza; (v) modernización de las instituciones estatales responsables de la coordinación, planificación y ejecución de las políticas de lucha contra la pobreza, incluyendo la institucionalización de las mismas como políticas de Estado.

Modernizar las formas de gestión de los servicios públicos. Esto supone hacerlos más receptivos a las demandas de los ciudadanos, especialmente de sectores tradicionalmente

excluidos. La gestión de los servicios públicos puede realizarse bajo una variada gama de dispositivos institucionales. En estos pueden combinarse de forma diferente el papel del Estado (con sus distintos niveles de gobierno), el mercado y la sociedad civil en las diversas funciones de planificación, regulación, financiación y producción. No hay formas universales de prestación de los servicios, sino que en cada caso hay que elegir la mejor alternativa en función de las circunstancias concurrentes. El Banco apoyará a los países en el establecimiento de las fórmulas de gestión que generen los mayores incentivos a la calidad, la eficacia y la eficiencia, incluyendo: (i) el establecimiento de agencias y entidades ejecutivas bajo un régimen de gestión por resultados; (ii) la creación de oficinas unificadas (ventanillas únicas) para la prestación de servicios; (iii) el mejoramiento en la focalización y gerencia de los programas orientados a eliminar la pobreza; (iv) el recurso al mercado y a las organizaciones de la sociedad civil (contrataciones, concesiones y terciarizaciones) para la producción y financiación de los servicios cuando el mismo proporcione los mejores resultados; (v) el fortalecimiento de las capacidades sectoriales de definición de políticas en casos de descentralización o prestación indirecta de los servicios; (vi) la creación de capacidades de control de los servicios prestados; (vii) la transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales, el desarrollo de instrumentos de coordinación intergubernamental de carácter horizontal y vertical para promover las economías de escala en la prestación de servicios y la corrección de desequilibrios territoriales a través de la coordinación de acciones multisectoriales; (viii) el desarrollo de la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos, incluyendo la disponibilidad de un servicio civil profesional, el fortalecimiento de su capacidad fiscal a través de sus propios ingresos y la existencia de un marco de disciplina presu-

puestaria y corresponsabilidad fiscal por parte de los entes territoriales.

Aprovechar el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información. Las modernas tecnologías de la información y la comunicación están vinculadas estrechamente con todos los procesos de reforma del Estado. Por un lado, son instrumentos para ejecutar las transformaciones del sector público. Por otro lado, el crecimiento de la llamada economía del conocimiento y la información está siendo objeto de atención de las políticas públicas. La mayoría de los países de la región todavía no han adoptado un modelo de desarrollo de una sociedad de amplia capacidad tecnológica, integral y debidamente articulado, que incorpore la visión y las necesidades del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Es común encontrar una enorme dispersión de iniciativas en el sector, una duplicidad de esfuerzos y de recursos y falta de coordinación entre el

sector público, privado y académico. Esta realidad hace necesario crear condiciones institucionales, normativas y organizacionales que favorezcan un enfoque participativo en la definición de objetivos consensuados y de responsabilidades debidamente articuladas. En este contexto el Banco apoyará: (i) la definición y puesta en marcha de estrategias para el desarrollo de la sociedad de la información; (ii) el fortalecimiento de las instituciones públicas prometedoras de la sociedad de la información y el gobierno electrónico; (iii) el desarrollo de los requerimientos normativos y de infraestructuras para apoyar al desarrollo tecnológico y la innovación, con énfasis en la conectividad interna y externa en todo el territorio; (iv) la puesta en línea de los servicios públicos buscando mejoras tangibles de accesibilidad, eficiencia y transparencia; (v) el establecimiento de cauces de colaboración entre el sector público y el privado para la extensión de la sociedad de la información y el gobierno electrónico.



OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Para la implementación de la estrategia el Banco cuenta con diferentes instrumentos y servicios tanto a nivel nacional como a nivel regional y subregional. Varios de esos instrumentos han sido objeto de esfuerzos recientes de actualización y reconfiguración, tales como la creación de los instrumentos flexibles de préstamo y la adopción de nuevas directrices para los documentos de país (ahora “estrategias de país”), así como la posible creación de nuevos instrumentos de financiamiento que se encuentran bajo estudio. Si bien dichos instrumentos y servicios no se han diseñado exclusivamente para las acciones del Banco en el área de modernización del Estado, esos cambios son muy positivos para posibilitar la implementación de la presente estrategia. Como se verá a continuación, el Banco dispone de instrumentos muy adaptables a los requerimientos del cambio y desarrollo institucional.

En primer lugar, a nivel nacional, la acción del Banco contribuye a la formulación de las estrategias y las políticas de desarrollo de los países mediante:

- i) Las estrategias del Banco para cada país, en los cuales se define la estrategia operacional del Banco en un país para un período determinado y se fijan las pautas programáticas para el diálogo del Banco con las autoridades nacionales. Como se anotó antes, estas estrategias y el ejercicio de programación con cada país, son el instrumento más importante para articular esta estrategia —con su oferta amplia y diversificada de temas— con las particulares necesidades y circunstancias

de cada país. De las particularidades de cada país deberán deducirse tanto los criterios de priorización para la acción del Banco, como la identificación de aquellas áreas en la cuales el Banco tiene ventajas comparativas. De la misma forma, esas estrategias de país sirven para identificar aquellos campos en los cuales el Banco deberá estrechar su coordinación con otras agencias de cooperación.

- ii) Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, que además de su contenido intrínseco, consolidan las bases para la mejor coordinación y articulación con otros organismos financieros multilaterales y agencias de ayuda externa, en los países de la región que requieren más urgentemente del apoyo externo.
- iii) Los estudios sectoriales que apoyan la formulación de las estrategias del Banco para cada país y las de reducción de la pobreza mediante el análisis de problemas críticos y la identificación de prioridades de acción, de conformidad con las particularidades de cada país. En este tema ha sido reconocida la importancia crítica de los diagnósticos de capacidad institucional en el conjunto del sector público.
- iv) Los estudios de diagnóstico institucional y, en particular, la realización conjunta con otras agencias internacionales de cooperación de trabajos analíticos que permiten una amplia visión de los problemas institucionales de los países (como los Country Financial Accountability Assessments y los Public Expenditure and Management Review).
- v) Los diálogos de política a nivel nacional, en tanto ayudan a identificar lecciones,

intercambiar experiencias, estructurar agendas específicas de desarrollo y formar consensos sobre las mismas.

En segundo lugar, los instrumentos financieros del Banco se han ido diversificando progresivamente, de manera que los préstamos de inversión,³ los préstamos sectoriales y las cooperaciones técnicas nacionales, han abierto nuevas posibilidades para apoyar el desarrollo institucional. Más abajo se sugiere que el uso de instrumentos de diferentes tipos, en forma coordinada entre sí y con los estudios sectoriales de base y las estrategias de país, será de particular importancia para la implementación de esta estrategia y para profundizar y hacer más eficaz la acción del Banco en este campo.

Por otra parte, a nivel regional, los instrumentos no financieros con que cuenta el Banco incluyen la cooperación técnica regional, mediante la cual se colocan temas de alta importancia en la agenda de los países prestatarios y se llevan a cabo actividades de investigación, diseminación, capacitación y formación de consensos. También están los Diálogos Regionales de Políticas con los formuladores de políticas de los países prestatarios, que ayudan a identificar lecciones, intercambiar experiencias y estructurar agendas específicas de desarrollo. Adicionalmente, el Banco cuenta con instrumentos no financieros aplicables a este ámbito, como los documentos de política, lineamientos sectoriales, estudios de lecciones aprendidas y buenas prácticas, y estudios analíticos sectoriales, entre otros.

El análisis de los instrumentos con que cuenta el Banco para la implementación de la estrategia de modernización del Estado, a la luz de las lecciones aprendidas, lleva a efectuar las siguientes consideraciones:

- i) La implementación de la estrategia ofrece oportunidades para fortalecer los diagnósticos, los diálogos regionales y nacionales, las estrategias de país

y la articulación entre los productos financieros y no financieros del Banco en el campo de la modernización del Estado.

- ii) El éxito de esta estrategia depende tanto de que los instrumentos necesarios estén disponibles y se seleccionen adecuadamente en cada situación, como de la manera como los mismos se articulen entre ellos. Por ejemplo, se pueden abordar operaciones complejas de modernización institucional, mediante etapas iniciales de análisis, formación de consenso y logro de capacidades institucionales mínimas, que se pueden financiar mediante operaciones de cooperación técnica y de los instrumentos flexibles de préstamo,⁴ dando lugar posteriormente a préstamos tradicionales, sectoriales y/o por fases, de mayor envergadura. También, por la naturaleza de los cambios institucionales que requieren los países, se estima que será frecuente el uso de operaciones por fases como forma de apoyar el proceso de reforma y consolidar el apoyo de largo plazo del Banco.
- iii) Las operaciones del área de modernización del Estado suelen ser de formulación más compleja que los proyectos de otro tipo y muchas veces requieren de actividades que no están contempladas en el ciclo tradicional de los proyectos. A pesar de que el Banco dispone de una gama de instrumentos financieros bastante amplia y en expansión, la experiencia indica que algunos de ellos tienen

³ Dentro de los préstamos de inversión se cuenta hoy con los "instrumentos flexibles de préstamo" que incluyen los préstamos de innovación, los préstamos de apoyo a la preparación y ejecución de proyectos, los préstamos por fases y las facilidades sectoriales entre las cuales hay una específica para desarrollo institucional.

⁴ Particularmente, los préstamos de innovación, la facilidad de preparación y ejecución de proyectos y las facilidades sectoriales.

limitaciones. Por lo tanto se considera necesario intensificar, con esta finalidad, el uso de recursos de fondos en fideicomiso con este propósito. Del mismo modo, se propone la utilización de recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) cuando sea factible y coherente con su misión (como ha sido el caso de las operaciones FOMIN para apoyar el establecimiento de Centros de Arbitraje y Resolución Alternativa de Conflictos, o bien el establecimiento de marcos regulatorios apropiados para el sector privado).

- iv) Existe la necesidad de evaluar permanentemente la experiencia en el uso de diferentes instrumentos del Banco para programas de modernización del Estado. Estos procesos de cambio, por su parte, tienden a ser complejos, y por lo tanto muchas veces requieren capacidades institucionales, técnicas o de gestión del cambio que están ausentes en las instituciones afectadas. Por lo tanto se necesita combinar, por ejemplo, préstamos tradicionales o sectoriales con cooperación técnica de apoyo, y extraer lecciones generales en este crítico aspecto.
- v) La implementación de esta estrategia ofrece grandes oportunidades para el perfeccionamiento de las metodologías de preparación de proyectos, con la finalidad de asegurar, entre otros objetivos, la evaluabilidad de las operaciones.
- vi) En la implementación de esta estrategia se procurará la mayor articulación con otras agencias internacionales de cooperación que estén actuando en el campo de modernización del Estado, para maximizar esfuerzos conjuntos, evitar duplicaciones y conflictos y potenciar sinergias. La coordinación de la acción del Banco con los donantes bilaterales, los cuales crecientemente han incorporado en su agenda los temas de gobernabilidad democrática, ofrece un gran potencial para aumentar la eficacia de

los proyectos en este campo. Para extraer todo el beneficio de esta potencial cooperación resulta útil concentrar los esfuerzos de articulación en etapas iniciales como la preparación de estudios analíticos y diagnósticos de capacidad institucional.

Para la implantación de la Estrategia de Modernización del Estado se propone un conjunto de acciones cuyo objetivo general es fortalecer la relación entre las prioridades y criterios contenidos en la estrategia y los ejercicios de programación de operaciones del Banco en cada país, así como con el diseño de los productos financieros y no financieros del Banco. Por las razones anteriormente anotadas se considera de especial importancia lograr la articulación entre esta Estrategia y las estrategias de país toda vez que la acción del Banco debe generarse en la demanda de los países, de acuerdo a sus particulares circunstancias, y no en modelos preestablecidos. En particular, se propone la realización de las siguientes actividades:

- La elaboración de análisis de capacidad institucional de los países con base en indicadores de gobernabilidad que faciliten la identificación de prioridades regionales y nacionales y sirvan de línea de base a una evaluación futura.
- La incorporación en las estrategias de país de los estudios de capacidad institucional con la finalidad de identificar prioridades para la acción del Banco y disponer de una línea de base a efectos de evaluación. Esta acción es esencial para la articulación entre esta estrategia y la acción del Banco en cada país.
- La elaboración de notas técnicas para la identificación y perfeccionamiento de los indicadores pertinentes de resultados e impacto en las áreas de actuación de esta estrategia en colaboración con otras instituciones internacionales.

- La elaboración de guías operativas para orientar la acción del Banco para las cuatro áreas de actuación identificadas. Cada guía incorporaría las metodologías necesarias, los procedimientos a seguir, los puntos de decisión y las instancias responsables.
- Examinar la posibilidad de un Diálogo Regional de Política con los responsables de Modernización del Estado de los países prestatarios del Banco.
- La profundización de la colaboración del Banco con otras instituciones multilaterales y agencias de desarrollo para el intercambio de conocimiento y experiencias en materia de modernización del Estado, así como para la puesta en marcha de iniciativas comunes en materia de diagnóstico y evaluación de las acciones en esta materia.
- El fortalecimiento de la participación del Banco en las redes regionales que actúan en materia de modernización del Estado.
- El desarrollo de perfiles profesionales en el seno del Banco para generar las capacidades que requiere la implantación de la estrategia, entre otras acciones mediante la diseminación al personal del Banco de los contenidos de la Estrategia de Modernización del Estado. Especial aten-

ción deberá prestarse a las necesidades del personal de las oficinas de país sobre el cual recae el seguimiento permanente de los proyectos y el ajuste de los mismos cuando cambios en las circunstancias así lo demanden.

El Banco ha venido fortaleciendo su capacidad profesional para apoyar a los países en el campo de la reforma y modernización del Estado. El establecimiento en los Departamentos Regionales Operacionales de divisiones especializadas en el tema ha sido un paso significativo en esa dirección. Se reforzará la coordinación e intercambio de experiencias entre esas divisiones y con los Departamentos Centrales, a través de redes temáticas de especialistas en los diversos ámbitos de acción de la Estrategia. Al mismo tiempo, se fortalecerá la coordinación con las Divisiones de País para que las estrategias de país y los ejercicios de programación reflejen las prioridades de reforma institucional en los países. Igualmente, se reforzará la colaboración entre los departamentos centrales del Banco para la realización de las actividades de recolección de información, análisis e intercambio de conocimiento con respecto a los temas de modernización del Estado.



MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE SEGUIMIENTO

El monitoreo y la evaluación de la implementación de la Estrategia de Modernización del Estado se realizarán a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto. El monitoreo y evaluación son instrumentos fundamentales en la implantación de la estrategia y en las operaciones específicas que se formulan de acuerdo con ella. Conforme con las políticas y normas vigentes, los préstamos y cooperaciones técnicas específicas que se formulan en el ámbito de la estrategia deberán precisar metas y objetivos claros e incluirán indicadores medibles fijados a partir de una línea de base.

INDICADORES DE PRODUCTO

Estos indicadores miden la actividad del Banco en el ámbito cubierto por la estrategia: i) número y monto de los préstamos en el área de modernización del Estado y en cada uno de los campos de acción definidos en esta estrategia; ii) número y monto de cooperaciones técnicas; iii) número de diagnósticos institucionales realizados; iv) número de documentos de país con un diagnóstico institucional y de gobernabilidad; v) número de estudios de mejores prácticas de operaciones del Banco; vi) número de guías operativas elaboradas; vii) número de eventos disseminando mejores prácticas; viii) número de eventos de diálogo con cada país y con grupos de países de la región; ix) número de estudios evaluando el impacto final de los proyectos del Banco y el cumplimiento real de sus objetivos finales. En particular se espera elaborar diagnósti-

cos institucionales para todos los países para Diciembre de 2006.

INDICADORES DE RESULTADOS

Estos indicadores tienen como finalidad evaluar los resultados de los proyectos de Modernización del Estado con base a los informes de seguimiento de la ejecución de los proyectos, los informes de terminación de proyectos y los sistemas de alerta para proyectos. Para este efecto los proyectos, siguiendo la metodología del marco lógico, deben identificar indicadores de resultados, con base a objetivos conectados a las áreas de actuación definidas en esta estrategia. Como parte del plan de trabajo de la implantación de esta estrategia se pondrá a disposición de las divisiones operativas una nota técnica con indicadores de resultados en las áreas de actuación identificadas. No debe olvidarse que con el fin de hacer posible esta evaluación durante la preparación del proyecto es necesario que se realice un análisis de la línea de base que mida la situación del país con relación a estos objetivos.

INDICADORES DE IMPACTO

Estos indicadores tienen como finalidad evaluar el progreso en el logro de los objetivos finales de la estrategia de modernización del Estado, en cada uno de sus campos de acción. La medición de impacto se realizará a nivel de país, de acuerdo con las metas que en materia de gobernabilidad y

desarrollo institucional se hayan incluido en la estrategia del Banco para cada país. Hay que advertir, no obstante, sobre la dificultad intrínseca que entraña este tipo de evaluación ya que las condiciones de gobernabilidad de un determinado país, y su desarrollo institucional, dependen de un conjunto de factores que van más allá del impacto de la acción del Banco a través de los proyectos de modernización del Estado. Dada la importancia de estos factores exógenos, que con frecuencia tienen un efecto predominante, puede ser difícil atribuir a los proyectos y otras actividades del Banco los cambios observados en la situación de los campos de acción a los que esta estrategia se refiere.

Adicionalmente, la definición de indicadores relevantes en materia de gobernabilidad se encuentra en un estadio todavía muy temprano de desarrollo. Sólo se encuentran disponibles indicadores parciales elaborados por distintas entidades que, aunque relevantes, presentan un grado de fiabilidad muy desigual. Dentro de los indicadores disponibles pueden señalarse los indicadores de confianza y satisfacción en las instituciones democráticas elaborados por el Latinobarómetro, los indicadores de percepción de corrupción de Transparencia Internacional o los de eficiencia de la administración pública, Estado de Derecho y calidad de la regulación y del ambiente público para los mercados elaborados por el Foro Económico Mundial, entre otros. El

Comité de Ayuda de Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está impulsando la identificación de indicadores de gobernabilidad de segunda generación que cumplan con los criterios de relevancia, aceptabilidad política y objetividad para poder aplicarse con mayor rigor en diagnósticos y estrategias de mejora de la gobernabilidad. El Banco está participando en el desarrollo de este esfuerzo a través del grupo de coordinación de multilaterales con la finalidad de beneficiarse de los avances en esta materia. No obstante estas limitaciones, los indicadores de impacto se consideran esenciales para ayudar a los países y a las agencias de cooperación internacional a dar seguimiento a la situación institucional y de gobernabilidad democrática de los países de la región. Con la finalidad de adelantar el trabajo en esta materia, se pondrá a disposición de las divisiones operativas del Banco una propuesta tentativa de indicadores de impacto correspondientes a las áreas de actuación definidas en esta estrategia.

La implementación de esta estrategia dependerá de las prioridades que establezcan los países, las circunstancias que los mismos enfrenten y los recursos disponibles. Una evaluación de la implementación de la estrategia, que distinga entre los ámbitos de acción que son responsabilidad del Banco y los que son responsabilidad de los países y/o de factores exógenos, será realizada al cabo de cinco años de su vigencia.



ANEXO

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
<p>A. Sistema democrático</p> <p><i>Objetivo:</i> Mayor estabilidad política y mejor ambiente para inversión y crecimiento. Mejor representación de los pobres y sectores excluidos en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas.</p> <p><i>Apartados:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Poder legislativo ● Sistema electoral y de partidos ● Objetividad de la administración pública ● Órganos de supervisión y control ● Descentralización del poder político ● Sociedad civil ● Cultura democrática 	<p>Consolidación del sistema Democrático</p> <p><i>Objetivo:</i> Estabilidad Política.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Modernización poder legislativo. ● Modernización sistema electoral. ● Estabilidad, continuidad y eficacia de los servicios públicos. ● Funcionamiento efectivo de órganos de supervisión y control. ● Desarrollo económico regional. ● Fortalecimiento agentes económicos. ● Fomentar valores democráticos entre los actores sociales. 	<p>Sistema democrático e inclusión política de los pobres</p> <p><i>Objetivo:</i> Inclusión Política.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecimiento mecanismos internos de los parlamentos para favorecer la voz y participación de grupos marginados y la definición de políticas de reducción de la pobreza. ● Modernización de sistemas electorales para incluir a los ciudadanos pobres y excluidos. ● Eficacia y continuidad en políticas y servicios para los pobres. ● Transparencia en la gestión pública para mejor asignación de recursos. ● Descentralización para la integración de zonas marginadas y acercamiento decisión a los afectados. ● Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones comunitarias y su articulación con la descentralización. ● Fomentar valores de inclusión democrática.

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<p>B. Estado de Derecho</p> <p><i>Objetivo:</i> Mayor seguridad jurídica que es indispensable para la inversión y el crecimiento y mayor cobertura y acceso a la justicia especialmente de sectores excluidos.</p> <p><i>Apartados:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Poder judicial ● Programas de acceso a la justicia ● Lucha contra la corrupción ● Gestión y administración judicial ● Medidas alternativas de solución de conflictos ● Actualización normativa sustantiva y procesal ● Seguridad ciudadana 	<p>Fortalecimiento del Estado de Derecho</p> <p><i>Objetivo:</i> Seguridad jurídica.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Independencia poder judicial. ● Reducción costos de transacción. ● Superación de debilidades institucionales que favorecen la corrupción. ● Modernización de la administración de justicia. ● Mecanismos alternativos de solución de conflictos. ● Modernización legislación mercantil, fiscal, financiera y procesal. ● Programas de seguridad ciudadana para mejorar el clima de inversión. 	<p>Estado de derecho y acceso de los pobres a la justicia</p> <p><i>Objetivo:</i> Reconocimiento efectivo de derechos para los pobres y grupos marginados.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Independencia de jueces y magistrados para la tutela efectiva de derechos de los pobres. ● Acceso efectivo para los pobres. ● Erradicación de la corrupción como causa de redistribución del ingreso contra los pobres. ● Reducir el coste de los procesos para los pobres. ● Mecanismos alternativos de solución de conflictos, incluyendo jueces de paz. ● Simplificación normativa para el acceso de los pobres y desfavorecidos a los derechos. ● Seguridad ciudadana para reducir costos de la violencia en los pobres.

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<p>C. Estado, mercado y sociedad</p> <p><i>Objetivo:</i> Mejores instituciones y políticas para promover la competencia y el desarrollo, que son indispensables para el crecimiento económico sustentable y la ampliación de oportunidades para los pobres.</p> <p><i>Apartados:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Profesionalidad de las instituciones de gestión económica ● Instituciones de regulación de mercado ● Instituciones para el diseño de políticas activas e inclusivas. ● Instituciones e instrumentos de concertación socio-económica ● Instituciones de gobernabilidad ambiental 	<p>Fortalecimiento de la relación entre Estado, mercado y sociedad</p> <p><i>Objetivo:</i> Competitividad y eficiencia de los mercados.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Instituciones para la estabilidad macroeconómica y financiera. ● Fortalecimiento de instituciones responsables de regulación y para fomentar la competencia. ● Instituciones y políticas de promoción del desarrollo económico. ● Desarrollo de instituciones de concertación social para una representación más equilibrada de intereses económicos. ● Desarrollo de los mercados bajo criterios de sostenibilidad ambiental. 	<p>Estado, mercado y equidad</p> <p><i>Objetivo:</i> Ensanchamiento y ampliación de los mercados y de las oportunidades económicas de los más desfavorecidos.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducción de la volatilidad del apoyo fiscal a la reducción de la pobreza y apoyo al desarrollo de mercados. ● Limitación de externalidades negativas sobre grupos vulnerables. ● Participación de sectores excluidos en formulación de políticas públicas; formalización de actividades de pequeñas y microempresas; políticas e instituciones que incorporan al mercado a grupos excluidos. ● Desarrollo de instituciones de concertación social que incluyan y fortalezcan los intereses de los sectores más desfavorecidos. ● Protección de minorías contra factores de vulnerabilidad ambiental.

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
D. Gestión pública <i>Objetivo:</i> Mayor eficiencia de la gestión pública en diseño y ejecución de políticas necesarias para el crecimiento y para la atención de las necesidades de sectores excluidos. <i>Apartados:</i> <ul style="list-style-type: none"> ● Servicio Civil ● Capacidad fiscal y eficacia y transparencia del gasto ● Elaboración y coordinación de políticas ● Gestión de los servicios públicos ● Mayor uso de tecnología de información y comunicación 	Modernización de la gestión pública <i>Objetivo:</i> Eficacia y eficiencia de los servicios. <i>Acciones:</i> <ul style="list-style-type: none"> ● Profesionalización instituciones de gestión económica ● Ampliación de la capacidad fiscal, mayor transparencia y gestión del gasto ● Fortalecimiento de la capacidad de elaboración de políticas de crecimiento económico sustentable ● Modernización de la prestación de los servicios públicos ● Aplicación de nuevas tecnologías para mejorar eficiencia y transparencia, por ejemplo en compras públicas 	Gestión pública para la equidad <i>Objetivo:</i> Focalización de políticas y recursos en los pobres. <i>Acciones:</i> <ul style="list-style-type: none"> ● Profesionalización de instituciones estatales responsables de programas de pobreza ● Mayor capacidad fiscal del Estado en la lucha contra la pobreza y mayor transparencia y eficacia para la equidad social ● Desarrollo capacidad de coordinación y definición de políticas de lucha contra la pobreza, incluyendo focalización de programas ● Mejoras en gestión de gasto público social y en la participación de las organizaciones comunitarias en la gestión ● Mejorar la accesibilidad de los pobres a los servicios mediante nuevas tecnologías

Página en blanco a propósito

DESARROLLO SOCIAL

Este capítulo fue preparado por María Loreto Biehl, José Brakarz, Elisa Fernández, Ernest Massiah, Jacqueline Mazza, André Medici, Andrew Morrison, Ada Piazze, Juliana Pungiluppi, Eduardo Rojas y Alfredo Solari de SOC; Anne Deruyttere (IND); Aimee Verdisco (EDU); Claudia Piras y Gabriela Vega (WID) y Mayra Buvinic (coordinadora, SOC). El documento es parte de un grupo de estrategias procesadas por Carlos M. Jarque (Gerente, SDS) y se benefició de comentarios de un Grupo de Trabajo Interdepartamental integrado por Marcia Arieira (SO1), Sudhanshu Handa (SO3), aren Mokate (INT) y Peter Sollis (SO2). Contribuyeron también Christian Gómez (SO2), Christof Kuechemann (Subgerente, SDS) y Juan Carlos Navarro (EDU). Se recibieron sugerencias y comentarios de, entre otros, Omar Arias (POV), Ernesto Castagnino (SGC), Suzanne Duryea (RES), Sarah Howden (CJA), Luis Fierro (SDS), Amanda Glassman (SO3) y Guilherme Sedlacek (OVE). Este capítulo se benefició de los resultados de una encuesta telefónica anónima a clientes del Banco en 26 países, una encuesta anónima a especialistas sociales del BID en la Sede y las Oficinas de País, numerosas consultas con gobiernos, sociedad civil y donantes y estudios preparatorios (disponibles a través de SDS/SOC). Los autores desean agradecer todas estas contribuciones.



La Octava Reposición de Capital del BID y la Estrategia Institucional han destacado que el desarrollo social es un eje fundamental del compromiso del Banco con la promoción del crecimiento, la mejora del bienestar y el combate a la pobreza y desigualdad en la Región. Esta estrategia responde a estos llamados, así como al reciente compromiso que han adquirido los países de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Ella es parte de un paquete de siete estrategias que se refuerzan entre sí, dos de las cuales responden, respectivamente, a los objetivos fundamentales de crecimiento económico sustentable y reducción de la pobreza, y las otras a cuatro áreas prioritarias —la modernización del Estado, la competitividad, la integración regional y el desarrollo social— para dar apoyo a estos objetivos. El paquete también incluye al medio ambiente como un área transversal.

No existe consenso sobre qué incluye el término “desarrollo social”. Para fines de este documento, el desarrollo social comprende inversiones en capital humano y social para lograr avances en el bienestar de la población. Incluye acciones en salud y nutrición, educación, vivienda y mercados de trabajo, que amplían las capacidades y oportunidades de los individuos, así como acciones para promover la inclusión social y combatir los males sociales, que enriquecen el tejido social necesario para el desarrollo humano.

La evidencia indica que el progreso social acelera el desarrollo, mientras que los males sociales lo dificultan. En forma recíproca, el desarrollo económico sustentable genera también las condiciones que favorecen el progre-

so social. En forma similar, se espera que el progreso social promueve instituciones democráticas y a la inversa.

El objetivo de la estrategia es ayudar a los países a acelerar el progreso social, por sus propios méritos, para reducir la pobreza y para promover el crecimiento. Ella satisface este objetivo al fomentar un entorno social y humano más conducente al bienestar de todos, con especial énfasis en la reducción de la pobreza y la desigualdad de oportunidades, particularmente aquella basada en género, etnia, raza y discapacidad, entre otros factores. Pretende lograr avances en el bienestar de todos, y avances proporcionalmente mayores en el bienestar de los pobres y excluidos.

Los principios de *universalidad*, *solidaridad*, *eficiencia* y *sostenibilidad* informan y guían la estrategia. *Universalidad* significa que a nadie debe negársele la oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas, dentro de los límites impuestos por las dimensiones productivas de la economía. La focalización, al favorecer en la asignación de recursos públicos a los pobres y excluidos, es un instrumento para lograr el acceso universal. De la misma manera, el hacer los programas “a la medida del usuario”, que exige modificar la provisión de servicios para responder al entorno social y cultural de éstos, es una herramienta para promover el acceso universal en sociedades que son diversas étnica y culturalmente. El progreso hacia el objetivo de universalidad fomenta la participación y la cohesión social.

El principio estrechamente relacionado de *solidaridad* prescribe la responsabilidad compartida por el sector público y privado de financiar programas sociales. Una de sus manifestaciones es un sistema impositivo que

sea efectivo y equitativo. La solidaridad se construye sobre las nociones de equidad y reciprocidad, donde el compartir está basado, no en la caridad, sino en el interés común. La solidaridad motiva medidas redistributivas, entre las que se encuentran una distribución más equitativa de los gastos sociales que tiene el gobierno, para corregir desigualdades que resultan de fallas del mercado. La solidaridad también da sustento a la responsabilidad social corporativa de las empresas. La asignación de recursos públicos debe atender al principio de *eficiencia*, según el cual se logran los mejores resultados posibles en términos de las consecuencias deseables de las políticas sociales (como la transparencia de los programas, la cobertura, la calidad y la factibilidad de los servicios sociales) para ciertas asignaciones de recursos. Por último, la *sostenibilidad* de la acción social requiere que la política social tenga amplio apoyo doméstico y sentido de pertenencia ciudadana. La consulta a la ciudadanía en cuanto al diseño de políticas sociales y la amplia disseminación de la información factual de los resultados de las políticas promueve la transparencia, “empodera” a los ciudadanos y asegura la sostenibilidad.

La estrategia se basa en las siguientes premisas. Estas son que: (a) los obstáculos para lograr el desarrollo social en la región tienen raíces profundas en los problemas entrelazados de desigualdad y pobreza estructural; (b) las reformas en salud, educación y vivienda necesitan resolver problemas pendientes de implementación; (c) a pesar de los recientes progresos logrados en la acción social, los países continúan enfrentando el problema de tener soluciones sectoriales específicas, sólo parciales, para dar respuesta a problemas sociales complejos que tienen múltiples causas, interrelacionadas entre ellas y con consecuencias intergeneracionales; (d) la exclusión social y los males sociales impiden el crecimiento económico como el bienestar social, necesitando de una acción concertada que tenga en cuenta dimensiones de género, etnicidad y raza, entre otras; (e) los territorios con

población pobre y excluida requieren esfuerzos más integrados; y (f) una de las principales ventajas comparativas del BID, anclada tanto en su larga historia de financiamiento de programas sociales como en su familiaridad con la región, es la asistencia que le brinda a los países para que puedan responder a los desafíos enmarcados por el desarrollo social. Dicha asistencia debe hacerse en estrecha coordinación con la de otros donantes. Siendo que es una de las fuentes más importantes de financiamiento multilateral de la región, el Banco se encuentra bien colocado para asumir un papel de liderazgo en promover esta coordinación.

En respuesta a estos principios y desafíos, la estrategia propone cuatro líneas de acción prioritarias: (a) orientar las reformas del sector social para que respondan a las necesidades específicas de la población; (b) realizar un programa de desarrollo humano con una perspectiva de ciclo de vida; (c) promover la inclusión social y prevenir los males sociales; y (d) abogar por la provisión de servicios integrados con focalización territorial para poder combatir las múltiples desventajas que afectan a la población pobre y excluida. La estrategia proporciona un marco y un conjunto de opciones para el trabajo del Banco en el área de desarrollo social. Sin embargo, debe subrayarse que la Región es muy heterogénea y que la selección de prioridades específicas de países dentro de este marco deberá surgir del diálogo con el país para luego ser adaptado a sus circunstancias particulares. Las dimensiones de país que deberían afectar la definición de prioridades específicas incluyen el nivel de desarrollo económico; la etapa de transición demográfica; la composición étnica y racial de la población; y el tamaño de la población rural y del sector informal, entre otros. En los Documentos de Estrategia de País se le debería dar especial atención a estas dimensiones. En la sección siguiente se identifican los desafíos sociales por medio de un análisis de las tendencias en los indicadores sociales y de los patrones en las políticas sociales.



INDICADORES SOCIALES

Si el progreso social de los países de América Latina y El Caribe se mide analizando el comportamiento de los indicadores sociales, es claro que éste ha sido mixto. El mensaje es de avances notables en los valores promedio y problemas persistentes que se reflejan en una distribución notablemente desigual de estos promedios entre los países y dentro de cada uno de ellos.

El buen desempeño de la Región en los indicadores sociales promedio se refleja fielmente en el muy utilizado Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD. En lo referente a la Región, el IDH agregado, ponderado por la población, que combina la esperanza de vida al nacer, la alfabetización de los mayores de 15 años, la matrícula en la educación primaria, secundaria y post-secundaria, y el PIB per cápita (en *paridad de poder de compra* [PPP] constante de 1987), se elevó de 0.66 en 1975 (en una muestra de 21 países) a 0.76 en 1999 (26 países). Sólo el conjunto de los países desarrollados muestra un puntaje promedio de IDH más alto que los países de ALC, y la brecha entre ellos se ha reducido con el tiempo. El ritmo de progreso de la Región, después de hacer ajustes conforme al nivel de desarrollo económico, ha sido algo mejor que los promedios mundiales para los indicadores básicos de salud (esperanza de vida y mortalidad infantil), alfabetización y matrícula en la escuela primaria. Sin embargo, en comparación con patrones mundiales, los países de ALC no han logrado la reducción deseada de la mortalidad materna, como tampoco aumentos esperados en las matrículas de enseñanza

secundaria ni en los años de escolaridad de la población adulta.

Un índice complementario para hacer el seguimiento de los adelantos sociales de los países de ALC es su avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM directamente relacionados con el avance en el desarrollo social son: i) lograr una educación primaria universal; ii) promover la igualdad de género y “empoderar” a la mujer; iii) reducir la mortalidad infantil; iv) mejorar la salud materna; v) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; y vi) asegurar la sostenibilidad del medio ambiente mejorando el acceso al agua potable y la calidad de vida de los habitantes de los barrios pobres.

En el Recuadro 1 se resumen los logros obtenidos a la fecha con respecto a estos ODM. Comparativamente, la Región en su conjunto se ha desempeñado bien en términos de educación primaria universal, igualdad de género en la escolaridad, reducción de la mortalidad infantil, acceso a agua potable segura, y control de infección por VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas. De particular interés es el progreso en lo referente a igualdad de género en el acceso a la educación, donde la meta que se había fijado para 2015 ya se alcanzó y superó. Sin embargo, el buen desempeño global encubre grandes diferencias dentro y entre países y no garantiza que la mayoría de los objetivos se cumplirán para las fechas establecidas. En particular, en varios países hay un gran número de habitantes de barrios pobres urbanos y poblaciones rurales numerosas que carecen de acceso a agua potable. Hay alta prevalencia de VIH/SIDA en subregiones específicas (Caribe

Recuadro 1: Logros y desafíos de América Latina y el Caribe (ALC) en la consecución de ODM escogidos

Meta	Logros	Retos
<ul style="list-style-type: none"> Para 2015, lograr que los niños terminen la instrucción primaria, y eliminar la disparidades causadas por el género en la educación primaria y secundaria. 	<p>La tasa de terminación de la escuela primaria se elevó a un promedio de 82%, con una ganancia media de 4%, por país desde 1990. La repetición disminuyó de 29 a 16% (14 países)¹</p>	<p>El 18% de los jóvenes de la Región no terminan la educación primaria y 16% repiten (14 países)²</p> <p>Menos del 50% de los estudiantes matriculados en la secundaria completan el ciclo. Sólo el 10% lo hacen en las regiones rurales³</p>
<ul style="list-style-type: none"> Promover la igualdad de géneros y empoderar a la mujer 	<p>Cerca del 60% de las mujeres se matriculan en el nivel secundario y 19% en el terciario; las cifras correspondientes a los hombres son 54% y 17%, respectivamente⁴</p> <p>La proporción de mujeres en el sector no agrícola subió de 38% a 41.2% (1990-99)⁵</p> <p>La brecha de los sueldos entre géneros disminuyó de 25% a 17% en promedio en la última década (17 países)⁷</p> <p>La participación proporcional de las mujeres en el Senado aumentó de 5 a 17%; en la Cámara de Diputados (cámara baja), de 9 a 13% (26 países)⁹</p>	<p>Las tasas de segregación del mercado laboral por género son las más altas del mundo (0.44 con el Índice de Duncan) al principio de la década de 1990⁶</p> <p>En el decenio de 1990, las tasas de desempleo y subempleo de mujeres fueron 3% y 8% superiores a las de los hombres, respectivamente (12 a 19 países)⁸</p> <p>Son varones 83% de senadores y 87% de diputados (26 países)¹⁰</p>
<ul style="list-style-type: none"> Reducir en dos tercios la mortalidad entre los niños menores de 5 años durante el período 1990-2015 	<p>Las tasas de mortalidad neonatal e infantil se redujeron en 30% y 26%, respectivamente (1990-2000)¹¹</p>	<p>En el año 2000 la mortalidad neonatal fue de 29 por cada 1.000 y la infantil subió a 36.7 por cada 1.000¹²</p>
<ul style="list-style-type: none"> Reducir la mortalidad materna (3/4 entre 1990 y 2015) 	<p>La cobertura de partos en hospital mejoró de 70.8% de todos los nacimientos en 1990-95 a 86.5% en 1997-2000¹³</p>	<p>La mortalidad materna promedio regional para 1995 fue todavía de 190 (por cada 100.000 nacimientos), comparada con 140 en Asia Oriental y el Pacífico, y con 36 en Europa y Asia Central¹⁴</p> <p>La tasa regional de fecundidad adolescente fue de 73 en 1999 (nacimientos por cada 1.000 mujeres entre 15 y 19 años), muy por arriba de los niveles del Oriente Medio y África del Norte, Asia Oriental y el Pacífico, así como de Europa y Asia Central¹⁵</p>

Recuadro 1: Logros y desafíos de América Latina y el Caribe (ALC) en la consecución de ODM escogidos

Meta	Logros	Retos
<ul style="list-style-type: none"> ● Detener y revertir la propagación de VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades 	<p>La incidencia regional global de VIH/SIDA es de menos del 1% de la población adulta entre 15 y 49 años de edad¹⁶</p> <p>La incidencia de la malaria parece haberse estabilizado. El número más bajo de casos desde 1997 se reportó en 2000 (1.14 millón)²⁰</p>	<p>Hay 1.9 millones de personas en América Latina y el Caribe que padecen de VIH/SIDA. La prevalencia es de 2% en el Caribe —la segunda de más rápido crecimiento en el mundo [7 países estudiados]¹⁷</p> <p>Una prevalencia de VIH/SIDA mayor de 5% se ha registrado en poblaciones de alto riesgo (es decir, usuarios de drogas inyectables, individuos que practican la prostitución y homosexuales)¹⁸ Las mujeres constituyen ya un grupo de riesgo importante, con 23% de todos los casos¹⁹</p> <p>En 1999 hubo más de 1.2 millones de casos de malaria; la Región también registró más de 3,000 casos de <i>P. falciparum</i> (15 países)²¹</p> <p>Los casos de TB aumentaron de 195.7 a 220.5 mil en la última década²²</p> <p>El número de casos de dengue en las Américas se ha elevado de 66,011 en 1980 a 700,000 en 2002²³</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Aumentar el acceso a agua potable (reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso) 	<p>La dotación de agua potable aumentó casi un 10% en la última década, con un promedio actual de 84.6% y una cobertura urbana superior al promedio mundial (16 países)²⁴</p>	<p>La tasa global de provisión de agua potable en las zonas rurales de la Región permanece debajo del 65%²⁵</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Aumentar el acceso para mejorar la sanidad y asegurar la tenencia de tierras (mejorar la vida de los moradores de los barrios pobres hacia 2020) 	<p>El promedio de la cobertura de servicios de saneamiento en la Región durante la última década fue de 75.7% (16 países)²⁶</p> <p>Los países grandes han alcanzado una cobertura de saneamiento de más del 90% de la población total en la última década, mientras que los países pequeños han alcanzado cerca del 85%²⁸</p>	<p>Estimaciones conservadoras indican que para el año 2000 más de 17 millones de familias compartían alojamiento con otras y 21 millones sufrían malas condiciones de vivienda²⁷</p> <p>Un tercio de las familias de países de ingresos más altos viven en condiciones desfavorables, en comparación con más de la mitad de los hogares de países de bajos ingresos²⁹</p>

Referencias: (en la siguiente página)

Recuadro 1: Logros y desafíos de América Latina y el Caribe (ALC) ... (continuación)

Referencias:

- ¹ Wolff, L., E. Schiefelbein, and P. Schiefelbein. 2002. Primary Education in Latin America: The Unfinished Agenda. Serie de documentos técnico del Departamento de Desarrollo Sostenible, EDU-113, Unidad de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- ² Idem.
- ³ Idem.
- ⁴ Departamento de Desarrollo Sostenible. 2000. Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe: Una estrategia del BID. Serie de políticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, EDU-113, Unidad de Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- ⁵ Banco Mundial. 2002. Indicadores mundiales de desarrollo, 2002. Website del Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/data/wdi2002/index.htm>.
- ⁶ Blau, F. y M. Ferber. 1992. *The Economics of Women, Men and Work*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- ⁷ Duryea, S.; Cox, A., y M. Ureta. 2001. Women in the LAC Labor Market: The Remarkable 1990s. Documento de trabajo de la Unidad de la Mujer en el Desarrollo, SDS/SOC. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- ⁸ Organización Internacional del Trabajo. 2001. *Panorama laboral 2001: América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- ⁹ Inter-American Dialogue e International Center for Research on Women. 2001. Women and Power in the Americas: A Report Card. Website del Inter-American Dialogue. http://www.iadialog.org/publications/womenandpower_emb.pdf.
- ¹⁰ Idem.
- ¹¹ Barros, F. 2002. Maternal and Infant Health in Latin America and the Caribbean. Presentación en el Seminario "Latin America and the Caribbean: Challenges before the Millennium Development Goals" (Junio 10 y 11, Washington, D.C.).
- ¹² Idem.
- ¹³ Banco Mundial. 2001. Indicadores mundiales de desarrollo, 2001. CD ROM. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- ¹⁴ Hill et al. 2001. Estimates for Maternal Mortality for 1995. Bulletin of World Health Organization, 2001, 79(3).
- ¹⁵ Banco Mundial. 2001. Idem.
- ¹⁶ Joint United Nations Programme on HIV/AIDS. 2002. Report on the Global HIV/AIDS Epidemic: The Barcelona Report. Ginebra: Joint United Nations Programme on HIV/AIDS.
- ¹⁷ Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud. 2002. Acquired Immunodeficiency Syndrome (AIDS) in the Americas. Documento CSP26/7. XXVI Conferencia Panamericana sobre Sanidad, LIV Sesión del Comité Regional. Septiembre 23 a 27, Washington, D.C.
- ¹⁸ Joint United Nations Programme on HIV/AIDS. 2002. Idem.
- ¹⁹ Idem.
- ²⁰ Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud. 2002. Status Report of Malaria Programs in the Americas. Documento CSP26/INF/3. 21. XXVI Conferencia Panamericana sobre Sanidad, LIV Sesión del Comité Regional. Septiembre 23 a 27, Washington, D.C.
- ²¹ Idem.
- ²² Organización Mundial de la Salud. 2001. Global Tuberculosis Control: WHO Report 2001. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- ²³ Organización Panamericana de la Salud. 2002. Health in the Americas. Volumen No. 1. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- ²⁴ Banco Mundial. 2000. Indicadores mundiales de desarrollo 2000. CD ROM. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- ²⁵ Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente. 2001. Datos estadísticos. Website del Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (OPS/OMS). <http://www.cepis.ops-oms.org/>.
- ²⁶ Banco Mundial. 2000. Indicadores mundiales de desarrollo, 2000. CD ROM. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- ²⁷ Rojas, E. et al. 2002. Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean. Informe técnico (borrador), División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- ²⁸ Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente. 2001. Idem.
- ²⁹ Rojas, E. et al. 2002. Idem.

y Centroamérica) y gran preocupación respecto a la generalización de la epidemia. La contención de la malaria, la tuberculosis (TB) y el dengue también es un desafío continuo.

Es evidente que persisten éstos y otros importantes desafíos que afectan a los ODM (los cuales se detallan en el Recuadro 1), entre ellos: la meta de reducir la mortalidad materna, un aspecto en que la Región logró pocos avances en la década pasada, y las desventajas que aún enfrenta la mujer en el mercado labo-

ral, que contrastan fuertemente con su adelanto en la escolaridad. Estas desventajas son especialmente graves en el caso de las mujeres pobres, de las mujeres de ascendencia indígena o africana y de las mujeres con discapacidad.

Dados los altos niveles de desarrollo y urbanización de los países de América Latina y el Caribe en comparación con otras regiones subdesarrolladas, los países quizás deseen ajustar los ODM para reflejar estos niveles. En

particular, esta estrategia incorpora el objetivo de que un mínimo de 75% de jóvenes tengan acceso a la educación secundaria en el año 2010, según lo convenido en la Cumbre de las Américas de Quebec (2001). El bajo desempeño de la Región en la educación secundaria es un gran obstáculo para el aumento de su competitividad dentro de la economía mundial. Menos del 50% de la cohorte de niños que empiezan la secundaria, completan el ciclo, lo cual resulta en niveles bajos de escolarización de la fuerza laboral. En las áreas rurales las tasas son desalentadoramente bajas, ya que rara vez se supera la cifra de 10%.

Las condiciones inadecuadas de vivienda también pueden reducir la formación de capital social y humano y tienen un efecto negativo en el crecimiento. Estimaciones conservadoras indican que en el año 2000 sufría condiciones inadecuadas de vivienda más de la mitad de todas las familias en países de bajos ingresos y un tercio en los de ingresos altos, lo que representa más de 21 millones de hogares en condiciones inadecuadas de vivienda.

Los niveles históricamente altos de desigualdad en la Región están estrechamente relacionados, tanto como causa y efecto, con la pobreza "estructural" que se transmite de padres a hijos a través de generaciones. La exclusión social suele ser otra característica de la pobreza estructural y, junto con su dimensión intergeneracional, ayuda a explicar la distribución sesgada que resulta evidente en los datos de los indicadores sociales —el progreso significativo para algunos y su total ausencia para otros. El pobre desempeño económico global de la Región en años recientes y las crisis económicas recurrentes, a menudo graves, además de los desastres naturales, también han contribuido a profundizar la pobreza y la exclusión, limitando todavía más los aspectos de progreso social capturados por los indicadores.

Los niños (0 a 17 años) son los que sufren más la pobreza. Casi el 44% de todos

los niños (en comparación con 27.7 de los adultos y 28.6 de ancianos) viven en hogares pobres, según una línea de pobreza de USD\$2 por persona, en PPP de 1985, con una muestra de 18 países. La mayor fecundidad de las familias de bajos ingresos, combinada con el bajo nivel educativo y las magras oportunidades de los padres, ante todo las madres, de obtener ingresos son los principales determinantes de la pobreza de los niños y constituyen enlaces cruciales para su transmisión a través de las generaciones. Es de particular preocupación la situación de madres solas y de sus hijos, que representan una proporción creciente de familias pobres de la región.

Las desventajas se acumulan durante el ciclo de vida, dificultando en el presente la formación de capital humano en los niños, lo que a su vez disminuye su productividad e ingresos cuando son adultos. A pesar de los avances, para el año 2000 entre 20 y 60 por ciento de los niños en el quintil de ingresos más bajos sufría de desnutrición en distintos países de AL. Las dificultades se acumulan tan rápidamente en la Región, tanto que hacia los 18 años de edad casi la mitad del cohorte de 0 a 18 años ha experimentado algún "fracaso" básico en su desarrollo, lo que reduce enormemente las posibilidades de que la niña o el niño alguna vez pueda integrarse a una fuerza laboral globalmente competitiva y escapar de la pobreza.¹

La exclusión social constituye un problema serio en varios aspectos del desarrollo social. Las poblaciones socialmente excluidas por razones de género, edad, raza y etnia, discapacidad u otras características atribuidas a las personas, constituyen un segmento consi-

¹ El "fracaso" de desarrollo fue definido como la proporción acumulada de niños y niñas que mueren antes de los cinco años; que tienen entre 8 y 11, 12 y 14, y 15 y 16 y no asisten a la escuela; y jóvenes de ambos sexos de 17 y 18 años que están desempleados y no asisten a la escuela (en una muestra de 12 países).

derable (aunque todavía no se cuente con números confiables) de la población en la Región.

Si bien cada uno de estos grupos posee su propia historia y su propia identidad colectiva, comparten rasgos comunes: constituyen una gran proporción de la población que vive en condiciones de pobreza, sufren desventajas múltiples y acumulativas, estigma y discriminación, e invariablemente muestran valores bajos en los indicadores que miden el avance hacia los ODM. Por ejemplo, la incidencia de pobreza es dos veces mayor entre los indígenas de Brasil, Bolivia, Guatemala y Perú, y en los grupos de ascendencia africana, que en el resto de la población. La mortalidad infantil en los grupos indígenas de Guatemala es de 79 en 1,000 nacimientos vivos, comparada con 56 en 1,000 en el resto de la población. Las tasas de mortalidad materna son más altas entre las indígenas que en otros grupos, y las mujeres indígenas de Guatemala obtienen sustancialmente menor educación que las no indígenas (y que los varones indígenas); con un mismo nivel de escolaridad también tienen ingresos significativamente más bajos.

La dificultad de los pobres para romper el ciclo de la pobreza también ha sido afectada adversamente por mercados de trabajo persistentemente débiles en la Región, caracterizados por niveles altos de subempleo, informalidad y desempleo. Los mercados laborales débiles, especialmente para trabajadores no calificados, frenan oportunidades potenciales de inclusión y movilidad. Otra característica de los mercados de trabajo débiles es la baja vigilancia de normas básicas de trabajo promulgados por la OIT: la prohibición de trabajo forzado, trabajo de menores y discriminación, así como el derecho a libre asociación y negociaciones colectivas de trabajo.

El porcentaje de trabajadores carentes de acceso a prestaciones de salud y desempleo a través de la seguridad social como a lugares de trabajo sanos y seguros y a sistemas de

pensiones, es muy alto y sigue en aumento. En algunos países hasta un 85% del total de trabajadores carecen de cobertura de seguridad social. El crecimiento del empleo en el sector informal y la creciente longevidad, principalmente de mujeres con historias laborales en la producción doméstica fuera del mercado, han contribuido a reducir la cobertura de seguridad social y de pensiones.

El IDH y los indicadores de los ODM son índices útiles del progreso social pero, naturalmente, no captan algunos problemas sociales importantes. En especial, no reflejan la criminalidad y la violencia crecientes en la Región que, entre otras consecuencias lamentables, obstaculizan el progreso social y económico, afectan más gravemente a los pobres y acentúan la gran desigualdad de ingresos en la Región. En toda la región, las tasas de homicidio, las segundas más altas en el mundo, se duplicaron de mediados de los años 80 a mediados de los 90, y continúan en aumento. Cuando se cuenta con datos, estos muestran que la incidencia de violencia doméstica o intrafamiliar también es muy alta. En algunos países, hasta 25% de las mujeres adultas y más del 33% de los niños son víctimas de violencia física en el hogar. Por ello no es de extrañar que, en encuestas de opinión pública, la delincuencia y la violencia se mencionen consistentemente como principales motivos de preocupación.

El progreso social depende en buena medida de la capacidad institucional de los países y del desempeño de actores gubernamentales y no gubernamentales en los sectores sociales. En la siguiente sección se analizan las tendencias globales recientes en los indicadores del sector social que están más estrechamente vinculados con las políticas y programas sociales.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

El decenio de 1990 fue testigo de una renovada atención internacional y nacional hacia el

desarrollo social. La ONU convocó a una serie de conferencias globales sobre problemas sociales en las cuales se trataron asuntos relacionados con la mujer, la población, el desarrollo social y el racismo, el tema de la vivienda y los asentamientos humanos y, más recientemente, la ONU supervisó los acuerdos internacionales sobre los ODM y el desarrollo sostenible. Otras agencias internacionales, como también donantes bilaterales y multilaterales, respondieron a estos llamados y asignaron recursos crecientes a temas sociales. Dentro de la Región, el compromiso nacional se reflejó quizás más claramente en un aumento acentuado en el gasto social de los gobiernos.

Los gobiernos asignaron una parte mayor del presupuesto al gasto social, el cual también aumentó como proporción del PIB. El gasto social incluye gastos en salud, educación, seguridad social y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios (principalmente, servicios de agua potable y alcantarillado). En una muestra de datos del FMI que incluye 23 países, el gasto social del gobierno central aumentó de 7.7% del PIB en 1970 a 12.3% en 1999, según se puede apreciar en el Gráfico 1. Datos de la CEPAL que abarcan 17 países, pero que incluyen desembolsos de los gobiernos tanto centrales como subnacionales, muestran que el gasto social se elevó de 10.4% del PIB en 1990, a 13.1% en 1999. En este período de diez años, el gasto social per cápita se elevó 50% según los datos del FMI y 56% en los de la CEPAL. El aumento del gasto social durante la década del noventa se debió en su mayor parte a la prioridad fiscal que se asignó a este gasto más que al crecimiento de los recursos públicos.²

Junto con un compromiso mayor y presupuestos crecientes, aumentó la descentrali-

zación de las funciones de gobierno y hubo mejoras en la provisión de servicios sociales. Por ello, las escuelas son mejores hoy que hace una década. Más niños asisten a la escuela, empiezan antes, permanecen más tiempo, llegan a niveles más altos y representan a todos los estratos socioeconómicos y grupos étnicos. Las reformas de salud del decenio de 1990, a pesar de múltiples problemas, redujeron la presión para incrementar el gasto público y mejoraron la eficiencia de los sistemas de salud pública. Los gobiernos que adoptaron políticas conducentes y movilizaron recursos del sector privado instauraron programas de vivienda nuevos y reformados.

Hubo adelantos en la concepción y diseño de programas de asistencia y protección social, como instrumentos para la inversión en capital humano y el control de riesgos. En particular, intervenciones basadas en la demanda, como la Bolsa-Escuela (Brasil) y PROGRESA (México), demostraron tener una función crítica en la acumulación de capital humano por parte de los pobres. Se refinaron los mecanismos de focalización, y se prestó más atención al seguimiento y la evaluación de impacto. Un logro visible fue una mayor participación de actores de la sociedad civil en la elaboración de las políticas y los programas sociales. Esta participación ha avanzado mucho más allá del aporte de trabajo voluntario de décadas anteriores. Corresponde a los gobiernos el crédito de haber ideado nuevos mecanismos para buscar el consenso social más amplio en el diseño de políticas sociales.

A pesar de estos avances en los programas sociales, las reformas en las áreas de salud, educación y vivienda no han superado problemas de implementación ni han logrado ampliar en el grado requerido el acceso a servicios básicos de calidad de salud, educación y vivienda para los pobres, y por tanto muchos quedan en efecto excluidos. La participación ciudadana en los procesos de reforma del sector social y, más generalmente, en la formulación y aplicación

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001, "El gasto social en América Latina: Balance de una década". En *Panorama social de América Latina, 2000-2001*. CEPAL, Santiago.

de política social, sigue siendo insuficiente para asegurar la apropiación ciudadana de los objetivos sociales y la continuidad de la reforma social. Además, el creciente interés de los donantes en el desarrollo social no se ha traducido en mayor coordinación y sinergias.

El crecimiento del gasto social varió notablemente entre los países. Los gastos en seguridad social crecieron a un ritmo más rápido en los países más ricos al tener que dar beneficios de jubilación a trabajadores de un sector formal más grande y de mayor edad, mientras que los gastos en salud y educación crecieron más en las naciones más pobres. El gasto en seguridad social, sin embargo, no aumentó en forma significativa su cobertura. A esto se agrega que, en algunos casos, el gasto fue destinado a cubrir pensiones para categorías profesionales especiales que brindan beneficios actuariales mayores que las contribuciones pagadas que son financiadas por contribuyentes en general. Varios países asiáticos alcanzan mejores resultados en salud y educación, a pesar de tener menores gastos per cápita, lo que sugiere que queda mucho por hacer en cuanto a mejorar la eficiencia del gasto social en la Región y que también existe un gran potencial para extender cobertura a los pobres con los niveles actuales de recursos.

A pesar de la gran diversidad en los patrones de gasto entre los países y a través del tiempo, en toda la región es necesario aumentar el porcentaje del gasto público social destinado a los pobres y mejorar los mecanismos

de focalización. Esto, junto a una tendencia procíclica del gasto social, sugiere que se puede hacer mucho en términos de mejorar los resultados redistributivos y de reducción de pobreza con los recursos existentes. Lo anterior es particularmente importante dado el estrés económico que sufre gran parte de la Región desde finales de siglo el cuál está causando una retracción aguda en el gasto fiscal agregado.

Mientras que el desarrollo social exige una intervención temprana y coordinada, las políticas y programas sociales no se han enfocado lo suficiente en la prevención de los males sociales y en las transiciones claves en el ciclo de vida de individuos y familias. Asimismo, las estrategias que capitalizan las poderosas sinergias que se logran por medio de intervenciones transversales en el sector social, siguen siendo la excepción. Y los programas aun distan de combatir eficazmente la exclusión o marginación. No obstante, hay suficientes ejemplos de éxito en todas estas áreas —en las reformas institucionales, la intervención temprana en el ciclo de vida, el combate a la exclusión, la prevención de los males sociales, y la provisión de servicios integrados— que dan un fundamento sólido a las recomendaciones ofrecidas en este documento. Las lecciones aprendidas de las experiencias del Banco y de los países en cada una de estas cinco áreas señalan las prioridades en esta estrategia. Se resumen en la siguiente sección.



LA EXPERIENCIA REGIONAL

La implementación de reformas del sector social

Como se señaló antes, al centro de la desigualdad y la pobreza se encuentra la falta de acceso de las personas pobres a servicios sociales básicos de calidad, especialmente en los aspectos de salud, educación y vivienda. Las reformas eficaces de estos servicios son medios para crear un entorno institucional y así lograr los objetivos de desarrollo social y deberían, por lo tanto, ser una prioridad en la política social de los gobiernos. Es de esencial importancia que la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas se realicen en un entorno de institucionalidad sólida y gobierno democrático. Dos décadas de experiencia en la Región demuestran que tales reformas comparten obstáculos distintivos para su aplicación, en particular: i) dificultad para monitorear el desempeño, puesto que el beneficio de la reforma es difícil de identificar y de medir; ii) factores políticos que desvían los beneficios hacia los más favorecidos, los poderosos y los influyentes, socavando el objetivo de equidad de los programas sociales; iii) sistemas fuertemente centralizados que exacerban los problemas de atender a clientes pobres con escasa capacidad para exigir trato justo a los proveedores de servicios y para dar retroalimentación sobre esa prestación; y iv) disparidad entre los recursos financieros asignados con crite-

rio político y los objetivos sociales, como, por ejemplo, la provisión de servicios universales, y la realidad de limitaciones agudas a la capacidad de ejecución.³ Además de las lecciones específicas correspondientes a reformas en los sectores de salud, educación y vivienda, que se resumen en el Recuadro 2, la experiencia reciente ofrece enseñanzas adicionales que pueden transformarse en criterios para una implementación más efectiva.

La reforma no se produce de un día para otro. Para madurar, las reformas requieren una gestación larga y continuidad en el enfoque de la política. Las reformas son procesos de larga evolución que se extienden más allá de los ciclos políticos y de proyecto. Puesto que pocas veces ofrecen un beneficio social que sea inmediatamente tangible, mientras que traen consigo desde el comienzo costos económicos y políticos altos, el proceso de reforma a menudo se descarrila antes de llegar a su destino.

Hay ganadores, pero también perdedores. No todos los cambios derivados de las reformas en los sectores sociales son del tipo “ganagana”; el paquete de políticas rara vez premia a todos los actores. Las reformas involucran y afectan a diversos participantes que tienen perspectivas e intereses divergentes. Encontrar la fórmula política correcta y manejarla con destreza es tan importante como asegurar la viabilidad técnica y financiera.

Las reformas son difíciles de explicar y de “vender”. Las complejidades de las reformas sociales importantes, como son los elemen-

³ Véase “Apoyo a la reforma en la prestación de servicios sociales”, BID 1997.

Recuadro 2: Reformas del sector social: lecciones aprendidas

Salud¹ El sistema de salud es complejo y políticamente muy sensible. Su reforma lleva tiempo y requiere adaptación a las condiciones locales, así como un diálogo político efectivo. La experiencia con la reforma en salud ha mostrado que:

- Se necesita un análisis institucional y los incentivos apropiados para hacer frente a los conflictos entre las distintas opciones e intereses variados de las partes involucradas.
- La implementación debe ser en etapas, con resultados medibles.
- El proceso de reforma debería fomentar la transparencia, confianza, voluntad política y expectativas realistas.
- Para el éxito se requiere una capacitación a gran escala de los recursos humanos.

Educación² Aunque la eficacia de las reformas de la última década y más sigue siendo motivo de debate, el activismo que se ha observado en los sistemas de educación ha dejado enseñanzas útiles:

- Un mayor acceso puede conducir a una mejor educación.
- Sin embargo, no basta con aumentar el acceso. Acceso sin calidad puede impedir que mejore la competitividad.
- Se necesitan programas que refuercen la equidad, enfocados en la población de escasos recursos, a fin de nivelar el terreno de las oportunidades educativas.
- Se requieren intervenciones focalizadas del lado de la oferta y de la demanda.
- Si se implantan las políticas apropiadas, no deberían sacrificarse la calidad por la equidad en las condiciones actuales en que se encuentra el desarrollo educativo de la región.
- Para que la tecnología incremente el acceso, la equidad y la calidad en el sistema educativo, necesita estructurarse conforme a un claro entendimiento de las metas y objetivos de la educación.

Vivienda³ Los programas gubernamentales para la construcción completa de viviendas no han logrado satisfacer las necesidades de la mayoría de las personas de bajos ingresos. De igual modo, los mecanismos de finan-

ciación que con patrocinio del gobierno proporcionan préstamos subsidiados, resultan insostenibles. En respuesta, varios gobiernos adoptaron políticas que facilitan la movilización de recursos de la comunidad y del sector privado para la producción y financiación de vivienda. Entre las enseñanzas que deja esta experiencia se destacan:

- El enfoque *habilitador* de la reforma a la vivienda brinda mejores resultados después de varios años de esfuerzos sostenidos, lo que subraya la necesidad de un compromiso político y una perspectiva de largo plazo.
- Se requiere una doble estrategia para mejorar tanto el flujo como el acervo de viviendas.
- Se necesitan soluciones innovadoras de bajo costo, a fin de ampliar la dotación de viviendas para familias de bajos ingresos.
- Es importante prestar mayor atención a los factores de mercado y promover la iniciativa empresarial.

Referencias:

Medici, A. 2000. Las Reformas de salud en América Latina y el Caribe. En *La hora de los usuarios: reflexiones sobre economía política de las reformas de salud*, eds. H. Sánchez and G. Zuleta. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Estudios Salud y Futuro.

Izaguirre, M. 2002. Entrevistas en profundidad con clientes de programas sociales en Bolivia. Documento de antecedentes para la Estrategia de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Medici, A., and L. Biehl. 2002. *Encuesta de opinión de Especialistas Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo*. Documento de trabajo, División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

² Departamento de Desarrollo Sostenible. 2000. *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe: una estrategia del BID*. Serie de documentos de estrategias sectoriales, Unidad de Educación, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

³ Angel, S. 2002. The IDB Housing Sector Strategy: Diagnosis and Evaluation. Documento de antecedentes para la Estrategia de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

tos de costos inmediatos y beneficios postergados, periodos largos de gestación, y resultados en los que hay ganadores y perdedores, hacen que sea difícil “venderlas” al público. Para que resulten, las reformas a menudo requieren segmentarse en objetivos y tareas separados, cada uno más logvable y entendible que su conjunto y complementarse con técnicas eficaces de comunicación y de mercadeo social.

Las buenas prácticas administrativas son importantes. La reforma efectiva requiere una administración efectiva, adaptable y estratégica, características que han estado marcadamente ausentes en las organizaciones del sector social. Es necesario desarrollar y motivar a un grupo de líderes que esté dispuesto a lograr un cambio organizativo y a liderar los equipos administrativos que llevarán a cabo reformas sostenibles.

Los resultados pueden deshacerse fácilmente. Como en otras esferas de desarrollo, las crisis económicas y fiscales, así como los cambios en los gobiernos, a menudo revierten el progreso de las reformas establecidas. La estabilidad macroeconómica es un factor importante para el éxito y un amplio apoyo entre los grupos con mayor influencia social y política aumenta la probabilidad de que las reformas sobrevivan distintos gobiernos.

Las consultas y el diálogo social enriquecen los esfuerzos de reforma. La participación ciudadana (“la voz”) en los procesos de reforma, y su resultante compromiso con ellas, aumenta su viabilidad. Sin embargo, las consultas constructivas y los diálogos de política social requieren tiempo, objetivos específicos, reglas claras, recursos y procesos abiertos e inclusivos. Los diálogos que son eventos únicos y no tienen seguimiento no funcionan.

Las respuestas orientadas a las necesidades específicas de la población funcionan mejor.

No hay una receta única para reformar los sectores sociales. Aun cuando el objetivo de cualquier reforma puede expresarse en términos muy generales, el diseño y la aplicación de reformas específicas deberán de diseñarse “a la medida” para que se ajusten a las características de los clientes y las peculiaridades de las circunstancias locales —políticas, sociales, institucionales, culturales y económicas.

Conviene atraer al sector privado. Cada vez es más evidente que al sector privado, con o sin fines de lucro, le cabe una función importante en la provisión y financiamiento de servicios sociales. En ocasiones en que ello ha ocurrido, el papel del gobierno ha cambiado, de uno de responsabilidad exclusiva a uno donde ella se comparte con el sector privado. Este “enfoque facilitador” para la política social, en el cual los gobiernos establecen reglas claras que rigen a los sectores privado y público en el diseño y provisión de servicios, ha tenido resultados muy satisfactorios.

Programas que construyen el desarrollo de capital humano

La transmisión intergeneracional de la pobreza (TIP), el proceso por el cual las desventajas y condiciones desfavorables de vida de los pobres se transmiten de padres a hijos, es una causa medular de pobreza estructural en la Región. Al reducir las oportunidades para que los hijos de los pobres adquieran capital humano, la TIP tronca la futura productividad de ellos, así como la productividad y perspectivas de crecimiento de los países. Pero la TIP puede interrumpirse a través de medidas de política y programas sociales y, en general, las intervenciones más tempranas en el ciclo de vida rinden los mayores beneficios.

La familia cumple un papel importante en la reducción de la pobreza. Factores relaciona-

dos con la familia influyen en la formación temprana de capital humano, las posibilidades durante la vida, y merecen mayor atención para generar la demanda de políticas y programas para reducir la pobreza.

El ciclo de vida es un elemento subutilizado en las políticas sociales. Las fases y transiciones predecibles del ciclo de vida de las familias y los individuos ofrecen oportunidades para llevar a cabo políticas para interrumpir la TIP que proporcionen apoyo integral a las familias pobres, especialmente complementando la inversión de los padres en sus hijos.

Empezar temprano, para lograr éxito y ahorros. La atención prenatal, la nutrición y la salud infantil, así como la estimulación temprana y el aprendizaje social, son críticos desde la perspectiva del desarrollo social y la educación. Las inversiones en la atención y desarrollo de la niñez temprana y en la educación preescolar pueden reducir el costo de la enseñanza primaria, especialmente respecto a los niños de familias de bajos ingresos, que por lo general llegan mal preparados —y a menudo también con impedimentos en su desarrollo físico y mental— para aprovechar lo que se enseña en el primer grado. Al fomentarse la preparación para aprender, se incrementarán también las expectativas de aprendizaje en la escuela, resultando en mejoras significativas en la enseñanza en general, el rendimiento escolar y la trayectoria del alumno en los ciclos siguientes. Las acciones dirigidas al desarrollo de la niñez temprana, cuando se focalizan en los más desventajados, también reducen la desigualdad, promueven la salud y, al mejorar los resultados educativos, puede esperarse que a largo plazo mejoren las perspectivas de empleo y reduzcan la delincuencia.

Los niños prosperan con madres “empoderadas”. La evidencia demuestra que un mayor acceso de las mujeres pobres a recursos, y su

mayor control sobre ellos, redundan en un mayor bienestar para sus hijos. Existen ya en los países de ALC programas innovadores, que se basan en el lado de la demanda, encaminados a combatir la TIP (por ejemplo, en Brasil, Honduras, México y Nicaragua). Estos apoyan el empoderamiento de la mujer y su preferencia por invertir en sus hijos; por ejemplo, al hacerlas receptoras directas de transferencias a los hogares participantes condicionadas a que los hijos asistan a la escuela y otros requisitos del programa.

La seguridad alimentaria no es suficiente. Además, las prácticas de alimentación apropiadas son de fundamental importancia para la sobrevivencia, crecimiento, desarrollo, salud y nutrición de los infantes y los niños. Educación en nutrición, suplementos alimenticios, y fortificación con micronutrientes esenciales son tan importantes como la seguridad alimentaria en promover el desarrollo saludable de los niños.

Experiencias recientes en la lucha contra la exclusión y el combate a la violencia

Las políticas de inclusión, que orientan la inversión pública hacia mejorar el acceso de ciertos grupos de población a servicios de calidad y a recursos productivos, sólo han surgido en años recientes. Por ello, existe poca información sistemática sobre qué funciona, cómo funciona y cuánto cuesta. No obstante, algunas lecciones tentativas son posibles:

- *Lo que no se identifica ni se cuenta, no existe.* La invisibilidad numérica de los grupos marginados en las estadísticas oficiales es reflejo de su exclusión y la refuerza. Impide el diseño de mecanismos apropiados de focalización, monitoreo de la ejecución de proyectos y evaluación de su impacto.

Recuadro 3: Características de diálogos de política exitosos¹

Los diálogos de política social tienen por objeto procurar, a través de un consenso de base amplia, la apropiación ciudadana y la sostenibilidad de las políticas sociales. Aun cuando no existe un modelo único y los diálogos deben adecuarse a circunstancias sociales y políticas específicas, la experiencia reciente muestra que los diálogos constructivos suelen reunir las siguientes características:

- Se conciben como procesos de largo plazo. Los diálogos singulares, sin seguimiento, no funcionan.
- Tienen objetivos alcanzables, claramente definidos.
- Reciben recursos financieros para lograr una participación inclusiva e igualitaria.
- Garantizan que todos los actores tengan igual voz en el proceso.
- Los procesos son inclusivos y aseguran la cobertura de regiones y grupos excluidos.
- El clima de confianza se fomenta por medio de reglas claras y consistentes en los procedimientos y modalidades de resolución de conflictos que no pueden ser modificadas de forma unilateral en mitad del proceso.
- Las reglas sancionan la capacidad de diferir que tienen los participantes.

- La transparencia se fomenta brindando información fiable y completa, accesible a todos los participantes por igual.
- Los temas se analizan en orden riguroso, del más sencillo al más polémico.
- El gobierno no es el dueño del proceso, pero está totalmente comprometido con él y asigna los recursos financieros, técnicos y humanos.
- Entre los participantes hay representantes del poder legislativo y de los partidos políticos, así como de la rama ejecutiva del gobierno.
- Las agencias internacionales hacen las veces de promotores y coordinan entre sí su apoyo al proceso.
- Las políticas sociales convenidas tienen objetivos medibles específicos, recursos asignados, programas de implementación y mecanismos de seguimiento.
- Junto con el diálogo, se produce fortalecimiento institucional de las agencias apropiadas del sector social.

¹ Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. Documentos del Seminario The Role of Dialogue on Social Reform: Implications for IDB Social Development Strategy, Mayo 30 y 31, Santiago, Chile.

- *Es posible hacer servicios “a la medida”.* Aumentar el acceso de los grupos excluidos a los servicios básicos modificando su diseño —como, por ejemplo, adaptar la infraestructura para atender las necesidades de discapacitados, o tomar en cuenta las preferencias de los indígenas en cuanto a la infraestructura y provisión de servicios de salud— es factible y no necesariamente por sobre los recursos presupuestados. (En Estados Unidos, donde existen datos, el diseño universal para personas con discapacidad representa menos de 1% de los costos totales de nuevos proyectos de infraestructura.)
- *Las políticas preferenciales pueden funcionar.* Las acciones de varios gobiernos de ALC (algunas de las cuales se describen en el Recuadro 3) muestran que las intervenciones específicas bien diseñadas,

incluido el uso de los instrumentos de mediación del mercado laboral y el trato preferente a través de incentivos y cuotas, tienden a expandir el acceso y las oportunidades, con escasa reacción pública adversa.

- No basta con buenos mandatos y políticas. Las leyes antidiscriminatorias y otras acciones afirmativas, así como los mandatos de política, son necesarios pero no suficientes para combatir la exclusión. Las actitudes de la sociedad y las diferencias de poder subyacen y perpetúan la exclusión.
- No es lo mismo inclusión que asimilación. Como lo demuestran trabajos realizados con pueblos indígenas, los proyectos fracasan cuando ignoran las características y valores culturales de los grupos excluidos. La inclusión necesita

respetar la diversidad y edificar sobre la identidad cultural. La diversidad es un recurso que enriquece el tejido social y, si se maneja debidamente, también mejora los resultados de los proyectos.

Los mayores niveles de crimen y violencia tienen un alto costo al dificultar el desarrollo económico y social. Entre las lecciones aprendidas de programas de control de la delincuencia y la violencia en las Américas se destacan:

- *El crimen y la violencia se pueden reducir.* Existen ejemplos bien documentados de ciudades de la Región (por ejemplo, Bogotá y Cali) que han reducido significativamente sus índices de homicidio, gracias a intervenciones basadas en estudios de riesgo epidemiológicos y una colaboración activa entre el gobierno y los ciudadanos.
- *La impunidad importa.* La probabilidad de que se produzca la captura y condena son determinantes importantes del crimen motivado por razones económicas. Por esa razón, las acciones tendientes a profesionalizar la fuerza policial y el sistema judicial pueden tener impactos significativos en los índices criminales. Al mismo tiempo, soluciones un tanto ingenuas de “ser duros con el crimen” no funcionan: simplemente poner más policías en las calles y extender las sentencias de cárcel ha demostrado ser una solución particularmente inefectiva y cara que absorbe recursos que podrían emplearse con mayor provecho en otras acciones.
- *La prevención es más costo-efectiva que el control.* A pesar de que existe evidencia que demuestra su costo-efectividad, la prevención de la delincuencia tiende a subutilizarse, en parte porque las iniciativas de prevención para cambiar conductas y actitudes individuales fre-

cuentemente producen resultados a mediano plazo. Sin embargo, hay medidas preventivas que producen resultados rápidos al producir cambios en el entorno que hacen que las conductas violentas o criminales sean más difíciles, más riesgosas o tengan menos recompensas. Tales medidas preventivas —llamadas situacionales— pueden complementar estrategias de prevención social de más largo plazo.

- *La violencia empieza en el hogar.* La violencia intrafamiliar, particularmente la ejercida contra mujeres y niños, genera más violencia, porque los niños imitan la conducta de sus padres y aprenden a edad temprana que es una manera apropiada de “resolver” conflictos. Los niños que en su hogar son víctimas de violencia o testigos de ella, tienden a convertirse en delinquentes juveniles con más frecuencia que otros niños.
- *Para ser manejables, los programas deben concentrarse en un número limitado de factores de riesgo.* Aunque los factores de riesgo que llevan a la delincuencia y la violencia son múltiples, los programas que intentan abordar una variedad demasiado amplia de factores de riesgo se tornan inmanejables; los programas deben concentrarse en un número limitado de factores de riesgo correspondientes a los tipos de violencia que revistan mayor prioridad.

Programas que integran servicios

El interés renovado por programas integrados se debe principalmente a que los gobiernos locales y las comunidades demandan nuevas formas de abordar los problemas multidimensionales de la pobreza y la exclusión social. Es posible integrar las intervenciones proporcionando un paquete integral de inversiones y servicios en un territorio definido, o diseñando y ejecutando programas sectoriales en

estrecha coordinación temporal y territorial. Entre las lecciones aprendidas de una nueva generación de intervenciones integrales, en áreas como el desarrollo de la niñez temprana, reducción de la violencia, protección social, mejoramiento de los barrios, proyectos integrales de administración de cuencas y proyectos de desarrollo comunitario para grupos étnicos y raciales, se destacan:

- *Focalizar en el territorio funciona.* Al limitar el campo de operación de los programas sociales a territorios específicos se facilita la coordinación y se refuerza la focalización, puesto que la pobreza extrema y la exclusión se concentran cada vez más en territorios. La provisión universal de servicios, que evita posibles errores de selección y costos políticos asociados a la focalización individual, suele ser factible en territorios delimitados. Además, cuando ciertas intervenciones de combate a la pobreza convergen en un mismo hogar en desventaja, se pueden generar poderosos efectos sinérgicos, lo que es más fácil de lograr cuando el enfoque es territorial.
- *Pero cuidado con la segregación.* Aunque con mucha menor frecuencia que los programas de combate a la pobreza focalizados por ingresos, los programas dirigidos a todos los hogares en un territorio determinado también son susceptibles a la segregación e incluso la estigmatización de los beneficiarios. Deben compensarse mediante intervenciones sectoriales que reduzcan la segregación.
- *Proveedores profesionales y clientes “empoderados”.* El gobierno transparente y eficiente, la orientación hacia la gerencia por resultados y la participación y empoderamiento de los beneficiarios, aumentan el éxito de las intervenciones integradas. La participación temprana (desde el diseño) de quienes ejecutarán

el proyecto, un sentido común de búsqueda de objetivos, la flexibilidad y la simplicidad, maximizan la coordinación interagencial que requieren las intervenciones integradas.

Cambios recientes en el financiamiento del desarrollo social

Ha habido un creciente debate entre las agencias donantes sobre el tema de aumentar el acceso a donaciones, en lugar de préstamos, para responder a los problemas apremiantes de desarrollo social. Se han, o se están, desarrollando mecanismos globales de donación para el medio ambiente, VIH/SIDA y educación. La disponibilidad de estos fondos podría reducir la demanda para préstamos. El Banco debe buscar alternativas para asegurar que los servicios que ofrece son los apropiados en este nuevo entorno de financiamiento para el desarrollo.

Las prioridades estratégicas definidas en este documento se desprenden de estas lecciones, así como también de las lecciones del Banco con su cartera del sector social, incluyendo las opiniones del personal que maneja esta cartera, y las de los clientes sobre el desempeño del Banco. Estas últimas experiencias y opiniones se describen en la sección siguiente.

ACCIÓN RECIENTE DEL BANCO

Tendencias y temas de importancia

Entre 1994 y 2001, los préstamos sociales de los “sectores tradicionales” (salud, educación, saneamiento, vivienda y desarrollo urbano e inversión social) y los “sectores sociales emergentes” representaron el 39% del volumen total y el 37% del número total de préstamos del BID. Se debe notar que si se suman otros préstamos para equidad y reducción de la pobreza a las operaciones del sector social que están enfocadas en la equidad y la pobreza, el

Banco sobrepasó el objetivo del Octavo Aumento de Recursos en cuanto a destinar el 40% del volumen total de los préstamos hacia operaciones para aliviar necesidades sociales, aumentar la equidad y reducir la pobreza (SEQ) entre 1994 y 2001. Sin embargo, en términos del número de operaciones durante el mismo período, los préstamos SEQ constituyeron el 46% de las aprobaciones agregadas, no llegando al objetivo cumulativo del 50%. Los cambios en la composición de la cartera de préstamos sociales incluyeron reducciones en los préstamos para proyectos de inversión y para fondos de inversión social, mientras que se ampliaron las partes correspondientes a préstamos de emergencia y sectoriales.

Se han incrementado y diversificado las operaciones en los sectores sociales tradicionales, en particular las que incluyen apoyo a reformas globales en salud, educación y vivienda. Los préstamos dirigidos a los sectores sociales emergentes sirvieron para apoyar proyectos relacionados con protección social, atención y desarrollo de la niñez temprana, los jóvenes, el mejoramiento de comunidades y barrios pobres, y la promoción de sociedades pacíficas, entre otros⁴. El sistema de clasificación del Banco para las operaciones del sector social necesita ser revisado, en especial para poder captar las tendencias que se aprecian en estas áreas emergentes del programa de préstamos.

En un mayor número de países, los Fondos de Inversión Social (FIS) representan una proporción significativa de la cartera del Banco en el sector. Por un lado, han mostrado ser eficaces como mecanismos de ejecución, con prácticas de licitación expeditas, ciclos rápidos de desembolso y resultados concretos y medibles. Sin embargo, se los debe integrar mejor con el resto de las institucio-

nes sociales gubernamentales, para evitar la duplicación de esfuerzos con los servicios sociales tradicionales. En el ámbito público o comunitario, los inconvenientes del FIS son la falta de participación de los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones y las oportunidades desaprovechadas para fortalecer su capacidad técnica mediante una mayor participación en el proceso de ejecución.

Durante el período se aprobaron más de mil donaciones para los sectores sociales ("cooperaciones técnicas [CT] no reembolsables"), por un monto total de US\$400 millones, lo que representa el 57% de todos los fondos destinados a CTs no reembolsables. La mitad de estos fondos de donación se destinó a actividades de desarrollo social, incluyendo operaciones relacionadas con la niñez, la juventud, la mujer y otras prioridades de la Octava Reposición, lo cual es una prueba de la importancia de las donaciones para el desarrollo social y la preparación de proyectos para los sectores sociales. El uso de donaciones en lugar de préstamos para atender estas prioridades de la Octava Reposición responde a varios factores, entre ellos las características de la cartera de préstamos de cada país y la percepción de que algunos de estos problemas no son "bancables", al menos no en el corto plazo.

Se ha logrado un progreso considerable en la incorporación de cuestiones de género, etnia y raza en las operaciones regulares del Banco, si bien no se cuenta con datos precisos sobre la magnitud de tal progreso, dada la carencia de indicadores confiables para ello. Ello es particularmente el caso con respecto a los temas de género. Un estimado grueso es que alrededor del 28% de todos los proyectos del Banco incorpora problemas de género y un 10% se dedica a la atención de asuntos indígenas. Los porcentajes son mucho más altos para los proyectos de sector social y de combate a la pobreza. Entre estos últimos, los que incluyen focalización geográfica se han usado a menudo para incorporar intervenciones que favorezcan a los pueblos indígenas.

⁴ Véase Charles McDonald, 2002, Social Strategy Input Paper, en el cual se examina la historia de los préstamos del Banco a los sectores sociales entre 1994 y 2000. Mimeo. BID: Washington, D.C

En fecha más reciente se han atendido las preocupaciones de los afrodescendientes a través de un plan de acción interno del Banco. En consecuencia, hay un número creciente (aunque bajo aún) de proyectos focalizados en este segmento de la población. Sólo algunas operaciones incluyen medidas para aumentar el acceso de personas con discapacidad a la infraestructura y los servicios sociales. A partir del diseño y la gestión de esta cartera de sector social, surgen estas lecciones adicionales:

Es necesario entender mejor a las instituciones. Los proyectos de sector social bien diseñados y financiados no logran ejecutarse debidamente cuando no se dedica la atención necesaria a los factores institucionales. De hecho, la evidencia (por ejemplo, en los Informes de Seguimiento del Desempeño de Proyectos) muestra que los retrasos y problemas durante la ejecución por lo general reflejan debilidad de la capacidad de gestión de las agencias ejecutoras. Además, la capacitación relacionada con proyectos específicos, con la que se pretende fortalecer esas instituciones, en muchos casos es inadecuada y mal evaluada. En la preparación de proyectos, el análisis institucional y la capacitación relacionada con los proyectos merecen más atención.

Muy poca evaluación y poco rigurosa. Las evaluaciones bien diseñadas, ante todo las de reformas institucionales, son muy pocas. Por esa razón se carece en gran medida de información confiable sobre el desempeño de las inversiones del Banco en el sector social. Además, suscita especial preocupación la falta de rigor en la evaluación de los componentes institucionales y los impactos de los proyectos.

El predicamento de las unidades ejecutoras. Los proyectos crean unidades ejecutoras con la intención primordial de superar las debilidades de las burocracias ministeriales. Sin embargo, los problemas vinculados con las

unidades ejecutoras están generalizados y la experiencia indica que no garantizan una ejecución eficiente ni fluida. El alto cambio en el personal de las unidades ejecutoras obstaculiza la ejecución de los proyectos a través de la Región.

El rompecabezas de la licitación y la contratación. Los requisitos administrativos de los préstamos del Banco a menudo no concuerdan con las capacidades institucionales de los clientes para una lista apreciable de países y sectores, pero el problema puede ser especialmente agudo en el caso de los proyectos del sector social, donde, cada vez con mayor frecuencia, agencias privadas pequeñas ejecutan componentes de los proyectos. Las regulaciones de licitación y contratación diseñadas originalmente para grandes burocracias, a menudo retrasan la ejecución de los proyectos y no necesariamente garantizan el uso eficiente y transparente de los recursos. Aunado a esto, estas reglas contradicen la lógica subyacente a modalidades de préstamos diseñadas para agilizar los desembolsos y dar flexibilidad a la ejecución.

La incorporación de temas emergentes en operaciones regulares requiere más que mandatos y competencia técnica. Si bien se ha puesto mayor énfasis en fortalecer los mandatos internos del BID, la rendición de cuentas y la competencia técnica, la integración exitosa de temas sociales transversales —como ser género e inclusión— depende también de factores contextuales más amplios. Así, la composición de la cartera del Banco influye en la probabilidad de integración de estos temas en las operaciones. Los préstamos de emergencia y sectoriales ofrecen menos oportunidades de que esto ocurra que las operaciones de inversión regulares. En cambio, las oportunidades se incrementan cuando la cartera está más orientada a operaciones de sector social y de combate a la pobreza. Son también factores importantes la prioridad que los países prestatarios dan a estos temas

(lo que a su vez afecta su capacidad institucional), la fuerza de los movimientos de cabildeo de la sociedad civil y su influencia correspondiente en las políticas.

Opiniones de los clientes

El Banco sondeó las opiniones sobre sus operaciones en los sectores sociales, por medio de entrevistas telefónicas a una muestra representativa de 274 clientes directamente relacionados con los proyectos del Banco en 26 países miembros y complementó ese análisis con entrevistas personales con cerca de 50 clientes en cuatro países. Además, algunas de las mismas preguntas fueron incluidas en una encuesta anónima que se realizó entre el personal operativo del Banco que trabaja con los sectores sociales.⁵

En conjunto, las percepciones del desempeño del BID en lo referente a productos financieros y no financieros fueron positivas, especialmente en cuanto a infraestructura social y educación, en relación con otras áreas de actividad del Banco. Los entrevistados expresaron que el dar continuidad a las reformas y mediar entre los diferentes actores que compiten por los recursos escasos eran funciones importantes del Banco. Se dio una alta ponderación a la asistencia técnica del Banco, a los nuevos instrumentos financieros y a la disponibilidad de fondos de donación para el desarrollo social. Las donaciones se consideraron de importancia crucial para el financiamiento de innovaciones, investigación, el fortalecimiento institucional y para estimular la participación. Se expresó preocupación por la disminución en la disponibilidad de fondos para donaciones.

Los entrevistados expresaron una fuerte preferencia por proyectos más orientados hacia las necesidades del cliente y por un mayor aprovechamiento del talento y conocimiento locales en la preparación de los proyectos, y comunicaron su deseo de una plena asociación con el Banco en moldear procesos de reforma que respondan a las características

y necesidades peculiares de cada país. Los proyectos deberían tener un marco temporal más amplio. Las intervenciones deben ser flexibles. Naturalmente, los proyectos grandes fueron percibidos como difíciles de ejecutar y hubo solicitudes de mayor asistencia respecto a proyectos sociales innovadores.

Una mayoría consideró que los procedimientos del Banco para operaciones del sector social eran complejos (74%) y lentos (67%), obstaculizando así el desempeño y enfatizando la importancia de hacer una revisión de los procedimientos. Un 67% consideró que la evaluación del impacto era muy débil y debía reforzarse. Estos temas son discutidos en la quinta sección de este documento.

Además de obtener opiniones de los clientes, las áreas de acción del Banco mencionadas a continuación se beneficiaron de consultas presenciales con, entre otros, mujeres líderes indígenas, representantes de sindicatos de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil⁶ y gobiernos. Se llevaron a cabo consultas con el Banco Mundial, la CEPAL y donantes europeos, enfatizando la importancia que este documento da a la coordinación entre donantes.

⁵ El universo de la encuesta telefónica realizada por la empresa Gallup incluyó una lista de 274 clientes de 26 países miembros del Banco, que se dividieron en líderes de gobierno y funcionarios civiles (70%), sociedad civil y sector privado (15%) y otros. El 65% del total de los participantes fueron del sexo masculino. Los clientes representaron los sectores de educación (18%), salud (15%), otros sectores sociales (31%), economía y finanzas (16%), dirigencia política (7%) y otros. La encuesta telefónica se realizó a una muestra aleatoria de 150 nombres de este universo (con un error de muestreo de 8%). Se realizaron entrevistas personales en Bolivia, Jamaica, El Salvador y Venezuela. Respondieron a la encuesta anónima 41 especialistas del sector social del Banco, la mitad de los cuales se desempeñan en las oficinas de país.

⁶ Se convocó a un encuentro regional y se hicieron consultas adicionales en Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México y Paraguay.

ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO



A partir del análisis anterior sobre los desafíos de desarrollo social de la Región y las lecciones aprendidas, el Banco propone cuatro grupos de acciones prioritarias para ayudar a los países a acelerar el progreso social y así cumplir con los ODM. Estas acciones requieren que:

- Se orienten las reformas en salud, educación y vivienda a las necesidades específicas de la población;
- Se implemente una agenda de desarrollo humano enmarcada en una perspectiva de ciclo de vida;
- Se promueva la inclusión social y se prevengan los males sociales; y
- Se provean servicios integrados, con focalización territorial.

En concordancia con el objetivo de la estrategia, estas acciones prestarán atención especial a incrementar las capacidades y las oportunidades de los pobres y excluidos por razones de género, etnia, raza y discapacidad, entre otras.

A la base de estas propuestas está la convicción de lo esencial de un enfoque intersectorial del desarrollo social y de que en su conjunto proporcionan un marco estratégico para el diálogo del Banco con los países. Sin embargo, estas propuestas no sustituyen a las estrategias y lineamientos sectoriales, ni identifican, *ex ante*, acciones prioritarias para países determinados, que claramente requieren una consideración particular para cada caso. Este documento ofrece directivas para establecer prioridades sociales de país específicas y medibles en los documentos de Estrategia de País del BID y los procesos de programa-

ción de país. Estas prioridades de país deben ser implementadas garantizando, al mismo tiempo, el uso adecuado del gasto social, la transparencia de los procedimientos, la evaluación de los resultados y la participación social. Presuponen también la existencia de políticas efectivas para promover el crecimiento económico sustentable y la reducción comprensiva de la pobreza. En el Anexo 1 se resumen las relaciones entre estas cuatro acciones prioritarias y los objetivos generales recién mencionados.

Es importante destacar que estas propuestas buscan contribuir a estrategias comprensivas de reducción de pobreza desarrolladas a nivel nacional, incluyendo los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza que se preparan en el contexto de la iniciativa de PPME (Países Pobres Muy Endeudados) y los documentos de país relacionados con la reducción de la pobreza, además de estar en estrecha coordinación con las propuestas de otros donantes.

El Banco promoverá un enfoque programático de país, donde las acciones de desarrollo social de parte de los donantes sean coordinadas para apoyar: (i) una agenda común de reformas para el desarrollo social; (ii) gastos e inversiones prioritarias y recurrentes (excluyendo pagos de salarios) en bienes públicos; y (iii) un conjunto parsimonioso de indicadores de resultado e impacto, vinculado a los ODM, que pueda ser monitoreado periódicamente. Los desembolsos de los donantes, por tanto, serán condicionales a los logros dentro de estas tres categorías: reformas, gasto social e indicadores de resultado e impacto. En coordinación con la CEPAL, PNUD y otras

agencias internacionales, el Banco ayudará también a los países a desarrollar una muestra de indicadores sociales pertinentes que midan el progreso hacia los ODM.

ORIENTAR LA APLICACIÓN DE LAS REFORMAS EN SALUD, EDUCACIÓN Y VIVIENDA A LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DE LA POBLACIÓN

El Banco continuará apoyando a los países en los procesos de reforma, particularmente aquellos que apunten a los objetivos de asegurar acceso universal y más equitativo, y que incluyan los ODM como objetivos clave de las reformas. En esa tarea, el Banco se guiará por los siguientes preceptos:

Entender el contexto político. Los principios presentados en la Estrategia para apoyar la reforma en la provisión de servicios sociales, emitida por el Banco en 1996, siguen vigentes y el Banco continuará promoviéndolos. Los mismos son: afinar los incentivos (clarificando objetivos, alentando una multiplicidad de proveedores, premiando los resultados favorables y enfocando con cautela la descentralización); tener en cuenta la política de las burocracias al evaluar si las condiciones son favorables a la reforma; prestar atención a la implementación; e incluir componentes de mercadeo social. Dentro de este marco, el Banco enfatizará el análisis institucional y político de los factores que afectan las reformas en los ámbitos nacional y local.

Buscar el consenso, aprovechar el talento local y establecer en forma explícita objetivos y marcos temporales realistas. Entre otras acciones, el Banco ayudará a preparar las consultas y diálogos sociales entre los interesados, para ayudar a establecer los objetivos y mecanismos de seguimiento de las reformas y también buscar el consenso político y el apoyo a largo plazo para ellas. (En el Recuadro 3 se dan mayo-

res detalles sobre buenas prácticas en los diálogos sociales.) Desglosará los complejos procesos de reforma en tareas o etapas más manejables y definirá metas medibles y realizables para cada fase. Establecerá calendarios realistas y se apoyará todo lo posible en el talento y el conocimiento local para definir e implementar estas metas. Los objetivos medibles guiarán los diseños, con mayor flexibilidad en los pasos intermedios. Los objetivos medibles intermedios estarán claramente vinculados a objetivos finales de eficiencia, eficacia y equidad. Los objetivos y resultados se difundirán ampliamente entre el público, para promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Hacer reformas “a la medida” que respeten e incluyan la diversidad cultural. Tanto los objetivos de reforma como la provisión de servicios en salud, educación y vivienda deben hacerse “a la medida” incorporando las riquezas culturales de diversas comunidades étnicas y raciales en la región, con miras a incrementar tanto el acceso como la utilización de servicios de calidad de estas comunidades.

Promover buenas prácticas de administración. A través de cursos de capacitación del INDES y otros vehículos de aprendizaje, el Banco continuará brindando apoyo en el desarrollo de prácticas de administración que sean apropiadas y estratégicas y desarrollando el liderazgo en cambio institucional en organizaciones claves gubernamentales o no gubernamentales.

Proporcionar opciones de financiación. Los países difieren ampliamente en cuanto a la distancia que los separa de la meta de una cobertura universal de servicios sociales básicos y en cuanto a los mecanismos para financiarlos. Se debe buscar recursos tanto públicos como privados en el país y promover combinaciones de fuentes de recursos apropiadas a cada sector. El Banco ayudará a

los países a diseñar opciones financieras y a buscar un consenso nacional amplio tanto en el financiamiento público de los servicios sociales como en la naturaleza y financiación de los mecanismos de seguridad social y pensiones. Como objetivo importante, el Banco buscará movilizar recursos públicos al promover sistemas fiscales efectivos. También apoyará a los países para aumentar la eficiencia del gasto social, logrando tanto aumentar la porción del gasto social que beneficia a los pobres como proteger el gasto social en periodos de crisis y de repliegues fiscales. Además de estas recomendaciones generales, el Banco también promoverá actividades sectoriales específicas:

Reforma de la salud. El Banco enfatizará las reformas al sistema de salud vinculadas a necesidades y objetivos sanitarios específicos del país incorporando los ODM. Es importante resaltar que las reformas del sector salud no son un fin en sí mismas, sino instrumentos para lograr objetivos sanitarios. Considerando el perfil epidemiológico de la nación, este enfoque pondrá énfasis, según el caso, en las lesiones, las enfermedades contagiosas o las no contagiosas. En aquellos países en que predominan las enfermedades contagiosas, el Banco centrará su atención en la mortalidad materna, mortalidad y morbilidad neonatales, y enfermedades contagiosas —en particular SIDA, malaria, dengue, tuberculosis y otras enfermedades infecciosas, enfatizando una perspectiva de género en la provisión y utilización de los servicios. Este abordaje debería también mejorar la coordinación con otros Ministerios.

Escalonar las reformas de salud según las posibilidades del país. Cada reforma deberá diseñarse “a la medida” y dividirse en etapas según las posibilidades sociales, institucionales y financieras del país. Merece un mayor esfuerzo la formación de consenso, como un elemento importante para el lanzamiento de las reformas.

Elevar el perfil de la salud pública. El Banco ayudará a incrementar la eficacia de las reformas en el sistema de salud pública para prevenir y controlar las condiciones de enfermedad mencionadas más arriba, y mejorar su relación con el sistema de provisión de servicios de salud. Contribuirá a resaltar la importancia y la visibilidad de la salud pública y de la atención primaria, mejorando la prevención de riesgos y la promoción de la salud y de estilos de vida saludables, como una cuestión de política nacional.

El Banco ayudará también a: (a) *promover la eficiencia* de los recursos públicos asignados a la salud, aumentando la eficacia y efectividad de los presupuestos de salud; (b) *reducir la brecha en salud* entre ricos y pobres, utilizando recursos públicos para focalizar en necesidades básicas de salud, diseñando servicios hechos “a la medida” para mejorar acceso y utilización, y supervisando la implementación para incrementar la calidad en la provisión de servicios; (c) *promover los sistemas de salud comunitarios*; (d) *promover la descentralización de los servicios de salud, por medio de una administración local con mayor autonomía*; (e) *reducir las deficiencias en recursos humanos, infraestructura y suministros*, apoyando políticas idóneas y poniendo mayor énfasis en reformar la capacitación de los recursos humanos ligada al proceso de reforma en salud; (f) *procurar un mejor balance entre la prevención y el control de enfermedades*, mediante una mayor consideración de los factores de riesgo en los esquemas de financiación, y atención a conductas malsanas de alto costo, como la obesidad, el sedentarismo y el consumo de tabaco y alcohol, desafíos de importancia creciente a la salud de las poblaciones de los países de ALC.

Reforma de la educación. El Banco ayudará a los países a alcanzar los ODM en educación mencionados en este documento, con énfasis en los *objetivos de equidad y calidad ajustados a las condiciones de cada país*. Al apoyar las reformas en educación en la Región, el Banco

adecuará su abordaje a las realidades del país, incluso la cronología de la reforma, las capacidades de las instituciones responsables y las condiciones económicas y educativas prevalentes. Se prestará atención a asegurar un financiamiento sostenible de las combinaciones más rentables de insumos, procesos e incentivos para incrementar los logros del estudiante y su retención en la escuela, así como en la equidad aumentada a través de intervenciones focalizadas, incluida la educación preescolar. El Banco también procurará fortalecer los sistemas de evaluación y de estadística, y la coordinación con otros donantes con el fin de apoyar, enfocar y maximizar los escasos recursos para la reforma al nivel del país. Más específicamente, el Banco:

Apoyará la secundaria sin descuidar el compromiso permanente con la primaria. En las regiones en riesgo de no cumplir con el ODM respecto a la educación primaria, el Banco promoverá el ejercicio de los derechos de las poblaciones marginadas incrementando su ingreso a la enseñanza primaria y su permanencia en ella hasta completar el ciclo. En cuanto a la educación secundaria, ayudará a los gobiernos a cumplir con los objetivos de desarrollo complementarios, es decir que al menos el 75% de los jóvenes asistan a la escuela secundaria. Financiará los costos de capital para ampliar el acceso, con énfasis en el mejoramiento de la calidad, mayor equidad y eficiencia, financiación sostenible y una mejor gestión escolar. Dadas las limitaciones para obtener fondos públicos adicionales para la educación, el Banco explorará opciones para multiplicar y atraer recursos del sector privado destinados a la educación, con tal que se respeten las consideraciones de equidad. El Banco, además, debería apoyar el desarrollo de la capacidad de control por parte del público de forma tal que se aseguren normas de alta calidad en la provisión pública y privada de servicios.

Promover que la reforma se centre en la escuela. De acuerdo con las condiciones del país,

el Banco procurará reavivar a la escuela como esfera activa de administración, innovación y responsabilidad social, a través de una mayor autonomía, participación activa de la comunidad y descentralización y participación juiciosa del gobierno local. El Banco promoverá la autonomía escolar y los procesos que dan a las escuelas mayor poder de decisión, tanto económico como pedagógico.

Promover insumos de mejor calidad. El Banco aumentará el apoyo a la capacitación de los profesores antes y durante su servicio, con atención especial a programas innovadores y costo-efectivos. También respaldará incentivos para atraer a maestros mejor preparados y apoyará el trabajo de análisis y programas que incrementen su motivación y rendición de cuentas al nivel de la escuela. El Banco también apoyará una aplicación prudente pero intensiva del potencial de la tecnología para ampliar la cobertura y mejorar la calidad, en particular a través de la radio y la televisión, así como a través de programas piloto en el uso de computadoras y el Internet.

Explorar nuevas opciones de educación superior. El Banco apoyará los esfuerzos que se vienen realizando por diversificar la oferta de educación terciaria, hacer más eficiente su entrega y reasignar el presupuesto en educación a favor de mejorar el acceso de poblaciones previamente marginadas. Por un lado, el Banco apoyará la modernización y simplificación de estructuras internas de las universidades públicas y privadas de la Región y colaborará con ellas para lograr un balance apropiado, diferente para cada institución, entre la enseñanza, la investigación y la provisión de servicios a sus constituyentes (por ejemplo, el sector productivo), más allá del ámbito puramente académico. Por el otro lado, el Banco apoyará los esfuerzos a nivel terciario no universitario (según el modelo de “community colleges”), que se alinien con la demanda de mano de obra calificada en el

mercado laboral, contribuyendo así a aumentar la competitividad y a lograr un mayor crecimiento económico.

Reforma del sector vivienda. Para facilitar el logro del ODM de reducir la población que vive en tugurios, el Banco continuará apoyando la reforma del sector de vivienda, con miras a mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos; reforzar la eficacia del sector; y promover a nivel sectorial la eficiencia en la asignación de recursos en los mercados de vivienda y afines. Las intervenciones del Banco enfatizarán la necesidad de resolver los problemas de vivienda que enfrentan las poblaciones de bajos ingresos en las zonas urbana y rural, como parte de un sistema general que asegure soluciones a otros grupos socioeconómicos también necesitados de vivienda. Dados los impactos económico significativos que tiene el sector, el Banco promoverá un doble abordaje que busque al mismo tiempo mejorar la dotación actual de viviendas y los servicios urbanos disponibles, además de ampliar la producción de nuevas casas a precios accesibles.

Incrementar la dotación de viviendas. El Banco ayudará a mejorar los asentamientos pobres que estén debajo de la norma y apoyará la construcción progresiva de viviendas. Esto requiere un enfoque comprensivo que reúna una variedad de intervenciones: infraestructura, regularización de la tenencia, apoyo técnico y financiero para el mejoramiento, ampliación de viviendas, y expansión de servicios sociales en barrios urbanos y comunidades rurales.

Promover la vivienda económica a través de un mejoramiento de las operaciones de los mercados hipotecarios y de bienes raíces y la mayor eficiencia de la industria de la construcción. (a) Para lograr financiación adecuada, el Banco promoverá que los emisores de hipotecas participen en el mercado correspondiente a viviendas de menor costo y desarrollen

mecanismos de segunda línea para el financiamiento de vivienda. Promoverá la innovación en las finanzas crediticias, como la microfinanciación de vivienda —préstamos pequeños de corto plazo para una amplia variedad de soluciones de bajo costo de vivienda y su mejoramiento— con el fin de satisfacer las necesidades de la mayoría, de ingresos medianos y bajos, que por lo general no puede pagar soluciones de vivienda terminada de alto costo. Prestará especial atención a las necesidades de las familias con jefa mujer y de los grupos excluidos por razones étnicas u otras. (b) El Banco promoverá las acciones necesarias para fortalecer las operaciones en los mercados de bienes raíces y facilitar la producción y venta de terrenos urbanos de precio accesible. Entre otras, procurará ampliar la inversión en infraestructura urbana, a fin de aumentar la oferta de terrenos con servicios; establecer sociedades públicas-privadas para desarrollar terrenos; promover la rehabilitación de zonas urbanas deterioradas y el reciclaje de terrenos urbanos desocupados; promover una mayor transparencia en los mercados de bienes raíces; e introducir regulaciones sobre el uso y la subdivisión de la tierra, con la finalidad de desarrollar terrenos residenciales de bajo costo y con buen sentido ecológico. El Banco también apoyará los esfuerzos gubernamentales por mejorar la tecnología y la capacidad en la industria de la construcción.

Promover el uso eficiente de los fondos públicos para apoyar al sector vivienda. Las operaciones patrocinadas por el Banco supondrán que el uso de fondos públicos para proporcionar subsidios (directos de frente, transparentes, presupuestados, y dirigidos a las familias más necesitadas) es un instrumento de política apropiado después de haber evaluado y demostrado la insuficiencia de otros medios para lograr el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda a las familias de bajos ingresos. También pueden usarse fondos públicos para mejorar el entorno regulador de la industria

de la construcción, elaborar reglamentos eficaces para los mercados de bienes raíces y mejorar la transparencia de dichos mercados. Estos usos pueden ser más eficaces que los subsidios directos, para el logro de los objetivos y, lo que es más importante, para asegurar que sean sostenibles cuando los recursos públicos se agoten.

IMPLEMENTAR UN PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO QUE ABARQUE EL CICLO DE VIDA

Promover una perspectiva de ciclo de vida. Los “fracasos” generalizados de desarrollo humano que se señalan en la sección de diagnóstico tienen fuertes repercusiones ambos para las perspectivas de crecimiento y competitividad de los países, como para los esfuerzos de reducción de pobreza. En respuesta, el Banco ayudará a los países a llevar a cabo un programa de desarrollo humano enmarcado en una perspectiva de ciclo de vida. Dicho programa estará estrechamente ligado con las reformas de salud, educación y vivienda, a las cuales también apoyará, ya que proporcionará objetivos concretos de reforma y estimulará las sinergias entre los procesos de reforma. Privilegiará las transiciones exitosas entre las fases clave del ciclo de vida de individuos y familias, y definirá y supervisará el comportamiento de los indicadores de resultado. Los principios fundamentales incluyen invertir en la acumulación de capital humano en forma temprana y continua; enfatizar una perspectiva de género; focalizar en las transiciones críticas; integrar a las instituciones para apoyar transiciones satisfactorias; promover la igualdad de oportunidades para todos; y medir los resultados.

En particular, el Banco prestará atención al apoyo y seguimiento de las trayectorias de vida de *individuos y familias en situación de desventaja*. Asistirá a los países en el diseño de indicadores sociales (desagregados por edad,

género, raza y etnia, discapacidad) para poder medir el impacto combinado de las intervenciones. También alentará a los países a que levanten datos de panel utilizando las encuestas de hogares y archivos administrativos para dar seguimiento a los avances en el logro de transiciones exitosas.

Procurar transiciones exitosas entre las fases del ciclo de vida. Las intervenciones para facilitar transiciones exitosas son especialmente importantes en las siguientes seis fases del ciclo de vida de los individuos: embarazo y nacimiento; de la infancia a la edad preescolar; de la niñez temprana a la media (y la entrada a la escuela primaria); la adolescencia (y el paso a la escuela secundaria); la transición a la edad adulta (y a la formación de una familia y al trabajo), y los años posteriores a la jubilación. Asimismo, en el ciclo de vida familiar ocurren transiciones críticas en las cuales la familia necesita apoyo, en particular la de bajos ingresos: de ser soltero/soltera en la casa paterna a pasar a formar la propia familia (acceso a vivienda); a través del crecimiento de la familia (ampliación y mejoramiento de la vivienda) y migración; y a la reducción de la familia (y de la vivienda). El Banco ayudará a los gobiernos a proporcionar la infraestructura y los incentivos necesarios para que las instituciones incrementen transiciones exitosas en el ciclo de vida. Aunque la combinación de intervenciones dirigidas a la oferta y la demanda variará según las necesidades propias de cada país, el Banco promoverá un paquete de servicios de calidad para contribuir a facilitar las transiciones entre las etapas del ciclo de vida, con la intención de universalizar la provisión de servicios y reducir la desigualdad de oportunidades resultantes de transiciones fallidas. En el Cuadro 1 se proponen algunos componentes básicos de este paquete. Entre estos se encuentran la reducción de la desnutrición, la capacitación laboral y los sistemas de pensiones, los cuales son analizados a continuación.

Cuadro 1. Cómo asegurar transiciones exitosas: intervenciones clave en el ciclo de vida

Etapa	Servicios por promover
● <i>Embarazo y nacimiento</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incrementar el acceso a y la demanda de salud reproductiva de calidad 2. Incrementar el acceso a y la demanda de nutrición materna e infantil de calidad 3. Buscar la integración de servicios de salud reproductiva y maternoinfantil
● <i>Desde la lactancia al nivel preescolar</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Extender el acceso a buena nutrición y a la atención y desarrollo de la niñez temprana 2. Trabajar hacia la universalización de la educación preescolar 3. Fomentar la coordinación de servicios dirigidos a los lactantes y niños pequeños
● <i>Niñez temprana a media</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asegurar que todos los niños completen el ciclo de educación primaria 2. Aumentar la calidad de la educación y reducir la brecha entre los pobres y el resto de la población 3. Procurar una nutrición adecuada para los niños pobres
● <i>Adolescencia</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Trabajar hacia la meta de que todos los jóvenes completen la educación secundaria 2. Mejorar la calidad y reducir la brecha entre los pobres y el resto de la población 3. Promover la enseñanza de técnicas para la resolución de conflictos, capacitación para la vida y destrezas sociales, con especial atención en temas de género 4. Promover los programas extraescolares para jóvenes, con énfasis en las actividades comunitarias y deportivas
● <i>Transición a la edad adulta</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Facilitar la transición satisfactoria de la escuela al trabajo, mediante la enseñanza eficaz de habilidades e información sobre el mercado de trabajo y servicios de intermediación, con especial énfasis en las mujeres 2. Llevar a cabo iniciativas de aprendizaje continuo que ayuden al adulto a moverse fácilmente entre el trabajo, la educación y la capacitación 3. Promover la paternidad responsable 4. Asegurar atención infantil de calidad para las madres que trabajan fuera del hogar 5. Crear mecanismos innovadores de salud y de seguros sociales o de ahorro, ligados al trabajador más que a los puestos de trabajo
● <i>Años posteriores a la jubilación</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el envejecimiento productivo 2. Diseñar sistemas de seguridad social y de pensiones con perspectiva de género, que extiendan la cobertura e incluyan viabilidad financiera a largo plazo

Fuente: Furstenberg, F. 2002. Human Development through the Life Course: An Institutional Perspective. Documento de antecedentes para la Estrategia de Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Eliminar el hambre, reducir la desnutrición y reforzar oportunidades tempranas. En el contexto de los marcos nacionales de reducción de pobreza y crecimiento económico, el Banco apoyará a los países en sus esfuerzos para eliminar el hambre, mejorar la seguridad alimentaria y desarrollar prácticas alimentarias apropiadas para las poblaciones de alto riesgo, especialmente niños y niñas. Estas medidas de apoyo pueden incluir, sin estar limitadas a, transferencias condicionadas, educación en nutrición, fortalecimiento institucional, intervenciones en la comunidad, vigilancia epidemiológica, la utilización de micronutrientes para suplementar y fortificar alimentos y evaluaciones de impacto. Intervenciones para infantes y niños pequeños deben ser diseñadas utilizando un marco de desarrollo para la niñez temprana.

Crear sistemas inclusivos y continuos de empleo y capacitación. Las transiciones del ciclo de vida pueden sustentarse sólo dentro del contexto de sistemas nacionales más amplios que permitan a los trabajadores desplazarse más fácilmente entre las esferas del trabajo, la educación y la capacitación. En economías más globales y cambiantes, el aprendizaje no es una adquisición singular, sino un proceso continuo, en el que las habilidades y el ingreso pueden incrementarse a través del tiempo mediante una combinación estratégica de educación, capacitación y aprendizaje en el trabajo. El Banco ayudará a los países a desarrollar sistemas nacionales de educación y empleo, los cuales requieren, para comenzar, *la reforma de los sistemas e instituciones de capacitación.* El Banco ayudará con la aplicación de sistemas de intermediación laboral que mejoren la congruencia y la fluidez de la transición a mejores empleos, enfatizando el acceso de servicios de intermediación laboral a las mujeres, grupos excluidos y jóvenes. Los elementos de las reformas de capacitación y sistemas de intermediación laboral se detallan en la Estrategia de Competitividad. El Banco también deberá

promover el desarrollo de normas nacionales de habilidades que sean utilizadas fácilmente por los empleadores y las instituciones de capacitación y de educación secundaria técnica y vocacional. Estas normas son herramientas poderosas para promover la inclusión social; además aumentan la competitividad entre empresas al reducir costos de contratación laboral.

Fortalecer los ministerios de trabajo. El Banco deberá promover con mayor fuerza la reforma y fortalecimiento de los ministerios de trabajo para apoyarles en su tarea de liderar y desarrollar políticas de mercado laboral efectivas a nivel nacional. Los mercados laborales modernos requieren ministerios de trabajo que brinden información confiable y promuevan políticas de modernización del espacio de trabajo, así como sistemas de adiestramiento y educación. Los ministerios de trabajo deben ser fortalecidos, cambiando la percepción actual que ve que su papel es simplemente el manejo de conflictos laborales.

Prestar atención más sistemática a las normas laborales básicas. El Banco prestará mayor atención a los compromisos de los países miembros con respecto a las normas laborales básicas (es decir, prevención del trabajo forzado, trabajo infantil, discriminación y el derecho a la libre asociación y negociaciones colectivas) que fueron impulsadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El cumplimiento de estas normas contribuye a los objetivos del Banco en cuanto a desarrollo y reducción de la pobreza, especialmente en las áreas de reducción de las inequidades salariales y las condiciones inhumanas de trabajo. El Banco desarrollará prácticas o lineamientos internos sobre el manejo de las normas laborales básicas en los programas financiados por el BID. Ellos deberán incluir una discusión sobre la integración de este tema en las actividades del Banco tales como diálogos de polí-

tica, programación, proyectos y estrategias de competitividad y reducción de la pobreza.

Apoyar ambientes laborales saludables. El Banco apoyará la implantación de las recomendaciones de la OIT sobre salud y seguridad ocupacionales, ayudando a los países a desarrollar instituciones que regulen, supervisen y presten servicios para prevenir lesiones o muertes en los lugares de trabajo y enfermedades de origen laboral.

Promover sistemas de pensiones sostenibles y comprensivos. Proporcionar pensiones adecuadas es esencial para incrementar la equidad y complementar la protección social a corto plazo. Además de los desafíos que plantea la demografía y la informalización creciente del trabajo, los sistemas establecidos adolecen de graves deficiencias. Los sistemas de reparto suelen enfrentar situaciones de ingresos insuficientes para cubrir sus obligaciones, que llevan a exacerbar el déficit fiscal y/o a reducir el valor de las pensiones. Por su parte, los sistemas de capitalización individual, obligatoria con frecuencia están sobrerregulados, conllevando costos administrativos altos que erosionan los retornos al capital invertido. Además, pueden ser bastante vulnerables a fluctuaciones violentas en los mercados financieros que se reflejan a su vez en fluctuaciones en el valor de las cuentas de capitalización. El Banco, por lo tanto, apoyará a los gobiernos en el diseño de sistemas de pensiones sostenibles y comprensivos, prestando especial atención a la protección de los trabajadores de bajos ingresos del sector informal como a los aspectos de género. Esto último dada la diferente naturaleza del trabajo que realizan las mujeres y los hombres y los índices diferenciales de mortalidad entre los mismos.

Promover reformas del sistema de pensiones hechas "a la medida" según características socioeconómicas e institucionales locales. El

Banco apoyará reformas pertinentes destinadas a extender la cobertura a los trabajadores pobres y proteger los derechos de los individuos que hicieron contribuciones a los sistemas de pensiones. Las opciones deberán ajustarse a las características socioeconómicas e institucionales de cada país. Estas opciones podrían combinar las pensiones básicas universales sostenidas por los presupuestos fiscales para los trabajadores más pobres, con sistemas contributivos factibles y autosostenibles para los que participan en el mercado formal de trabajo. También se podría considerar la adopción de sistemas de capitalización y de no capitalización (basados en fondos colectivos o cuentas individuales), adaptados a las características fiscales e institucionales del país en cuestión. Independientemente de la opción que se adopte, se deberían seguir recomendaciones generales en cuanto a sostenibilidad fiscal, transparencia y eficiencia, las cuales se reflejarían en bajos costos administrativos y de transacción. Deberá prestarse atención especial a los sistemas de pensión basados en privilegios. Para evitar situaciones injustas e insostenibles, el Banco promoverá el balance actuarial de todos los sistemas no capitalizados de pensiones administrados por el sector público, a fin de no generar presiones sobre la deuda pública.

Reforzar la cobertura del sistema de pensiones para adultos mayores pobres, especialmente en áreas rurales. Siguiendo el criterio de sostenibilidad fiscal, el Banco promoverá la creación de sistemas no contributivos especialmente en las zonas rurales. Estas pensiones deberían ser de gran relevancia para las mujeres de las zonas rurales, que muy frecuentemente han pasado sus vidas laborales dedicadas a la producción agrícola no comercial o en el sector rural informal. Dadas tasas más altas de mortalidad entre los hombres, muchas adultas mayores se convierten en jefas de hogares rurales sin contar con medios adecuados para la subsistencia.

Promover la flexibilidad en los reglamentos. Los sistemas de pensiones impulsan el desarrollo socioeconómico al promover la inclusión social, proteger la vejez, y financiar la inversión a largo plazo. Para alcanzar estos objetivos, el Banco promoverá cambios en las regulaciones estatales que eviten las carteras de inversión rígidas en los fondos de pensión e incrementen la flexibilidad en el monto de las contribuciones y los beneficios correspondientes a los sistemas no capitalizados. Se evitarán así déficit futuros y se mantendrá la sostenibilidad a largo plazo del sistema total.

Apoyar la factibilidad intergeneracional de las políticas sociales. El Banco ayudará a los países a utilizar metodologías contables que incorporen los efectos intergeneracionales para costear los requerimientos financieros de un programa social con una perspectiva de ciclo de vida. También ayudará a los países a generar un diálogo amplio y un consenso social respecto a tales políticas, buscando el vínculo entre las necesidades sociales de corto plazo y su financiación a largo plazo. Este diálogo amplio debe incluir la naturaleza, la cobertura y el financiamiento de los sistemas de seguridad social y de pensiones.

PROMOVER LA INCLUSIÓN SOCIAL Y PREVENIR LOS MALES SOCIALES

El Banco ayudará a los países a aumentar su capacidad de combatir prácticas sociales excluyentes y males sociales. El Banco pondrá énfasis en fortalecer las capacidades de gestión de información requeridas; fomentará las asociaciones entre los sectores público y privado, incluyendo a las empresas, las ONG, las organizaciones religiosas y populares, y los medios de comunicación y asumirá un papel de liderazgo en la coordinación con otros donantes que trabajan en estas áreas.

Promover la inclusión social. Una de las limitaciones fundamentales de las políticas sociales y económicas ha sido su falta de atención a las poblaciones excluidas. Por ello, el Banco promoverá la inclusión social de todos los individuos que, por características tales como edad, género, raza y etnia, discapacidad o condición migratoria, sufren una falta de oportunidades estructural. Ayudará a los países a hacer inversiones públicas encaminadas a corregir inequidades en el acceso de grupos excluidos a servicios de calidad y a recursos productivos (tierra, capital y tecnologías). El Banco reconocerá, sin embargo, que los patrones de exclusión, especialmente aquellos basados en la raza y etnia, están ligados a circunstancias históricas y culturales particulares que pueden variar entre países y subregiones.

Hacer visible lo invisible en las estadísticas y la investigación. El Banco ayudará a los institutos nacionales de estadística y a otras entidades responsables de los censos nacionales y de encuestas de hogares a recolectar y compartir información sobre los grupos excluidos, en consulta con representantes de estos grupos. El Banco promoverá el análisis de políticas respecto a raza, etnia, género, discapacidad y migración, y el uso de este análisis para el diseño de políticas sociales. Esto incluye la investigación de políticas en cuanto a los impactos del estigma y la discriminación en los individuos, familias y comunidades.

Promover la legislación, incentivos y otros instrumentos que ayuden a combatir el estigma y la discriminación. El Banco asistirá a los países en el análisis y el desarrollo técnico de derechos civiles y acciones afirmativas para promover la diversidad, prohibir la discriminación, dar trato preferencial basado en el mérito y facilitar la obtención de títulos y derechos de propiedad, incluyendo la seguridad de la tenencia de la tierra y la regularización de los títulos, entre otros objetivos. Estas

Recuadro 4: Iniciativas gubernamentales para combatir la exclusión

En años recientes, los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) han emprendido varias medidas para fomentar el progreso de los grupos que históricamente han estado excluidos. Proporcionan ejemplos de la gama de "instrumentos" que están probándose en la región para corregir el estigma y la discriminación, como son:

- *Representación política en Argentina.* Nueve países han seguido el ejemplo de Argentina y han instituido cuotas en las listas de los partidos políticos para aumentar la representación de mujeres en las legislaturas. En parte por efecto de esas cuotas, la presencia de mujeres en los congresos se elevó más de 50% durante la década de 1990. En Argentina, aumentó de 5% en la cámara baja del Congreso, a 28% después de que la ley fue aprobada en 1991.¹
- *Educación y diversidad en Brasil.* El gobierno de Brasil proporciona a las personas de ascendencia africana, entre otros elementos, becas para la educación superior y cursos preparatorios para entrar en el servicio exterior.² Varios ministerios públicos han impuesto cuotas para asegurar que se observe el principio de diversidad al contratar a mujeres, afrodescendientes y personas discapacitadas, entre empleados públicos y contratistas del gobierno.³
- *Tenencia de tierras y contratación en el sector público de Colombia.* En Colombia se han puesto en vigor cuotas que aseguran que la mujer ocupe por lo menos un 30% de los puestos en alto nivel en las tomas de decisiones en las tres ramas del gobierno (ejecutiva, legislativa y judicial) y de las oficinas locales y regionales.⁴ La ley colombiana 70/93 sobre "Derechos sobre tenencia colectiva de tierras" reconoce los derechos de las personas de afroascendencia y las comunidades indígenas en cuanto a la propiedad colectiva y comunitaria de tierras.⁵
- *Titulación de tierras pertenecientes a comunidades indígenas y beneficios por discapacidad en Chile.* La ley chilena 19253 autoriza al Estado a transferir títulos de tierras a pueblos indígenas para que puedan desarrollar sus comunidades. Según esta ley, el Estado asume la

responsabilidad de devolver a las comunidades indígenas las tierras que les hayan sido injustamente expropiadas.⁶ La ley 19284 establece, entre otros beneficios, que el Estado le dará prioridad a personas discapacitadas al asignar beneficios de subsistencia u otros subsidios.⁷

- *Igualdad en la posesión de propiedades en Costa Rica.* La ley 7142 establece que toda propiedad o bien real, lograda o provista por medio de programas de desarrollo social, debe constar a nombre de ambos esposos, sin importar el tipo de unión matrimonial (es decir, se incluyen a matrimonios por ley común).⁸
- *Legislación contra la discriminación en México.* Una comisión mexicana independiente está trabajando en una legislación antidiscriminatoria que estaría entre las más completas de la región, que incluye previsiones respecto a las personas discapacitadas, las mujeres, las poblaciones indígenas y las minorías sexuales, entre otros grupos.⁹

¹ Htun, M. 1998. *Women's Political Participation, Representation and Leadership in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Dialogue.

² Heringer, R. 2002. *The Challenge of Practice: Affirmative Action and Diversity Programs in Brazil and the US*. Presentation at the Woodrow Wilson Center for Scholars, 21 August, Washington, DC.

³ Heringer, R. 2002. *Idem*.

⁴ Government of Colombia. Law No. 581, <http://juriscol.banrep.gov.co>.

⁵ Inter-American Commission on Human Rights. 1999. *Special Report: Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*, <http://www.cidh.oas.org>.

⁶ Government of Chile. Law No. 19.253, <http://www.colegioabogados.org/normas/leyes/19253-indigenas.htm>.

⁷ Government of Chile. Law No. 19.284, <http://www.dredf.org/symposium/chile1.htm>.

⁸ Government of Costa Rica. Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. Law No. 7142.

⁹ Rincón Gallardo, G. 2002. Presentation at the Inter-American Development Bank, 20 June, Washington, DC.

iniciativas incluyen leyes y protecciones civiles, así como incentivos dirigidos a ampliar las oportunidades y tratar de solucionar el problema de la discriminación. (Ejemplos de iniciativas de algunos países en esta área aparecen en el Recuadro 4.) El Banco promoverá campañas de mercadeo social y en los

medios de comunicación, destinadas a modificar estereotipos culturales, combatir el estigma y promover la diversidad y la solidaridad.

Fortalecer a las instituciones. El Banco procurará aumentar la capacidad institucional de las agencias en los sectores público y de ONG

para fomentar la inclusión social. Asistirá a incorporar la inclusión social en el análisis de políticas y en los planes nacionales de desarrollo social y reducción de la pobreza.

Enfatizar la inclusión por medio de los mercados laborales. El Banco debe diseñar una nueva generación de operaciones sobre mercados laborales donde se dé mayor énfasis a aumentar las oportunidades en el mercado laboral para las poblaciones excluidas incluyendo jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes y personas con discapacidades, entre otros.

Promover servicios sociales y de mercado laboral hechos "a la medida" para incrementar el acceso de grupos excluidos a servicios y empleos de calidad. El Banco utilizará el análisis social y cultural en el diseño y provisión de servicios a grupos diversos; prestando especial atención al incremento de las oportunidades de las mujeres en la fuerza laboral. Diseñará a la medida la intermediación en el mercado laboral y la capacitación para aumentar el acceso de estos grupos a empleos de calidad y reducir la discriminación en el mercado laboral. Así también asegurará que los programas de entrenamiento sean accesibles y lleguen efectivamente a las poblaciones excluidas.

Aumentar la responsabilidad social de la empresa. El Banco involucrará con mayor fuerza al sector privado como colaborador importante para promover, ayudar y financiar programas de inclusión social. Esto incluye esfuerzos por utilizar proveedores privados y de ONG, según sea apropiado, para la entrega de servicios sociales; trabajar con empresas privadas en ampliar el acceso de las personas excluidas a las oportunidades de empleo; comprometer al sector privado en campañas nacionales para corregir la discriminación en el mercado laboral y participar en diálogos nacionales sobre inclusión social; y buscar la asociación con empresas privadas innovadoras, para promover la ampliación de la res-

ponsabilidad social corporativa en el sector privado (en concordancia con la Estrategia de Competitividad).

Prevenir los males sociales. El Banco ayudará a los países a reducir los males sociales, incluyendo el trabajo infantil, delincuencia y violencia y VIH/SIDA. La prevención más costo-efectiva se privilegiará por sobre medidas de control y correctivas (teniendo en claro que la prevención y el control son dos extremos de una escala, en lugar de categorías mutuamente excluyentes). Privilegiará la intervención temprana; las estrategias de prevención sociales y situacionales; las evaluaciones de riesgo epidemiológico; y el diseño de respuestas integrales que consideren el escalonamiento de las respuestas y el abordar los factores más maleables primeramente.

Reducir el trabajo infantil. Las inversiones incluirían las siguientes acciones: (i) intervenciones del lado de la oferta que disminuyen la disponibilidad de mano de obra infantil, como serían becas focalizadas para la asistencia escolar, subsidios al pago de matrícula, combinaciones escuela-trabajo que permiten la adquisición de habilidades y acceso a microcréditos a las familias condicionado a la asistencia escolar; y (ii) intervenciones del lado de la demanda que desalienten a las empresas de emplear mano de obra infantil, como, por ejemplo, certificar en las etiquetas que el producto cumple con los códigos de conducta voluntarios de las empresas; y acuerdos que abarquen toda la industria. Se hará especial énfasis en eliminar las formas abusivas y peligrosas de trabajo infantil.

Prevenir la violencia doméstica y social. El Banco ayudará a los países en la prevención de la violencia doméstica y social, a través de: (i) el desarrollo de sistemas de información que permitan vigilar las tendencias y diseñar políticas. Estos sistemas deberán responder a condiciones regionales específicas e impli-

carán la participación de partes interesadas importantes, como los representantes de los sectores de policía, justicia y salud. El Banco también apoyará el desarrollo de la capacidad analítica necesaria para hacer un uso eficaz de los datos generados por estos sistemas de información. (ii) *Financiación de iniciativas preventivas primarias y secundarias* en lo referente a educación, salud y medios de comunicación. Estas iniciativas estarán encaminadas a cambiar las conductas y actitudes que promueven la violencia y, en casos en que ésta ya ha surgido, las propias conductas violentas. Entre los ejemplos de intervenciones están la enseñanza de técnicas para la resolución pacífica de conflictos en las escuelas primarias y secundarias, exámenes para la detección de víctimas de violencia en los servicios de salud, y el incorporar a los medios como aliados para la transmisión de mensajes prosociales. (iii) *Promover iniciativas de prevención situacional del crimen*. Estas iniciativas incluyen modificaciones al entorno físico, como el rediseño de calles y de espacios públicos, mejor alumbrado público y vigilancia con sistemas de video. (iv) *Financiamiento de servicios de prevención y tratamiento de la violencia doméstica* para asegurar la calidad y la cobertura y reducir su prevalencia. (v) *Promoción de la gestión policial preventiva*, incluyendo la vigilancia orientada a problemas específicos y la policía comunitaria. La vigilancia policíaca orientada a problemas ha resultado eficaz para reducir los índices de delincuencia en las ciudades en que se ha instituido. La policía comunitaria ha logrado reducir el temor de los residentes al crimen y su disposición a colaborar con las fuerzas policíacas.

Reducir la propagación de VIH/SIDA. El Banco ayudará a los países por medio de: (i) el apoyo a la investigación de políticas en áreas clave como, por ejemplo, necesidad de recursos y financiamiento, estigma y discriminación, tendencias en la sexualidad adolescente

y buenas prácticas para la prevención en poblaciones excluidas. Los resultados de esta investigación serán utilizados para aumentar la conciencia entre los formuladores de política respecto a las problemáticas relacionadas con el VIH/SIDA; (ii) el desarrollo de intervenciones preventivas que refuerzan los ODM y las recomendaciones que emanaron de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo con respecto a la reducción de la incidencia del VIH entre los jóvenes, en particular aquellos entre 15 y 24 años de edad. El Banco también apoyará activamente las intervenciones en los lugares de trabajo y aquellas iniciativas con respecto al VIH/SIDA que estén dirigidas a poblaciones indígenas o afrodescendientes; (iii) el desarrollo de iniciativas que reduzcan el estigma del VIH/SIDA y la discriminación que sufren las personas afectadas por esta enfermedad. Se ha demostrado que el estigma y la discriminación debilitan los impactos de las intervenciones de prevención y atención; (iv) apoyo para lograr el aumento de acceso al tratamiento y a la atención. El Banco debe financiar la compra de medicinas anti-retrovirales y el fortalecimiento de la infraestructura de laboratorio que se necesita para hacer un seguimiento de la efectividad de las drogas utilizadas. El Banco deberá colaborar con agencias especializadas a nivel regional e internacional en estos esfuerzos.

PROVEER SERVICIOS INTEGRALES CON UN ENFOQUE TERRITORIAL

Para brindar respuestas eficaces a las múltiples desventajas que enfrentan los pobres y los excluidos y a los muchos factores de riesgo que están detrás de los males sociales, el Banco ayudará a los gobiernos en la implementación de intervenciones integrales en territorios específicos. Por lo general, la pobreza se concentra en zonas territoriales segregadas espacialmente —ya sea en barrios pobres o en municipalidades rurales con

niveles altos de necesidades básicas insatisfechas. Un enfoque espacial facilita el diagnóstico de necesidades específicas de la comunidad, la creación de servicios hechos “a la medida”, la ejecución de acciones y las evaluaciones de impacto. Como esta es una “nueva generación” de proyectos cuyo objetivo es desarrollar a mayor escala las iniciativas exitosas de desarrollo local, el Banco incluirá componentes adecuados de supervisión y evaluación e identificará los beneficios potenciales (menores costos administrativos, mejor focalización, fortalecimiento del capital social, empoderamiento y una mayor transparencia) y las posibles desventajas (altos costos iniciales para la preparación del proyecto y de consultores, costos elevados de oportunidad para los líderes locales y costos de tiempo para las participantes mujeres, y captación de los beneficios de los proyectos por parte de las élites).

Programas con características básicas. Con base en la experiencia acumulada, el Banco promoverá programas integrados que: (i) *inviertan en múltiples sectores*, incluida la infraestructura básica y los servicios sociales, y ofrezcan un menú de servicios que pueden diseñarse a la medida según las necesidades y aspiraciones específicas de cada comunidad; (ii) *dediquen atención a problemas de buen gobierno y organización*, incluyendo la adopción de una gestión basada en resultados, a fin de lograr transparencia en las decisiones, rendición de cuentas y mecanismos apropiados de coordinación interinstitucional; (iii) *den voz y voto a las comunidades beneficiarias*, a través de su participación activa en la toma de decisiones respecto al diseño de proyectos, así como en la ejecución y supervisión; y (iv) *realicen estudios socioculturales* apropiados de los beneficiarios potenciales, para identificar a los distintos grupos de interesados, incluso los menos visibles. (v) Además, el Banco procurará maximizar una coordinación interagencial exitosa, tratan-

do de lograr, entre otras condiciones, la simplicidad por medio de la reducción del número de las agencias participantes, la utilización de operaciones multifase y la división entre las agencias de las fases de implementación.

Promover políticas nacionales complementarias. Al ejecutar los proyectos focalizados espacialmente, el Banco estará consciente de, y tratará de evitar, posibles estigmas adicionales y mayor segregación derivados de la focalización hacia los pobres. El Banco promoverá que se complemente la provisión de intervenciones comprensivas en un territorio, con políticas nacionales que responden a los determinantes estructurales de la pobreza de los grupos excluidos al extender su acceso a oportunidades económicas y proteger sus derechos.

Apoyar proyectos de mejoramiento de barrios urbanos. El Banco reforzará su ayuda a los países en la provisión de servicios integrales a asentamientos informales o tugurios, que agrupan entre 20 y 50% de la población urbana de la Región. A través de estas intervenciones, el Banco debería tratar de integrar a la ciudad informal con la formal, promoviendo la ciudadanía y la integración social de los barrios al proporcionar a los residentes los mismos servicios disponibles al resto de la ciudad.

Los proyectos del Banco ejecutarán un paquete mínimo de infraestructura física esencial, incluido el suministro de agua, alcantarillado, sistemas viales, drenaje, protección del ambiente, regularización de la propiedad y titulación de la tierra, que pueden producir mejoras importantes en la calidad de vida del vecindario. Además, los proyectos proporcionarán servicios sociales tales como guarderías, servicios a grupos en riesgo o vulnerables, capacitación profesional, apoyo para la gestión de unidades productivas, educación continuada para el

trabajo, y promoción del ingreso. La fusión de infraestructura urbana y servicios sociales crea sinergias que maximizan el impacto del proyecto.

Apoyar los proyectos de desarrollo integrado de la comunidad. Debido al aislamiento geográfico, barreras culturales y lingüísticas, y valores y prioridades que pueden diferir de las de la sociedad dominante, las personas indígenas y de ascendencia africana tienen dificultades especiales para negociar una participación igualitaria en la sociedad en su conjunto. En respuesta a

estas barreras, el Banco continuará apoyando proyectos de desarrollo integrado impulsados por la comunidad en áreas rurales y barrios marginados en las periferias urbanas como medio para aumentar la productividad de territorios marginados e incrementar las oportunidades de los grupos excluidos para negociar con la sociedad dominante y participar en ella. La seguridad relacionada con la alimentación y la tenencia de la tierra, así como la regularización de los títulos de propiedad, deberían ser componentes importantes en estas intervenciones.



OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

El Banco ofrece una variedad de instrumentos financieros y no financieros para atender los problemas de desarrollo social. La cartera de préstamos incluye productos financieros como los préstamos de inversión (tradicionales, de innovación, multifase), los préstamos sectoriales y los de emergencia. Además, el Banco utiliza proyectos de cooperación técnica con donaciones o financiamiento reembolsable para apoyar actividades más pequeñas. En los sectores sociales, la cooperación técnica no reembolsable o las donaciones se han utilizado para resaltar temas nuevos y emergentes, apoyar estudios y la creación de consenso como parte de la preparación de proyectos, y desarrollar experiencias de implementación.

Los productos no financieros pueden agruparse en dos categorías principales: (i) *asistencia técnica para el desarrollo de instrumentos analíticos*, como el análisis situacional, la gestión de datos sociales, encuestas sociales, investigaciones, estudios piloto y desarrollo de mecanismos de evaluación para los indicadores sociales, y (ii) *capacitación y creación de consenso para la implementación de políticas sociales*, incluyendo seminarios para la divulgación y análisis de políticas sociales; diálogos de política social; capacitación en la gestión de políticas sociales y en el análisis de cuestiones sociales; y buenas prácticas.

Muchos de estos instrumentos se diseñaron antes de la expansión de la cartera. Con el crecimiento de ésta y la experiencia correspondiente, el Banco ha llegado a reconocer mejor la complejidad de los problemas de desarrollo social de la Región, incluidos algunos que el BID y otras agencias de desa-

rollo no habían considerado de manera explícita. La exclusión social, el racismo, la violencia doméstica y el VIH/SIDA son ejemplos claros de asuntos que sólo recientemente han venido a atenderse en forma sistemática.

Para aplicar con éxito la presente estrategia, el abordaje del Banco en los proyectos sociales debe fortalecerse en cinco aspectos: preparación de proyectos; diseño, ejecución y evaluación de proyectos; productos financieros para las necesidades de los proyectos sociales; asistencia técnica; investigación, desarrollo y promoción de las buenas prácticas; y recursos para apoyar el trabajo en temas innovadores del desarrollo social.

PREPARACIÓN DE PROYECTOS

Los principios y los temas recurrentes promovidos en la estrategia implican reconsiderar el *modus operandi* del Banco en los sectores sociales y fortalecer los enfoques intersectoriales que ya se están utilizando. Por ejemplo, en muchos casos la perspectiva de ciclo de vida no puede cubrirse desde un solo proyecto. Esto sugiere la necesidad de un marco más comprensivo en el cual uno o más proyectos consideren las varias etapas del desarrollo humano y se concentren en las sinergias entre sectores o proyectos.

Los Documentos de Estrategia de País (DEP) orientan las actividades financieras y no financieras del Banco a nivel de país. Durante la década de los años 90, estos documentos se centraron en los aspectos macroeconómicos de la asistencia que se le brindaba

al país. El análisis de los problemas de desarrollo social era limitado y, por lo tanto, el DEP no proporcionaba una plataforma adecuada para que se produjera el suficiente acuerdo con los gobiernos con respecto a las acciones sociales. Además, las estrategias de país generalmente se decidían sin una participación significativa de los actores interesados en los países respectivos. El Banco ha realizado avances importantes para mejorar la preparación de DEP y responder a estos vacíos, un esfuerzo que la presente estrategia debe apoyar.

Para apoyar este proceso, los procedimientos operacionales deben fortalecerse: (a) haciendo del DEP el instrumento base para aumentar la incorporación de los temas de desarrollo social; (b) aumentando la investigación que se realiza en los sectores sociales para la preparación del DEP, así como el uso de seminarios y diálogos de política social que involucren a los actores sociales relevantes para que se puedan establecer las prioridades sociales durante las fases de preprogramación y programación del ciclo de proyecto; (c) fortaleciendo el diagnóstico de problemas sociales y los acuerdos correspondientes con los gobiernos, a través de una mayor incorporación de resultados sustantivos derivados de diálogos y seminarios de política social en los DEPs; e (d) incorporando en las discusiones de preparación de los DEPs, en los diálogos con el país acerca del desarrollo de la cartera de préstamos y en otros diálogos nacionales, temas transversales de desarrollo social, entre los que se incluyen el género, la inclusión social y las normas laborales básicas.

DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS

Diseño. Los proyectos que buscan el progreso social deben adecuarse a realidades locales e incorporar recursos locales, mucho más que en otros sectores. Muchos de los percances

frecuentes en la ejecución de proyectos sociales pueden explicarse por la falta de consideración de estos preceptos, en particular en la fase de diseño. La estrategia implica un uso más amplio de vehículos de participación, para reunir información sobre las condiciones locales, y un mayor uso de consultores locales para ayudar en la formulación de actividades y esquemas de ejecución.

Ejecución. Los especialistas en sectores sociales del Banco y sus contrapartes en los países prestatarios concordaron en el importante papel que desempeña el Banco brindando asistencia técnica para la ejecución de proyectos. Resulta interesante que las contrapartes entrevistadas enfatizaron la ayuda que el Banco les presta en lo referente al cumplimiento con los procedimientos del Banco. En efecto, los clientes y personal del Banco coincidieron en que, en parte, sus muchas reglas causan retrasos y pérdida de oportunidades en la ejecución de proyectos. Consideran que el problema es particularmente desalentador cuando se trata de protocolos de tramitación diseñados originalmente para proyectos de infraestructura de gran escala. Para trabajar en forma efectiva con las agencias que ejecutan proyectos en el área social, ya sea en el ámbito público o privado, se requiere la adaptación de los reglamentos de licitación y desembolso para que sean más apropiados a las particulares características organizativas, fortaleciendo, en vez de sacrificar, la rendición de cuentas. El Banco debe considerar estos temas en el ejercicio en marcha de revisión general de procedimientos.

Los Fondos de Inversión Social (FIS) deberían incorporarse dentro de los programas sociales de los gobiernos, asegurando que sus operaciones sean coordinadas con los ministerios de línea y que los gobiernos asuman en forma creciente su financiación. Se pretende que ello garantice su sostenibilidad y demuestre el compromiso del gobierno con las actividades y modos de funciona-

miento introducidos con éxito por los fondos. Considerando que un gran número de obras y servicios financiados por el FIS son de naturaleza municipal, las operaciones del Banco enfatizarán la descentralización del proceso de implementación de proyectos, transfiriendo recursos para que los gobiernos locales los ejecuten e incluyan la participación de los beneficiarios en los procesos de toma de decisiones y la supervisión de proyectos de Fondos de Inversión Social (FIS).

Evaluación. No es fácil evaluar el impacto de las actividades de desarrollo social. Los resultados deseados requieren a menudo procesos de largo plazo. Algunos de los problemas son difíciles de operacionalizar y medir; por ejemplo, el estigma y discriminación relacionados con raza, etnia, discapacidad o VIH/SIDA. Es más, los obstáculos ya mencionados a la ejecución de proyectos sociales hacen que más recursos y atención se dediquen a iniciar y mantener actividades que a evaluar sus impactos. No obstante, la evaluación sigue siendo condición imprescindible para el éxito de una cartera de proyectos de desarrollo social, en particular aquéllos que buscan mejorar el bienestar de las personas, en lugar de la infraestructura física de, por ejemplo, clínicas o escuelas.

Con el fin de mejorar la calidad y cantidad de los estudios de evaluación, la estrategia propone: (i) incrementar la recolección de datos antes de comenzar las intervenciones de los proyectos, incluyendo el uso de metodologías rigurosas de línea de base y evaluación social; (ii) definir indicadores de impacto, resultado y productos durante la preparación del proyecto; (iii) fortalecer la capacidad de evaluación de los proyectos de desarrollo social; (iv) mejorar el monitoreo del avance del proyecto; (v) fortalecer la capacidad de evaluación de las agencias nacionales; y (vi) propagar una cultura de evaluación a través de actividades de capacitación patrocinadas por unidades especializadas, como ser el INDES y LRN.

PRODUCTOS FINANCIEROS

El Banco necesita productos financieros que sean más apropiados para la agenda social propuesta. Las reformas sociales exitosas requieren que las innovaciones propuestas se ensayen antes de aplicarse a mayor escala. Y puesto que conllevan procesos de largo plazo, las iniciativas deberán ser divididas en etapas, monitoreadas y evaluadas estrechamente. Más aún, los procesos de reforma deben ser muy resistentes a circunstancias políticas y económicas cambiantes, durante periodos largos. Muchos de los programas sociales del Banco no satisfacen estas condiciones en cuanto a su diseño, aumentando los riesgos de fracaso durante su ejecución.

En el último decenio, el Banco creó nuevos instrumentos para ajustarse a las necesidades cambiantes de los países, incluyendo proyectos multifase y de innovación. Todavía no se han aplicado de manera extensiva para operaciones sociales, si bien se ha hecho un uso creciente de préstamos sectoriales y de emergencia para proyectos del sector social. De acuerdo con lo sugerido por los clientes del Banco y los especialistas en el sector social, los proyectos multifase y de innovación se deberían utilizar con más frecuencia para las operaciones sociales, porque se adecuan al ritmo de los procesos de reforma y su logro de los objetivos de desarrollo de largo plazo. Son útiles para ensayar nuevos mecanismos o proyectos piloto y facilitar el escalonamiento que requieren las reformas en la política social. Además de esto, el Banco debe buscar activamente el desarrollo de otros instrumentos programáticos para las operaciones en sectores sociales.

En contextos especiales, los préstamos de emergencia pueden ayudar a aliviar el impacto de las crisis en las condiciones sociales, o mantener los servicios sociales en funcionamiento durante crisis socioeconómicas o desastres naturales, como ha sido el caso con los componentes de protección del gasto social de algunos de estos préstamos.

La sostenibilidad de las reformas institucionales y la protección de servicios esenciales para grupos vulnerables son dos importantes contribuciones que los préstamos de emergencia pueden hacer al desarrollo social. Sin embargo, es importante que en la ejecución de estos préstamos se asegure que se logren ambos objetivos. Para verificar el logro de estas metas, y dada la rápida naturaleza del desembolso de estas operaciones, la estrategia recomienda la adopción de un conjunto simplificado de indicadores, los cuales se basen en información disponible y verificable para períodos más cortos, es decir, por mes o por trimestre. No obstante, los préstamos de inversión siguen siendo un vehículo principal para lograr los objetivos de desarrollo social y cambios en las políticas sociales.

ASISTENCIA TÉCNICA

Durante la última década, el Banco ha incrementado el número de cooperaciones técnicas no reembolsables (CT) para atender problemas sociales. No obstante, el Banco todavía tiene pocos medios para responder rápidamente a las necesidades de los sectores sociales para el diseño de nuevos instrumentos de diagnóstico y la evaluación y monitoreo de sus programas. Las CTs del Banco tienen limitaciones como ser un largo proceso de aprobación, flexibilidad limitada en el uso de consultores y empresas y, ante todo, la disponibilidad limitada de fondos de donación. A nivel de cada país, son limitados los fondos e instrumentos disponibles para que el Banco responda rápidamente a la demanda de apoyo de iniciativas de desarrollo social innovadoras o piloto.

La ejecución exitosa de un proyecto social depende en gran medida de la calidad del diagnóstico, la capacidad del equipo de proyecto, la solidez del sistema de información y los mecanismos para el diálogo social y la for-

mación de consenso. Es necesario que la mayor parte de estos aspectos esté presente durante la preparación del proyecto y muchos países, en particular los más pobres, no pueden proporcionar estos insumos. Para facilitar estos pasos iniciales se requiere mayor acceso a los fondos de donación provenientes de las cooperaciones técnicas.

La Octava Reposición de Recursos del Banco (párrafo 2.64) apoyó el establecimiento de un Fondo de Cooperación Técnica que: (a) facilitaría los esfuerzos para atraer recursos adicionales y consolidar el financiamiento y programación de operaciones de cooperación técnica; y (b) armonizaría la utilización de las variadas fuentes de cooperación técnica. El estudio de un posible fondo para proyectos sociales podría basarse en esta recomendación y brindar apoyo adicional para los sectores sociales.

Este fondo podría complementar instrumentos existentes para las cooperaciones técnicas del Banco que procuran el desarrollo social añadiendo características hoy ausentes, tales como lograr una aprobación más rápida de las donaciones, lo cual daría una respuesta más oportuna a las necesidades de preparación de los proyectos (incluyendo estudios, diagnóstico social, diálogos sociales, formación de consenso y mecanismos para la evaluación de proyectos sociales).

INVESTIGACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

Muchos de los problemas de desarrollo social que surgen en la Región no han sido investigados lo suficiente. Las buenas prácticas no siempre se conocen o registran; y el acceso a estos datos limitados es difícil, en particular para quienes viven en la Región. Esta estrategia apoya la realización de investigación aplicada para mejorar el diseño de proyectos e identificar buenas prácticas. También respalda estudios de evaluación con diseños longitudinales para ayudar al Banco

a identificar el impacto de sus actividades de financiamiento en el progreso social.

Son igualmente importantes la difusión de resultados de investigación en la Región y su incorporación en los diálogos de política social y en la planificación de programas. El Banco debería continuar con su activo apoyo a la difusión de información sobre proyectos de desarrollo social, y explorará las nuevas opciones que ofrece el Internet para incrementar el acceso a información pertinente a cuestiones de desarrollo social. El Banco seguirá utilizando los seminarios, conferencias y diálogos de política social como medios de crear consenso en cuanto a temas de importancia.

PLAN DE ACCIÓN

El Plan de Acción propuesto para implementar la estrategia de desarrollo social puede resumirse en los puntos siguientes:

- Aumentar la utilización de la investigación, seminarios y diálogos de política social como parte del proceso de definir las prioridades sociales en los países durante las fases de preprogramación y programación del ciclo de proyecto.
- Fortalecer el diagnóstico de problemas sociales en los Documentos de Estrategias de país, apoyados por una aplicación más extensa de metodologías participativas; e incluir acciones claras para los sectores sociales.
- Promover la coordinación entre donantes y programas de préstamos para apoyar un enfoque programático, ausente en la práctica actual, condicionando los desembolsos a los logros obtenidos en cuanto a reformas, gastos sociales y los indicadores relacionados con los ODM.
- Integrar nuevos aspectos intersectoriales del desarrollo social (género, inclusión social y estándares laborales básicos) a partir de las fases tempranas del diálogo y la programación.
- Apoyar el uso más extenso de colaboradores y consultores locales, incluyendo representantes de la comunidad, para ayudar en la identificación de actividades y el diseño de esquemas de ejecución durante la preparación del proyecto.
- Estimular el diseño de proyectos sociales multisectoriales reconociendo, sin embargo, la necesidad de encontrar mecanismos para facilitar y simplificar su implementación promoviendo un mayor grado de integración entre las perspectivas complementarias del sector que aportan las varias divisiones funcionales del Banco.
- Aumentar el uso de líneas de base y metodologías de evaluación social y definir indicadores de proceso e impacto durante la preparación de proyectos. Promover la recolección y análisis de datos con suficiente desagregación para apoyar políticas sociales focalizadas.
- Fortalecer la capacidad de evaluación y monitoreo en las oficinas de país y aumentar los presupuestos asignados a la evaluación de proyectos de desarrollo social durante las fases de preparación y ejecución.
- Revisar los procedimientos del Banco para la ejecución de proyectos sociales y desarrollar nuevas maneras de responder a cuestiones pertinentes, como la contratación de servicios y el proceso de licitación, y procedimientos financieros y de contabilidad, así como también apoyar la capacitación continua del personal de la oficina de país en la ejecución de proyectos sociales.

- Aumentar el uso de proyectos multifase y de innovación en el diseño de operaciones sociales, y desarrollar nuevos instrumentos programáticos para las operaciones sociales.
- Aumentar el acceso a fondos de donación provenientes de las cooperaciones técnicas para la preparación de proyectos y apoyar el desarrollo de estrategias sociales nacionales; realizar investigación aplicada; mejorar el diseño de proyectos; identificar las buenas prácticas; apoyar la difusión de información sobre proyectos de desarrollo social, y explorar las nuevas opciones de Internet para incrementar el acceso a información pertinente a las cuestiones de desarrollo social.
- Fortalecer la capacidad de evaluación de los gobiernos nacionales y subnacionales y diseminar una cultura de evaluación en programas de capacitación ofrecidos a través de unidades del Banco como ser el INDES y LRN.
- Establecer un grupo de trabajo ad hoc para analizar la creación de un posible fondo para proyectos sociales para responder a las necesidades de los países de donaciones en los sectores sociales.



MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO

En esta sección se brindan sugerencias sobre indicadores para determinar el avance hacia el logro de las prioridades de la estrategia. Estos indicadores evaluarán el impacto de los proyectos del Banco en los sectores sociales, así como los productos y resultados esperados de sus operaciones, y se vinculan con los ODM. Los indicadores de resultado deberán estar basados en la evaluación que OVE hace de los proyectos y CT. Con la excepción de los ODM, para los cuales existen metas a nivel mundial, los objetivos o valores medibles (cambios porcentuales) necesitan ser establecidos caso por caso.

INDICADORES DE PRODUCTO

Los indicadores trazan las acciones que el Banco debe emprender para ayudar a los países a enfrentar los desafíos de desarrollo social identificados en el presente documento. Es importante subrayar que el establecer causalidad entre los productos del Banco, sus resultados y sus impactos está plagado de dificultades metodológicas derivadas del hecho de que un conjunto complejo de variables influye en los resultados e impactos del Banco. Desde el punto de vista metodológico es más fácil atribuir el efecto de los productos del Banco en los resultados, que medir su impacto.

Se sugieren, entre otros, los siguientes indicadores de producto para evaluar cuán bien los procedimientos del Banco cumplen con las direcciones estratégicas que presenta este documento:

- *El peso de los préstamos del Banco para el desarrollo social, en términos tanto de*

porcentaje del volumen total de préstamos como de porcentaje del número de préstamos. Según se señaló, los préstamos sociales representaron el 39% del volumen total y el 37% del número total de préstamos durante el período de 1994 a 2001. Durante la ejecución de esta estrategia, dentro de esta cartera de préstamos sociales debería producirse un aumento ambos en el volumen como en el número de préstamos vinculados directamente a las cuatro prioridades estratégicas principales que se presentan en este documento y al logro de los ODM.

- *Aumentar las donaciones para los proyectos sociales.* Los fondos disponibles para cooperación técnica no reembolsables han venido reduciéndose en el Banco en los últimos años, lo cual es una tendencia que inhibe la capacidad de la institución de promover innovaciones en el sector social. Se buscará revertir esta tendencia utilizando posibles nuevos fondos para proyectos sociales, entre otros esfuerzos.
- *Proporción de préstamos de innovación, multifase y otros instrumentos programáticos en los sectores sociales.* Otro instrumento importante para promover la innovación y sostener las reformas en el sector social es el uso de préstamos de innovación, multifase, y otros instrumentos innovadores. Para 2005, los préstamos del Banco deben mostrar un aumento en la proporción de estas operaciones en los sectores sociales.

- *Mayor discusión de los problemas de desarrollo social en los Documentos de País.* Puesto que los Documentos de País establecen las prioridades del Banco a nivel nacional, es vital que los problemas sociales sean analizados y discutidos en esos documentos. Por consiguiente, el Banco deberá aumentar la proporción de Documentos de País que aborden problemas sociales fundamentales.

INDICADORES DE RESULTADO

Para evaluar adecuadamente los resultados de la acción del Banco es necesario evaluar cuidadosamente sus proyectos en el sector social. Estas evaluaciones permitirán afinar los proyectos sociales a través del tiempo y asegurarán que se institucionalicen y contribuyan de la mejor manera posible al desarrollo de la Región. Para ello, el Banco debe:

- *Mejorar los componentes de evaluación en los proyectos sociales:* En el contexto del trabajo que se está realizando sobre efectividad del desarrollo y luego de la aprobación de este documento, una muestra representativa de proyectos sociales del Banco deberá incluir instrumentos sólidos de evaluación, como líneas de base, encuestas, experimentos con grupos de control e indicadores de impacto;
- *Monitorear los resultados del proyecto:* Se deberá diseñar una metodología de eva-

luación que se concentre específicamente en la evaluación de los préstamos al sector social y las cooperaciones técnicas.

INDICADORES DE IMPACTO

Las acciones del Banco deberán apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para reducir la mortalidad infantil y materna; completar la educación primaria; promover la igualdad de género y empoderar a la mujer; detener la propagación de enfermedades tales como la malaria, tuberculosis, VIH/SIDA y dengue; y aumentar el acceso a agua potable, mejorar las condiciones sanitarias y asegurar la tenencia de propiedad. Las iniciativas que promueva el Banco también deberán tener un impacto en el panorama más amplio de temas de desarrollo social que se discuten en esta estrategia, entre los que se pueden mencionar la prevalencia de violencia doméstica y social y el trabajo de menores; aumentar la inclusión de poblaciones socialmente excluidas; aumentar la calidad del conjunto de viviendas, particularmente para los pobres que viven en zonas urbanas o peri-urbanas; y propiciar el desarrollo social de territorios marginados. Dada la gran variedad de condiciones en la región, se necesita desarrollar indicadores de impacto que sean específicos para cada país y para cada uno de los objetivos mencionados anteriormente.

Se sugiere que esta Estrategia sea evaluada cinco años después de su aprobación.



ANEXO

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
<p>A. Orientar las reformas en salud, educación y vivienda a las necesidades del cliente</p> <p><i>Objetivo:</i> Apoyar las reformas sociales; agilizar el progreso social y reducir las desigualdades en el acceso a los servicios sociales.</p> <p><i>Subsecciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Salud ● Educación ● Vivienda 	<p>Progreso social (Educación, Salud y Vivienda) como condición para el desarrollo económico</p> <p><i>Objetivo:</i> Progreso social enfatizando los Objetivos de Desarrollo del Milenio.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Eficacia, cobertura y calidad de los servicios sociales, poniendo énfasis en la asistencia de salud primaria. ● Promover la educación primaria universal y fortalecer los niveles secundario y postsecundario. ● Expandir y mejorar el acervo de vivienda. 	<p>Reducción de las desigualdades en el acceso a servicios de salud, educación y vivienda</p> <p><i>Objetivo:</i> Aumentar el acceso de los pobres a servicios sociales.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Objetivos de salud asociados con las necesidades de las poblaciones pobres y excluidas. ● Mayor cobertura y mejor calidad de la educación de los pobres. ● Promover las oportunidades de viviendas para los pobres.

(continúa en la página siguiente)

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<p>B. Implementar un programa de desarrollo humano que abarque el ciclo de vida</p> <p><i>Objetivo:</i> Desarrollo del capital humano brinda apoyo a las transiciones críticas durante el ciclo de vida.</p> <p><i>Subsecciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Promover una perspectiva de ciclo de vida ● Sistemas nacionales de empleo y capacitación ● Sistemas sostenibles de pensiones 	<p>Reducir las barreras a las cuales se enfrenta el desarrollo del capital humano</p> <p><i>Objetivo:</i> Desarrollo del capital humano.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Propiciar transiciones exitosas. ● Mejorar la articulación entre los mercados de trabajo, los sistemas educativos y las instituciones de capacitación. ● Mejorar la eficiencia, la cobertura y el equilibrio fiscal y financiero de los sistemas de pensiones. 	<p>Igualdad de oportunidades para todos durante las etapas del ciclo de vida</p> <p><i>Objetivo:</i> Protección social para grupos vulnerables durante el ciclo de vida.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Crear una infraestructura social que apoye las transiciones de los grupos pobres o vulnerables. ● Crear instituciones de capacitación, sistemas de intermediación laboral y facilidades para el cuidado infantil que estén a disposición de trabajadores pobres. ● Mejorar la protección social contra los riesgos económicos y la pérdida de capacidad laboral de los trabajadores pobres.
<p>C. Promover la inclusión social y prevenir los males sociales</p> <p><i>Objetivo:</i> Desarrollo del capital social e inclusión social de los grupos excluidos.</p> <p><i>Subsecciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Información ● Legislación ● Instituciones 	<p>Desarrollo del capital social</p> <p><i>Objetivo:</i> Desarrollo del capital social.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Promover el uso de la información, la investigación y políticas para combatir la discriminación. ● Desarrollar legislación para combatir el estigma y la discriminación. ● Incorporar la inclusión social en los análisis de política y planes nacionales. 	<p>Eliminación de la exclusión social por medio del desarrollo del capital social</p> <p><i>Objetivo:</i> Integrar a los grupos excluidos para que gocen de mejores oportunidades de desarrollo social.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Monitorear el progreso de los grupos excluidos. ● Garantizar a los pobres y grupos excluidos el acceso a oportunidades. ● Fortalecer las instituciones para promover la inclusión social.

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<ul style="list-style-type: none"> ● Mercados de trabajo y exclusión ● Prevención de males sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover una intermediación efectiva en los mercados de trabajo. ● Reducción de las pérdidas económicas generadas por males sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Incorporar elementos sociales y culturales en los mercados-labores que beneficien a grupos excluidos. ● Prevenir la violencia social y doméstica y la propagación de VIH/SIDA entre los grupos más pobres.
<p>D. Proveer servicios integrados con enfoque territorial</p> <p><i>Objetivo:</i> Integrar programas de desarrollo social a nivel local.</p> <p><i>Subsecciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mejoramiento de barrios ● Proyectos integrados de desarrollo comunitario 	<p>Niveles locales, economía local y desarrollo social</p> <p><i>Objetivo:</i> Desarrollo social y económico en áreas locales.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar la infraestructura para las poblaciones urbanas. ● Promover la integración de comunidades aisladas. 	<p>Niveles local y territorial como centro de la reducción de la pobreza</p> <p><i>Objetivo:</i> Focalizar en el nivel local las intervenciones dirigidas a los pobres.</p> <p><i>Acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Paquetes integrados de infraestructura física para los barrios pobres. ● Aumentar el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas, de afroascendencia y rurales.

COMPETITIVIDAD

Este capítulo 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), Martín Chrisney (RE2/FI2), Koldo Echebarria (SDS/SGC), Jaime Fernández (RE3/FI3), Juan José Listerri (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), Álvaro Ramírez (SDS/MSM), Silvia Sagari (RE1/FI1), José Seligmann (RE1/OD1), Mario Umaña (RE2/FI2), Antonio Vives (Subgerente, 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 Martín Chrisney (RE2/FI2). Los autores desean agradecer todas estas contribuciones.

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 merca-

dos 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 perse-

guir en forma coherente los objetivos centrales de Reducción de la Pobreza y Promoción

de la Equidad y de Crecimiento Económico Sustentable.



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 inestabilidad política interna y los desastres naturales, entre otras razones. El carácter pro-cíclico 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 asimilar 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 diseconomías 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 pola-

rización. 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 búsqueda 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

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 estado 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.

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 capaci-

dades 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 internacionales 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 defi-

ciencias 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 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. Mencione 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 transparen-

tes 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 exi-

gencias 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 ries-

gos 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, 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 priori-

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

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 mejorar 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 incorporar 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.

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 Estrategia 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 proporción 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 desem-

pleados, 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.

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 dife-

rentes 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.

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, telecentros 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.

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 sus-

tentabilidad, 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.

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, en-

tre 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 progra-

mas 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 paí-

ses, 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 prioritarias 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 subregionales sobre políticas y reformas, se apoyará, donde exista voluntad política, la elaboración de Estrategias Na-

cionales 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 subregional, 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 competitividad, 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 programa-

ción y el ciclo de proyectos del Grupo BID. Las acciones específicas para poner en marcha e implementar la estrategia, incluyen:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- El desarrollo de programas y proyectos de competitividad con inclusión de componentes focalizados para mejorar las

posibilidades 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.

- 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.

- La promoción de programas y proyectos de responsabilidad social corporativa.
- 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.
- 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 operaciones 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



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 <i>Objetivo:</i> Aumentar el acceso de las empresas a recursos financieros para aumentar su productividad y promover la equidad	Acceso a recursos financieros <i>Objetivo:</i> Aumentar la disponibilidad de recursos financieros para las actividades productivas	Expandir los recursos financieros para los pobres <i>Objetivo:</i> Facilitar el acceso de las microempresas, productores independientes, y trabajadores y hogares pobres, a los servicios financieros
<ul style="list-style-type: none"> ● Legislación financiera 	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover el desarrollo del sistema financiero para aumentar el acceso del sector privado al financiamiento 	<ul style="list-style-type: none"> ● La profundización financiera permite el acceso de los pobres a los servicios financieros
<ul style="list-style-type: none"> ● Regulación financiera 	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantizar la estabilidad del sistema financiero 	<ul style="list-style-type: none"> ● Proteger la integridad de los depósitos, especialmente de los pequeños ahorristas
<ul style="list-style-type: none"> ● Mercados de capital 	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover la competencia y aumentar la eficiencia de la intermediación 	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover la competencia y la eficiencia de la intermediación financiera, para reducir el costo del crédito y otros servicios financieros para los pobres
<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecer los derechos de propiedad de los activos 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar los sistemas de registro y garantía de la propiedad 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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
<ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar el acceso a las micro finanzas 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mejorar y expandir el acceso a los servicios financieros de los pequeños productores, microempresas, y trabajadores y hogares pobres

(continúa en la página siguiente)

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<p>B. Recursos Humanos</p> <p><i>Objetivo:</i> Apoyo a programas de capacitación, y reformas laborales, aumentar la productividad y la inclusión laboral.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reforma de sistemas de capacitación ● Capacitación de empleadores y trabajadores ● Legislación laboral ● Consolidar los sistemas de intermediación laboral 	<p>Mejora y uso eficiente de los recursos humanos</p> <p><i>Objetivo:</i> 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>Mejorar opciones de empleo de los pobres</p> <p><i>Objetivo:</i> Reforma laboral y capacitación para los pequeños empresarios, para 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.
<p>C. Servicios de Infraestructura</p> <p><i>Objetivo:</i> Mejorar el acceso a servicios de infraestructura para aumentar la productividad y la competitividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Marcos regulatorios para provisión de infraestructura 	<p>Mejorar la entrega de servicios de infraestructura</p> <p><i>Objetivo:</i> 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. 	<p>Promover la inclusión expandiendo el acceso de los pobres a servicios de infraestructura</p> <p><i>Objetivo:</i> 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

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<ul style="list-style-type: none"> ● Inversión en infraestructura ● Reestructuración y privatización de empresas estatales 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 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.
<p>D. Nuevas Tecnologías</p> <p><i>Objetivo:</i> Promover el desarrollo y la asimilación de nuevas tecnologías</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Diagnosticar los sistemas de ciencia y tecnología ● Fortalecer instituciones para la generación de ciencia y tecnología ● Fortalecer los derechos de propiedad intelectual ● Acelerar la mejora tecnológica de las empresas 	<p>Asimilación y desarrollo de nuevas tecnologías</p> <p><i>Objetivo:</i> 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>Expandir el acceso de la ciencia y la tecnología a los pobres</p> <p><i>Objetivo:</i> 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

(continúa en la página siguiente)

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<p>E. Cooperación para la Competitividad</p> <p><i>Objetivo:</i> Promover la modernización de las instituciones públicas que apoyan las actividades productivas privadas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación entre los sectores público y privado para fomentar la Competitividad • Responsabilidad Social Corporativa 	<p>Promover la cooperación entre el sector público y privado para fomentar la competitividad</p> <p><i>Objetivo:</i> 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>Promover la cooperación entre el sector público y privado para fomentar la competitividad de los pobres</p> <p><i>Objetivo:</i> 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
<p>F. Competitividad y Capital Natural</p> <p><i>Objetivo:</i> Preservar el capital natural, evitando la sobre-explotación y la contaminación creciente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preservar el valor productivo de los • Promover procesos de producción limpia • Capitalizar oportunidades de carácter global y regional 	<p>Fortalecer condiciones ambientales para la competitividad</p> <p><i>Objetivo:</i> Reforzar el uso sustentable de los recursos naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar las capacidades productivas recursos naturales 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>Conservación y aprovechamiento productivo de capital natural en zonas pobres</p> <p><i>Objetivo:</i> 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.

INTEGRACIÓN REGIONAL

Este capítulo fue preparado por Fernando Quevedo (Coordinador) y Luiz Villela de INT con la colaboración de otros miembros de ese Departamento. El documento es parte de un grupo de estrategias procesadas por Carlos M. Jarque (Gerente, SDS). Se recibieron comentarios de un Grupo de Trabajo Interdepartamental integrado por: Kelle Bevine (PRI); Juan Blyde (RE1); Gilberto Chona (RE2); Badrul Haque (RE3); Fernando Jimenez-Ontiveros (FOMIN); Héctor Salazar (EVP); José Seligmann (RE1); Graciela Schamis (PRE) y Ernesto Stein (RES). Hicieron aportes otros funcionarios del Banco, incluyendo: Walter Arensberg (SDS); Juan Benavides (SDS); Edgardo Demaestri (SDS); Luis Giorgio (RE3); Edmundo Jarquín (SDS); Eduardo Lora (RES); y Ricardo Quiroga (SDS). Se recibieron sugerencias y comentarios de otros funcionarios del Banco entre los que se quiere agradecer a: Xavier Comas (RE3); Felipe Gómez-Acebo (RE1) y Jorge Requena (RE2). Hubo consultas en Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica y Perú con representantes de gobiernos, de la sociedad civil y académicos, a nivel nacional y regional. También se recibieron comentarios mediante el sitio de Internet del Banco. Este documento también se nutre del Informe de Progreso Económico y Social del 2002, Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina, preparado por RES e INT y de documentos de base preparados por los consultores Emil Weinberg y Ricardo Rozemberg. Los autores desean agradecer todas estas contribuciones.



El Banco ha estado comprometido con las iniciativas de Integración Regional desde su fundación, a pesar de que formalmente no ha tenido una estrategia global¹ de apoyo. Este compromiso fue expresado por el primer Presidente del Banco, Don Felipe Herrera, quién en 1961 dijo: “Seremos el Banco de la Integración”. El apoyo del Banco a la Integración tomó nuevos bríos como uno de los mandatos centrales de la Octava Reposición. Esto se reforzó con la Estrategia Institucional, que incorporó la Integración Regional como uno de los cuatro ámbitos prioritarios a los que el Banco brinda apoyo, para lograr crecimiento económico, ambientalmente sostenible, con reducción de la pobreza y de la inequidad.

El objetivo central de la Estrategia del Banco para la Integración Regional es orientar el apoyo de la institución a la creación de BPR, como son: (i) la *Integración Regional* y (ii) la *Cooperación Regional*, de manera de maximizar el impacto de los recursos. La Integración Regional es un proceso de acuerdos formales entre países por los cuales se adquieren derechos y obligaciones destinados a eliminar discriminaciones en el movimiento de bienes, servicios, trabajo y capital. Estos acuerdos también pueden involucrar la armonización de políticas e instituciones. La Cooperación Regional es la cooperación que no está relacionada a los acuerdos de un tratado de integración. La actividad del Banco que esta estrategia propone debe hacerse efectiva tomando en cuenta los objetivos de los países, los estados de sus procesos de desarrollo, adecuadas secuencias de políticas, reglas multilaterales y la potencial contribución al desarrollo.

La Integración Regional no es un fin en sí mismo, sino una herramienta adicional de política para lograr un conjunto de metas y objetivos de desarrollo. Las viejas iniciativas para la integración de la posguerra en ALC, estaban diseñadas para respaldar y profundizar una estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones amparada bajo altos niveles de protección externa y una extensa intervención estatal. Este enfoque del desarrollo económico y de los esquemas de integración que lo apoyaban, perdió vigencia con la crisis económica de los años ochenta. La década de los noventa fue testigo de un gran resurgimiento de iniciativas de Integración Regional que, al estar inmerso en un marco de política económica global diferente, hizo que cambiara también el carácter mismo de los procesos de integración. Es decir, la Integración Regional ahora es parte integral de las reformas estructurales que los países han llevado a cabo desde los años ochenta. De esta manera, complementa otras políticas dirigidas a integrar las economías al resto del mundo, estimular la acción de mercados privados y modernizar instituciones, con miras a lograr un buen posicionamiento frente a las fuerzas de la globalización, a transformar la producción y a fomentar la competitividad. Todo esto tiene el objetivo último de estimular el crecimiento económico ambientalmente sustentable, mejorar la equidad social, promover la paz y la democracia y reducir la pobreza en

¹ Por muchos años el Banco ha preparado estrategias para las subregiones de ALC en sus documentos de programación regional (RPs).

concordancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Este proceso, llamado por algunos expertos "el nuevo regionalismo"², se ha manifestado en un gran número de convenios formales de integración, así como en iniciativas importantes de Cooperación Regional. Estas iniciativas surgieron originalmente en los foros subregionales tradicionales, pero con la maduración del proceso han ido evolucionando hacia una red de iniciativas bilaterales e interregionales con una tendencia creciente hacia la celebración de convenios con países industrializados.

Los acuerdos de integración regional de ALC fomentan, en primera instancia, comercio entre socios con libre acceso recíproco y preferencial a mercados. Cabe notar que en adelante cuando se mencione comercio, se refiere además del de bienes al de servicios. Algunos convenios limitan sus ambiciones a objetivos puramente comerciales a través de un área de libre comercio, mientras que otros apuntan a una integración más profunda. Ésta se refiere a la Integración más allá de un aumento de los vínculos comerciales, donde se puedan integrar los mercados laborales, de capitales y se coordine el accionar institucional. En algunos casos, se puede perseguir mediante la creación de un AEC como un paso hacia la formación de una unión aduanera (UA) o mercado común. En general la Cooperación Regional en los frentes económicos y no económicos ha sido inducida en forma *ad hoc* por la interdependencia debido a mayores lazos comerciales o por el objetivo de fortalecer estrategias geopolíticas comunes frente a la globalización.

En términos más amplios, la Integración y Cooperación Regionales procuran producir resultados deseables que son difíciles o imposibles de lograr al nivel de una nación indi-

vidual aislada. Por ejemplo, los países están combinando la Integración Regional con la liberalización unilateral y multilateral del comercio a fin de reducir el nivel promedio de protección y de fomentar mayor competencia, crear comercio y respaldar la transformación productiva. Esto se logra mediante la formación de un mercado regional preferencial y reglamentado, que es conducente a la diversificación de exportaciones, economías de escala, mayor especialización, productividad y la atracción de inversión extranjera directa (IED). Acuerdos de Integración también dificultan la reversibilidad de las reformas debido al carácter legal de los compromisos asumidos.

El documento es parte de un paquete de estrategias del Banco que incluye a las correspondientes a los dos objetivos fundamentales de la Estrategia Institucional del Banco: *Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social*, y *Crecimiento Económico Sustentable*, y a las estrategias de sus cuatro áreas prioritarias: *Modernización del Estado*; *Competitividad*; *Desarrollo Social e Integración Regional*. Todas estas estrategias se han preparado con un formato común y sus acciones correspondientes están entrelazadas y se complementan. Cabe destacar, que también se ha preparado una estrategia para el tema ambiental, con las mismas características. Dentro de este marco general, la Estrategia de Integración Regional contribuye a orientar el uso de los diversos instrumentos financieros y no financieros del Banco, y su propia organización interna, para apoyar a los países de la región a través de la Integración Regional y la Cooperación Regional. Las acciones propuestas se basan en el análisis de los logros y limitaciones de la Integración y la Cooperación Regionales, junto con la evaluación de las actividades del Banco en apoyo a esos procesos. Como resultado de este análisis se presentan una serie de áreas de trabajo, cuya priorización considera las necesidades de los procesos de Integración y Cooperación Regionales y las ventajas comparativas del Banco para contribuir en ellos.

² En el IPES de 2002, se encuentra un análisis más extenso del nuevo regionalismo y de la contribución de la integración regional a la integración mundial.



Las fuerzas de la globalización y la liberalización en el mundo han estado provocando una integración “de hecho” de la economía mundial en mercados de bienes, capital, mano de obra y tecnología. Los avances desde 1990 en la Integración Regional han sido reales y están creando un espacio complementario de política para manejar y orientar las fuerzas de la globalización hacia el desarrollo.

La liberalización comercial, preferencial y recíproca en convenios regionales ha sido relativamente rápida, universal y congruente con los acuerdos de la OMC. Por ello, en general los acuerdos logrados —cerca de 30— han sido efectivos en la creación de comercio, diversificación de exportaciones, mayor especialización y la atracción de inversiones. El tiempo determinará sus efectos sobre el logro de la competitividad internacional.

Algunos convenios de libre comercio han llegado a la etapa de “segunda generación”, la cual incluye las nuevas temáticas de servicios, inversiones, propiedad intelectual, etc. En los acuerdos subregionales también se ha observado colaboración en negociaciones comerciales internacionales, cooperación incipiente en el área macroeconómica, mayor movilidad de mano de obra y en iniciativas colectivas para proteger la democracia en países socios. La cooperación intersubregional y extrarregional a gran escala también ha surgido en iniciativas plurilaterales que se centran en una gama amplia de cuestiones económicas, sociales y políticas.

Sin embargo, hay que reconocer que a pesar de los beneficios potenciales de la integración profunda, los acuerdos subregionales de integración han avanzado en forma limita-

da en la profundización de sus lazos y en el cumplimiento de objetivos y reglas establecidas debido a la variabilidad del compromiso político que los sustenta. Otros factores que han afectado ese desarrollo han sido limitaciones en el diseño de los acuerdos originales y la dificultad de obtener consensos para corregirlos, las crisis económicas y político partidarias y la asimetría en los beneficios y costos obtenidos por los socios.

Con el inicio de las reformas estructurales de apertura a la economía mundial se observó un creciente interés de los países de la región por integrarse con países industrializados. Esta tendencia se basa en el deseo de mejorar y ampliar los beneficios asociados con la integración en las subregiones. En particular, dichos acuerdos pueden otorgar, entre otros beneficios, garantías de acceso a mercados de gran importancia, abriendo oportunidades en sectores altamente protegidos en los que ALC tiene ventajas competitivas. Asimismo, estos acuerdos exponen a las subregiones a un conjunto de ventajas comparativas que simulan a las que se enfrentaría de manera multilateral. Dicha exposición ayuda a minimizar la diversión del comercio y promueve la productividad.

Las negociaciones para lograr un acuerdo comprehensivo y balanceado del Área de Libre Comercio de las Américas, en el cual participan 34 países del continente, están avanzando. La iniciativa ALCA se volvió más compleja con la decisión de muchos países de perseguir acuerdos paralelos bilaterales de libre comercio, fenómeno que puede constituir tanto un “*building bloc*” como un “*stumbling bloc*” para la integración panamericana, dependiendo de los precedentes que se generen.

Las iniciativas de integración comercial con la UE son también un objetivo central del nuevo regionalismo, y podrían ofrecer beneficios similares al ALCA. No obstante, el logro de acuerdos de libre comercio con México y Chile, la UE ha mostrado cierta ambivalencia de acelerar las negociaciones con el Mercosur debido a su sensibilidad respecto a la liberalización de la agricultura. Tanto el progreso en esta negociación como el inicio de las negociaciones de la UE con América Central y la Comunidad Andina parece dependiente de eventuales acuerdos en la Ronda Doha. Por su parte, CARICOM podría lograr un acuerdo de libre comercio con la UE antes de 2008. Finalmente, las negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio en APEC (participan Chile, México y Perú) han perdido impulso.

Si bien no es un proceso de Integración Regional, las negociaciones multilaterales lanzadas en Doha son de suma importancia ya que tratan la liberalización del mercado mundial. Además, es un foro que maneja temas sistémicos de gran importancia para las relaciones norte-sur, que son difíciles de abordar en negociaciones regionales (por ejemplo, la eliminación de subsidios a la agricultura). Sin embargo, hasta ahora estas negociaciones han progresado muy lentamente, levantando dudas respecto a su fecha objetivo de 2005 para terminar las negociaciones.

Durante los años 90 los países de ALC avanzaron en el proceso de apertura de sus economías y aumentaron sus flujos comerciales. Esta estrategia de apertura incluyó la Integración Regional. Sin embargo, los avances en la apertura muestran resultados mixtos o ambiguos respecto al crecimiento económico sostenido y a la reducción de la desigualdad y de la pobreza. Eso parecería contrastar con la aceptación generalizada que la apertura y el aumento del comercio producen beneficios netos globales. Además, aún cuando se obtuvieron beneficios netos, éstos no fueron necesariamente distribuidos de forma amplia y equitativa. Algunos países de la

región no tuvieron la capacidad de aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por su integración al resto del mundo, al tener serias carencias institucionales, escasa capacidad y poder de negociación y, en algunos casos, insuficiente estabilidad macroeconómica. En muchos países, tampoco se implementaron mecanismos compensatorios para que los beneficios netos del comercio se distribuyeran de manera más equitativa.

A pesar de los avances en la apertura comercial, quedan muchas tareas pendientes para poder aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la Integración Regional y asegurar beneficios balanceados a todas las partes involucradas. La agenda es sumamente compleja ya que requiere acciones en frentes múltiples, simultáneas, con fuerte visión colectiva y liderazgo político, especialmente de los países socios con mercados dominantes.

Los acuerdos en las cuatro subregiones (Caricom, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano y Mercosur) tienen objetivos de mercado común. Entre los beneficios de acuerdos profundos subregionales hay que destacar el fortalecimiento de la capacidad de negociación internacional, la competitividad internacional (por la libre circulación de factores de producción, armonización de políticas y normas, etc.) y la cooperación en el manejo de problemas comunes. A pesar de los beneficios potenciales de la Integración, éstos no se lograron plenamente dadas las siguientes deficiencias: (i) persistencia de importantes barreras no arancelarias; (ii) inadecuada e incompleta implementación de verdaderas uniones aduaneras y serias perforaciones a los AECs; (iii) lento avance en la implantación de protocolos de "segunda generación"; (iv) inadecuada infraestructura regional; (v) débil institucionalidad regional (y su contrapartida nacional); (vi) reformas estructurales nacionales incompletas; (vii) poca coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y sistemas tributarios incompatibles con mercados

integrados y poco atractivos al fomento del comercio y la inversión externos; (viii) ausencia de mecanismos promotores del desarrollo económico social para compensar asimetrías en las diversas zonas y regiones que se integran, tanto dentro de un mismo país como entre países socios; y (ix) obstáculos internacionales a las exportaciones. En adición, existe un nivel subóptimo de Cooperación Regional para asegurar la provisión necesaria de bienes públicos regionales.

A pesar de la política de eliminación de tarifas en las transacciones entre los socios, el beneficio pleno de esa liberalización ha sido mermado por la persistencia de las *barreras no arancelarias*, que en general se manifestaron en la forma de procedimientos aduaneros, estándares técnicos, sobretasas, etc.

Entre los instrumentos disponibles para la profundización de la Integración Regional deben destacarse la *formación de una verdadera UA*. Ella elimina la necesidad de administrar reglas de origen y asegura procedimientos aduaneros comunes junto con mecanismos regionales de recolección/distribución de ingresos tarifarios. También facilita la negociación con terceros en bloque. Todos los acuerdos subregionales pretenden implementar una UA, sin embargo están lejos de realizar este objetivo. Se ha avanzado en la implementación de AECs, pero su aplicación es incompleta o ha sufrido perforaciones serias. También se observa que los miembros de una UA frecuentemente negocian individualmente con terceros, agravando las perforaciones y erosionando el poder de negociación del bloque subregional.

Los acuerdos subregionales han avanzado lentamente en la *implantación de protocolos de segunda generación*, perdiendo la oportunidad de profundizar la Integración y estimular las reformas estructurales mediante la inclusión explícita de servicios (entre los que se destacan los financieros), inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, etc. En particular, se avanzó poco en facilitar la profundización financiera apro-

vechando economías de escala y diversificando riesgo.

La evolución de la inversión en *infraestructura* no ha favorecido el avance de la integración. La inversión nacional en infraestructura como porcentaje del PBI se redujo en las últimas dos décadas, afectando las probabilidades de acelerar el crecimiento. Este fenómeno fue influenciado por las limitaciones de carácter fiscal de los países y por la necesidad de atender sensibilidades ambientales. Además, las inversiones realizadas no consideraron plenamente las externalidades positivas que pudieron captarse a través de la coordinación entre países. En consecuencia, esas inversiones han carecido de una visión regional y mecanismos colectivos que podrían haber multiplicado su impacto sobre el desarrollo y la promoción de la Integración Regional. Asimismo se ha observado la necesidad de profundizar la armonización de los marcos regulativos para reducir las barreras regulativas. Las recientes iniciativas del PPP y de IIRSA son incentivos promisorios para superar esos obstáculos en energía, transporte y telecomunicaciones. Ambas iniciativas contemplan la participación de la sociedad civil y una protección proactiva del medio ambiente.

El PPP es una iniciativa de integración para los países del Istmo Centroamericano y México. Fomenta cooperación para acelerar el crecimiento económico, el desarrollo y la integración entre los países participantes respetando el medio ambiente y los intereses de las comunidades locales. Las ocho áreas principales de cooperación son: desarrollo sustentable, desarrollo humano, prevención de desastres naturales, promoción del turismo, facilitación de comercio, integración vial, interconexión eléctrica y desarrollo de telecomunicaciones. Para México tiene el objetivo específico de compensar el desarrollo asimétrico entre el norte y el sur del país, debido a los efectos del TLCAN. Durante 2002 se avanzó substancialmente en las iniciativas de infraestructura, habiéndose ratificado el pro-

yecto SIEPAC de integración eléctrica apoyado por el Banco y lográndose un acuerdo sobre la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas.

Por su parte la IIRSA procura impulsar una mayor coordinación de los planes de desarrollo de infraestructura, modernización de sistemas reguladores y armonización de políticas en transporte, energía y telecomunicaciones en todos los países de América del Sur. La iniciativa, basada en nueve ejes de integración y ocho procesos sectoriales de integración, procura otorgar una visión regional al proceso de integración física y económica observado a nivel binacional y subregional en esos países durante la década pasada, con el objeto de aumentar la productividad y competitividad. La propuesta contempla mejorar los sistemas reguladores de los sectores de energía y telecomunicaciones, los mercados de servicios logísticos como fletes, seguros, almacenamiento y los trámites de permisos y licencias. Asimismo, se fomenta la formación de mercados regionales integrados en el sector energético. Todo ello con el objeto de mejorar la calidad de vida y las oportunidades para las comunidades radicadas en los ejes de integración, teniendo en cuenta las consecuencias ambientales y sociales de las obras e incorporando mecanismos de consulta y participación.

La débil *institucionalidad regional* y su *contrapartida nacional* no han permitido desarrollar e implementar adecuadamente las iniciativas de integración, formular, monitorear y hacer cumplir las reglas, utilizar mecanismos de solución de conflictos, reducir incertidumbre a los agentes económicos y minimizar las postergaciones en el tratamiento de problemas. Los enfoques “funcionalistas” sugieren que la interdependencia económica genera incentivos naturales para aumentar la cooperación, reducir los costos de transacción y desarrollar regímenes regulatorios comunes. Sin embargo en la región hemos observado un período de creciente interdependencia sin clara evidencia de que

haya causado un fortalecimiento suficiente de la institucionalidad regional. Por otra parte, los enfoques “realistas” sugieren que los incentivos para la construcción de instituciones regionales se derivan de la hegemonía, visión colectiva y el liderazgo de sus principales miembros, por lo que es necesario incentivar a esos miembros para que lideren el proceso con miras al bienestar común. El liderazgo en las subregiones ha sido inconsistente y marcado por vulnerabilidades económicas y políticas en los “países líderes”. De todos modos, en procesos exitosos los dos enfoques son relevantes e interactúan en el tiempo.

Las *reformas económicas estructurales* han ayudado a fortalecer los beneficios de la Integración Regional al ofrecer condiciones macroeconómicas más estables, mayor apertura externa, menor intervención estatal directa en los mercados y un ambiente más favorable a la iniciativa privada. Sin embargo, el impacto de la fuerte reducción de los flujos de capitales externos sobre la región, particularmente en el Cono Sur, muestra la persistencia de vulnerabilidades que afectan negativamente el crecimiento y la distribución del ingreso reduciendo el impulso de los procesos de Integración.

La inadecuada *coordinación macroeconómica* frente a la mayor interdependencia comercial alcanzada en los acuerdos de integración, llevó a un proceso de mayor transmisión de la inestabilidad macroeconómica, no sólo en forma directa a través de la merma en la actividad económica y en el comercio, sino también indirectamente a través de mayores riesgos de contagio en los mercados financieros internacionales. Los problemas se agravaron cuando algunos de los socios emplearon regímenes cambiarios incompatibles.

Los procesos de apertura comercial y financiera así como los de Integración Regional, no fueron acompañados por una mínima *armonización de la política fiscal* de los países miembros de las subregiones, ni siquiera

ra por el establecimiento de mecanismos de coordinación en materia tributaria, lo que indujo a distorsiones tanto en las condiciones de competencia de los productos intercambiados como en la rentabilidad de los proyectos, afectando la localización de las inversiones. La reacción de los gobiernos llevó a una competencia desleal, a prácticas tributarias nocivas y a la degradación fiscal.

La falta de *coordinación de políticas sectoriales* limitó el desarrollo de cadenas productivas regionales mermando la posibilidad de que muchos productos alcancen el nivel de productividad necesario para competir con terceros mercados.

La ausencia de *políticas nacionales y regionales para compensar asimetrías* en la distribución de los efectos de la integración, no permitió proteger o compensar a aquellos sectores de la población que perdieron con el proceso de apertura comercial. Eso, juntamente con la falta de consulta y diálogo efectivo con la sociedad civil, provocó incentivos a movilizarse contra las iniciativas de integración, sobretodo contra las de norte-sur.

Las *exportaciones de la región están siendo obstaculizadas* por la protección a sectores considerados políticamente sensibles por las economías industrializadas. Esas son generalmente áreas en las que ALC tiene importantes ventajas comparativas internacionales (agricultura, textiles, calzados, acero, etc.). Esa situación es una de las razones que impulsaron a los países de la región a perseguir acuerdos de libre comercio con países del norte y a participar activamente en la Ronda de Doha. Sin embargo, hay una gran asimetría de capacidad entre los participantes, con desventajas importantes para las pequeñas economías.

Además, muchos países de la región no aprovecharon plenamente la oferta de recursos destinados a fortalecer capacidades de negociación e implementación de acuerdos en materia de comercio y competitividad. Desafortunadamente la magnitud del problema llega al punto que muchos países tienen

dificultad en identificar sistemáticamente las necesidades de apoyo en el tema. Este tema no ha sido central en las estrategias de desarrollo de muchos países y, en consecuencia, la asistencia externa no ha sido priorizada. Por su parte, los donantes y las agencias financieras internacionales no han tenido una buena coordinación en la provisión de esta asistencia.

Si bien la integración de los años 90 generó nuevo comercio e inversión, también resultó en cerca de 30 acuerdos en la región, creando costos a través de un “plato de espaguetis” de normas y reglas que contribuyen a menor transparencia y mayores costos de transacción en materia de comercio. Se anticipa que el logro de un ALCA podría ser una de las formas de absorber algunos de los acuerdos más sencillos y de esta manera reducir los costos del “plato de espaguetis.”

La reciente manifestación de *Cooperación Regional* de gran envergadura entre subregiones es un acontecimiento muy importante. Ha sido una manera de avanzar el desarrollo de áreas importantes sin entrar en las complejidades de acuerdos de integración más comprometedores. Dos importantes ejemplos son los anteriormente mencionados IIRSA y PPP, que están avanzado en forma deliberada con el apoyo técnico y logístico de organismos regionales. También se observan actividades importantes surgidas en las cumbres hemisféricas, en la cooperación ALC con la UE y en el ámbito de la APEC. Algunas de estas iniciativas han tenido logros importantes como las cláusulas democráticas y otros acuerdos sobre seguridad y corrupción.

Uno de los obstáculos al avance de los acuerdos comerciales, particularmente los norte-sur, es la introducción de temas laborales y de medio ambiente y la posibilidad de implementar sanciones comerciales por incumplimientos. Los países en desarrollo temen que dichos estándares sean usados con motivos proteccionistas y que el uso de sanciones tendría efectos asimétricos para ellos.

Por su parte, los países del norte a menudo expresaron miedo que la erosión de dichos estándares se convierta en un mecanismo de competencia desleal.

Por último, cabe mencionar que no se han aprovechado cabalmente oportuni-

des ofrecidas en el manejo de bienes públicos regionales ambientales, como el aprovechamiento de recursos hidrológicos en cuencas compartidas, en el desarrollo de un corredor biológico, en la promoción del ecoturismo, etc.



DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN, LAS LECCIONES APRENDIDAS SON LAS SIGUIENTES:

Los diferentes procesos de integración no necesariamente tienen una secuencia de etapas común, ni siguen la lógica de un libro texto. Esto se debe a la naturaleza netamente política de los mismos procesos. Así, si bien la experiencia de la Unión Europea sirve como punto de referencia, no se ha convertido en un modelo estrictamente repetible. No es fácil seguir sus respectivas etapas de avance de manera secuencial, desde un área de libre comercio hasta una unión monetaria.

La Integración y la Cooperación Regionales necesitan del compromiso político al más alto nivel y del liderazgo sostenido, con visión de mediano plazo de los socios, sobre todo de los de mayor mercado. También es importante apoyar acciones destinadas a evaluar los impactos *ex ante* y *ex post* sobre el desarrollo de los procesos de integración, los costos de no avanzar o retroceder, ofrecer espacios de consulta y debate sobre el tema a la sociedad y apoyar la diseminación de material educativo. Estas son áreas donde los países han avanzado relativamente poco.

Los convenios de integración subregionales o extrarregionales requieren de la rápida consolidación y/o preservación del acceso preferencial y seguro al mercado regional, tanto para el comercio como para la inversión. De hecho es una precondition para profundizar la Integración, ya que dicho acceso es un “factor de cohesión” esencial.

Cuando la desgravación arancelaria regional es combinada con apertura externa hay

menor riesgo de desvío de comercio e inversión. Por otra parte, preferencias excesivas o sobrevaluación cambiaria pueden generar un comercio intraregional sobrerrepresentado por “bienes regionales” que no transan fácilmente en mercados internacionales, creando situaciones de “hiperdependencia” comercial entre socios.

La parte “fácil” de la Integración termina con la eliminación de aranceles ya que los pasos siguientes como eliminación de barreras no arancelarias, liberalización de segunda generación, formación de uniones aduaneras y coordinación macro comprometen mucho más la política doméstica y la soberanía de los países.

Las uniones aduaneras podrían ofrecer beneficios al facilitar el comercio en el mercado regional, generar mayor poder de negociación en mercados internacionales y desincentivar aumentos a la protección externa, además de ser una precondition para llegar a un mercado común. Sin embargo, ha sido grande la dificultad de completar uniones aduaneras en las subregiones de ALC. Un estado muy prolongado de gran imperfección en las uniones aduaneras y de los AECs que las acompañan, lleva a costos importantes para los socios sin captar los beneficios. En este caso, es preferible considerar alternativas más sencillas y menos ambiciosas como el perfeccionamiento de un área de libre comercio incorporando protocolos de “segunda generación” asegurando el cabal cumplimiento de los compromisos.

El aumento del comercio y la Integración Regional pueden estar restringidos por insuficiente infraestructura regional que permita la conexión de mercados nacionales y soportar

los incrementos de flujos de bienes y servicios. Por eso es necesario apoyar el aumento de la inversión en infraestructura, incluyendo la participación del sector privado. En vista de la existencia de grandes externalidades en esta materia, es importante que haya una coordinación entre países y una visión regional para el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, no existen financiamientos con incentivos adecuados para las iniciativas de infraestructura regional, que aprovechen las externalidades y superen la asimetría de capacidad financiera y técnica de los países participantes.

Las iniciativas de Cooperación Regional de amplio alcance como IIRSA, PPP, y la agenda hemisférica —si bien carecen del mismo nivel de compromiso político que la Integración formal—, necesitan el respaldo político de los países participantes al más alto nivel nacional y sectorial, la priorización de sus agendas, calendarios progresistas con programas de trabajo colectivos precisos, la revisión de puntos de referencia respecto al progreso, la supervisión y el seguimiento. También necesitan un adecuado apoyo técnico, financiero y logístico colectivo.

Un elemento clave para una integración exitosa es el desarrollo institucional. Es importante la formulación de reglas regionales transparentes y equitativas (con mecanismos contingentes formales), así como instituciones regionales y contrapartes nacionales funcionales con capacidad para formular, coordinar e implantar políticas regionales. Para su formulación, es importante considerar que la experiencia de procesos de integración profunda exitosos enseña que los mismos deben tener expectativa de grados significativos de integración política, entendiendo como tal la progresiva convergencia de sus sistemas jurídicos y políticos, así como la creación de instancias supranacionales que impulsen esas convergencias. Del mismo modo, el establecimiento de la agenda debe estar acompañado por planes y calendarios realistas y con alternativas que

ayuden a conservar el impulso progresista. Finalmente, para que la Integración Regional sea efectiva, tanto desde el punto de vista colectivo como para el socio individual, se necesitan contrapartes nacionales eficientes de política regional.

La institucionalidad de los acuerdos formales de integración puede tener formas diferentes. No existe un modelo único a seguir. Por una parte hay acuerdos “estáticos” contractuales como el TLCAN, que establecen reglas precisas con obligaciones para sus miembros establecidas por única vez. Alternativamente, se pueden encontrar variantes más cercanas al Tratado de Roma, que se caracteriza por ser un acuerdo de tipo constitucional “dinámico” con un orden legal autónomo y con procedimientos establecidos para tomar decisiones y producir nuevas reglas. La necesidad de crear instituciones formales regionales en apoyo de los procesos de integración es mayor en acuerdos más cercanos a este último marco de institucionalidad. Sin embargo, la progresiva interdependencia comercial puede generar demandas por instituciones formales aún en acuerdos “estáticos”.

Sólo con instituciones regionales calificadas y de prestigio se tendrá credibilidad con gobiernos, sector privado y la sociedad civil y los procesos de integración podrán superar los vaivenes coyunturales de los ciclos políticos domésticos. La ausencia o debilidad de secretarías técnicas han limitado ciertas iniciativas de los países miembros, quienes las han sustituido por foros intergubernamentales ad hoc. (Asimismo, dicha ausencia o debilidad dificulta el apoyo de donantes externos, quienes requieren una contraparte nacional para ejecutar proyectos colectivos.) Esto no sólo podría llevar a mayores costos por duplicación y/o redundancia, sino que afecta en particular a los socios de menor capacidad, que dependen relativamente más del apoyo de las secretarías técnicas para lograr decisiones balanceadas.

La existencia de una mejor institucionalidad regional y nacional permitirá mejorar el cumplimiento de las reglas regionales. Para poder consolidar los procesos de integración regional se deben minimizar los desfases entre los compromisos asumidos y su cumplimiento. Si bien cierta flexibilidad es necesaria en el corto plazo, el aumento de la interdependencia económica en un ambiente de volatilidad económica requiere, para una perspectiva de mayor plazo, que se respeten voluntariamente los compromisos regionales asumidos y se resistan presiones domésticas para revertirlos. Una manera para canalizar más constructivamente las demandas del sector privado y de la sociedad civil es la creación de foros formales de consulta e información con las autoridades nacionales y regionales.

Entre las instituciones regionales que deben mejorarse se destacan los mecanismos de solución de disputas, cuyo papel principal es apoyar y facilitar la cooperación entre los países miembros y promover la equidad en la aplicación de reglas. La ausencia de procedimientos formales de solución de disputas o una marcada debilidad en su aplicación perjudica especialmente a los países miembros más pequeños. Los mecanismos de solución de disputas varían desde aquellos con poderes para tomar decisiones de cumplimiento obligatorio hasta los que sólo pueden emitir opinión sin obligatoriedad. En este último caso, si la diferencia en el poder relativo de las partes es de importancia, los más pequeños experimentan una situación de desventaja. Para poder mantener relaciones económicas, comerciales y políticas de cooperación y mutuo beneficio, resulta atractivo disponer de mecanismos transparentes que ayuden a mermar la diferencia fuerte de poder relativo entre los países participantes de un acuerdo. Estos mecanismos pueden minimizar la escalada de diferendos comerciales, permitiendo avanzar en la profundización de la Integración. Resoluciones de diferendos de manera transparente, estandarizada y predecible ayuda, al mismo tiempo, a generar un

ambiente de menor incertidumbre, propicio para que los agentes económicos inviertan en el local geográfico más eficiente del mercado regional (en lugar del mercado nacional más grande).

Los efectos de la Integración Regional están altamente condicionados por factores del mercado local. Son necesarias políticas nacionales eficaces e instituciones democráticas a fin de garantizar el acceso equitativo del público a los beneficios de la Integración Regional y prestarle protección social y condiciones para el ajuste eficiente desde el punto de vista social ante la mayor competencia y las transformaciones económicas que, si bien mejoran el bienestar público, crean algunos perdedores. Se debe prestar especial atención a las PYMES y sectores marginados de manera que se beneficien con el proceso de integración. En particular se deben evaluar alternativas de implementar políticas de protección a quienes puedan verse afectados en las primeras etapas de integración como: programas de entrenamiento y búsqueda de trabajo, seguros de desempleo y redes de seguridad social.

La estabilidad macroeconómica sostenida en países miembros es esencial para captar los beneficios de la Integración Regional. Por otra parte, la mayor integración a los mercados internacionales de capitales, si bien positiva al aumentar las fuentes de financiamiento, ha impuesto nuevos riesgos, al incrementar la vulnerabilidad de las economías frente a cambios bruscos de los flujos financieros. El comercio intrarregional es especialmente vulnerable a restricciones sistémicas en el financiamiento internacional de corto plazo para el comercio. Además, la región carece de sistemas y mecanismos propios de pago que sean eficientes y minimicen los riesgos inherentes a las transacciones internacionales.

Una mejor coordinación macroeconómica es necesaria en las subregiones para apoyar la estabilidad y potenciar la Integración. La demanda por coordinación depende (i) del grado de interdependencia/dependencia entre

las economías; (ii) de los objetivos políticos respecto a la profundidad de la Integración; y (iii) de la necesidad de procurar mayor credibilidad a las políticas económicas domésticas al “atar” ciertos instrumentos a compromisos regionales, para modificar la percepción de los agentes económicos sobre las mismas políticas. Su efectividad dependerá de la credibilidad de los socios, de las reglas asumidas y de su cumplimiento.

La demanda por coordinación ha aumentado, ya que los avances en los procesos de integración han resultado en crecientes flujos comerciales regionales y riesgo de contagios financieros en el seno del grupo subregional. En este contexto, las externalidades adquieren una mayor dimensión al incrementar el grado de exposición de las economías a los impulsos en los precios y cantidades originados en el resto del mundo y, particularmente, en los principales socios comerciales. La intensidad de estos derrames y su forma de propagación está relacionada al nivel de interdependencia³, con lo cual a medida que avancen los procesos de integración tendrá mayor sentido la formulación conjunta de políticas a través de algún tipo de compromiso. Sin embargo, existe el riesgo de que el compromiso asumido sea percibido como una inhibición a la autonomía de alguno de los países, o que su implementación requiera un costo considerado excesivo. Por ello, se pueden establecer diferentes grados de coordinación macroeconómica, desde el simple intercambio de información o un compromiso de fortalecer la institucionalidad nacional, hasta la formulación de metas macroeconómicas de convergencia. Independientemente del grado de compromiso, es importante contar con institucionalidad

operativa, acordar objetivos concretos y establecer incentivos para su cumplimiento, evitando daños a la credibilidad y reputación ante eventuales desvíos.

Regímenes cambiarios divergentes entre socios de un acuerdo de integración pueden crear tensiones serias, proteccionismo y erosionar consensos. Haciendo compatibles los regímenes cambiarios, junto con un manejo predecible, pueden promoverse el comercio y la inversión regional. Si bien una unión monetaria presenta desafíos técnicos y políticos enormes, las fuerzas endógenas de convergencia que dichos procesos pueden llevar, es un incentivo para que los socios de acuerdos con objetivos profundos al menos estudien la implementación de esta opción.

La liberalización comercial ha afectado fuertemente a la política fiscal. La reducción, uniformización y eliminación de los aranceles ha reducido ingresos arancelarios significativamente así como la protección efectiva de la producción nacional. Esto, junto con las presiones por incentivos y beneficios fiscales para asistir a sectores o regiones, ha demandado una expansión de la base tributaria. Además, es claro que la promoción del comercio demandará una atención especial de la política tributaria ya que los sistemas tributarios contienen subsidios ocultos y barreras al comercio de mercancías, servicios y capital.

A pesar de los avances en la liberalización comercial en los países de ALC, existe una percepción de falta de reciprocidad por parte de los países más desarrollados, aún cuando sus aranceles promedio son bajos. Sin embargo estos países tienen un alto nivel de protección a ciertos productos como los agrícolas y textiles, en los cuales los países de la región tienen ventajas comparativas importantes. En particular, el uso de subsidios y su magnitud, afectan negativamente a las exportaciones de varios países de la región. Este debate es muy importante, frente a los subsidios aprobados en 2002 por la Política Agrícola Común de la Unión Europea y el “Farm Bill” de los EE.UU. y la posibilidad de

³ Puede surgir un problema cuando hay asimetría en el tamaño de los países. En este caso, la demanda de coordinación provendría de los países relativamente más pequeños, al ser los más afectados por los derrames macroeconómicos.

que dentro de las negociaciones del ALCA el tema agrícola pueda ser afectado por la dilatación de las negociaciones en agricultura de la Ronda de Doha. La única manera de reducir estos obstáculos a las exportaciones de ALC es a través de la negociación, lo que otorga importancia a la ALCA, a las iniciativas con la UE y APEC y a la Ronda de Doha.

Existen claras y muy positivas sinergias entre las agendas de profundización de los acuerdos subregionales, los convenios norte-sur (como el ALCA o aquellos con la UE) y entre ellos y la apertura unilateral gradual y el avance del sistema multilateral de comercio. Por ello, las iniciativas en estos frentes deben avanzar conjuntamente, lo que crea una carga institucional y financiera importante para los países latinoamericanos. La envergadura y la complejidad de estos acuerdos norte-sur presentan grandes desafíos. Por una parte, la coordinación y logística de iniciativas regionales norte-sur plurilaterales son sumamente complicadas. El continuado apoyo colectivo técnico y logístico otorgado por organismos regionales al ALCA desde su inicio ha sido imprescindible para “nivelar” la cancha de acción, facilitar las negociaciones y promover el logro de acuerdos balanceados entre las partes. Así, para lograr acuerdos balanceados y equitativos, esenciales para su sustentabilidad, existe la necesidad de fortalecer la capacidad de los países en materia de negociación y de cumplimiento de sus compromisos. El problema es extremo en el caso de economías pequeñas que enfrentan vulnerabilidades especiales. Acuerdos como el ALCA también necesitarán una arquitectura institucional que asegure resultados balanceados entre las partes. De lo contrario, se correrá el riesgo de lograr acuerdos no sostenibles, proteccionistas y llenos de conflictos políticos.

En el marco de la construcción del ALCA, acuerdos bilaterales entre países o subregiones pueden servir como apoyo (*“building blocs”*), en la medida en que en ellos se produzcan precedentes que sean consistentes con

un acuerdo hemisférico, comprehensivo, balanceado, orientado al desarrollo y con atención a las vulnerabilidades de las economías más pequeñas. En contraste, acuerdos bilaterales que sólo promuevan políticas mercantilistas, podrían obstaculizar consensos respecto a la construcción de un ALCA, dejando a la región con una red excesiva de acuerdos tipo “eje-rayo” y sus correspondientes costos de transparencia y eficiencia asociados.

La creciente interdependencia económica ha demandado mayor armonización entre los reglamentos y procedimientos nacionales, especialmente en las áreas laboral, financiera y ambiental. Asimismo, existen áreas que aún sin interdependencia económica deben ser tratadas en el ámbito regional. Ese es el caso de la prevención y mitigación de desastres naturales y control de enfermedades. Se debe aprovechar las oportunidades ofrecidas por el ecoturismo, la conservación de bosques y el aprovechamiento de recursos biogenéticos.

A pesar de la existencia de oferta de recursos para la Cooperación Regional por parte de donantes bilaterales, especialmente los destinados al apoyo del comercio y competitividad, hay una dificultad en identificar los países y áreas que más necesitan. Es necesario coordinar los recursos ofrecidos por países donantes para promover los procesos de integración, evitando las innecesarias duplicaciones.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL BANCO, LAS LECCIONES APRENDIDAS COMPRENDEN:

Desde sus inicios el Banco ha apoyado la Integración y en consecuencia ha promovido el avance del nuevo regionalismo iniciado a fines de la década de los ochenta. Las características de dicho apoyo han ido evolucionando, adaptándose a las necesidades de la región. Durante un primer período se apoyaron las reformas tendientes a aumentar la

apertura externa, objetivos señalados en el documento del Octavo Aumento de Recursos Generales. Posteriormente, al adoptarse la Estrategia Institucional en 1999, la Integración se señala de manera explícita como prioritaria para fomentar el desarrollo de la región. Sin embargo, el Banco nunca ha tenido un documento de estrategia institucional de apoyo a la Integración Regional.

Los países de la región no han podido aprovechar el apoyo del Banco a la Integración en todo su potencial, particularmente en el uso de recursos financieros. En el pasado el ejercicio de Programación Regional no intentó canalizar toda la gama de dichos recursos en pos de la Integración. Ello fue consecuencia de las siguientes razones, que estuvieron entrelazadas y reforzándose entre ellas: (i) dependencia de recursos de CTR en la ejecución de las estrategias subregionales; (ii) una escasa relación entre las Programaciones Nacionales y Regionales y la ausencia de una programación regional temática además del tradicional ejercicio subregional; y (iii) una insuficiente relación entre los procesos de programación y la generación de proyectos del Banco.

Hasta hace unos años, la Programación Regional no incluía en la práctica el uso de todos los instrumentos de apoyo del Banco y tenía una concentración en los recursos de CTR. Sin embargo, la mayor importancia de la Integración Regional en las agendas de política de los países está generando una demanda dentro del Banco para fortalecer la relación entre la Programación Regional y la utilización de una mayor gama de instrumentos del Banco. La Programación Regional debe ser comprehensiva al promover el uso de todos los instrumentos financieros y no financieros del Banco.

La relación entre los ejercicios de Programación Nacionales y Regionales, la cual era mínima anteriormente, ha aumentado recientemente y existe una clara necesidad de acelerar y profundizar este proceso. Ello mejorará la coordinación entre ambos

procesos, permitiendo que los programas de naturaleza regional se beneficien de los conocimientos de quienes focalizan su trabajo en aspectos nacionales y, al mismo tiempo, ofrecerá a los que trabajan en programas nacionales una visión regional de las repercusiones de sus propias iniciativas. El cambio mencionado se ha logrado claramente en el ejercicio de programación de Centroamérica del año 2001, tal como ha sido escrito por el Departamento de Evaluación (OVE), y debería ser una práctica generalizada. Además, algunos temas de Integración y Comercio deben abordarse con independencia de los bloques regionales existentes, por lo que para ellos se ve la utilidad de la preparación de programaciones temáticas como desarrollo fronterizo, el tema migratorio, infraestructura, medio ambiente, etc.

Por otro lado, una mayor coordinación entre las Programaciones Regionales y Nacionales ha demostrado ser sólo un primer paso hacia un apoyo más estructurado a la Integración. El segundo paso, es asegurar que los proyectos respondan a los ejercicios de programación. El Banco ha estado tomando medidas para que sus proyectos respondan en mayor grado a estos procesos. De esa manera, se favorecen canales de aprobación más cortos a los programas reflejados en las estrategias ya aprobadas.

No obstante, dado que la demanda de apoyo de los países puede variar repentinamente como respuesta a inesperados shocks externos o a desastres naturales, es de esperar que algunos proyectos propuestos no respondan a las estrategias aprobadas. En ese caso, es necesario asegurar que los nuevos proyectos puedan aprovechar también su potencial faceta regional. El Banco debe fortalecer procedimientos internos dirigidos a asegurar la visión regional desde el inicio de esos proyectos nacionales a través de una mayor colaboración entre INT y los Departamentos Regionales de Operaciones.

Por otro lado, muchos aportes que el Banco ha hecho a la Integración Regional no

han sido reflejados en las estadísticas como apoyo a la Integración por la forma en que dichos aportes son clasificados. En consecuencia, el Banco debe mejorar la forma de clasificar sus proyectos para captar de manera más fidedigna su apoyo a los procesos de integración.

La Integración y la Cooperación Regionales son bienes públicos clásicos, ya que implican externalidades y compromisos con problemas de coordinación debido a asimetrías de información y la credibilidad de compromisos. Esto tiende a generar niveles subóptimos de cooperación, y, junto con restricciones financieras en el sector público, crea un nicho aplicable a diversos campos para servicios financieros y no financieros de bancos de desarrollo regionales como el BID. En efecto, la vocación tradicional del Banco por su enfoque regional, su credibilidad con prestatarios y prestamistas, su financiamiento y la larga experiencia en la Integración Regional puede servir como catalizador para reunir a los países en esfuerzos colectivos que satisfagan el interés mutuo y que contribuyan al fortalecimiento de sus economías.

El Banco posee instrumentos financieros y humanos idóneos para apoyar la promoción de la infraestructura regional. Sin embargo, su acción ha sido limitada en ocasiones por restricciones financieras en los países miembros. Por ello, es importante incorporar al sector privado en el esfuerzo por modernización y expansión de la infraestructura regional.

Con el ALCA, PPP, IIRSA y proceso de Cumbres Hemisféricas, el Banco ha desarrollado otro nicho de especialización: apoyo colectivo en materia organizacional, logística, técnica y financiera en conjunto con otras organizaciones regionales. Esta colaboración para apoyar iniciativas de gran envergadura ha sido una pieza clave para lanzarlas y hacerlas progresar. El Banco contribuye con el conocimiento de su personal y su neutralidad institucional que garantiza servicios calificados y homogéneos a todos los participantes.

Es importante hacer notar que el apoyo del Banco a la Integración ha sido afectado por la reducción de los recursos disponibles para ofrecer cooperación técnica (CT) de carácter no-reembolsable (ingresos netos del FOE), que se plasmaron en la Resolución AG-1/99. Consecuencia de esa reducción es que haya mermado significativamente la capacidad del Banco para proporcionar la clase de apoyo que por años venía dando a las instituciones del sistema de integración regional y a los programas que dichas instituciones adelantan. En efecto, frente a un máximo anual de aprobaciones de CTR de US\$42 millones para 1996 (y un promedio anual posterior a la reorganización del Banco 95-98 de US\$30 millones), observamos apenas \$13 millones en 2000.

En el capítulo anterior se resaltó la importancia de fortalecer la institucionalidad regional. La ausencia o debilidad de las secretarías técnicas de los acuerdos subregionales implica que el Banco carezca de interlocutores regionales efectivos para canalizar su apoyo a la Integración. Es importante destacar también, que dicho fortalecimiento difícilmente pueda darse sin el tipo de apoyo que el Banco ha estado ofreciendo a los grupos de integración a través de fondos no reembolsables. Por su parte, como la Cooperación Regional no está en un marco formal de integración, se ve aún más perjudicada por la merma de recursos de CTR.

Respecto a proyectos nacionales que fortalecen la Integración, las prioridades manifestadas por las autoridades de comercio no siempre son reflejadas con su incorporación en el pipeline del Banco. Esta situación puede ser causada por la falta de costumbre por parte de las autoridades con poder de decisión, de permitir el uso de financiamiento externo para proyectos asociados al comercio e integración. Ocasionalmente, limitaciones presupuestarias en los países solicitantes y el requerimiento de contrapartida local implican obstáculos adicionales. Finalmente, los países pueden ser renuentes a asignar recursos a pro-

yectos de integración si consideran que eso puede disminuir la disponibilidad de recursos destinados a las prioridades puramente nacionales.

La Facilidad Sectorial de Comercio, uno de los nuevos instrumentos flexibles del Banco, ha tenido buena aceptación en la región. A pesar de que esta línea de financiamiento en ocasiones ha sido obstaculizada por la falta de prioridad mencionada en el párrafo anterior, su demanda es tal que se prevé que su actual asignación de recursos será insuficiente. También se ha verificado que los procesos de integración demandan ajustes más amplios que el fortalecimiento de instituciones vinculadas al comercio exterior.

El INTAL ha demostrado ser capaz de dar respuestas rápidas a frecuentes y urgentes demandas de envergadura modesta de apoyo a la Integración, así como importante vehículo de entrenamiento y de difusión de información debido a su reconocida “marca registrada” en temas de integración.

Como se mencionó anteriormente, hay una gran falta de coordinación entre donantes que apoyan la Integración y el Comercio. Por otra parte, muchos países, particularmente los pequeños tienen en ocasiones

dificultades en identificar sus necesidades. El Banco puede utilizar su experiencia para coordinar la relación entre los países donantes y los receptores.

El Banco ha demostrado ser un activo y respetado generador de opinión aportando con frecuencia orientaciones e impulsos a diversos procesos de integración. Publicaciones y la organización de y participación en eventos públicos son los principales canales de comunicación en este respecto. Sin embargo, el Banco no ha tenido foros de consulta con autoridades nacionales y regionales tal como ha hecho en el plano nacional con las denominadas “encerronas”.

El nuevo programa de Diálogo Regional de Políticas del Banco, en el que participan varios de sus Departamentos, ha servido para transmitir mejores prácticas entre países y para identificar programas de Cooperación Regional. Por su parte, el Programa Especial de Integración del Banco ha servido para aumentar el perfil del Banco en temas de integración y comercio, y ha ofrecido una pronta ayuda a demandas urgentes en las áreas de estudio de impacto de liberalización y apoyo a canales de información para la sociedad civil.

ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO



© Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub

La Integración Regional cubre una gran gama de acciones potenciales. Son muchas las lecciones aprendidas que se deben emprender para fortalecer los procesos de integración como se explicó en el tercer capítulo. Sin embargo, el Banco debe focalizar su acción estratégicamente, priorizando actividades que aprovechen sus ventajas comparativas como institución regional de crédito. Al mismo tiempo, se deberá dar prioridad a acciones que tengan un impacto importante en la consolidación de las etapas críticas de los procesos de integración y/o produzcan sinergias en la agenda de integración y cooperación de los países. Es importante resaltar que el objetivo final del apoyo a la Integración Regional es fomentar el crecimiento económico sustentable con reducción de la pobreza y promoción de la equidad de manera consistente con los ODM. Esto sólo se logrará si las reglas establecidas para la Integración son consistentes con oportunidades balanceadas y con la eventual convergencia entre los países, y además las instituciones compensan de alguna manera las asimetrías entre y dentro de los países miembros. Si los procesos de integración no son consistentes con un marco para la disminución de la pobreza y la desigualdad, corren el riesgo de ser obstaculizados por oposición política y social y los países pueden alejarse de los ODM.

Las prioridades del Banco se hacen operacionales en ejercicios de Programación Regional y Nacional tomando en cuenta las demandas pertinentes de los países y el juicio profesional del personal del Banco.

Las medidas prioritarias para el apoyo del Banco a la Integración Regional deben respal-

dar procesos de integración subregional e interregional (incluyendo norte-sur) con relevancia económica (no todos la tienen) y que además tengan el respaldo político de las partes involucradas. Estos procesos persiguen diversos objetivos de integración y están en distintos niveles de desarrollo. Por ello, es fundamental considerar el respaldo político en conjunto con el estado de desarrollo y otras circunstancias por las que atraviesen los países de la región. Teniendo esto en consideración y la necesidad de focalizar la acción del Banco, las áreas de acción prioritarias son: A. Consolidación de mercados regionales; B. Promoción de la infraestructura regional; C. Fortalecimiento de instituciones para la integración; y D. Fomento a otros bienes públicos regionales.

CONSOLIDACIÓN DE MERCADOS REGIONALES

Los procesos de integración pueden avanzar en las agendas de profundización cuando los problemas de acceso a mercados han sido resueltos en una proporción relevante, permitiendo el consecuente incremento en las interdependencias económico/comerciales. Las principales áreas de apoyo al comercio en las cuales la acción del Banco puede tener un impacto de importancia son:

El Banco puede asistir a los países en la investigación y evaluación de los costos y beneficios de la protección y de las opciones de integración y apertura comercial. Esta evaluación deberá ir más allá del análisis de los efectos estáticos de creación y desvío de

comercio. Así se deberá apoyar a los países en la evaluación de los efectos de transformación productiva dinámicos y la distribución de los beneficios entre y dentro de los países socios.

Un área clave de atención es la consolidación del mercado regional, preservando sus logros y permitiendo que los procesos de liberalización continúen perfeccionándose. El objetivo prioritario de la estrategia global del Banco debe ser apoyar a los países para que puedan formular y hacer cumplir reglas que fomenten comercio e inversión eficientes en el mercado regional. Para captar plenamente los beneficios de los importantes avances logrados en la liberalización del comercio de bienes en las subregiones, el Banco ofrecerá apoyo a los países en sus acciones tendientes a eliminar las cuantiosas barreras no arancelarias aún existentes, incluyendo la reducción de las asimetrías disfuncionales en los marcos regulativos nacionales.

También se ofrecerá apoyo a los países que deseen adoptar acciones destinadas a promover la liberalización de servicios en sus cuatro modalidades básicas: comercio transfronterizo (consumidores domésticos adquieren servicios de proveedor localizado en el exterior), presencia comercial, consumo en el exterior y movimiento de personas físicas (para prestar servicios fuera de su país de origen). En particular, el Banco apoyará la evaluación de alternativas y la eventual implementación de acciones dirigidas a facilitar un mayor intercambio de servicios financieros principalmente aquellos asociados con intermediación financiera, seguros, valores y pensiones.

Se reconoce la importancia que tienen determinadas actividades de naturaleza intrínsecamente financiera para la materialización de las transacciones de bienes y servicios entre personas físicas y jurídicas de diferentes países. Al respecto, el Banco ofrecerá apoyo para los países que busquen implementar acciones en el área financiera que resultan relevantes para el comercio, principalmente aquellas asociadas con sistemas y mecanismos de pagos.

Considerando la importancia de algunos mercados extrarregionales, y el positivo impacto potencial de acuerdos para accederlos, el Banco apoyará la participación de los países en iniciativas de integración norte-sur como el ALCA, los acuerdos con la UE y con países de Asia, en la medida en que los países lo soliciten. Asimismo, se ofrecerán instrumentos para fortalecer la capacidad de los países de formular posiciones frente a las negociaciones multilaterales como la Ronda de Doha de la OMC, dada su importancia para la apertura de mercados y su aporte a las agendas de integración regional. Los países de la región deben tener mejor capacidad de negociación para obtener la reducción de las barreras comerciales en los países desarrollados, lograr una mejor distribución de los beneficios de la expansión del comercio internacional y poder incorporar el tema agrícola en las negociaciones comerciales.

Combinar la Integración Subregional con acuerdos de libre comercio norte-sur tiene beneficios potenciales muy importantes al ofrecer acceso más seguro a mercados de mayor envergadura, minimizar el desvío de comercio en las subregiones, atraer IED, estimular la modernización institucional y la Cooperación Regional, y fomentar aumentos de productividad. En el ámbito de relaciones comerciales norte-sur, el BID seguirá apoyando estudios e iniciativas que permitan reducir obstáculos al avance de las negociaciones comerciales, como por ejemplo alternativas para mejorar los estándares laborales y ambientales sin propósitos proteccionistas y opciones para disciplinar medidas de protección contingente.

PROMOCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL

La profundización de los procesos de integración depende en gran medida del aumento del comercio y la inversión entre los países participantes. Sin embargo, las acciones pro-

puestas para lograr la apertura de mercado pueden ser restringidas por limitaciones en la infraestructura existente. El Banco tiene una larga experiencia en apoyar proyectos de infraestructura nacionales y es necesario agregar una perspectiva regional a estos esfuerzos, contemplando sus impactos sociales y ambientales. En consecuencia, el Banco debería profundizar su apoyo en las siguientes áreas:

El Banco debe seguir apoyando a los proyectos de infraestructura nacionales, incorporando una visión regional y contemplando proyectos regionales, existentes o potenciales. Se debe ofrecer la cuantificación de los beneficios y costos asociados a una orientación regional. Es tan importante la armonización y modernización de normas y marcos regulativos como la inversión física. El Banco deberá utilizar su capacidad catalítica para identificar proyectos y movilizar recursos financieros del sector privado y otros, destinados a fortalecer la infraestructura. Los principales sectores que deben tener esta visión son transportes, telecomunicaciones y energía.

Los proyectos de infraestructura transnacionales pueden ser positivos para el conjunto de participantes, pero los beneficios netos por país pueden no ser proporcionales a los costos correspondientes. El Banco debe jugar un papel de liderazgo y apoyo en el contexto de IIRSA y PPP, en los que entre otros temas se están estudiando los problemas existentes, en transporte marítimo de cabotaje, transporte aéreo, energía, comunicaciones y pasos de frontera. En estas y otras iniciativas se deben apoyar los siguientes campos de acción: coordinación de normas de regulación sectorial, sin los cuáles no se podrá aprovechar adecuadamente la inversión física; selección, evaluación y priorización de proyectos transnacionales; diseño de mecanismos y estructuras financieras de proyectos que resuelvan las asimetrías de costos y beneficios entre países, y promuevan el apoyo

explícito del sector público (político y financiero); fomento de movilización de los mercados de capitales locales e internacionales; facilitar la participación del sector privado en la ampliación y modernización de la infraestructura regional; proactividad respecto a la incorporación de criterios ambientales y el impacto positivo sobre el desarrollo local de proyectos de infraestructura; colaboración con otras instituciones regionales en apoyo logístico, técnico y financiero de los procesos colectivos; y apoyo a la consulta y participación de la sociedad civil y del sector privado.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El Banco debe asistir en la evaluación, fortalecimiento y racionalización de marcos institucionales subregionales y/o regionales que faciliten el avance de los procesos de integración y la transición al libre comercio. Asimismo, debe seguir colaborando en el fortalecimiento de las instituciones nacionales que sean las contrapartes de los procesos de integración y en el desarrollo de las carreras de servicio civil correspondientes. Es importante que se mantenga una memoria institucional y un grado de estabilidad en los cuadros nacionales y regionales que participan en las iniciativas regionales o multilaterales de comercio e integración. Los sectores claves de apoyo institucional en los que el Banco puede tener una acción significativa son:

A nivel nacional

El Banco seguirá apoyando la capacitación de recursos humanos nacionales para perseguir una buena calidad y adecuada cantidad de especialistas destinados a conducir procesos de negociación regionales y multilaterales e implementar y monitorear los acuerdos logrados. Dicha capacitación debe fomentar una mejor comprensión de

los beneficios y costos asociados a los compromisos resultantes de las negociaciones comerciales para manejar estos últimos de una forma socialmente eficiente. Se deberá contemplar capacitación en el desarrollo de mecanismos de coordinación interministeriales y de canales de consulta con la sociedad civil. Se debe permitir la participación del sector privado en los programas de capacitación, en la medida en que sus representantes contribuyan a la financiación de los costos de su participación.

Entre las actividades de apoyo a la Gestión Pública y de fortalecimiento de instituciones nacionales, deberán incluirse las destinadas a proveerlas de los medios para evaluar y proponer políticas para enfrentar los impactos negativos de la transición al libre comercio sobre ciertos sectores, regiones o poblaciones vulnerables. Para ampliar las perspectivas de que la Integración contribuya a la reducción de la pobreza y desigualdad, el Banco debe estar preparado para apoyar demandas de los países para desarrollar e implementar políticas para la transición hacia el libre comercio que proporcionen un balance de oportunidades tanto entre, como al interior, de los países participantes y ayuden a los países alcanzar los ODM.

El Banco ha venido apoyando, a través de los programas de modernización del Estado, la reforma de los sistemas judiciales y otras iniciativas orientadas a fortalecer el Estado de Derecho y los sistemas democráticos de los países de la región. La nueva estrategia de modernización del Estado enfatiza la necesidad de que esos programas tengan en cuenta la necesidad de la convergencia en esta área entre los países de la región, a objeto de apoyar los procesos de integración subregional, regional y hemisférica.

En vista de la importancia del comercio en los procesos de integración y apertura, y de la relevancia del acceso a financiamiento, el Banco apoyará a los países en el fomento de la operatoria y desarrollo de instituciones e instrumentos financieros para que, en un

contexto de eficacia y eficiencia en materia de intermediación financiera, se facilite un mayor volumen de comercio. Particular énfasis se dará a las PYMES por su efecto sobre el empleo y sobre la desigualdad y las mayores dificultades que estas tienen en obtener un financiamiento competitivo en países en desarrollo.

Los programas nacionales de fortalecimiento aduanero apoyados por el Banco, deberían adaptarse a múltiples demandas de los diversos acuerdos y una compleja red de preferencias arancelarias y reglas de origen. El Banco apoyará la facilitación aduanera, promoviendo la armonización de procedimientos y normas con el objeto de mejorar la transparencia y la competitividad.

A medida que aumenta la integración, aumenta el papel de la tributación en las estrategias globales de las empresas y, diferencias en las legislaciones y en la gestión de las administraciones tributarias (estructuras, bases, tasas, cumplimiento, debido proceso, y tratados), tienen cada vez más importancia, pudiendo resultar en distorsiones económicas o promover la elusión o evasión. Gran parte de los sistemas tributarios de los países de la región fueron estructurados para economías más cerradas y basadas en fuerte protección efectiva. Con la apertura actual, el Banco entre sus actividades de modernización del estado, debe apoyar a los países a promover cambios y ajustes de manera de tornar sus sistemas impositivos más favorables al comercio y la inversión externos, y compatibles con los acuerdos, reglas y prácticas internacionales. La tributación debe evitar distorsiones que afecten la competitividad de la producción doméstica frente a la externa. Así mismo los sistemas de tributos internos deben garantizar recursos en substitución de las pérdidas previstas con las reducciones de los aranceles, asegurando el necesario equilibrio fiscal, tan importante para el manejo macroeconómico. Otras restricciones regulativas deberían revisarse para fomentar la atracción de la IED.

A nivel regional

Es importante tener en cuenta que la creación de instituciones regionales ofrece un marco para mejorar la competitividad y demanda un cuerpo reducido de personal calificado y un presupuesto regional predecible y capaz de solventarlas. Entre las instituciones que merecen atención especial están las responsables de resolución de disputas, protección contingente, las secretarías técnicas y las que sirven para apoyar la cooperación/coordinación en áreas importantes para el comercio y la inversión (como estándares técnicos, especialmente sanitarios y fitosanitarios, políticas de competencia).

En algunos casos, los procesos de consolidación de mercados perseguidos en la primer área de acción prioritaria, pueden avanzar con la menor incertidumbre ofrecida por la utilización de AECs y uniones aduaneras. Sin embargo, la creación e implementación de cualquiera de estas opciones requieren de procesos de negociación complicados y diseños eficaces, particularmente cuando la importancia económica relativa de los socios difiere de forma significativa. Además, algunos acuerdos requieren nuevos marcos institucionales colectivos en materia aduanera. El Banco ofrecerá instrumentos para que los países que los demanden puedan fortalecer su capacidad de negociación, diseño e implementación de acuerdos de esta naturaleza.

El Banco promoverá la coordinación de políticas macroeconómicas a través de foros de discusión, documentos de estudio y la creación de mecanismos operacionales para la incorporación de una dimensión regional a los objetivos macroeconómicos de las autoridades nacionales. Esas acciones facilitarán la creación y el intercambio de información homogénea/comparable y la armonización de medidas y objetivos de política entre los responsables y expertos de los países y mejorarán la competitividad de los países involucrados. En particular, en el marco de

los procesos de integración, el Banco deberá desalentar el establecimiento de políticas monetarias, fiscales o de endeudamiento, o sus secuencias, que sean contrarias a los objetivos de integración compartidos por los países socios.

Se continuará financiando seminarios y estudios que evalúen las alternativas para avanzar con la armonización de políticas tributarias que faciliten el ajuste a las necesidades dictadas por la intensificación y liberalización del comercio e inversión externos en las subregiones. Especial énfasis se dará a la minimización del riesgo de las “guerras de incentivos” para atraer inversiones externas. También debe buscarse con la coordinación de las políticas sectoriales para facilitar el desarrollo de cadenas productivas.

Tanto para evaluar empíricamente los procesos de integración como para profundizar el intercambio comercial y de coordinación macroeconómica, es vital que el Banco siga apoyando el desarrollo, manutención y disponibilidad de sistemas de bases de datos con desagregación apropiada y consistentes entre países socios en áreas claves para la Integración. Áreas prioritarias son comercio de bienes, aranceles, preferencias arancelarias, reglas de origen, barreras no arancelarias, comercio de servicios, compras estatales, inversión extranjera (especialmente intraregional), indicadores macroeconómicos y encuestas industriales.

El Banco deberá continuar brindando su apoyo financiero y técnico colectivo a la negociación del ALCA así como a su nuevo Programa de Cooperación Hemisférica orientado a desarrollar Estrategias de Acción nacionales o regionales para capacitación, implementación y reformas de adaptación al proceso de liberalización comercial, así como la organización de un foro de donantes. El Banco también deberá estar disponible para responder a solicitudes relativas de otros procesos plurilaterales de integración norte-sur como el Acuerdo de Libre Comercio entre Centroamérica y los EE.UU.

(CAFTA). En cuanto al sistema multilateral, el Banco deberá continuar apoyando los cursos de la OMC.

El Banco debe estar preparado para apoyar a los países que deseen promover la utilización de mecanismos colectivos de compensación para mejorar la distribución desigual de los beneficios del comercio, fomentando acciones proactivas para mitigar potenciales desequilibrios entre los países que se integran. Esto es especialmente importante en los acuerdos norte-sur.

OTROS BIENES PÚBLICOS REGIONALES

La mayor interdependencia económica abre canales para una mayor cooperación, particularmente para bienes públicos regionales en ámbitos que representan un alto rendimiento para el bienestar, independientemente del futuro de los convenios regionales mismos. El BID, como Banco Regional, tiene un papel natural en el liderazgo de estas actividades, a través de las cuales puede maximizar su impacto. El Banco debe cumplir esta misión ayudando a garantizar la participación equilibrada de todos los países y sus regiones, persiguiendo resultados balanceados. Para ello, debe evaluar y aplicar las mejores prácticas en la conceptualización, identificación, priorización, secuencia, monitoreo y evaluación de Cooperación Regional. Los objetivos principales de reducción de pobreza y desigualdad y de crecimiento sustentable son particularmente importantes para guiar la acción del Banco como líder en la generación de bienes públicos regionales. Con vista a estos objetivos, las principales áreas de acción son:

El Banco apoyará esfuerzos en la elaboración e implementación de códigos regionales en ámbitos en los que su uso ofrezca beneficios comunes frente a la existencia de externalidades importantes, como por ejemplo el ambiental, sanitario, fitosanitario, etc.

El aprovechamiento de dichas externalidades ofrece a su vez una mejor competitividad. En algunos casos, como el ambiental, dicho apoyo puede canalizarse a través de comisiones técnicas de apoyo⁴, las que a través de sus actividades permitan una mayor cooperación.

El Banco debe continuar su apoyo en áreas naturales como las cuencas hidrográficas y los corredores biológicos. Entre ellos, se deberá priorizar la protección de la biodiversidad y el cuidado de áreas naturales y ecosistemas frágiles que provean servicios ambientales. Otras áreas que merecen atención son las acciones regionales coordinadas en temas migratorios, cooperación tecnológica, el control de enfermedades y la prevención y mitigación de desastres naturales.

Considerando la estabilidad financiera de los países de una región como un bien público regional, el Banco debe apoyar los esfuerzos por mejorar en forma conjunta y consensuada la calidad de la regulación y supervisión de bancos, otros intermediarios financieros y de otras actividades y servicios financieros como ser seguros y valores, así como la provisión coordinada de marcos institucionales y regulativos, que contribuyan a mejorar la disponibilidad y calidad de la información para los agentes privados, fortaleciendo la competitividad de la región.

Es importante la cooperación entre países de ALC para impulsar una mejor arquitectura financiera internacional en los foros pertinentes. El Banco debe mantener una relación estrecha con los organismos que agrupen a entidades regulativas y supervisoras de la región y debe continuar apoyando al Foro Regional del Sector Financiero para facilitar la discusión y el análisis de temas financieros con una perspectiva regional, por parte de los tomadores de decisión del continente.

El Banco debe continuar con proyectos dirigidos a promover el desarrollo integrado

⁴ Como la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAL.

para las zonas fronterizas, creando marcos legales que facilitan la cooperación y mejoran la coordinación de desarrollo socioeconómico entre comunidades separadas por una frontera fortaleciendo su competitividad al resolver problemas comunes en áreas tales como medio ambiente, migración, controles sanitarios y salud.

El Banco debe seguir apoyando eventos destinados a reunir a las altas autoridades del continente a través de foros de interacción en que se transmitan información sobre mejores prácticas y otorguen oportunidades sobre la Cooperación. Cabe destacar los foros que apoyan programas de convergencia política, como el de Québec y el Grupo de Río. En el

caso de grandes iniciativas de cooperación, como el proceso hemisférico y el acuerdo con Europa, es importante priorizar el apoyo del Banco entre las múltiples actividades solicitadas por los gobiernos, promoviendo aquellas con objetivos cuantificables y evaluables.

El Banco también deberá ofrecer sus oficios para coordinar donantes y países receptores en materia de Integración y Cooperación Regional, colaborando estrechamente con los bancos subregionales de desarrollo.

Se deberá seguir colaborando en la generación de bienes públicos regionales con otros bancos subregionales y donantes bilaterales.



OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

Para implementar esta estrategia el Banco dispone de diferentes instrumentos financieros y no financieros tanto a nivel nacional como a nivel regional. Para optimizar su uso se proponen cambios en la forma como los mismos se programan y se utilizan. Cabe destacar que la implementación de esta estrategia tendrá estrecha relación y coordinación con otras estrategias institucionales del Banco.

SERVICIOS FINANCIEROS

Cooperación Técnica Regional (CTR). Uno de los instrumentos principales para apoyar iniciativas regionales y suministrar incentivos para políticas innovadoras es la CTR. No obstante como se indica en el tercer capítulo, la eficacia de este producto ha sido reducida en forma muy importante por una brusca disminución de los fondos disponibles. Dado que no es realista esperar que la disponibilidad de estos fondos vuelva a los montos del pasado —al menos en el futuro inmediato—, es importante identificar alternativas para complementar este instrumento vital al apoyo de los procesos de Integración y Cooperación Regionales. Por ello, es apropiado priorizar el uso de estos fondos en la medida posible para programas que apoyan iniciativas de Integración y Cooperación Plurilaterales de gran alcance y participación, como la IIRSA, el PPP, el ALCA, el Proceso de Cumbres Hemisféricas y las iniciativas de cooperación y comercio de la UE-ALC. Los programas del INTAL son también merecedores de estos recursos dada su especialización en capacitación, incluyendo

apoyo a los cursos de la OMC, foros públicos de discusión, análisis y disseminación de información sobre la Integración y el Comercio, permitiendo al Banco responder ágilmente a solicitudes de CT de modesta envergadura.

Préstamos Nacionales. A la luz del escaso financiamiento para la CTR y la importancia de la Integración para la reforma estructural, existe una urgencia aún mayor de incorporar con más intensidad al inventario de préstamos nacionales, a aquellos programas que respalden la Integración y el Comercio Regionales. Abundan las oportunidades para el fortalecimiento institucional de las contrapartes nacionales y la implantación de parte de ellos de compromisos regionales y multilaterales y políticas e instituciones comerciales nacionales.

Préstamos Especiales de Apoyo al Comercio e Integración. La Facilidad Sectorial de Comercio debe ser continuada y dotada de los recursos necesarios para satisfacer la demanda, que es amplia, dados los requerimientos de los acuerdos bilaterales, subregionales, continentales y multilaterales que están y seguirán siendo negociados y deberán implementar los países de ALC en el futuro cercano. Sin embargo, esta facilidad no cubre todas las facetas de ajuste sectorial que los procesos de integración demandan. Por ello se propone evaluar la implementación de Préstamos Sectoriales de Integración, en los cuales se contemplaría un conjunto integrado de componentes de apoyo, que incluirían acciones preventivas y correctivas en un número delimitado y focalizado de áreas que

requieran adaptarse para aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por el proceso de integración. Esos instrumentos, cuya implementación podría iniciarse con algún programa piloto asegurando no utilizar reformas ya contempladas en otros programas en ejecución, deberían tener el liderazgo de los departamentos operativos del Banco, pero contarían con toda colaboración requerida de INT, RES y SDS.

Préstamos de Infraestructura Regional. El Banco debería evaluar la posibilidad de aumentar los incentivos a inversiones en infraestructura regional. También se debe fortalecer las acciones Banco, incluyendo las del PRI, destinadas a facilitar la participación del sector privado en infraestructura de integración, especialmente a través de concesiones.

FOMIN. Este Fondo debe ser un actor más importante en respaldo de iniciativas a nivel subregional, continental, interregional y multilateral. El Cluster de Comercio e Inversión de FOMIN debe ser mejor aprovechado y canalizado a través de programas organizados subregionalmente donde problemas, capacidades, intereses y desafíos reflejen alguna similitud. El Cluster también puede publicitarse en un marco que refleje mejor todas las actividades que son realmente elegibles. El FOMIN también puede asistir al sector privado y sindicatos laborales en el entendimiento de las obligaciones surgidas de iniciativas de integración y comercio y apoyarles en la tarea de proveer el sector público información de sus intereses y oportunidades en el marco de las negociaciones. La asistencia del FOMIN también debe extenderse a la preparación de empresas (especialmente las pequeñas y medianas) y mercados laborales frente a los ajustes, cambios de comportamiento y mejora de la competitividad que tienen que realizar frente a aperturas externas de gran envergadura, originadas en la Integración norte-sur y los acuerdos de la OMC.

SERVICIOS NO FINANCIEROS

El Banco tiene una gran credibilidad y experiencia en el tema de Integración, que deben ser puestos al servicio de los países de la región:

El Diálogo Regional de Política ha probado ser un instrumento importante de intercambio, reflexión y cooperación para hacedores de política de muy alto nivel. Las áreas de actuación deben reflejar las demandas de los países reveladas a través de su participación.

Investigaciones destinadas a orientar políticas, publicaciones, conferencias y seminarios son importantes medios para que el Banco estimule y oriente procesos de integración y comercio. Entre ellos se destacan la creación de redes de investigación como REDINT y Euro-Latino Research Network en Integración y Comercio.

La Iniciativa Especial de Integración con sus tres componentes (monografías de política con amplia difusión pública hechas por expertos de gran renombre; apoyo a evaluaciones del impacto de la liberalización comercial y foros de educación pública en materia de integración y globalización) también ha tenido un impacto importante sobre los procesos de integración. Dados los desafíos enfrentados por los países de la región en los próximos años, debe extenderse al menos al 2004 para atender a las fuertes demandas requeridas por las negociaciones previstas en el futuro cercano.

El Banco debe organizar reuniones anualmente entre sus expertos y las autoridades nacionales y regionales de cada subregión para reflexionar sobre los avances, problemas y futura dirección de sus esquemas de integración.

El Banco debe continuar utilizando sus buenos oficios para organizar países y donantes en procesos estructurados de evaluación de las limitaciones de capacidad en materia de comercio y mecanismos de coordinación e intercambio de información entre donantes

para responder más efectivamente a necesidades de asistencia técnica. Ejemplos para la participación del Banco son los programas de apoyo al CAFTA y los de colaboración con la secretaría de la OMC.

Hay una necesidad de colaborar más intensivamente con personal y programas de los bancos subregionales. En el caso de los países de la Organización de los Estados Caribeños del Este, se puede intensificar la colaboración con el Banco de Desarrollo del Caribe difundiendo estudios y otros materiales del Banco en estos países.

ACCIONES DE IMPLEMENTACIÓN

Documentos de Programación Regional (RPs). Como se mencionó anteriormente el Banco debe poner todos sus servicios financieros y no financieros a disposición de la Integración y Cooperación Regionales. El instrumento para promover la asignación de estos servicios es el RP, que seguirá siendo coordinado por INT, el Departamento en el Banco que se especializa en Integración y Comercio y será preparado en coautoría con el Departamento Regional de Operaciones correspondiente. Además, se incorporarán a los equipos responsables a representantes de SDS, el FOMIN y otros Departamentos según la necesidad.

El RP continuará con la práctica de preparar una estrategia para cada uno de los cuatro acuerdos subregionales principales cada cuatro años, actualizándolas con memos ejecutivos anuales que se someterán al Directorio para información. La dinámica de países no miembros del Banco, pertenecientes a una subregión sería cubierta mediante su incorporación al RP más cercano a sus intereses comerciales o geopolíticos. Según la necesidad se preparará también RPs temáticos cuyo análisis no se restrinja al espacio geográfico de una subregión.

Para fortalecer la relación entre los procesos de programación y asegurar un mayor

aprovechamiento de las oportunidades que una visión regional ofrece, el RP debe ir más allá de su enfoque tradicional de acción regional, incluyendo capítulos nacionales con una perspectiva regional. Estos capítulos, preparados en colaboración con los Departamentos Regionales de Operaciones, complementarán el enfoque regional tradicional del documento y servirán como insumos en la preparación de las estrategias de país. Además, INT continuará contribuyendo a desarrollar los componentes de Integración y Comercio relevantes de las estrategias de país y dará apoyo técnico a los Departamentos Regionales de Operaciones en la preparación y ejecución de proyectos con contenido de Integración y Comercio.

Para resolver la ausencia del enfoque regional en la preparación de proyectos nacionales, el Departamento de Integración deberá aportar la perspectiva regional participando como miembro del Comité de Préstamos cuando lo juzgue pertinente. Para reforzar este enfoque los Departamentos Regionales de Operaciones deberán establecer puntos focales para colaborar con INT en la Programación Regional. A su vez INT encargará a los responsables de las respectivas Programaciones Regionales el apoyo a los Departamentos de Operaciones en la Programación Nacional y proyectos relacionados a integración y comercio.

Plan de Acción

El Plan de Acción propuesto para implementar la estrategia de integración puede resumirse en los puntos siguientes:

Servicios financieros

- Priorizar el uso de las CTR para programas que apoyen iniciativas de Integración y Cooperación Plurilaterales de gran alcance y participación, como la IIRSA, el PPP, el ALCA, el Proceso de Cumbres Hemisféricas y las iniciativas de coopera-

ción y comercio de la UE-ALC, así como las actividades de y programas del INTAL.

- Estimular para que los países soliciten con mayor intensidad préstamos nacionales para programas que respalden la Integración y el Comercio Regionales.
- Ampliar los recursos de la Facilidad Sectorial de Comercio para satisfacer la demanda, que será creciente dados los requerimientos de los acuerdos que están y seguirán siendo negociados y deberán ser implementados por los países de LAC en el futuro cercano.
- Evaluar la implementación de Préstamos Sectoriales de Integración, en los cuales se contemplaría un conjunto integrado de componentes de apoyo, que incluirían acciones preventivas y correctivas en áreas que requieran ajustarse para aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por el proceso de integración.
- Dada la oportunidad de aprovechar externalidades se debe explorar la forma de aumentar los incentivos del Banco a inversiones en infraestructura regional.
- Mejorar el Cluster de Comercio e Inversión del FOMIN, canalizándolo a través de programas organizados subregionalmente, ya que problemas, capacidades, intereses y desafíos reflejan similitudes.
- Utilizar al FOMIN para asistir al sector privado y sindicatos laborales en el entendimiento de las obligaciones surgidas de iniciativas de integración y comercio, así como preparar las empresas (especialmente las pequeñas y medianas) y mercados laborales frente a los ajustes, cambios de comportamiento y mejora de la competitividad que tienen que realizar frente a aperturas externas.

Servicios no financieros

- Mantener el apoyo al Diálogo Regional de Política, que ha probado ser un instru-

mento importante de intercambio, reflexión y cooperación para hacedores de política de muy alto nivel.

- Promover investigaciones destinadas a orientar políticas, publicaciones, conferencias y seminarios para estimular y orientar los procesos de integración y comercio.
- Extender la Iniciativa Especial de Integración al menos hasta el 2004 para atender a las fuertes demandas requeridas por las negociaciones previstas en el futuro cercano.
- Organizar reuniones anualmente entre expertos y autoridades nacionales y regionales de cada subregión para reflexionar sobre los avances, problemas y futura dirección de sus esquemas de integración, incluyendo el tema de movilidad laboral.
- Organizar procesos estructurados de evaluación de las limitaciones de capacidad en materia de comercio y coordinar el intercambio de información entre donantes para responder más efectivamente a necesidades de asistencia técnica.
- Profundizar la colaboración con personal y programas de los bancos subregionales.

Ciclo de proyecto

- Preparar los Documentos de Programación Regional (RPs) en coautoría con el Departamento Regional de Operaciones correspondiente y con apoyo de representantes de SDS, el FOMIN y otros Departamentos según la necesidad.
- Continuar la práctica de preparar una estrategia para cada uno de los cuatro acuerdos subregionales principales cada cuatro años, actualizándolas con memos ejecutivos anuales que se someterán al Directorio para información.
- Preparar, cuando sea necesario, RPs temáticos cuyo análisis no se restrinja al espacio geográfico de una subregión.
- Incluir en el RP capítulos nacionales con una perspectiva regional, preparados

- en colaboración con los Departamentos Regionales de Operaciones.
- Desarrollar los componentes de Integración y Comercio relevantes en las estrategias de país, con apoyo de INT.
- Promover el enfoque regional en la preparación de proyectos nacionales, con la participación del Departamento de Integración como miembro del Comité de Préstamos.

MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO



Este capítulo propone indicadores para evaluar el logro de objetivos al implementarse la estrategia. En principio, la supervisión y evaluación de la aplicación de la estrategia puede hacerse mediante indicadores que midan productos, resultados e impacto. Mientras los primeros se relacionan más con las acciones directas del Banco, en las que éste puede tener un efecto más rápido y evidente, los últimos miden cambios en el bienestar general, al que afectan muchas otras variables con mayor grado de determinación. INT trabajará coordinadamente con OVE para desarrollar indicadores más específicos para acciones de comercio e integración propuestas por esta estrategia. Asimismo, esos departamentos, junto a SDS, desarrollarán conjuntamente otros indicadores específicos para acciones de apoyo en la creación de otros bienes públicos regionales.

Indicadores de producto: Para evaluar la acción del Banco, se proponen indicadores que demuestren el nivel de avance en los cambios sugeridos por esta estrategia. Ellos son: número y volumen de préstamos aprobados que estén relacionados con la Integración Regional, el número y volumen de préstamos aprobados al amparo de la facilidad sectorial de comercio exterior, el número de operaciones nacionales que contengan un componente o una visión regional, el número de operaciones de CT en materia de Integración Regional, el número de productos no financieros en el ámbito de Integración, el número de evaluaciones y análisis de desempeño sectorial. Para 2004 las estrategias de país contarán con una sección de integración regional. Se deberá también mejorar la forma

de contabilizar el contenido regional en operaciones financieras del Banco.

Indicadores de resultado: La evaluación de los instrumentos utilizados para el apoyo a la Integración, permitirá reorientarlos para hacer más eficiente y efectivo dicho apoyo. Estos indicadores serán los que normalmente acompañan a los instrumentos utilizados para implementar la estrategia como: las evaluaciones de proyectos relacionados con la Integración Regional (en función de los informes PPMR, PAIS y PCR); evaluaciones de OVE de los diversos procesos de programación y su implementación, con relación a su contribución a la Integración Regional.

Indicadores de impacto: Es importante contemplar que tanto el Banco como el mundo académico enfrentan dificultades para evaluar el impacto de la integración, por lo que queda un arduo trabajo por realizar en este campo. En función de la información disponible, el cálculo del efecto logrado por la estrategia al nivel de país podría incluir los indicadores que se desarrollen dentro de la iniciativa por fortalecer la efectividad del desarrollo en la actividad del Banco. Además, se podrían incluir los siguientes indicadores para evaluar los procesos de integración en general a los cuáles el Banco apoya: reducción de las barreras comerciales; composición, distribución y niveles de comercio y comercio intrarregional e interdependencia comercial; participación de economías más pequeñas; atracción de inversión extranjera; indicadores de convergencia macroeconómica.

La Estrategia será evaluada tres años después de su aprobación.



ANEXO

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. Consolidación de Mercados Regionales <p><i>Objetivo:</i> Lograr el avance en la agenda de integración a través de mayor acceso a mercados, permitiendo el incremento de las interdependencias económicas y comerciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación de costos y beneficios de la integración ● Consolidación del mercado regional con la eliminación de barreras y la formación de uniones aduaneras eficientes ● Fortalecimiento de procesos de integración de servicios financieros ● Apertura de mercados extrarregionales y mitigación de obstáculos a la integración extrarregional 	Aumento del crecimiento económico a través de mayor comercio resultante de la ampliación de mercados <p><i>Objetivo:</i> Ampliación del comercio y de la actividad económica de manera sustentable.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Elaboración de estudios de impacto de acuerdos comerciales en diferentes escenarios. ● Eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, incluyendo reducción de asimetrías en los marcos regulativos nacionales. ● Facilitar el intercambio eficiente de servicios financieros, sobretodo en intermediación financiera, seguros, valores y pensiones. ● Apoyo a las negociaciones multilaterales y a la reducción de barreras al comercio extra regional. 	Promoción del impacto positivo del comercio regional sobre el bienestar de los pobres <p><i>Objetivo:</i> Ampliar oportunidades de inclusión económica.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación de los impactos de acuerdos sobre los sectores, regiones y poblaciones menos favorecidos. ● Aumento del acceso de los pobres a los bienes y servicios del mercado regional. ● Ampliación del acceso de servicios a poblaciones marginales. ● Ampliación de oportunidades de empleo.

(continúa en la página siguiente)

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
B. Promoción de la Infraestructura Regional <i>Objetivo:</i> Reducción de las limitaciones de la infraestructura regional y nacional dificultan el avance de la integración. <ul style="list-style-type: none"> ● Ampliación de la infraestructura nacional con visión de desarrollo regional y socialmente sostenible ● Cooperación intersubregional y hemisférica para la infraestructura regional 	Ampliación de la infraestructura que permita el crecimiento del comercio <i>Objetivo:</i> Permitir que los flujos de comercio generadores de crecimiento económico no sean limitados por la infraestructura. <ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo a proyectos nacionales de infraestructura que promuevan el desarrollo dentro de un marco de integración regional. ● Apoyo a la creación de ejes de desarrollo a partir de la infraestructura regional como son el IIRSA y el PPP. 	Inversión en infraestructura en áreas de menor desarrollo <i>Objetivo:</i> Permitir que la ampliación de la infraestructura regional también pueda que beneficiar las regiones más pobres y los grupos marginados. <ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo a proyectos de infraestructura que beneficien las poblaciones marginadas. ● Promoción de ejes de desarrollo en áreas pobres.

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<p>C. Fortalecimiento Institucional integración que aceleren</p> <p><i>Objetivo:</i> Mejores instituciones y reglas, regionales y nacionales, que faciliten el avance de la integración.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Capacidad para negociación e implementación de acuerdos y para lograr una transición adecuada al libre comercio. ● Instituciones e instrumentos financieros para promover comercio ● Adecuación de sistemas aduaneros e impositivos a las necesidades del comercio e inversiones externos ● Fortalecimiento y racionalización instituciones de integración ● Coordinación de políticas macro, tributarias y sectoriales ● Recopilación, evaluación y disseminación de datos e información de comercio e integración ● Procesos de integración norte-sur 	<p>Fortalecimiento de instituciones que respalden acuerdos de acuerdos balanceados y atentos a la inclusión económica</p> <p><i>Objetivo:</i> Reglas e instituciones necesarias para acuerdos de integración viables y económicamente ventajosos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecimiento de instituciones que implementan y monitorean acuerdos y mitigan los impactos negativos de la transición al libre comercio; capacitación de negociadores; y establecimiento de buenos mecanismos de solución de disputas. ● Agencias e instrumentos de crédito para la exportación. ● Modernización de procedimientos, armonización de normas, reducción de plazos y costos de transacción, y adecuación de sistemas tributarios para mejorar la competitividad y el clima de inversión. ● Apoyo a las secretarías técnicas de los acuerdos y sus contrapartes nacionales. ● Intercambio de información y armonización de medidas de política entre los países. ● Facilitación de toma de decisiones con vista a negociación acuerdos ventajosos y viables ● Apoyo colectivo a iniciativas como el ALCA y su Programa de Cooperación Hemisférica. 	<p>Instituciones adecuadas a la negociación e implementación de el crecimiento</p> <p><i>Objetivo:</i> Marcos institucionales que permitan una integración equilibrada con beneficios para las regiones más pobres y grupos marginados.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Promoción de capacidad de negociación que tome en cuenta la equidad social y minimice los impactos negativos y establezca medidas que equilibren los efectos del comercio. ● Apoyo prioritario a las PYMES. ● Atención a reformas tributarias para que no tengan impacto negativo sobre los pobres. ● Desarrollo de instituciones de concertación social que incluyan y fortalezcan los intereses de los sectores más desfavorecidos. ● Aumentar de la estabilidad de ingresos y las oportunidades de empleo de los pobres mediante la coordinación de políticas al nivel regional. ● Promover del conocimiento para tomar decisiones que favorezcan a los pobres y sectores vulnerables. ● Promover del establecimiento de mecanismos de protección de los países y regiones más pobres.

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<p>D. Otros bienes Públicos Regionales</p> <p><i>Objetivo:</i> Maximizar la cooperación entre los países de la región para la producción de bienes públicos, independientemente de los acuerdos de integración comercial.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Códigos, reglamentos comunes o mecanismos de consulta en áreas de bienes públicos regionales como medio ambiente y salud ● Protección de la biodiversidad vía acciones regionales ● Desarrollo integrado de zonas fronterizas ● Fomento estabilidad financiera como bien público regional ● Diálogos para autoridades de alto nivel ● Otros bienes públicos regionales 	<p>Cooperación en la creación de bienes públicos regionales</p> <p><i>Objetivo:</i> Crear bienes públicos regionales en áreas que promuevan la actividad económica y que aprovechen externalidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Apoyo al establecimiento de códigos y reglas regionales que resulten en beneficios comunes. ● Cuidado de áreas naturales y ecosistemas frágiles al nivel regional para lograr crecimiento sustentable. ● Promoción de la coordinación de acciones regionales para el desarrollo socioeconómico de comunidades fronterizas. ● Mejoramiento de forma consensual de la regulación y supervisión financiera. ● Cooperación horizontal de alto nivel para promover instituciones y políticas de desarrollo económico. ● Coordinación de países receptores y donantes para bienes públicos regionales que apoyen el crecimiento económico sustentable. 	<p>Promover la cooperación regional en bienes públicos que beneficien los pobres</p> <p><i>Objetivo:</i> Actuar para que los bienes públicos regionales reduzcan la pobreza y desigualdad.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Establecimiento de códigos y reglas regionales que beneficien a los sectores más pobres y vulnerables. ● Cuidado de áreas naturales y ecosistemas frágiles al nivel regional para evitar el deterioro del capital natural de los pobres. ● Apoyo a políticas de desarrollo de fronteras en regiones deprimidas y que beneficien los pobres y los sectores excluidos. ● Protección de los ahorros y provisión de crédito, especialmente a los sectores más frágiles y ciudadanos pobres. ● Promoción de agendas que incorporen las cuestiones de combate a pobreza y desigualdades. ● Apoyo a foros de negociación, movilización de financiamientos y otros mecanismos para bienes públicos regionales que beneficien los sectores más desfavorecidos.

Página en blanco a propósito

MEDIO AMBIENTE

Este capítulo fue preparado por el equipo integrado por: Ricardo Quiroga (Jefe de equipo), David Wilk, Joseph Milewski, Silvia Ortiz, Felipe Albertani, María Eugenia Kyburz (SDS/ENV), Gil Nolet (PRE/PCY) y Luis García (Consultor), bajo la supervisión de Antonio Vives (Subgerente, SDS/PEF) y Walter Arensberg (SDS/ENV). Esta estrategia forma parte del conjunto que prepara, dentro del marco de ejecución de la Estrategia Institucional del Banco, un equipo interdepartamental de trabajo encabezado por Carlos M. Jarque, Gerente de SDS. Han brindado aportes específicos Janine Ferretti, (SDS/ENV) y el Grupo de Asesoramiento Técnico integrado por Héctor Malarín, María Claudia Perazza (EN1); Michele Lemay, Jose Rente Nascimento (EN2); Eduardo Figueroa, Fernando Bretas (EN3); Carlos Perafán, (SDS/IND); Ruben Echeverría, (SDS/RUR); Luis Fierro, (SDS/SDS); Ernesto Castagnino, (SDS/SGC); Michael Toman, Diego Rodríguez, Kari Keipi, Carlos López Ocaña, (SDS/ENV); Raul Tuazón (RE1); Daniel Shepherd (FOMIN); Robert Montgomery (PRI); Marc Dourojeanni, (COF/BR); Steven Stone, (COF/EC); Rodrigo Coloane, (COF/PN); Evan Stephen Cayetano, (COF/JA), Sergio Mora, (COF/RD); y Tamara Belt (LRN). La preparación de este documento se benefició de una amplia variedad de consultas internas y externas, incluyendo consultas directas, regionales y extrarregionales, con los gobiernos de los países prestatarios y no prestatarios, representantes de la sociedad civil, organismos multilaterales, instituciones internacionales de cooperación especializadas y ONG. Las consultas regionales se realizaron en Brasil, Ecuador, Jamaica y Panamá. En Costa Rica, la consulta se llevó a cabo como parte del proceso de consulta sobre otras estrategias prioritarias del Banco. Las consultas extrarregionales tuvieron lugar en Washington, D.C. y Francia.



INTRODUCCIÓN

El Directorio Ejecutivo aprobó las recomendaciones planteadas en el documento *Renovación del compromiso con el desarrollo: Informe del Grupo de Trabajo sobre Estrategia Institucional* (GN-2077-1), con objeto de aumentar la eficacia del Banco en la ejecución de sus mandatos institucionales. En este sentido, el 23 de enero de 2002, el Directorio aprobó el documento titulado *Revisión de las estrategias, políticas y lineamientos sectoriales* (GN-2077-15) y dispuso la preparación de un nuevo conjunto de estrategias para la consecución de los dos objetivos fundamentales de la Estrategia Institucional (*Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social y Crecimiento económico sustentable*) y para la acción en sus cuatro áreas prioritarias (*Modernización del Estado, Competitividad, Desarrollo social e Integración regional*). Además, se recomendó la preparación de una estrategia transversal de medio ambiente, a fin de internalizar cabalmente la sustentabilidad ambiental como dimensión subyacente dentro del marco de la Estrategia Institucional del Banco.

La Estrategia de Medio Ambiente que se propone se basa en más de dos decenios de experiencia del Banco y sus contribuciones a la administración del medio ambiente en la región, que comenzó formalmente en 1979 con la aprobación de la Política Ambiental. La Estrategia de Medio Ambiente estipula los principios rectores y las acciones prioritarias que el Banco promoverá por medio de sus instrumentos financieros y de otra índole. Se define los principales aspectos en que el Banco debe concentrar su atención, a saber la

governabilidad ambiental y la elaboración de políticas que definan un conjunto apropiado de incentivos para la gestión ambiental y el manejo de los recursos naturales. También se define en la estrategia los ámbitos de respaldo compatibles con el fomento de los objetivos de la Estrategia Institucional y sus aspectos prioritarios correspondientes. Además, en la estrategia se propone acciones específicas para el mejoramiento general de la gestión del Banco en relación con el medio ambiente, respecto de las actividades y los procedimientos internos del Banco, relacionados con el ciclo de programación, diseño y ejecución.

OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

La Estrategia de Medio Ambiente del Banco es un instrumento de orientación cuyo objetivo fundamental es imprimir más eficacia al respaldo que el Banco brinda a los países prestatarios de América Latina y el Caribe para que éstos alcancen sus metas de desarrollo sustentable. La estrategia facilita el diálogo del Banco con los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, en relación con sus Carteras financiera y no financiera. Los objetivos concretos de la Estrategia de Medio Ambiente son: i) la definición de un marco general de acción para el Banco, compatible con nuevos paradigmas del desarrollo y los desafíos y oportunidades del presente; ii) la aplicación de los principios de la Estrategia Institucional del Banco y la internalización completa de la sustentabilidad ambiental como una meta subyacente relacionada con sus objetivos primordiales y áreas prioritarias; y iii) la determinación de un conjunto de principios

rectores y acciones prioritarias para que la actividad y los procedimientos internos del Banco sean más eficaces.

En esta estrategia se usa el término “medio ambiente” en su sentido más amplio, que incluye el entorno material (geofísico), el entorno biológico (biótico) y el entorno humano (antrópico). Por ende, la gestión del medio ambiente también constituye un concepto amplio que abarca los recursos naturales y la calidad del entorno físico y sus interrelaciones con la sociedad y el comportamiento humano. De allí que la Estrategia de Medio Ambiente se aplique a todos los sectores de financiamiento del Banco, apuntando en cada caso a la incorporación de la dimensión ambiental que, en este sentido, se presenta con carácter transversal y no como un sector separado. Este nuevo enfoque aumentará la efectividad de la gestión del Banco en cuanto a la atención global a las metas de reducción de la pobreza y crecimiento económico sustentable.

La Estrategia de Medio Ambiente abarca a todo el Grupo del BID, es decir el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sus instrumentos de respaldo a las inversiones públicas y privadas, y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La estrategia también contribuye a la coordinación con inversiones privadas en el ámbito de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII).

Habida cuenta de los obstáculos que tiene ante sí la región para llevar a cabo un desarrollo sustentable y de la amplia variedad de problemas que debe abordarse, se justifica ampliamente la existencia de una Estrategia de Medio Ambiente que oriente y concentre el trabajo del Banco. En lo que atañe a la gestión del medio ambiente, el Banco se ha ceñido básicamente a su Política Ambiental de 1979 (GP-73-3) y a los mandatos del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco (1994). Dentro de este marco, se ha elaborado procedimientos de evaluación ambiental y social y varias estrategias sectoriales (por

ejemplo, recursos hídricos, recursos costeros, energía y reducción de la pobreza rural), así como varios documentos de guía y buenas prácticas que han respaldado la acción del Banco en materia forestal, diversidad biológica y manejo de cuencas hidrográficas, entre otros. Si bien este marco ha permitido que el Banco avance en cuanto a la administración del medio ambiente y los recursos naturales, la institución necesita un marco estratégico más focalizado e integrado que coadyuve a la medición y evaluación del trabajo para la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable, responda a los nuevos desafíos y realidades y atienda con más eficacia a las necesidades de los prestatarios.

MARCO CONCEPTUAL PARA LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia de Medio Ambiente se basa en el reconocimiento de que la calidad del medio ambiente y de la base de recursos naturales constituye el capital natural que sustenta el crecimiento económico y la competitividad en el largo plazo y son factores que ayudan a la reducción de la pobreza y el mejoramiento del bienestar social. Mediante la Estrategia de Medio Ambiente del Banco se tratará de ayudar a que los países de América Latina y el Caribe concreten, lo antes posible y de manera eficaz, su visión de un desarrollo sustentable consagrada en las reuniones cumbre y en otras reuniones de carácter mundial y regional.

El marco histórico de los principios de desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe se ha configurado conforme a la Declaración de Río y la Agenda 21, de 1992; la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, de Santa Cruz (1996); la Cumbre del Milenio, de 2000, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y más recientemente la Conferencia de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en Johannesburgo

(2002). Dentro de este marco, la mayoría de los países ha tomado medidas significativas para hacer frente a los problemas del medio ambiente y han suscrito una serie de acuerdos y protocolos internacionales, incluyendo, entre otros, la Convención sobre Diversidad Biológica y el Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología; la Declaración de Bosques; la Convención sobre Desertificación; la Convención sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. La Estrategia de Medio Ambiente del Banco será un instrumento importante en apoyar a los países de la región en el cumplimiento de estos acuerdos ambientales internacionales.

Un elemento importante para la incorporación de la dimensión ambiental en el trabajo del Banco lo constituyen los principios de la Declaración de Río y de la Agenda 21, que se reflejan cabalmente en los *mandatos del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco*. Las pautas del Octavo Aumento de Recursos relativas al medio ambiente, a las que se ciñen las operaciones del Banco, fijaron estos aspectos prioritarios en lo que al medio ambiente concierne: a) fortalecimiento del marco jurídico y normativo relativo al medio ambiente; b) fortalecimiento de las instituciones relacionadas con el medio ambiente; c) mejoramiento de la calidad ambiental de las operaciones financiadas por el Banco; d) conservación y uso eficiente de la energía en los proyectos que financia el Banco; e) mejoramiento del entorno urbano; f) administración de los recursos naturales (en todas sus formas) y protección de la diversidad biológica; g) atención efectiva a los problemas de reasentamiento; h) desarrollo de información relativa al medio ambiente; y i) respaldo a la educación y la capacitación en materias relacionadas con el medio ambiente.

La Cumbre de Johannesburgo, de 2002, reafirmó los principios de la Declaración de Río, de 1992, reconociendo al mismo tiempo la integración de los tres componentes del desarrollo sustentable —crecimiento económico, desarrollo social y protección del

medio ambiente— como tres pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente. La Cumbre también destacó la necesidad de combatir la pobreza y la importancia de la gobernabilidad, incluyendo las alianzas públicas y privadas como medio para superar los obstáculos financieros e institucionales en el combate a la pobreza y la degradación del medio ambiente. En este sentido, los procesos de participación, la potenciación local y el respeto a los valores culturales y étnicos son cada vez más importantes. En la declaración de Johannesburgo también se reitera la necesidad de alcanzar metas específicas en ámbitos críticos que afectan la salud y las condiciones de vida de millones de personas, se señalan como principio de sustentabilidad el uso de energía renovable y la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto. En la Declaración de Johannesburgo se reconoce, asimismo, la importancia del comercio internacional, y de los efectos de los subsidios y las distorsiones en los precios reales de los bienes comercializables.

Los principios de la Cumbre de Johannesburgo, así como los acuerdos de la Conferencia de Monterrey (2002) y la Cumbre del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), apuntan a un desarrollo efectivo basado en el desempeño, que supone ir más allá de las declaraciones para determinar efectivamente metas y objetivos de desarrollo mensurables en el tiempo. El BID y los otros bancos regionales de desarrollo han declarado conjuntamente su compromiso y respaldo a estos principios.

Desde la perspectiva del Banco, los mandatos del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco han constituido un sólido marco orientador de las acciones y programas para la promoción de un desarrollo sustentable, pero debe considerarse esas acciones como una etapa inicial, reconociéndose que el desarrollo de una gestión eficaz del medio ambiente constituye un proceso de larga duración y que la concre-

ción de la visión que se proclamó en la Declaración de Río, de 1992 y, recientemente, en Johannesburgo (2002) es una tarea inconclusa. Por consiguiente, la Estrategia de Medio Ambiente sirve para reordenar los

instrumentos y las acciones del Banco, a fin de imprimir mayor efectividad al respaldo que éste brinde a los países miembros prestatarios para la consecución de sus objetivos de desarrollo sustentable.



DESARROLLO DE LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La gestión eficaz del medio ambiente y los recursos naturales es un área básica del desarrollo sustentable de América Latina y el Caribe que exige mayor atención. La riqueza natural y la abundancia relativa de los diferentes ecosistemas de la región constituye el capital natural necesario para el desarrollo económico y el bienestar general de ésta. La sustentabilidad de este capital natural y de sus servicios a largo plazo dependerá, en gran medida, de la capacidad que desarrollen los diversos actores, tanto de carácter público como privado y la sociedad civil, para proteger su calidad y disponibilidad. Se halla bien documentado el hecho de que, en relación con otras regiones del planeta, la de América Latina y el Caribe se halla bien dotada de recursos naturales y atributos ambientales que, si se administran adecuadamente, constituyen las bases de la competitividad, el crecimiento económico sustentable, la reducción de la pobreza y el desarrollo social. La región sigue dependiendo intensamente de los servicios que brindan sus recursos forestales, marinos y costeros, la diversidad biológica, las tierras agrícolas y los recursos hídricos. Empero, esos servicios que son fuentes básicas y esenciales para cualquier actividad económica llamada a atender las necesidades sociales y de crecimiento económico, también son frágiles y su deterioro en la región es evidente, como se explicará más adelante.

El reconocimiento de que los recursos naturales y sus servicios ambientales son componentes clave de las ecuaciones de crecimiento económico y desarrollo social y reducción de la pobreza, queda de manifiesto por el hecho de que durante el decenio pasado los países de la región, dentro de un marco democrático, han establecido instituciones, leyes, políticas y programas para abordar explícitamente la dimensión ambiental del desarrollo. Además, se ha canalizado hacia programas concretos relacionados con el medio ambiente de la región una cantidad importante de recursos financieros, principalmente de carácter no reembolsable y préstamos de bancos multilaterales y donantes bilaterales.

Pese al interés por la gestión del medio ambiente durante los años recientes, ésta ha evolucionado dentro de un marco general de instituciones débiles y con financiación insuficiente, y se han desenvuelto de manera muy dispar. Muchas instituciones fueron establecidas en virtud de leyes que les asignan cometidos importantes, pero no tienen los recursos técnicos o financieros que necesitan para cumplir en forma debida sus mandatos básicos. En algunos casos, esas entidades tienen las asignaciones presupuestarias más bajas entre todas las reparticiones del Estado y dependen, principalmente, de donaciones internacionales. En gran medida, esos recursos donados reflejan las prioridades de los organismos donantes y pueden inducir a las instituciones beneficiarias a desviar su atención de sus responsabilidades básicas.

Uno de los grandes retos institucionales para la gestión ambiental ha sido la tendencia

a considerar al medio ambiente como un sector y no como un eje transversal, con responsabilidades compartidas en los distintos planos de la toma de decisiones políticas. Esto limita la capacidad de las instituciones ambientales, definidas ampliamente, para integrarse a los diálogos nacionales sobre política fiscal y económica y para participar de manera constructiva en los debates sobre reformas sectoriales, integración, comercio exterior y otros temas de desarrollo significativos. Además, la gestión del medio ambiente se ve afectada por factores generales que influyen en la calidad y la eficiencia de la administración pública y de la gobernabilidad en general. Esos factores son el respeto por el estado de derecho, la participación ciudadana, la transparencia y los procesos efectivos de descentralización, entre otros. Si bien es importante el reconocimiento de los avances habidos en la región con respecto al medio ambiente, especialmente en cuanto a la formación de una mayor conciencia acerca de los problemas, debe señalarse que esto es apenas el comienzo de un proceso cuya maduración requerirá muchos años.

SITUACIÓN ACTUAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES

Puede describirse el medio ambiente y los recursos naturales de América Latina y el Caribe desde el punto de vista de oportunidades y beneficios y, también, en función de los retos y los problemas que la región tiene ante sí. El conjunto de oportunidades y beneficios se analiza dentro del marco de las áreas prioritarias para el respaldo del Banco y de los nexos entre el medio ambiente y el crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza, tema que se considera en el cuarto capítulo y en el Anexo 1. En esta sección se hace hincapié en los retos y los problemas de la región, que afectan la subsistencia de millones de personas y el desempeño económico

de la región. En toda la región puede observarse tendencias ambientales negativas, que en gran medida son el resultado histórico de patrones de crecimiento que se alcanzaron, en parte, merced al consumo insostenible de recursos naturales.

La región, con una población de 523 millones de personas (2001) que crece a una tasa superior a la media mundial (1.6% frente a 1.4% durante el período 1990–2001) experimenta una presión creciente sobre sus recursos naturales¹. Los indicadores de tendencias señalan una grave degradación del medio ambiente y la depreciación del capital natural, en todas sus formas, que se manifiesta, a su vez, por medio del deterioro de la salud, mermas de la productividad y el ingreso, vulnerabilidad física y disminución de la calidad de vida. Estudios recientes del Banco Mundial acerca de la tasa de ahorro genuino en las cuentas nacionales, que incluye explícitamente el agotamiento de los recursos naturales y los perjuicios ambientales provocados por la contaminación en las Cuentas Nacionales, muestran que esas tasas son más bajas en América Latina que en cualquier otra región del mundo, con la excepción de África. Cuatro países de la región tienen tasas de ahorro genuino negativas y esto indica que la formación de capital neto, necesaria para un crecimiento económico sustentable, puede verse comprometida por el agotamiento del capital natural.

Las principales exigencias que tiene ante sí la región en lo que atañe al medio ambiente, han sido ampliamente documentadas en varias fuentes regionales². Todas señalan que,

¹ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2003. Banco Mundial.

² He aquí algunas referencias generales: PNUMA/BDRM, Base de Datos sobre Recursos Mundiales, 2000; PNUMA, Geo: Panorama del medio ambiente en América Latina y el Caribe, 2000, 2000; WRI, PNUMA, PNUD y Banco Mundial, Recursos mundiales 1998-1999: Una guía sobre el medio ambiente

si bien la región ha consagrado esfuerzos considerables a la reducción de las presiones ambientales, la acción de los gobiernos, del sector privado y de la sociedad civil no ha sido suficiente para atenuar los efectos negativos del desarrollo y rectificar el proceso de degradación del medio ambiente. Eso puede observarse en la evolución de los principales indicadores ambientales, que se describe a continuación.

Recursos forestales, suelos y diversidad biológica. La región experimenta un proceso constante de deforestación, degradación de los suelos y pérdida de diversidad biológica. Se estima que sólo en el decenio de los años noventa, la región perdió alrededor de 4.7 millones de hectáreas forestales por año, con las pérdidas más grandes en el Brasil (2.3 millones de hectáreas por año) y las tasas anuales de deforestación más altas en Nicaragua (3%) y El Salvador (4.6%)³. La destrucción de bosques y los procesos de urbanización y uso agrícola de las tierras han agravado la erosión de los suelos y la pérdida de diversidad biológica y recursos genéticos y han aumentado el número de especies en peligro de extinción. Las autoridades nacionales han respondido resueltamente a estos problemas creando instituciones y mecanismos de control y conservación de los recursos, por ejemplo la definición de áreas protegidas y corredores biológicos. Sin embargo, la administración efectiva de las áreas protegidas impone una exigencia que debe atenderse en forma prioritaria, porque esas zonas carecen de respaldo institucional, técnico y financiero.

mundial, 1998; Banco Mundial, Indicadores sobre el desarrollo mundial, 2000: Indicadores sobre el desarrollo mundial CD-ROM; WRI, Indicadores ambientales sobre temas seleccionados en América Latina y el Caribe, 2002; WRI, Earthtrends, 2002.

³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2000. Evaluación de los recursos forestales. Sitio en la red: <http://www.fao.org/forestry/fo/fra/index.jsp>

Los recursos de energía y el medio ambiente. Durante los años noventa, la demanda de combustible del transporte, la industria, el comercio y los consumidores domiciliarios de la región determinó un rápido aumento de la producción y consumo de energía, hecho que impuso cargas adicionales sobre el medio ambiente. Especial importancia tienen los efectos ambientales del consumo de combustibles fósiles por el sector del transporte, que consume más del 32% de la energía primaria y el 55% de los derivados del petróleo en la región. El transporte es el principal culpable del rápido aumento de la contaminación atmosférica en las grandes ciudades de la región (PM10, CO, NOx y SO₂) y el responsable del 36% de las emisiones de gases con efecto de invernadero. Si bien el uso de gas natural no contaminante para atender la demanda final de energía (fuera de la electricidad) ha aumentado sensiblemente en la región y el gas se ha convertido en el combustible preferido para la generación de electricidad, siguen siendo bajas las ventajas comparativas para fuentes de energía alternativas (solar, eólica y otras). Hacia fines del siglo pasado, el sector de la energía sólo aportaba alrededor del 14% de las emisiones de CO₂ de América Latina. La proporción era menor que en otras regiones debido al significativo componente de hidroelectricidad (68%) y al caudal creciente de gas natural usado en la nueva generación de turbinas a gas eficientes. En cuanto al uso de energía por los sectores de producción, aumentó el consumo de gasolina y diesel en el transporte, y de diesel en la industria, lo cual en los años noventa provocó un aumento de más de 50% de las emisiones de CO₂. En el medio rural de muchos países de la región, subsiste el uso de leña en las regiones marginales y, en esos países, es considerable el efecto de deforestación, así como contaminación dentro de los hogares, derivada de esa combustión.

Recursos hídricos. Los problemas de la disponibilidad de agua y la calidad de ésta, figuran

entre los principales motivos de preocupación, tanto desde una perspectiva social como ambiental y esto requiere la búsqueda de métodos de gestión integrada de los recursos hídricos. La región enfrenta limitaciones crecientes de suministro de agua: el 15% de la población (76 millones de personas) carece de acceso a agua potable y en el medio rural el porcentaje llega al 30%⁴. El 60% de las viviendas urbanas y rurales con conexión no tiene servicio de agua continuo. En cuanto a los servicios de eliminación de aguas residuales, menos de la mitad población está conectada a redes de alcantarillado convencionales y un tercio depende de sistemas individuales "in situ" de colección (letrinas y tanques sépticos)⁵. La eliminación de los efluentes de aguas residuales sigue siendo un problema grave en la región, donde sólo el 14% del volumen recolectado recibe tratamiento, y en América Central apenas el 4% de los efluentes municipales e industriales son tratados⁶. Se ha comprobado que los servicios deficientes de agua y saneamiento son la causa directa del deterioro de las condiciones de salud en la región y causa importante de enfermedades originadas en el medio ambiente, como las infecciones gastrointestinales, de mortalidad prematura, especialmente entre los niños de corta edad, y de pérdida de años de vida como consecuencia de las enfermedades entre la población adulta⁷. En la mayoría de los casos, el problema del agua en la región obedece a la falta de un marco jurídico, institucional y normativo adecuado, a las enormes distorsiones en los precios, y a los servicios subsidiados que benefician a los sectores más prósperos de las sociedades en detrimento de los pobres.

Recursos costeros y marinos. América Latina y el Caribe tienen vastas extensiones de costas, estuarios y otros ecosistemas costeros, así como una plataforma continental y recursos marinos que brindan amplias oportunidades para el desarrollo de sectores como turismo, acuicultura, pesca y transporte marítimo en la

región. Aunque las zonas costeras aún sustentan a 60 de las 77 ciudades más grandes de la región y a cerca del 75% de sus habitantes⁸, la productividad y la calidad de vida en muchas zonas costeras de la región han disminuido debido a las tasas aceleradas de urbanización, a conflictos de uso entre sectores y a la falta de respuestas de política adecuada. La destrucción de manglares y arrecifes coralinos, la pérdida de recursos pesqueros debido a la pesca excesiva, la contaminación costera provocada por los efluentes contaminantes y los residuos sólidos y los graves riesgos de inundación y erosión, son ejemplos del profundo impacto que ha tenido la actividad humana sin control en las zonas costeras y marinas.

Contaminación del aire en áreas urbanas. Con la rápida urbanización, los niveles de contaminación atmosférica en las grandes ciudades han crecido considerablemente la contaminación de fuentes vehiculares e industriales, a saber monóxido de carbono, partículas (incluyendo material en partículas finas—PM₁₀), ozono, óxidos de azufre, óxidos de nitrógeno, plomo y tóxicos transportados por el aire. El sector del transporte es responsable del 75% a 90% de las emisiones de CO y NOx, y de cerca del 50% de las de PM₁₀ y más de

⁴ Informe Regional sobre la Evaluación 2000 en la Región de las Américas. Agua Potable y Saneamiento: Estado actual y perspectivas. Organización Panamericana de la Salud (OPS).

⁵ Los desafíos de la seguridad hídrica en las Américas. Foro Agua para las Américas en el Siglo XXI. México, octubre 8-11, 2002 (SEMARNAT-CNA).

⁶ Alianza Mundial del Agua, Centroamérica. Grupo Consultivo del Agua. Boletín Agua-Tiempo-Clima, Volumen 1, No. 1, Julio-Agosto, 2002.

⁷ Reunión de los Ministros de Salud y del Medio Ambiente de las Américas, Ottawa, 4 y 5 de marzo de 2002 (OPS).

⁸ Indicadores ambientales sobre temas seleccionados en América Latina y el Caribe. BID/Instituto de los Recursos Mundiales, Febrero de 2002.

35% de los compuestos orgánicos volátiles (COV) en Ciudad de México, Santiago de Chile y São Paulo⁹. Son causas importantes de la contaminación originada en el transporte, un parque automotor creciente y que envejece, el uso de gasolina de baja calidad, la falta de control sobre las emisiones, la congestión de las vías de tránsito y los sistemas de transporte público deficientes. Las actividades industriales contribuyen al aumento de las emisiones de SOx y otros contaminantes, como resultado del uso constante de combustibles muy contaminantes y la falta de controles sobre las emisiones industriales. Los efectos de la contaminación del aire en la salud son significativos. Más de cien millones de personas se hallan expuestas en las ciudades de la región a niveles de contaminación del aire que superan los niveles de calidad recomendados por la OMS, y cada año mueren más de 100,000 personas por la exposición a las emisiones vehiculares¹⁰. Las infecciones respiratorias agudas constituyen la tercera causa de los fallecimientos en América Latina y más de la mitad de quienes perecen por tal motivo son niños menores de cinco años¹¹. Se estima que durante los próximos decenios, la contaminación del aire provocará un promedio de 140,000 muertes prematuras cada año¹².

Manejo deficiente de los desechos sólidos. La recolección y eliminación de los desechos sólidos constituye un grave problema en América Latina y el Caribe. En varias encuestas de opinión pública realizadas dentro del marco de proyectos del BID, el problema de desechos sólidos aparece frecuentemente como el primer problema que la población desea que se solucione. A medida que aumenta la población y la dimensión de los centros urbanos, crece la magnitud y la complejidad del problema de los desechos sólidos. Con excepción de Chile, en la mayoría de los países la cobertura de la recolección de residuos en las zonas urbanas aún está por debajo de 85%,

y en Honduras y Haití es menos de 30%. Muy pocas ciudades cuentan con vertederos sanitarios adecuados en funcionamiento y muchas todavía eliminan sus desechos de manera no controlada¹³. Vastas áreas naturales son víctima de los depósitos no controlados de residuos, que afectan a cuencas hidrográficas, cursos fluviales y zonas costeras. Los perjuicios ambientales y sociales derivados del manejo deficiente de los desechos sólidos en la región son numerosos y van desde la grave contaminación de suelos y aguas por la eliminación inadecuada, hasta los graves daños para la salud de las comunidades pobres dedicadas a la recolección informal de residuos y el reciclaje en los basurales, especialmente las mujeres y los niños, que son los más afectados por esas actividades.

La amenaza de los fenómenos naturales y la vulnerabilidad frente a éstos. Sobre la región se cierne la amenaza constante de fenómenos naturales (terremotos, inundaciones, tormentas y huracanes tropicales, sequías y aludes) que provocan graves daños económicos y en el medio ambiente. Entre 1990 y 1998, la región experimentó un total de 40,7 desastres por año, que provocaron pérdidas económicas, directas e indirectas, por

⁹ Iniciativa de Aire Limpio en Ciudades de América Latina. Informe de progreso 2001. Banco Mundial, junio de 2001.

¹⁰ Plan regional de calidad atmosférica y salud en las ciudades 2000-2009. OPS/CEPIS/99.21(AIRE), OPS, Washington, DC, 2000.

¹¹ Reunión de los Ministros de Salud y del Medio Ambiente de las Américas. Documento de antecedentes No. 2: Aire puro Ottawa, 4 y 5 de marzo de 2002 (OPS).

¹² Salud y medio ambiente, Banco Mundial, Serie No. 1 de documentos estratégicos sobre el medio ambiente. Lvovsky, K.. Octubre de 2001.

¹³ Diagnóstico de la Situación del Manejo de Residuos Sólidos Municipales en América y El Caribe. BID/PAHO, 1998.

un monto cercano a US\$20.000 millones¹⁴. Los terremotos que han asediado a la región, especialmente los originados en las placas tectónicas de la costa del Pacífico, han sido devastadores. Los huracanes que azotaron al Caribe y América Central (Gilbert, Georges, Mitch) y las inundaciones que la región padece constantemente, han provocado pérdidas de vida en gran escala, dejando a miles de personas sin hogar y causando enormes pérdidas materiales. Sólo en Honduras, el huracán Mitch provocó la muerte de casi 15.000 personas y brotes de infecciones múltiples y enfermedades de transmisión vectorial, como cólera, malaria y dengue, entre otras¹⁵. Cuando sobreviene un desastre natural, los sectores pobres de la población son los más afectados debido a sus precarias condiciones de vida y a su vulnerabilidad. Lamentablemente, la mayoría de los países aún carece de mecanismos de prevención adecuados y no existen —o no se aplican— códigos ambientales de uso y planificación racional del territorio.

El cambio climático y las amenazas para el medio ambiente global. La vulnerabilidad frente a los fenómenos vinculados con el calentamiento global, como los cambios de caudales de precipitaciones y el aumento del nivel del mar, configuran una amenaza potencial para muchos países de la región. Como se indicó en la Convención Marco sobre el Cambio Climático y en el Protocolo de Kyoto, los países industrializados emprenderán los esfuerzos iniciales para reducir las emisiones y aportar los recursos que les permitan a las naciones en vías de desarrollo superar los problemas de adaptación a esos cambios y tomar sus propias medidas de alivio. La región, por su parte, puede ayudar reduciendo la tasa de aumento del consumo de combustibles fósiles, la deforestación y la expansión de la frontera agrícola, promoviendo al mismo tiempo las fuentes de energía alternativas a fin de reducir las presiones sobre el medio ambiente. Esos

esfuerzos, empero, pueden acarrear un costo económico sustancial si no se usan de manera juiciosa los instrumentos de la cooperación internacional, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

PRINCIPALES CAUSAS DEL DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE

Puede sostenerse que la mayoría de los problemas ambientales descritos tiene su origen en actividades y conductas del ser humano que responden a un conjunto distorsionado de incentivos y señales. Históricamente, la región ha dependido de la extracción de los recursos naturales como base de una gran parte de su desarrollo económico pero, en este sentido, se ha considerado al medio ambiente y a los recursos naturales como recursos de acceso libre, sin asignar el valor económico real a la escasez y calidad de los recursos. Por consiguiente, las inversiones públicas y privadas, que a menudo se guían por consideraciones financieras y de obtención de rentas de corto plazo, han conducido a un proceso de continuo deterioro del medio ambiente, sin que se haya tomado precauciones para administrar y conservar el capital natural. La parte medular de los problemas del medio ambiente, por ende, está constituida principalmente por fallas de mercado, que distorsionan las decisiones de inversión y la asignación de los recursos, en detrimento del patrimonio natural.

En el marco de los derechos de propiedad y las externalidades, se generan fallas de mercado que afectan la calidad, la disponibilidad y la distribución de los recursos naturales en

¹⁴ El Desafío de los Desastres Naturales en América Latina y el Caribe. Plan de acción del BID. Marzo 2000. Informe Especial del BID.

¹⁵ Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. 2001. 2001 IFRC World Disaster Report. Capítulo 8.



todas sus dimensiones (agua, tierra, aire y suelo, por ejemplo). La corrección de esas imperfecciones del mercado exige una intervención pública decisiva e instrumentos de política eficaces, que recién comienzan a aparecer en los países de la región.

Puede sostenerse, asimismo, que a las fallas de mercado se suma la baja capacidad de los gobiernos para crear y sostener instituciones ambientales con credibilidad, y para dictar leyes y reglamentos que se cumplan con eficacia. Aunque mucho se ha progresado durante los pasados diez años, como antes se dijo, mucho más queda por hacerse. Debe reconocerse también que las insuficiencias políticas e institucionales de los gobiernos en el pasado en materia ambiental, no son necesariamente fruto de la falta de comprensión o información. Más bien, en la raíz de esas deficiencias suele encontrarse la interacción de fuertes intereses políticos y económicos, que fomentan políticas favorables a los intereses de quienes poseen mayor poder político y económico, en detrimento del resto de la sociedad y, particularmente, de los pobres, cuyos recursos principales se encuentran a nivel de su entorno natural. Esta situación agudiza las condiciones de pobreza y genera el ciclo de pobreza y degradación del medio ambiente que puede observarse en toda la región. Los cambios de políticas que conduzcan a un desarrollo sustentable y equitativo requerirá que se corrijan los profundos desequilibrios políticos mencionados dentro del marco de un proceso democrático fortalecido, participación efectiva de la sociedad civil y modernización del estado. Por consiguiente, debe subsanarse las fallas del mercado y de las estructuras de gobierno en un entorno de gobernabilidad que sea transparente y partici-

pativo y en el cual se configuren los modelos apropiados de instituciones e instrumentos de política. Esto, de por sí, habilitará a la región para el establecimiento de las bases de un crecimiento económico que sea sustentable desde el punto de vista del medio ambiente.

Debe reconocerse, asimismo, que la consecución de un desarrollo sustentable desde el punto de vista del medio ambiente, requiere la eliminación paulatina de subsidios que afectan negativamente el medio ambiente, en favor de un aumento cualitativo de la inversión pública en el capital humano y en el patrimonio natural. En esencia, es necesaria la incorporación de la dimensión ambiental a todas las esferas de determinación de las políticas públicas, estableciendo nexos explícitos entre aspectos ambientales y las prioridades fiscales, así como vínculos con las decisiones de desarrollo sectorial.

Finalmente, debe hacerse hincapié en que la reducción de la pobreza y el desarrollo social son determinantes clave del desempeño ambiental y que, en la mayoría de los países de la región, los vínculos entre la pobreza y el medio ambiente son notorios, habida cuenta que son los pobres los más afectados por la contaminación, los servicios básicos deficientes, la falta de seguridad de tenencia de la tierra y los bajos niveles de educación, entre otros problemas. Por consiguiente, las inversiones en capital humano y desarrollo social, sumadas a las inversiones apropiadas en el patrimonio natural, deben formar parte de la fórmula para el aumento de la productividad, los ingresos y el bienestar social. Eventualmente, esto incrementará el valor que la sociedad asigna a los bienes y servicios ambientales.



LECCIONES APRENDIDAS

Los resultados de los programas del Banco y las acciones de los países en cuanto a la gestión ambiental y el manejo de los recursos naturales, brindan varias lecciones concretas. En esta sección se examina algunas de las enseñanzas de mayor relevancia para la formulación del marco estratégico ambiental del Banco. En especial, se destacan las lecciones relacionadas con el fortalecimiento institucional y la creación de capacidad de gestión, los marcos de políticas y de incentivos, la dimensión sociocultural, el papel del sector privado, la administración del medio ambiente a escala regional y los procedimientos internos del Banco.

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL

En relación al desarrollo de la gestión ambiental, se consideran cuatro aspectos importantes que requieren una atención especial: i) las instituciones ambientales, incluidos los marcos jurídicos y normativos; ii) los procesos de participación y de incorporación de la sociedad civil; iii) la elección y uso de instrumentos de gestión; y iv) la dimensión regional ambiental, que requiere un marco de coordinación institucional entre países. En esencia, se reconoce que no puede aislarse la gestión ambiental y de los recursos naturales de los procesos nacionales de modernización del estado, que el Banco ha definido como área de atención prioritaria y que exige, entre otros aspectos, atender temas de transparencia, cumplimiento de las leyes y respeto al régimen de derecho, promover la representa-

ción democrática y desarrollar funciones públicas y privadas apropiadas en la prestación de servicios.

Respecto de las *instituciones relacionadas con el medio ambiente*, se reconoce que la existencia de un marco normativo e institucional sólido y creíble en su ejecución es fundamental. Si bien existe ya un marco institucional ambiental en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe, sus capacidades son débiles, especialmente las que tienen que ver con funciones clave, como el control de calidad ambiental, fiscalización y cumplimiento de las leyes. También se reconoce la importancia crítica de la coordinación intersectorial, es decir la incorporación de capacidades y vínculos ambientales a nivel de sectores que operan en el ámbito de otros ministerios o instituciones estatales, particularmente las de fomento productivo y de provisión de servicios. Se considera esencial también la necesidad de que exista un reconocimiento y compromiso con los temas ambientales en los niveles más altos de decisión política. Por otro lado, también cabe destacar la necesidad de avanzar en gestión ambiental a escala local, como parte de procesos de descentralización viables, de modo que las entidades subnacionales promuevan y emprendan acciones compatibles con las necesidades y aspiraciones locales. Las deficiencias de gestión de medio ambiente y de capacidad de administración local de los recursos naturales, constituyen uno de los obstáculos principales en muchos países y esto pone de relieve cuán importante es el refuerzo de las actividades en ese nivel. En cualquier caso, las lecciones de los proyectos

del Banco en cuanto al fortalecimiento institucional muestran que los programas deben respaldar procesos de reforma a largo plazo, y que la financiación del Banco debe fortalecer el desempeño de funciones claves en lugar de limitarse a costear personal y suministrar equipos. Asimismo, los esfuerzos de fortalecimiento deben guardar armonía con la capacidad de los países y fijar y alcanzar metas asequibles en el corto y mediano plazo, evitando objetivos excesivamente ambiciosos.

En cuanto a la importancia de los *procesos de participación en la gestión ambiental*, debe prestarse especial atención a la incorporación de todos los actores relevantes, particularmente de la sociedad civil en las actividades de diseño y ejecución de planes y programas. En la región prevalecen todavía los procesos de toma de decisión impuestos desde arriba, que ofrecen escasas oportunidades de participación. Una participación más activa de la sociedad civil en los procesos de gestión ambiental generalmente aumenta las posibilidades de que rindan mejor resultado las políticas ambientales y la ejecución de programas ambientales y de manejo de recursos naturales, incluidos los proyectos de manejo de áreas protegidas, conservación de la diversidad biológica y la promoción de tecnologías limpias entre las pequeñas y medianas industrias. En la región existen ya experiencias valiosas de cómo las comisiones o los consejos locales de medio ambiente de la región pueden integrar satisfactoriamente al sector público, las ONG y la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones relativas al medio ambiente.

Se ha considerado que la *educación ambiental* es un instrumento de gestión clave y, por ende, el Banco ha incluido este elemento en los programas de respaldo pertinentes. Si bien los esfuerzos en este sentido han contribuido en muchos casos a despertar la conciencia pública, las lecciones indican que es posible operar con mayor eficacia cuando se diseña

esas actividades en relación con una finalidad o meta específica, que cuando se hace sobre un principio amplio y genérico, que puede dar lugar un gasto de recursos financieros disperso y relativamente ineficaz. Estas lecciones se aplican también a inversiones de apoyo en otros instrumentos de gestión, como los sistemas de información y seguimiento ambiental, cuando éstos no están diseñados en función de una demanda real de uso y una capacidad de asimilación institucional.

En relación a la elección y aplicación de *instrumentos de gestión para la consecución de metas y estándares ambientales*, la experiencia de la región indica que las capacidades y forma de identificar, seleccionar y combinar instrumentos de gestión son decisivas para alcanzar metas y resultados con efectividad. Igualmente, o más importante, es la fijación de metas que sean realistas y viables desde los puntos de vista económico, social, financiero y político. Al presente, las principales necesidades de los países guardan relación con la creación de capacidad para la determinación de metas ambientales que sean factibles y para la determinación del tipo de instrumentos de gestión que permitan alcanzar con efectividad esas metas. Por ejemplo, muchos países han declarado áreas bajo protección ecológica, pero carecen de los instrumentos mínimos necesarios para llevar a cabo una administración eficaz. Por otro lado, aún cuando se han definido normas realistas de calidad del medio ambiente, a menudo se carece de instrumentos o de voluntad política para aplicarlas. En general, los instrumentos de comando y control (sanciones, licencias, auditoría) han predominado en la agenda medioambiental de la región, pero con resultados limitados. Los instrumentos económicos de gestión (tarifas, impuestos, incentivos tributarios, permisos comercializables, etc.) están obteniendo aceptación y más comprensión en la región, y deben considerarse como instrumentos complementarios necesarios para lograr que la gestión

ambiental sea eficaz y eficiente. Esto último redundará también en aspectos de la sustentabilidad financiera de la gestión, que es un obstáculo importante para la evolución de las instituciones relacionadas con el medio ambiente.

Desde una perspectiva institucional, también merece destacarse que las tendencias de integración económica entre los países muestran que es necesario el desarrollo y fortalecimiento de *las instituciones y los mecanismos regionales relacionados con el medio ambiente*. Los aspectos ambientales están adquiriendo suma importancia en las iniciativas de integración económica y acuerdos comerciales regionales y es necesario tratar adecuadamente los problemas de gestión ambiental a escala regional.

MARCO DE POLÍTICAS E INCENTIVOS

Una enseñanza clave es que los problemas ambientales no se resuelven sólo mediante la promulgación de leyes y la creación de instituciones, o invirtiendo en obras de mitigación o reparación, sino que son las políticas e incentivos económicos los factores que moldean fundamentalmente la conducta de las personas, las empresas y las instituciones. Como se ha dicho, la raíz de esos problemas es la falta de incentivos eficaces para la conservación del medio ambiente y el manejo de los recursos naturales. Por consiguiente, son necesarias políticas económicas que incorporen adecuadamente la dimensión ambiental, a partir de un diálogo y entendimiento efectivo entre los responsables de toma de decisiones en los ámbitos económico y ambiental. Estas consideraciones son fundamentales desde la perspectiva de la competitividad y del crecimiento económico ambientalmente sustentable, ya que el deterioro sistemático del capital natural resulta en una reducción de la productividad. Por consiguiente, se requiere que la elaboración de las políticas fiscales, económicas y sectoriales

tomen en consideración en forma sistemática los costos y beneficios ambientales y el valor económico real de los recursos naturales.

En este sentido, la experiencia de inversiones en manejo de recursos naturales muestra que, a menudo, esas inversiones no alcanzan metas sostenibles porque los países no han avanzado lo suficiente en la corrección de problemas fundamentales de políticas, que afectan, por ejemplo, los mercados de tierras, crédito, así como los subsidios agrícolas, entre otros. Igualmente, en la medida que los precios de los recursos naturales como el agua y la energía no reflejen su verdadero valor, las reformas en estos sectores pueden inducir un uso inadecuado e insostenible desde el punto de vista ambiental. Esto confirma que en los países es necesaria la promoción y la creación gradual de capacidad técnica e institucional para el diseño e implementación de instrumentos de política ambiental viables, incluidas distintas clases de instrumentos económicos adaptados a la capacidad institucional existente en la región. La experiencia de años recientes también indica que es sumamente necesario que las políticas fiscales de los países emprendan la financiación de bienes públicos ambientales, buscando mecanismos de financiamiento innovadores que sean compatibles con la disciplina fiscal y con la estabilidad macroeconómica. En algunos casos, el desafío principal puede ser el aumento de la eficiencia del gasto público y de las sinergias intersectoriales, ya que con frecuencia puede observarse una duplicación de financiamiento de proyectos y funciones entre diversos ministerios y entidades del gobierno.

DIMENSIONES SOCIALES Y CULTURALES

La calidad del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales van de la mano con el desarrollo social y, por consiguiente, esa relación está en la

base del concepto de desarrollo sustentable. Muchos programas de manejo de los recursos naturales tienen un importante componente social orientado al mejoramiento de los indicadores de salud o al fomento de la generación de ingreso y el mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores. La experiencia ha indicado que las posibilidades de que las medidas de conservación (incluyendo la conservación de la diversidad biológica) rindan buen resultado son limitadas si no se vinculan con la atención a las necesidades del entorno social y humano. Por ejemplo, los grupos indígenas han demostrado de qué manera su cultura, sus conocimientos tradicionales y sus derechos ancestrales guardan relación con la sustentabilidad de los recursos naturales de los cuales dependen. Además, la potenciación de las pequeñas comunidades rurales y los pequeños agricultores aumenta las posibilidades de sustentabilidad cuando participan activamente en los procesos y perciben los beneficios de la conservación y el desarrollo. Finalmente, se ha constatado que la mujer tiene un papel esencial en los programas de desarrollo urbano y rural, garantizando la participación de la comunidad y el compromiso con el medio ambiente en el largo plazo.

Se ha comprobado también que la dimensión social y cultural es esencial en proyectos focalizados geográficamente, tanto a nivel rural como urbano. Así por ejemplo, mediante la promoción de proyectos en el contexto de cuencas hidrográficas, bajo un concepto integrado y con amplia inclusión social, las comunidades logran mejorar su medio ambiente en forma sustentable. Estos programas han demostrado también que los aspectos relacionados con el género y el papel de la mujer en la gestión y la conservación de los recursos naturales son esenciales para la sustentabilidad en el largo plazo. La importancia de la inclusión social también se ha puesto a prueba en medios urbanos, donde la participación local, la conciencia de la comunidad la participación de la mujer y la

integración de los valores culturales han sido elementos clave en los programas de renovación urbana y mejoramiento de la calidad del medio ambiente.

PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)

Las inversiones privadas, incluidas las de ONG, cumplen un papel de creciente importancia en las economías de los países y, por tal motivo, es esencial que el sector privado internalice los costos ambientales de sus acciones como parte de un proceso eficiente de toma de decisiones. Además, la experiencia también muestra que la conservación del medio ambiente y el manejo de los recursos naturales pueden ser un buen negocio y que el impulso de la iniciativa y las inversiones privadas puede contribuir a la valorización y la protección ambiental. El papel del sector privado y de las ONG ha resultado fundamental y efectivo en aspectos como los siguientes: i) mercados ambientales asociados con la producción agrícola; ii) mercados para servicios ambientales asociados con silvicultura, diversidad biológica, energía renovable, iii) ecoturismo, como una actividad importante y promisorio vinculada directamente con la valoración de los recursos naturales y los atributos ambientales; iv) concesiones para la participación privada de componentes ambientales (zonas protegidas, tratamiento de aguas residuales); y v) inversiones en descontaminación industrial, manejo integrado de desechos sólidos y procesos de producción limpia. Como parte de los procesos de gestión ambiental, es importante fortalecer esos aspectos positivos de la iniciativa privada, el desarrollo de empresas y las actividades de las ONG, incluyendo acciones que forman capacidad en asociaciones, cámaras de comercio y otros grupos de interesados que pueden imprimir mayor eficacia en la gestión ambiental. Un aspecto clave para facilitar la

participación privada en iniciativas ambientalmente sustentables es la promoción de normas claras, mecanismos de transparencia y de definición de responsabilidades. Cualquier mejora sobre el desempeño ambiental del sector privado dependerá de la forma en que se trate estos factores.

EFICACIA DE LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS DEL BANCO

Preparación y diseño. El proceso de revisión ambiental ha evolucionado en el Banco desde fines de los años ochenta, cuando se adoptó un criterio responsable y cauteloso en cuanto a velar por la calidad ambiental en la selección y diseño de sus operaciones. Las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) que se exige para los proyectos, y en particular para aquellos proyectos complejos con fuertes implicaciones ambientales, incluyen la evaluación de diseños alternativos, la definición de los impactos negativos ambientales y la determinación de medidas adecuadas de protección ambiental, previo a los procesos de revisión y aprobación interna. Es necesario que se trabaje adicionalmente en incorporar los aspectos ambientales a nivel de operaciones de política o programas amplios de desarrollo regional, usando metodologías como la evaluación ambiental estratégica (EAE), que permite encarar y anticipar desde el comienzo aspectos sociales y ambientales. El uso apropiado de las EAE, junto con evaluaciones idóneas de impacto ambiental, son necesarios para la preparación y análisis de proyectos grandes de infraestructura, en virtud de la complejidad de estas operaciones, sus efectos indirectos, la necesidad de establecer un diálogo constructivo con los afectados, las potenciales relaciones de tipo binacional o regional, la existencia, en muchos casos, de un marco institucional fragmentado y de las limitaciones de recursos financieros. Debe prestarse especial atención a los mecanismos de colaboración dentro del Banco, para el res-

paldo a los equipos encargados del diseño y el seguimiento de esos proyectos. La colaboración activa entre los departamentos, las Representaciones y las divisiones centrales del Banco puede ayudar a hacer frente a los impactos directos e indirectos de operaciones complejas, tanto públicas como privadas, y a mejorar en general la sustentabilidad ambiental, social y económica de las zonas de influencia de los proyectos. Se desprenden varias lecciones de este proceso, que incluyen:

- La importancia de la incorporación de la dimensión social a la evaluación de los efectos de los proyectos, que se refleja en la composición del Comité de Medio Ambiente e Impacto Social (CESI). La inclusión de la dimensión social y ambiental en las operaciones también permite que se genere un valor agregado a las operaciones del Banco desde su concepción.
- La necesidad de que los equipos de proyecto den cuenta o se hagan responsables respecto a requisitos y obligaciones ambientales y sociales, en un marco riguroso de revisión ambiental y social que asegure la alta calidad de las operaciones.
- La importancia de que en los equipos de proyecto y en las divisiones con responsabilidad operativa haya profesionales competentes y capacitados, que aprovechen las oportunidades ambientales y minimicen los problemas sociales y ambientales desde la fase de programación, y pasando por el diseño y ejecución de las operaciones.
- La necesidad de facilitar el trabajo de los equipos de proyecto mediante la actualización de pautas técnicas, procedimientos e instrumentos de buenas prácticas.
- La importancia del establecimiento de un diálogo constructivo con las comunidades que serán afectadas por una operación, o que se beneficiarán de ésta, y con la sociedad civil en general. Gracias a ese diálogo puede informarse a la población,

dialogar con ella y analizar la importancia de los efectos a la luz de los valores locales, fijarse prioridades que reflejen necesidades concretas e incorporar al diseño de la operación las dimensiones cultural y de género.

Ejecución y seguimiento. La calidad de las operaciones, a nivel de su implementación por los organismos ejecutores en los países prestatarios sigue siendo un área que merece atención especial. Varios estudios del Banco confirman que el tratamiento ambiental de las operaciones es variable en cuanto a la calidad de su ejecución, lo cual merece una evaluación apropiada. Durante la ejecución de los proyectos se corre el riesgo de que las obligaciones contractuales relacionadas con el medio ambiente no se cumplan, sea por razones internas —falta de capacitación o de recursos— o externas, como la existencia de un entorno social y político dificultoso. La capacidad del Banco para detectar un problema ambiental en una operación en marcha y abordarlo, también depende del vigor de la capacidad local, incluida la función de las Representaciones del Banco. Por consiguiente, debe reforzarse los mecanismos que aseguren la calidad ambiental y un desempeño eficaz durante la ejecución de los proyectos. Algunas experiencias han demostrado que la supervisión ambiental, sumada a la vigilancia local y a la participación de la sociedad civil, puede facilitar y hacer más efectivo el trabajo de las Representaciones del Banco. Estos son aspectos que pueden preverse como parte de la financiación en los préstamos.

Inversiones del sector privado. Por su naturaleza, los proyectos del sector privado que financia el Banco plantean exigencias distintas a los del sector público. Por ejemplo, en los proyectos del Banco con el sector privado no se da el caso de que las responsabilidades de supervisión en la ejecución de los proyectos se asignan a las oficinas de país, ya que el

diseño, ejecución y supervisión de las operaciones con el sector privado están a cargo del mismo equipo de PRI, establecido en la Sede. Asimismo, puede suscitarse otro tipo de retos derivados de la ausencia de una separación nítida entre las obligaciones del sector privado y de los gobiernos, o dificultades creadas por obligaciones previas, o respecto al manejo de pasivos ambientales pre-existentes, o en la mitigación de impactos indirectos de una inversión que conlleve responsabilidades compartidas. La frecuente ausencia de normas ambientales claras o de la aplicación estricta de éstas, también puede crear dificultades al sector privado. En este sentido, además de los actuales esfuerzos de PRI para asegurar que a los documentos legales de los préstamos se agregue cláusulas apropiadas de salvaguardia y salud ambiental, debe llevarse a cabo un esfuerzo coordinado con los departamentos regionales para respaldar a los países a fin de que desarrollen y refuercen sus capacidades, de manera que puedan hacer frente a los problemas bajo cualquier fuente de financiamiento.

ALCANCE DE LA RESPUESTA Y EL PAPEL DEL BANCO DURANTE EL DECENIO PASADO

La temática del medio ambiente adquirió reconocimiento explícito en el Banco hace más de veinte años al adoptarse, en 1979, la Política Ambiental que impuso la obligación de proteger la calidad del medio ambiente en las operaciones del Banco. A partir de 1990, el Banco adoptó procedimientos formales para las cuestiones ambientales, a fin de atender a las demandas de los países y fortalecer la ejecución de sus operaciones. A continuación, con el impulso de los mandatos del Octavo Aumento de Reposición (1994), la cartera ambiental del Banco aumentó, durante el decenio, a US\$964 millones por año y llegó a representar alrededor del 15% de las operaciones del Banco durante el decenio. El

inventario de nuevos proyectos del Banco en la actualidad refleja la mayor variedad y alcance de los aspectos ambientales abordados, ya que trata de incluir los proyectos de gestión de los recursos naturales y calidad ambiental de una forma más coherente e integrada.

Las actividades del Banco relacionadas con el medio ambiente, se han concentrado en tres aspectos, a saber: i) el control de la calidad ambiental de sus operaciones, mediante procesos de revisión internos; ii) la financiación de operaciones focalizadas en el medio ambiente; y iii) el desarrollo de productos no financieros que respalden la capacidad de los países para tratar los problemas del medio ambiente, por medio de cooperación técnica y estudios, formación de capacidad y diálogos sobre políticas, entre otros. En el documento del Banco titulado *Frente al Desafío del Desarrollo Sostenible. El BID y el Medio Ambiente, 1992-2002*, puede encontrarse un informe pormenorizado sobre los préstamos y operaciones de otra índole para atender a las necesidades ambientales de la región.

Control de la calidad ambiental en las operaciones del Banco. El Banco ha establecido un proceso interno de evaluación ambiental que se aplica a todos sus programas y operaciones. Este proceso asegura que se considere la viabilidad social y ambiental de todas las operaciones durante su diseño y ejecución. Mediante sus procedimientos de supervisión, el Banco ha procurado internalizar la dimensión ambiental en sus operaciones y asegurar la viabilidad ambiental de cada una de éstas. Además, el Banco asegura la observancia de sus propias políticas en materias de reasentamientos, derechos de los grupos indígenas, la mujer en el desarrollo y salud pública.

Operaciones dirigidas al medio ambiente. Las operaciones del Banco relacionadas con el medio ambiente se han canalizado hacia distintos ámbitos prioritarios, en respuesta a las solicitudes de los países prestatarios. Si bien

una porción importante de los préstamos para el medio ambiente se canalizó hacia los proyectos de agua potable y saneamiento (el 57%, aproximadamente, durante los pasados diez años), la cartera de proyectos se diversificó en años recientes a fin de dar cabida a aspectos de desarrollo más amplios, como la gestión de cuencas hidrográficas, el desarrollo regional sustentable, la energía sostenible, manejo de áreas protegidas, diversidad biológica y en general la administración de los recursos naturales. A lo largo del decenio pasado, los préstamos para fortalecimiento institucional, gestión ambiental, control de la contaminación y desarrollo rural también han ocupado un lugar importante en la cartera, al tiempo que se brinda creciente atención a aspectos nuevos como el ecoturismo, el manejo de los recursos marino costeros y la prevención y mitigación de desastres.

Cooperación técnica y productos no financieros. Además del respaldo brindado mediante su cartera de préstamos, el Banco ha apoyado diversas iniciativas ambientales y la gestión de los recursos naturales por medio de sus numerosas operaciones de cooperación técnica (CT) financiadas con recursos no reembolsables de su Fondo para Operaciones Especiales (FOE) o de fondos fiduciarios de donantes. El monto de recursos de CT para iniciativas relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales durante los pasados diez años (1992-2001) ascendió a casi US\$200 millones. Sólo en 2000, el Banco financió 67 operaciones de cooperación técnica relacionadas con el medio ambiente, por un monto cercano a US\$30 millones, que constituyeron el 45% de las operaciones de CT financiadas ese año por el Banco.

Financiación para el sector privado en relación con el medio ambiente. Como parte de su estrategia para el sector privado en relación con aspectos ambientales (2000), el Banco ha financiado por medio del FOMIN programas de respaldo a iniciativas ambientales (por

ejemplo certificación ISO 14001), así como la creación de fondos de inversiones para la adopción de procesos de producción limpia, servicios ambientales y usos sustentables de fuentes de energía renovable. Esos programas apuntan, principalmente, a las pequeñas y medianas empresas que generan el mayor número de empleos en la industria y el comercio de la región. Además del FOMIN, el Departamento del Sector Privado (PRI) del Banco ha creado para sus operaciones mecanismos de gestión y supervisión ambiental, social, incorporando aspectos que velan por la salud y la seguridad física. PRI ha incrementado especialistas ambientales en su personal, y ha preparado pautas para los prestatarios y el personal, ofreciendo instrucción, asegurando la mitigación de riesgos y efectos y promoviendo la adopción de medidas favorables para el medio ambiente en el marco de las inversiones privadas. El PRI también ha financiado directamente proyectos particulares de suministro de agua y tratamiento de

aguas residuales, energía renovable y de generación, transmisión y distribución eficientes de energía.

Avances en cuestiones sociales e indígenas. El Banco ha progresado considerablemente en la consideración de los problemas de los grupos indígenas, reconociendo la necesidad de que éstos conserven sus valores socioculturales y sus derechos ancestrales sobre sus tierras y sus recursos naturales. Un número creciente de operaciones se concentra en las necesidades de esos grupos y se ha creado metodologías específicas para incorporar las dimensiones socioculturales y los conocimientos tradicionales de las comunidades indígenas a lo largo de las etapas de preparación, diseño y ejecución de los proyectos. Las comunidades y regiones que se han beneficiado de estas intervenciones incluyen el Darién, en Panamá, las comunidades garífuna y miskito en Honduras, y las comunidades andinas del Ecuador.



ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO

En esta sección se establece los principios rectores y las áreas prioritarias de acción que el Banco promoverá o respaldará por medio de instrumentos financieros y no financieros, conforme al inventario de las operaciones acordadas con cada país miembro prestatario. En particular, se fija aquí el marco general dentro del cual el Banco fomentará la agenda integral para el medio ambiente bajo un esquema transversal que, sin tener carácter prescriptivo, brindará una orientación para llevar adelante, en forma flexible, las acciones que se definan como pertinentes en el contexto de cada país. En el quinto capítulo de este documento, se presenta las acciones prioritarias concretas que guardan relación con el trabajo interno y los procedimientos del Banco.

En esta estrategia se define, desde una perspectiva ambiental, dos ámbitos fundamentales que de una manera transversal contribuirán a hacer frente a los problemas ambientales en la región. Son ellos la gobernabilidad ambiental y el marco integrado de políticas para el desarrollo de incentivos apropiados para la gestión ambiental.

La *gobernabilidad ambiental* es un elemento fundamental para la creación de las condiciones adecuadas para la gestión ambiental. En su definición más amplia, la “gobernabilidad ambiental” es el proceso que vincula y armoniza políticas, instituciones, procedimientos, instrumentos e información, a fin de que una amplia variedad de actores (sectores público y privado, ONG y comunidades locales) puedan tomar decisiones fundamentales, administrar conflictos, buscar puntos de consenso y rendir cuentas de sus actos. Se basa en

la determinación de obligaciones públicas y privadas claras, el respeto y la observancia de la ley y la potenciación local.

El marco integrado de políticas para el desarrollo de incentivos apropiados para la gestión ambiental ubica las acciones ambientales en una verdadera dimensión transectorial en todas las esferas de toma de decisiones sobre políticas, especialmente las que sean decisivas para la puesta en práctica de la agenda para las cuatro áreas prioritarias de la Estrategia Institucional del Banco (vale decir, modernización del estado, competitividad, desarrollo social e integración económica).

Además de ceñirse a estos principios, el Banco se adherirá a estos importantes procesos básicos: i) *Consecución de calidad en los programas y proyectos*, reafirmando el compromiso del Banco con la efectividad y la calidad general de su cartera de proyectos, ii) *Transparencia, información y difusión*, reflejando un principio que reconoce la importancia de que todos los actores estén informados o posean acceso fácil a los procesos en que influyan o que les afecten, de manera directa o indirecta, iii) *Coordinación interinstitucional*, reconociendo que el Banco es uno entre numerosos actores que respaldan las iniciativas de los países, lo que hace necesaria la mancomunidad de esfuerzos y la creación de sinergias, a fin de alcanzar objetivos de desarrollo efectivos, iv) *Adaptación a las realidades propias de cada país*, reconociendo que cada país es único y que los modelos de gestión ambiental que se adopten, deben ser compatibles con estrategias de desarrollo que reflejen las realidades locales, nacionales y regionales, acordándose

prioridad a las iniciativas nacionales de reducción de la pobreza.

Al fijarse las prioridades del Banco para el respaldo a un país determinado, deberá tomarse en cuenta específicamente la Estrategia Institucional del Banco, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y las Estrategias de País del Banco.

La Estrategia Institucional del Banco. La naturaleza y el alcance del respaldo a los países prestatarios en lo que atañe al medio ambiente, debe guiarse por los ámbitos prioritarios definidos en la Estrategia Institucional del Banco, en especial la necesidad de reducir la pobreza y promover el crecimiento económico sustentable. La dimensión ambiental se incluye horizontalmente en la ejecución de la Estrategia Institucional merced al establecimiento de nexos concretos para las cuatro áreas prioritarias. Por consiguiente, el marco para la fijación de prioridades establecido en la Estrategia de Medio Ambiente, esencialmente abarca a toda la institución y puede aplicarse a cualquier sector. En el Anexo 1 se resume la forma en que la Estrategia de Medio Ambiente, merced a esos nexos, se vincula con los objetivos fundamentales de la reducción de la pobreza y el crecimiento económico sustentable.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los ODM fueron adoptados por los 189 miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración del Milenio, de 2000. En la declaración se consigna las principales exigencias que tiene ante sí la humanidad, definiendo respuestas y medidas concretas para alcanzar resultados a la luz de los compromisos en materia de desarrollo. Los ODM se dividen en ocho categorías, cada una con sus propios objetivos, metas e indicadores, y tres de esas categorías se refieren a aspectos ambientales. En el contexto de las Estrategias de País del Banco, se evaluará y estudiará los medios para respaldarlos a fin de

que cumplan sus compromisos concernientes a los ODM. En ese sentido, se hará referencias a la forma como cada país está avanzando en el logro de los ODM en las tres categorías en las que se especifican indicadores ambientales: i) revertir la pérdida y degradación de los recursos naturales, para los cuales se especifican indicadores de cobertura forestal, protección de la biodiversidad, eficiencia energética y reducción en las emisiones de CO₂; ii) mejorar el acceso a fuentes de agua limpia y segura, con metas específicas para reducir en la mitad hasta 2015 la proporción de gente sin acceso a fuentes seguras de agua potable; y iii) mejorar las condiciones de vida de poblaciones en áreas marginales, con metas e indicadores de mejores condiciones de vida en tugurios urbanos, condiciones sanitarias mejoradas y mayor acceso a la seguridad de tenencia de tierras.

Las Estrategias de País del Banco. El instrumento de programación clave, según el cual el Banco establece un diálogo con cada país y conviene formalmente en cada caso un inventario concreto de proyectos, es la Estrategia de País, cuyos lineamientos fueron aprobados en fecha reciente por el Directorio Ejecutivo (GN-2020-6). En esta fase debe incorporarse apropiadamente la dimensión transversal del medio ambiente, procurando lograr la coherencia estratégica entre diversos sectores y la definición de las prioridades de acción correctas. Esa fijación de prioridades debe hacerse dentro del marco de estudios específicos y de evaluaciones a escalas local, nacional y regional, para delinear estratégicamente el marco del respaldo que el Banco brindará a cada país en materia de medio ambiente. En las Estrategias de País se deben tomar en cuenta la Estrategia Institucional del Banco y los ODM, así como la importancia de apoyar a los países a cumplir con los acuerdos ambientales internacionales de los cuales son signatarios.

Habida cuenta del estado de desarrollo institucional y los problemas ambientales que

enfrenta la región, así como la ventaja comparativa del Banco en cuanto al apoyo que puede brindar a los países, se recomienda que el Banco concentre su atención en desarrollar los marcos de gobernabilidad ambiental, en un sentido amplio, así como los marcos de políticas que generen los incentivos apropiados para fortalecer la gestión ambiental, estableciendo vínculos concretos con las cuatro áreas prioritarias de la Estrategia Institucional del Banco, como se describe a continuación.

MEDIO AMBIENTE Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

La gobernabilidad ambiental, tal como se plantea en esta estrategia, es totalmente compatible con los principios de la *Estrategia para la modernización del estado*. Las acciones que en ésta se proponen son: establecimiento de capacidades institucionales, marcos jurídicos y normativos y sistemas de justicia adecuados; promoción de democracias representativas; descentralización del poder político, democratización de los gobiernos subnacionales y refuerzo de la capacidad administrativa local; creación de órganos adecuados de supervisión e inspección para asegurar la transparencia en la administración pública; fomento de la participación de la sociedad civil en el diseño y aplicación de las políticas públicas; y aprovechamiento de los sistemas de información que promueven la conectividad entre los diversos actores, así como la transparencia. Esas acciones son congruentes con las necesidades y las limitaciones consignadas en el diagnóstico general y en las lecciones aprendidas para la Estrategia de Medio Ambiente.

En lo que atañe a la gobernabilidad ambiental, por medio de los programas del Banco se procurará la creación y consolidación de un marco para la gestión ambiental que sea transparente, participativo y conducente a la determinación de las prioridades

correctas para el aprovechamiento sustentable del capital natural y la calidad del medio ambiente. En este sentido, se recomienda la concentración de acciones en tres aspectos, a saber: a) *fortalecimiento de las instituciones y participación de la sociedad civil*; b) *fortalecimiento de los marcos normativos*; y c) *desarrollo de instrumentos adecuados para la gestión ambiental*.

Fortalecimiento de las instituciones y participación de la sociedad civil. Debe prestarse atención especial a: i) el fortalecimiento de la capacidad de los países para cumplir funciones institucionales clave y para buscar los medios que aseguren la sustentabilidad técnica y financiera de las instituciones con responsabilidad ambiental, incluyendo la búsqueda de oportunidades de generación propia de recursos financieros para la gestión ambiental; ii) el refuerzo de los procesos locales para la administración del medio ambiente en distintos niveles (municipal, cuencas hidrográficas, comunidades indígenas); y iii) desarrollo de mecanismos que potencien la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, incluido el uso de instrumentos de educación ambiental a fin de modificar las conductas individuales y colectivas a favor del medio ambiente.

Refuerzo de los marcos normativos. Un aspecto clave para el respaldo del Banco debe ser el refuerzo de los gobiernos centrales y locales a fin de que cumplan de manera transparente y fidedigna, funciones normativas y reguladoras, con énfasis en el control y seguimiento, la supervisión, la observancia y la resolución de conflictos. Se prestará atención especial a las organizaciones locales que tienen un papel directo y preponderante en la administración de los recursos naturales, reconociendo que las entidades y los gobiernos subnacionales, tanto urbanos como rurales, perciben los problemas de primera mano y pueden tomar acciones concretas al respecto. Además, debe reforzarse los mecanismos de seguimiento de procesos,

incluyendo el papel que puedan asumir las universidades y centros académicos, cámaras de comercio, centros de producción limpia, ONG y otros en los ámbitos donde éstos posean ventajas comparativas para la promoción de una gestión ambiental apropiada.

Desarrollo de instrumentos efectivos para la gestión ambiental. El diagnóstico muestra que el principal obstáculo con que tropieza la gestión ambiental en muchos países, es la falta de instrumentos de gestión apropiados para alcanzar con eficacia las metas y los objetivos trazados. En este sentido, se atenderá especialmente a la necesidad de incorporar la educación y la concienciación sobre el medio ambiente a los programas de desarrollo social. Otros instrumentos importantes que debe reforzarse o crearse son los sistemas de información sobre el medio ambiente y los recursos naturales; la planificación del uso de la tierra con especial énfasis en la prevención de la vulnerabilidad física, y un conjunto de instrumentos que combinen el comando y control con instrumentos económicos basados en el funcionamiento de mercados. Al respecto, es esencial que el Banco pueda respaldar a los países en desarrollar capacidades de adopción e implementación de distintas clases de instrumentos, sobre la base de metas y objetivos concretos, asociados con indicadores claros de resultados.

MEDIO AMBIENTE Y COMPETITIVIDAD

En la *Estrategia de Competitividad* del Banco, se indica que los aumentos de la competitividad y de la productividad deben ser los principales impulsores del crecimiento económico, que sólo será sustentable si lleva a la conservación y enriquecimiento de la base de recursos naturales. Las dimensiones de calidad y disponibilidad de la base de recursos naturales son elementos clave de las condiciones necesarias para alcanzar tasas de crecimiento económico sustentable y mayores

niveles de competitividad, pues esta base constituye una forma de capital (capital natural) que complementa el patrimonio humano y los capitales financiero y físico. En esta sección se define tres aspectos que, desde el punto de vista del medio ambiente, son fundamentales para fomentar la competitividad: a) *incremento del valor productivo de los recursos naturales y de su función y sus servicios ambientales*; b) *facilitación de las inversiones y el desarrollo del mercado y promoción de la participación del sector privado en actividades relacionadas con el medio ambiente*; y c) *aprovechamiento de los mercados ambientales mundiales y regionales*.

Incremento del valor productivo de los recursos naturales y de su función y servicios ambientales. Se reforzará la competitividad de los países en el largo plazo mediante acciones que preserven la capacidad productiva de los recursos naturales y aseguren su sustentabilidad. En este sentido, las acciones prioritarias congruentes con la competitividad, desde una perspectiva ambiental, son: i) generación de ingresos y desarrollo de economías rurales basadas en el aprovechamiento sustentable y eficiente de sus recursos naturales y cuencas hidrográficas, incluyendo la silvicultura, el desarrollo forestal y el manejo de áreas protegidas; ii) desarrollo de un turismo viable desde el punto de vista ecológico, capitalizando los atributos ambientales que lo hagan más atractivo y valioso económicamente; iii) aprovechamiento racional de los recursos hídricos superficiales y subterráneos; iv) aprovechamiento racional de los recursos costeros y marinos; v) gestión financieramente viable de áreas protegidas, protección de la diversidad biológica e investigación y desarrollo biogenéticos, garantizando beneficios y derechos de patente a las comunidades indígenas locales; y vi) ordenamiento territorial ambiental, tomando en cuenta la administración y conservación de áreas verdes, espacios recreativos, el patrimonio cultural e histórico y la reducción de la vulnerabilidad física.

Facilitación de las inversiones y el desarrollo del mercado. Al presente, varios sectores productivos (públicos y privados), especialmente en el ramo de la exportación, pueden hallarse en desventaja relativa en los mercados mundiales porque carecen de acceso a mecanismos auxiliares e informativos o de normas y procedimientos claros respecto a aspectos ambientales, lo cual limita su acceso a los mercados extranjeros de varios productos. El Banco, también conforme a las actividades relacionadas con la gobernabilidad ambiental, puede contribuir al desarrollo de instrumentos y procesos que faciliten el desarrollo empresarial y la inversión privada relacionadas bienes y servicios ambientales, ecoturismo, mecanismos de licencias y certificación y la difusión de la información pertinente sobre mercados.

La participación del sector privado en el área ambiental encierra un potencial que debe capitalizarse. Esto se aplica a distintos aspectos de gestión, incluyendo concesiones, contratos de servicios y alianzas pública-privadas, por ejemplo para la prestación de servicios públicos de agua y saneamiento, el manejo integral de los desechos sólidos, la administración de áreas protegidas, ecoturismo, y la gestión forestal, entre otros. Además, desde una perspectiva ambiental, las pequeñas y medianas empresas tienen una amplia oportunidad para mejorar su competitividad y, al mismo tiempo, contribuir al mejoramiento de las condiciones ambientales y sanitarias, adoptando, por ejemplo, procesos de producción más limpia que reducen los costos de producción gracias al uso más eficiente del agua, la energía y otros insumos. Este campo de acción es complementario con iniciativas como i) el establecimiento de sistemas de certificación, acreditación y auditorías e incentivos regionales; ii) el respaldo a la difusión y aplicación de las normas ISO 14000; y iii) el respaldo al sector empresarial para que se atenga a las exigencias de la agenda de la Organización Mundial del Comercio con respecto al medio ambiente. Las líneas de acción del FOMIN

apuntan hacia esa dirección y el Banco puede capitalizar las lecciones aprendidas y los casos satisfactorios a fin de respaldar una participación mayor y más eficaz del sector privado.

Mercados ambientales mundiales y regionales. Las dimensiones mundial y regional de las políticas ambientales reciben una atención creciente y los países de la región deben prepararse para hacer frente a las nuevas exigencias y aprovechar las nuevas oportunidades que esto representa en cuanto a capitalizar las oportunidades regionales y mundiales. Por ejemplo, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) es un dispositivo flexible para alcanzar las metas de reducción de las emisiones de gases con efecto de invernadero en los países industrializados, fijadas en el Protocolo de Kyoto. El MDL permitirá la realización de actividades para la reducción del carbono y la promoción de un uso creciente de fuentes de energía alternativas. La región posee algunas ventajas comparativas para la participación en esos procesos regionales y mundiales y el Banco puede brindar respaldo para el diseño y la elaboración de instrumentos específicos de políticas, además de apoyo a la creación de capacidades en los países. Como se describe más adelante en la sección dedicada a las prioridades relativas al medio ambiente y la integración regional, en esta estrategia se vincula la aplicación de esos mecanismos con acciones concretas en un marco regional, por ejemplo el manejo de cuencas hidrográficas, la reducción de la vulnerabilidad en zonas fronterizas, la ordenación de ríos y acuíferos, la protección de la diversidad biológica en corredores regionales, la administración de los recursos forestales y el desarrollo de fuentes de energía más limpias.

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOCIAL

La degradación del medio ambiente afecta principalmente a los pobres, tanto en el

medio urbano como en el rural y, por ende, la atención a los vínculos entre la gestión del medio ambiente y el desarrollo social reviste suma importancia. Por medio de esos vínculos, la gestión ambiental y la administración de los recursos naturales puede coadyuvar a la reducción de las condiciones de pobreza y al mejoramiento de las condiciones generales de vida, reconociendo que las inversiones en la mejora del medio ambiente y los recursos naturales son fuentes de creación de empleo, ingresos sustentables y mejores condiciones de vida. Desde una perspectiva ambiental, la Estrategia propone atención prioritaria a los siguientes aspectos del desarrollo social: a) salud y medio ambiente; b) desarrollo rural; c) grupos indígenas, comunidades tradicionales y género; y d) vulnerabilidad material frente a los desastres naturales y los riesgos ambientales.

Salud y medio ambiente. La contaminación atmosférica y del agua, la eliminación insalubre de desechos sólidos y la contaminación de los suelos y los alimentos, son grandes fuentes de enfermedades, aumento de las tasas de mortalidad y deterioro de las condiciones de vida de millones de habitantes de las ciudades y el medio rural. En este sentido, debe acordarse prioridad especial a la consideración de esos problemas mediante la reducción de sus causas en el medio ambiente. Coinciden con esta prioridad los programas conducentes a la creación de entornos urbanos y rurales limpios, seguros y saludables, mediante acciones que mejoren el acceso a los servicios básicos y la cobertura de éstos, en especial los de agua y saneamiento, y los programas que reducen en general la contaminación de la atmósfera, el agua y los suelos. Asimismo, para el Banco reviste una importancia creciente la atención de una manera más integrada a los problemas del desarrollo urbano conforme al concepto de ciudades habitables, que incluye un sistema de transporte colectivo viable, usos de la tierra ecológicamente viables, programas de espacios abiertos, preservación histórica y

mejoramiento de los centros urbanos, entre otras cosas.

Desarrollo rural y recursos naturales. El desarrollo rural sustentable y el manejo de los recursos naturales son caras de la misma moneda y es en las áreas rurales donde se plantean las necesidades más grandes de desarrollo social. Por consiguiente, los programas del Banco deben responder a los retos y las oportunidades del desarrollo rural de una manera que mejore los niveles y las condiciones de vida de las comunidades rurales. En este contexto, debe prestarse atención especial a la necesidad de reformas legales e institucionales, a la aplicación de prácticas integradas de manejo de cuencas hidrográficas, el establecimiento de prácticas de conservación, el diseño de instrumentos que compensen a los agricultores por los servicios ambientales y el fortalecimiento de la administración de áreas protegidas.

Las comunidades indígenas y sus recursos naturales. El Banco continuará desarrollando capacidades para la atención a las necesidades y los problemas particulares de las comunidades indígenas. Los objetivos de conservación y desarrollo integrado de sus territorios deben basarse en dos aspectos fundamentales, a saber: i) conocimientos tradicionales y ii) usos culturales del territorio, que es la forma en que las comunidades indígenas administran y regulan sus recursos naturales. Los proyectos del Banco también promoverán la inclusión social y el diálogo intercultural de acuerdo con la aplicación de pautas socioculturales y a metodologías de “etnoingeniería” que actualmente se prepara en el Banco.

Vulnerabilidad frente a los desastres naturales y los riesgos ambientales. El Banco seguirá cumpliendo un papel dinámico en cuanto al énfasis en la reducción de la vulnerabilidad, la atenuación y reducción de los efectos de los desastres naturales y la creación de mecanis-

mos de seguros contra los riesgos, con especial atención a las necesidades de los pobres y de las comunidades marginadas. Como se describe en el diagnóstico, la vulnerabilidad ante fenómenos naturales se agrava por la degradación del medio ambiente y particularmente por el uso inadecuado de los suelos y la falta de ordenamiento territorial. En este sentido, constituye prioridad especial la actualización del plan de acción del Banco para los casos de desastres naturales, que coloca al Banco al servicio de los países para el diseño y la puesta en práctica de sistemas integrados de prevención y mitigación y de gestión de los riesgos.

MEDIO AMBIENTE E INTEGRACIÓN REGIONAL

El Banco ha definido la integración regional como uno de sus ámbitos de acción prioritarios, reconociendo la necesidad estratégica de que la región se encuentre bien ubicada en la economía mundial y aproveche las oportunidades que brindan el comercio y la apertura de los mercados. La Estrategia de Integración Regional determina estos cuatro ámbitos de acción principales: infraestructura regional, consolidación del acceso a los mercados, fortalecimiento institucional y cooperación funcional en la creación de bienes públicos regionales. La dimensión ambiental debe incluirse en cada uno de esos ámbitos y el marco ambiental no debe limitarse exclusivamente a la mitigación de los impactos ambientales sino que debe comprender también la protección de la base de recursos existente y la generación de nuevas oportunidades basadas en los atributos del medio ambiente y los recursos naturales. Los aspectos prioritarios para el respaldo del Banco son: a) el fortalecimiento de instituciones regionales relacionadas con el medio ambiente; b) la gestión de los bienes públicos regionales; y c) la calidad ambiental de las iniciativas de infraestructura regional.

Fortalecimiento a las instituciones y procesos regionales de gestión ambiental. Los procesos crecientes de integración comercial y de desarrollo de infraestructura regional demandan acciones inmediatas y decisivas para que los países cuenten con un marco armonizado y efectivo de normas y procedimientos relativos al medio ambiente. Este marco constituye un elemento básico que debe considerarse como promotor de la integración y no como obstáculo, porque en el mediano y largo plazo la ausencia de este marco puede convertirse en un freno formidable para la integración. Por consiguiente, el Banco puede desempeñar un papel activo, incorporándose oportunamente a los procesos, a fin de asegurar que la armonización de los instrumentos y procedimientos de gestión ambiental sea un elemento central de los procesos de integración que se promueve, junto con el desarrollo de mecanismos regionales de información ambiental, para lo cual será necesario un esfuerzo regional de desarrollo institucional que hasta la fecha ha sido limitado. Además, el Banco puede brindar la asistencia técnica necesaria a los países, según se requiera, a fin de que se comprenda cabalmente las oportunidades y retos ambientales de los acuerdos internacionales de libre comercio.

Entre los aspectos que merecen interés especial, como parte del desarrollo institucional regional, figuran las necesidades de los pequeños estados insulares del Caribe, que requieren respaldo para atender a condiciones ambientales únicas y necesidades que se plantean en relación con los derechos colectivos de grupos indígenas en corredores biológicos, los cuales no se ciñen a las fronteras políticas, o en áreas protegidas que se superponen a territorios indígenas.

Gestión y uso de los bienes públicos regionales. Muchos países se encuentran interrelacionados naturalmente por medio de sus cuencas hidrográficas transfronterizas, otros recursos naturales compartidos, la ubicación de grupos étnicos, corredores biológicos y zonas

fronterizas interdependientes económicamente. En estas circunstancias se genera una serie de bienes públicos y externalidades regionales que merecen la atención de dos o más países. El Banco, dentro del marco de aplicación de la estrategia de integración, definirá espacios y acciones prioritarios en relación con los bienes públicos regionales, que se respaldará según lo soliciten las regiones o los países, acordándose prelación a: i) a prevención y reducción de la vulnerabilidad material y social, como resultado de posibles fenómenos naturales; ii) la protección y el respeto a los valores culturales y étnicos que no se rigen a fronteras políticas y que dependen, esencialmente, de la relación del grupo con su entorno natural; iii) la protección de la diversidad biológica y las especies en peligro de extinción, así como de las zonas y ecosistemas naturales frágiles que brindan servicios ambientales regionales; iv) la promoción del desarrollo sustentable de las zonas fronterizas, incorporando el criterio de gestión integrada de cuendas hidrográficas y procesos participativos para la toma de decisiones; v) la atención a retos transnacionales sobre los recursos marinos y costeros; y vi) la promo-

ción de oportunidades innovadoras para el aprovechamiento de los mercados de servicios medioambientales.

Calidad ambiental para la infraestructura regional. La integración regional abre las puertas a la promoción de iniciativas de integración física, como carreteras, suministro de energía eléctrica y agua, protección contra inundaciones y otras que exigen grandes inversiones en infraestructura. El Banco respaldará selectivamente esos procesos, asegurando que sean acompañados y precedidos por componentes de administración efectiva del medio ambiente y los recursos naturales, por ejemplo: i) procesos transparentes de consultas en los que participen amplios sectores de la sociedad, así como los grupos de población afectados por los proyectos de manera directa o indirecta; ii) estudios de impacto ambiental que muestren los impactos, beneficios y costos, directos e indirectos, así como un análisis de los efectos económicos y sociales de alternativas de diseño; iii) acciones de fortalecimiento institucional en cada país, en la medida necesaria; y iv) sistemas de evaluación, pronóstico y seguimiento ambiental.



OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

En el capítulo anterior se describieron los principios y ámbitos prioritarios que se promoverá dentro del marco de las operaciones de préstamo para los sectores público y privado, así como de la asistencia técnica para los países. En este capítulo se define las acciones concretas relacionadas con el trabajo y los procesos internos del Banco. Se presenta un conjunto de acciones prioritarias a fin de mejorar la efectividad del Banco en el tratamiento del tema ambiental, con líneas de acción vinculadas directamente con el ciclo de los proyectos del Banco, que comprende programación, diseño y ejecución. Entre estas acciones se incluye una línea específica de acción para el refuerzo del papel ambiental de las dependencias del Banco que trabajan con el sector privado.

Las acciones propuestas tienen por objeto el refuerzo de los procesos de integración de la temática del medio ambiente, de modo que se establezca cabalmente su naturaleza transectorial y horizontal, así como el fortalecimiento y mejoramiento de las actividades que aseguren que las inversiones financiadas por el Banco, en los sectores público y privado, sean congruentes con prácticas ambientales adecuadas. Las acciones propuestas en este capítulo están incorporadas en el *Plan Integrado de Implementación de las Estrategias*, el cual enlaza las acciones de ejecución de todas las estrategias formuladas bajo el marco de los mandatos de la Estrategia Institucional.

ACCIONES DE REFUERZO DE LA FASE DE PROGRAMACIÓN DEL BANCO

En la fase de programación se define el marco estratégico para las actividades del Banco en cada país y, por ende, en esta instancia debe establecerse las prioridades e incorporarse apropiadamente la dimensión horizontal de las consideraciones relativas al medio ambiente, tratando de que exista coherencia estratégica entre los distintos sectores y programas. El instrumento clave de la programación es la Estrategia de País del Banco, cuyos lineamientos fueron aprobados por el Directorio recientemente (GN-2020-6). Conforme a esas pautas, en esta fase es importante una definición precisa de la demanda de acciones ambientales en todos los sectores, ponderando en forma apropiada los objetivos de conservación del medio ambiente y crecimiento económico. En esta etapa, asimismo, el Banco puede examinar de manera adecuada y oportuna los proyectos, a fin de promover selectivamente un inventario de proyectos ambientalmente viables.

Con esa finalidad, en la Estrategia de Medio Ambiente se propone acciones prioritarias que reforzarán la capacidad del Banco para incorporar estratégicamente la dimensión ambiental a la fase de preprogramación y programación. Esas acciones tienen por objeto el enriquecimiento del proceso de preprogramación y el suministro de mecanismos de información y coordinación para mejorar y facilitar la toma de decisiones. Las acciones propuestas son: i) fijación de las prioridades en materia de medio ambiente, mediante análisis ambientales de país, estudios sectoriales, diagnósticos y diálogo con diversos

actores a nivel nacional; ii) aprobación de una nueva política del Banco para el medio ambiente; iii) respaldo a la ejecución eficaz de estrategias sectoriales existentes; y iv) fortalecimiento del diálogo regional ambiental en el marco de los ejercicios de programación regional.

Fijación de las prioridades en material de medio ambiente en los ejercicios de preprogramación y programación. Los objetivos de esas actividades son la realización de estudios sectoriales y la formulación de diagnósticos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales en un país determinado; la promoción de los procesos de participación y la amplia retroalimentación de diversos actores para la fijación de prioridades; y la facilitación del diálogo transectorial sobre políticas, especialmente entre las instituciones relacionadas con el medio ambiente y los ministerios de economía y finanzas. Este proceso debe resultar en un papel más concentrado y estratégico para la acción del Banco, en cuanto al respaldo a las inversiones públicas y privadas. El proceso debe también definir la dirección y los objetivos deseables que ha de alcanzarse tomando en cuenta los principios básicos de esta estrategia (es decir la gobernabilidad ambiental y el desarrollo de marcos de políticas e incentivos adecuados); su relación con la Estrategia Institucional del Banco y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En algunos países, como Ecuador y Guyana, el Banco ya ha respaldado estrategias nacionales para el medio ambiente que son congruentes con el criterio propuesto. La clave reside en el establecimiento de incentivos apropiados para que este proceso sea relevante y oportuno en el proceso de toma de decisiones para las negociaciones y la aprobación de la programación con cada país.

Aprobación de una nueva política del Banco para el medio ambiente. Una política del Banco establece los mandatos específicos para la acción de éste. Por consiguiente, teniendo en

cuenta que la política actual del Banco para el medio ambiente data de 1979, una nueva política facilitará el proceso de diálogo con los países y dará más transparencia y responsabilidad al ciclo de definición, diseño y ejecución de los proyectos del Banco. En virtud de la importancia de esta política, se propone su aprobación durante el primer año de aplicación de la estrategia.

Respaldo a la ejecución eficaz de las estrategias sectoriales del Banco. A lo largo de los años se ha trazado en forma independiente varias estrategias sectoriales, principalmente en los áreas de energía, recursos hídricos, recursos costeros y marinos y reducción de la pobreza en el medio rural. Se promoverá la ejecución coordinada de las recomendaciones de esas estrategias y sus planes de acción, incluyendo la elaboración de un marco para nuevas estrategias sectoriales. Estas estrategias sectoriales contribuyen a orientar el trabajo técnico de equipos de proyecto, así como el trabajo de organismos ejecutores, a fin de que adopten las mejores prácticas en cada sector. Esas estrategias también deben ayudar a sentar las bases de diálogos clave sobre políticas y reformas en sus sectores respectivos. Especial atención se dará a la formulación de la Estrategia de Desarrollo de la Economía Rural en su vinculación con la gestión sustentable de los recursos naturales.

Fortalecimiento del diálogo regional sobre el medio ambiente. Ante la creciente importancia de la integración económica regional y el hecho de que el Banco posea una exposición limitada a las iniciativas regionales desde un punto de vista ambiental, es importante la promoción de un diálogo más sistémico que fortalezca el ejercicio de programación regional del Banco, incluidos sus vínculos con la programación por país. Esos diálogos contribuirán al desarrollo de la comprensión y los conocimientos regionales en torno a aspectos como: la gestión ambiental estratégica en relación a proyectos de inversión transnacionales;

armonización de reglas, políticas y normas; administración de bienes públicos regionales; comercio y medio ambiente; corredores biológicos; y retos ambientales de carácter mundial. Un instrumento importante que se fortalecerá en el Banco, bajo su nueva capacidad de agencia de implementación, es la utilización del Fondo para el medio Ambiente (*Global Environment Facility-GEF*).

ACCIONES PARA FORTALECER EL DISEÑO DE PROGRAMAS

Tradicionalmente, el mayor esfuerzo del Banco se ha canalizado hacia el diseño de proyectos y programas y esto también rige para el medio ambiente, respecto del cual el Banco cuenta con un mecanismo avanzado para tratar los aspectos de control de calidad en el plano del diseño. También se ha conseguido un grado considerable de integración del tema ambiental, y todos los departamentos, incluidas las dependencias que tratan con el sector privado, cuentan con personal especializado en el medio ambiente y procedimientos establecidos en esta materia. Hay, no obstante, margen para el mejoramiento y en esta estrategia se ha establecido actividades prioritarias en tres ámbitos, a saber: i) *refuerzo de la calidad ambiental de las operaciones del Banco*; ii) *fortalecimiento del diálogo sobre el medio ambiente y de la idoneidad en cuanto a los aspectos técnicos y de políticas clave*; y iii) *preparación de estudios y metodologías para la elaboración de líneas de bases e indicadores de productos, resultados e impactos*.

Refuerzo de la calidad ambiental de las operaciones del Banco. Con tal finalidad se propone en la estrategia la elaboración de guías operativas, estudios de buenas prácticas, capacitación interna y servicios de apoyo y de información. Se procura, principalmente, facilitar el trabajo de los equipos de proyecto encargados de operaciones con los sectores público y privado, y ofrecerles instrumentos

para que preparen proyectos y programas adecuados desde el punto de vista ambiental. Este proceso comenzará con la atención de un sector durante el primer año, siguiendo con otros sectores durante los dos años siguientes. Se acordará prioridad especial a la promoción de los vínculos intersectoriales y la transversalidad de la dimensión ambiental, a fin de tratar en forma adecuada cuestiones como los impactos nacionales y regionales que generalmente surgen de las reformas de políticas; grandes proyectos de infraestructura física, incluyendo los que se basan en la extracción de recursos naturales; y proyectos de infraestructura que formen parte de iniciativas de integración regional. En este sentido, el Banco tratará de asegurar la aplicación apropiada de la evaluación ambiental estratégica así como de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos específicos. Se prestará atención especial a las necesidades y los problemas relacionados con la financiación del sector privado, incluyendo la microempresa, y a la importancia de que se incluya en los préstamos financiación concreta para mecanismos adecuados de supervisión y control.

Fortalecimiento del diálogo sobre el medio ambiente y de la idoneidad en cuanto a los aspectos técnicos y de políticas clave. Estas actividades tienen por objeto mantener al Banco al día en lo que atañe a temas de actualidad crítica y aportar estudios actualizados en relación con aspectos de política más relevantes. Especial importancia tienen las actividades conducentes a mejorar el diseño de proyectos a través de la incorporación adecuada de los conceptos de gobernabilidad ambiental y del desarrollo de instrumentos efectivos para la gestión ambiental, particularmente la aplicación de mecanismos eficaces de observancia y cumplimiento de las leyes, así como instrumentos de carácter económico. Durante la ejecución de la estrategia se dará atención especial a estos temas, en principio en los siguientes sectores: gestión institucional ambiental; recursos hídricos; desarrollo

rural; manejo de cuencas hidrográficas; recursos marino costeros; diversidad biológica; silvicultura y desarrollo forestal; energía sustentable; cambio climático; medio ambiente urbano; bienes y servicios ambientales regionales; y prevención de desastres naturales.

Preparación de estudios y metodologías para la elaboración de líneas de base y la medición de indicadores de productos, resultados e impactos. Al diseñarse los proyectos, se detallará e incluirá en su plan de financiación los procedimientos y metodologías que deberá seguirse para la obtención de líneas de base y la medición de las distintas clases de indicadores. Es importante que los departamentos centrales y operacionales del Banco creen capacidad apropiada en este sentido, para lo cual se necesitará llevar a cabo las siguientes actividades: i) desarrollo de lineamientos y metodologías para el diseño de líneas de base relativas al medio ambiente y los recursos naturales; formulación de indicadores y cuantificación de los impactos que habrá de incorporarse al diseño y la ejecución de los programas del Banco, ii) fortalecimiento de la capacidad profesional en la institución en este contexto, y iii) diseño y mantenimiento de un sistema adecuado de información sobre el desempeño ambiental de las operaciones.

ACCIONES PARA FORTALECER LA FASE DE EJECUCIÓN

Dentro del ciclo de los proyectos del Banco, la fase de ejecución es quizá la más importante, porque es aquí donde la financiación del Banco rinde resultados y efectos directos en todas las dimensiones (vale decir, institucional, social, económica y ambiental). Las Representaciones y sus especialistas en el área de medio ambiente tienen una enorme responsabilidad de supervisión y, en tal sentido, se propone en la Estrategia de Medio Ambiente, acciones conducentes al fortalecimiento de: i) la capacidad de segui-

miento y evaluación en las Representaciones del Banco; y ii) los procesos de supervisión local.

Fortalecimiento de la capacidad de seguimiento y evaluación en las Representaciones. En la estrategia se reconoce que en la actualidad, el trabajo de los especialistas ambientales en las Representaciones tropieza con restricciones considerables de tiempo y recursos, lo cual limita las posibilidades de mejorar los resultados del proyecto durante su ejecución. Además de la verificación del cumplimiento de las cláusulas contractuales relativas a la mitigación de los impactos en el medio ambiente, es necesario el fortalecimiento de la capacidad de control y evaluación ambiental en general. En la estrategia se recomienda, en una primera instancia, realizar un análisis de necesidades y capacidad para dar seguimiento a temas ambientales a nivel de Representaciones, tomando en cuenta el alcance de sus carteras de proyectos. Durante los dos años siguientes, se llevarán a cabo actividades concretas de creación de capacidad en la medida necesaria en cada caso, tomando en cuenta las repercusiones en materia de costo y las fuentes de financiación.

Supervisión ambiental operativa y fiscalización local y de la sociedad civil. Se recomienda también, complementando lo anterior, el fortalecimiento de mecanismos de supervisión ambiental operativa basados en la fiscalización local y la participación de la sociedad civil. Debe diseñarse este mecanismo con objeto de mejorar los resultados generales del proyecto durante su ejecución. Como primer paso, SDS, el Departamento Legal y los departamentos regionales, incluidas las Representaciones, prepararán en conjunto una propuesta metodológica para el establecimiento de un mecanismo fortalecido de fiscalización local, que se someterá a la aprobación del CESI, con miras a dejar lineamientos de buenas prácticas a nivel de ejecución de operaciones.

ACCIONES PARA AMPLIAR EL PAPEL DE LAS DEPENDENCIAS DEL BANCO QUE TRATAN CON EL SECTOR PRIVADO EN LAS CUESTIONES AMBIENTALES

En el cuarto capítulo, especialmente en lo que atañe a la competitividad, se define una serie de aspectos en los cuales las dependencias del Banco que tratan con el sector privado pueden tener un papel importante. Para ampliar el papel del sector privado en lo que toca al medio ambiente, en la estrategia se propone que, durante el primer año de su aplicación, se inicie la preparación de una evaluación formal de instrumentos nuevos y existentes para la participación del sector privado, así como un mecanismo de acciones coordinadas entre el Departamento del Sector Privado (PRI), el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y los departamentos regionales y centrales del Banco.

En particular, se definirá nuevos productos financieros para el aprovechamiento de las oportunidades concretas para el sector privado con respecto al medio ambiente. He aquí algunos ejemplos de proyectos que podrá financiarse merced a instrumentos, nuevos o existentes, para el sector privado: 1) formas potenciales de financiación y otros incentivos para que empresas privadas pongan en práctica controles sociales y ambientales más estrictos e inviertan en programas sociales y ambientales de las comunidades locales, por ejemplo de reducción de la pobreza, salud y educación; 2) uso de los mercados de capital para atender a cuestiones ambientales, como los bonos del medio ambiente o garantías para créditos de carbono; 3) uso de fondos de infraestructura para la financiación de proyectos en el medio ambiente, por ejemplo de energía renovable, manejo y eliminación de desechos sólidos y tratamiento de aguas residuales para parques industriales; y 4) asociaciones públicas y privadas, financiadas por los departamentos del BID para los sectores público y privado, a fin de asegurar la

mitigación adecuada de todos los impactos directos e indirectos, y que una parte de los beneficios de los proyectos, como las regalías del sector privado abonadas a los gobiernos, regresen a favor de inversiones y programas de las comunidades locales.

PLAN DE IMPLEMENTACIÓN

El Plan Integrado de Implementación de las Estrategias recoge las acciones prioritarias descritas en este capítulo, estableciéndose en él metas y actividades específicas, así como responsabilidades y tiempos de implementación. Las acciones propuestas requieren la realización de varias actividades dentro de un período de tres años (2003–2005). Algunas de estas actividades podrán llevarse a cabo con las asignaciones presupuestarias existentes, pero otras podrán respaldarse merced a los fondos fiduciarios o por conducto de alianzas y coordinación interinstitucional. Entre las actividades que pueden requerir una redistribución de recursos administrativos figuran, por ejemplo, el refuerzo de la capacidad del Banco para el seguimiento de los indicadores del desempeño, el desarrollo de lineamientos técnicos y el mejoramiento del proceso general de programación y ejecución.

La Estrategia de Medio Ambiente se pondrá en práctica dentro del actual marco de organización del Banco. Varias acciones propuestas ya están en marcha y es necesario impartirles mayor sistematización y coordinación, pero otras son nuevas o necesitan fortalecimiento y creación de capacidad interna. Además, es necesario el fortalecimiento de procesos basados en una mayor coordinación interna, respecto de los cuales la Administración del Banco debe impartir indicaciones e incentivos claros.

En cuanto al fomento de los principios y los ámbitos prioritarios del Banco, descrito en el cuarto capítulo, la aplicación de la estrategia descansa en la asignación de recursos financieros y no financieros, dentro del

marco del inventario del Banco acordado con cada país y a escala regional. En este sentido, los préstamos y la asistencia técnica del Banco seguirán promoviendo programas ambientales concretos que puedan contribuir significativamente al mejoramiento y la protección de la base de recursos naturales y de la calidad del medio ambiente, coadyuvando a la consecución de las metas de reducción de la pobreza y obtención de un crecimiento económico sustentable. En la estrategia, además, se prevé que todos los proyectos financiados por el Banco en distintos sectores, tengan una clara dimensión de sustentabilidad ambiental, lo cual debe generar una amplia variedad de nuevas iniciativas ambientales en diversos sectores.

El Banco se encuentra bien dotado para promover objetivos de desarrollo sustentable y la gestión del medio ambiente, como se propone en el cuarto capítulo, especialmente gracias a sus nuevos instrumentos crediticios flexibles (préstamos innovadores, préstamos para programas de fases múltiples y facilidades para la preparación de proyectos), que le permiten la inclusión de la dimensión ambiental en procesos de desarrollo amplios, de manera flexible. Además, el Banco recibió recientemente acceso directo a recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environment Facility-GEF) para el financiamiento de proyectos y programas, lo cual constituiría un instrumento eficaz de promoción de la temática regional y mundial del medio ambiente en la región de Latino América y el Caribe. Además, el instrumento de la Facilidad de Reconstrucción en casos de Emergencia, que se ha convertido en un mecanismo sectorial para préstamos que brindan respaldo financiero para la prevención y mitigación de desastres, guarda estrecha relación con acciones que conllevan prácticas óptimas en materia de medio ambiente y recursos naturales.

Desde la perspectiva del sector privado, los instrumentos financieros del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) conti-

nuarán siendo esenciales para la promoción de actividades ambientales novedosas, especialmente las que induzcan al sector privado a adoptar procesos y tecnologías eficientes desde el punto de vista ambiental. De igual manera, el *Departamento del Sector Privado* (PRI) y la Corporación Interamericana de Inversiones, como se ha dicho en este capítulo, tienen posibilidades, a través de sus instrumentos de préstamo, de ampliar su papel y financiar varias operaciones relacionadas con el medio ambiente.

Las operaciones de cooperación técnica no reembolsable, por medio de los fondos fiduciarios de los países donantes, así como de los fondos para los países de los grupos C y D (es decir, los que tienen un desarrollo económico relativamente más bajo) y las alianzas con donantes, permiten la financiación de iniciativas ambientales específicas, pero esos recursos son relativamente limitados. Entre los instrumentos actuales que pueden respaldar aspectos específicos de la Estrategia para el Medio Ambiente figuran la *Alianza Países Bajos-BID para el Medio Ambiente*, la *Alianza Países Bajos-BID para la promoción de la agenda del agua en América Latina y el Caribe*; y la *Alianza Regional Ambiental para América Central con la participación del BID y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)*. En cada caso, los ámbitos para el respaldo son resultado de acuerdos e intereses comunes con los donantes.

La importancia de la coordinación interinstitucional. La ejecución de la estrategia también depende de las alianzas y los esfuerzos coordinados que el Banco establezca con otras instituciones, particularmente con donantes bilaterales y organismos financieros multilaterales. El Banco mantendrá e intensificará la colaboración con instituciones financieras internacionales, intercambiando información asociada con los procesos de gestión del medio ambiente. En particular, seguirá participando en los esfuerzos de armonización buscando puntos de convergencia entre los

bancos multilaterales para proyectos cofinanciados, capacitación, preparación de evaluaciones de impacto ambiental, evaluaciones ambientales estratégicas y oportunidades de implementación de mecanismos ambientales

asociados a los procesos de adquisición. El Banco también continuará respaldando a órganos de políticas y especialización técnica, como el Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.

MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE DESEMPEÑO ● ● ● ●



El seguimiento y la evaluación de la estrategia se llevarán a cabo conforme a indicadores de dos niveles, a saber: a) los relacionados con los objetivos de desarrollo sustentable de los países, encuadrados dentro de las acciones o ámbitos prioritarios descritos en el cuarto capítulo; y b) los que guardan relación con la aplicación de la estrategia en lo que atañe al trabajo y los procedimientos internos del Banco, descritos en el Capítulo 5. Los indicadores que habrá de observarse y evaluarse serán los de producto, resultados e impacto.

Indicadores de producto: Miden la actividad del Banco en el ámbito que abarca la estrategia, en términos de productos entregados, por ejemplo número de préstamos, asistencia técnica provista, número de estudios preparados, reuniones, informes, guías, etc. Esos indicadores han sido incluidos normalmente en los informes anuales del Banco sobre el medio ambiente.

Indicadores de resultados: Estos proveendrán de las evaluaciones de las operaciones del Banco.

Indicadores de impacto: En este nivel se buscará medir el progreso en el objetivo de la estrategia. En este sentido, revestirá interés la consecución de progresos en los ámbitos definidos en el cuarto capítulo y en cuanto a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones para el crecimiento económico sustentable. Es evidente que el efecto de las operaciones del Banco no puede aislarse de las iniciativas generales de desarrollo del país, en las cuales el Banco es uno entre muchos actores.

Para el establecimiento de indicadores de impacto, es necesario considerar las relaciones conocidas entre los problemas y sus causas, comenzando siempre desde una base o punto de partida y un marco ideal o deseable como base para la comparación. Al presente, en el Banco y en los países miembros prestatarios no se dispone de datos y capacidad suficientes para hacerlo de manera universal. Por consiguiente, en el quinto capítulo de la estrategia se propone la creación de esa capacidad y se recomienda que los proyectos del Banco contribuyan a la compilación de información básica usando un marco metodológico coherente. Además, en los programas del Banco debe procurarse que los países desarrollen su propia capacidad para dar seguimiento sistemático a los impactos y los vínculos entre la gestión ambiental y la administración de los recursos naturales y el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Dentro del marco general del Banco para la promoción de la efectividad del desarrollo, se recomienda en la Estrategia para el Medio Ambiente la creación de capacidades y metodologías para la medición y reporte de los indicadores de productos, resultados e impactos, en el entorno específico del diseño y la ejecución de los proyectos. Conforme a los dos ámbitos prioritarios fundamentales para esta estrategia (vale decir, la gobernabilidad ambiental y el desarrollo de marcos de políticas e incentivos apropiados), el Banco tratará de elaborar indicadores durante los ejercicios de programación con cada país. Este proceso debe definir y caracterizar la situación actual en materia de gobernabilidad ambiental y de elaboración de políticas para el medio

ambiente, y debe evaluar los cambios y evoluciones en esos aspectos. Se prevé que la aplicación de la Estrategia de Medio Ambiente contribuya a la consecución de los objetivos de reducción de la pobreza y crecimiento económico sustentable por medio de acciones ejecutadas en los cuatro ámbitos prioritarios del Banco y, por ende, los indicadores que habrá de reportarse se ceñirán a los ámbitos prioritarios recomendados en el cuarto capítulo.

Indicadores de Impacto vinculados con la modernización del estado. Se considerarán indicadores como: i) capacidad de las instituciones con responsabilidad primaria en la gestión del medio ambiente; ii) condiciones para la participación de la sociedad civil; iii) nivel de desarrollo de marcos normativos, con referencia especial a capacidades de seguimiento, supervisión y cumplimiento; iv) efectividad del marco de políticas e incentivos económicos que afectan los recursos naturales y la calidad ambiental; y v) calidad de la información disponible sobre el medio ambiente para la toma de decisiones.

Indicadores de Impacto vinculados con la competitividad. Los indicadores pertinentes podrán ser analizados en función de las siguientes categorías: i) estado del capital natural (calidad y disponibilidad), respecto de los programas y proyectos específicos y de los recursos clave que se consideren en éstos (por ejemplo agua, diversidad biológica, forestales, suelos, recursos marinos, etc.); ii) instrumentos, normas y procedimientos ambientales para facilitar la inversión privada doméstica y externa; iii) participación del sector privado en inversiones relacionadas con el medio ambiente; iv) nivel de preparación de los países para insertarse en mercados ambientales mundiales y regionales, con referencia especial al secuestro de carbono y a los recursos biológicos y genéticos. Se dará especial atención

también a indicadores como el PIB ajustado por costos ambientales y el ahorro interno genuino.

Indicadores de Impacto vinculados con el desarrollo social. Se considerarán indicadores en las siguientes categorías: i) salud y medio ambiente, con especial referencia a las tasas de mortalidad y morbilidad relacionadas con factores ambientales, en los medios urbano y rural; ii) desarrollo rural sustentable, en términos de indicadores de ingreso y de calidad de los recursos naturales, con referencia especial a las condiciones de calidad de vida de pequeños agricultores y comunidades rurales; iii) preservación sociocultural y diversidad biológica, con referencia a las necesidades y el bienestar de grupos indígenas; y iv) vulnerabilidad física frente a los desastres naturales, con especial referencia a las necesidades y las condiciones de los más pobres y grupos marginados.

Indicadores de Impacto vinculados con la integración regional. Los indicadores clave que vinculan la Estrategia de Medio Ambiente con la integración regional son: i) grado de fortaleza y capacidad de las instituciones regionales relacionadas con el medio ambiente; y ii) disponibilidad y grado de aplicación de procedimientos, normas, reglas y políticas regionales relacionados con el medio ambiente.

Seguimiento dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como se describe más arriba, en la preparación de las estrategias con los países, se hará referencia a los progresos de cada uno de éstos en cuanto a la consecución de los ODM. En lo que atañe a los ODM, hay tres categorías que guardan relación directa con los indicadores ambientales, a las que será necesario ceñirse como parte de los cuatro vínculos antes descritos, a saber: i) *reducción de los procesos de degradación de los recursos naturales* vinculado con la competitividad y la integración regional (con

metas e indicadores relativos a cubierta forestal, protección de la diversidad biológica, uso eficiente de la energía y reducción de las emisiones de CO₂); ii) *mejoramiento del acceso a las fuentes de agua pura y segura*, vinculado con el desarrollo social(con indicadores relativos a cobertura del servicio de agua); y iii) *mejoramiento de las condiciones de vida en zonas marginales*, vinculado con el desarrollo social (con indicadores relativos a cobertura

de saneamiento y seguridad en la tenencia de la tierra).

Las acciones estipuladas en el quinto capítulo se evaluarán en función de las actividades concretas que se hayan emprendido, los productos obtenidos, los resultados alcanzados y los efectos en cuanto al mejoramiento del trabajo interno y la efectividad del Banco. La evaluación de la Estrategia se realizará a cinco años de su aprobación.



ANEXO

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
<p>1. Gobernabilidad Ambiental y Modernización del Estado</p> <p><i>Objetivo:</i> Desarrollo y consolidación para la gobernabilidad ambiental, que sea transparente, participativo y eficaz para la protección natural y de la calidad del medio ambiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecimiento de las instituciones y del marco de políticas ● Fortalecimiento de los marcos normativos 	<p>Integración efectiva de las políticas y las normas ambientales a fin de facilitar el desarrollo sustentable</p> <p><i>Objetivo:</i> Establecimiento de marcos institucionales y normativos creíbles y con amplia aceptación, a fin de internalizar la dimensión ambiental en los programas y las actividades económicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Respaldo al gobierno central y a las autoridades locales por medio de políticas y programas de desarrollo institucional y ambiental. Respaldo a la coordinación intersectorial, especialmente en materia de desarrollo económico, finanzas públicas e infraestructura. ● Fortalecimiento de las funciones de control, supervisión, la observancia de leyes y normas y resolución de conflictos. Fijación de normas, estándares, procedimientos y pautas claras para asegurar la calidad ambiental de las inversiones públicas y privadas. 	<p>Inclusión y participación efectivas de la sociedad en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales</p> <p><i>Objetivo:</i> Habilitación de las de un marco comunidades locales, grupos indígenas y los pobres para que influyan en los procesos de toma de decisión del capital relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Promoción de la creación de capacidad para la gestión local del medio ambiente y de mecanismos de participación efectiva de la comunidad. ● Respaldo a los gobiernos locales en el medio rural y a las pequeñas municipalidades para que adopten reglamentos y los pongan en práctica.

(continúa en la página siguiente)

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de gestión ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de medios eficaces de gestión del medio ambiente, incluyendo incentivos e instrumentos basados en el mercado. Mejoramiento del acceso a la información sobre el medio ambiente en todos los niveles, a fin de facilitar la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de instrumentos locales que faculten a los gobiernos locales y a las comunidades para administrar y proteger sus recursos naturales. Promoción de la concienciación y la educación del público.
<p>2. Gestión del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y competitividad</p> <p><i>Objetivo:</i> Mejoramiento y administración sustentables del patrimonio natural, como fuente de desarrollo, competitividad y bienestar.</p> <ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento y uso sustentable del capital natural Facilitación de las inversiones y del desarrollo del mercado y de la participación del sector privado en actividades relacionadas con el medio ambiente Mercados ambientales 	<p>Incremento del valor de los recursos naturales y los servicios ecológicos como patrimonio natural</p> <p><i>Objetivo:</i> Fomento de la competitividad de la región merced a la protección y la gestión de sus atributos medio ambientales y su rica base natural.</p> <ul style="list-style-type: none"> Promoción de la conservación de los recursos naturales como fuente de crecimiento económico y de competitividad y aumento de las inversiones en la protección de las funciones ecológicas y de los servicios ambientales. Promoción del acceso a mercados ambientales, mecanismos de certificación, informaciones y procedimientos que faciliten las inversiones del sector privado. Promoción de tecnologías y procesos limpios e incorporación del sector privado al suministro de servicios para la gestión del medio ambiente. Aprovechamiento de las oportunidades de acceso a mercados de servicios ambientales mundiales, como el secuestro de carbono. 	<p>Oportunidades de enriquecimiento del desarrollo y el bienestar de las comunidades locales</p> <p><i>Objetivo:</i> Creación de las condiciones propicias para el aumento de las oportunidades de obtención de ingreso e incremento de la productividad, sobre una base sustentable, en las rurales e indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> Promoción del uso sustentable de los recursos naturales, administrado por las comunidades rurales y grupos indígenas, y de la protección de la diversidad biológica de la cual dependen. Asistencia a pequeños agricultores, comunidades y organizaciones populares para el desarrollo de oportunidades comerciales y de un ingreso sustentable. Refuerzo de microempresas urbanas y rurales para el desarrollo de iniciativas ambientales. Habilitación de los grupos indígenas y las comunidades rurales como participantes y beneficiarios de iniciativas como investigación y el desarrollo biogénéticos.

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
3. Medio Ambiente, Gestión de los Recursos Naturales y Desarrollo Social <p><i>Objetivo:</i> Establecimiento de un vínculo estrecho entre el desarrollo social y la gestión del medio ambiente y otorgamiento de prioridad a las actividades relacionadas con el medio ambiente llamadas a mejorar condiciones sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Salud y medio ambiente ● Desarrollo rural y recursos naturales ● Comunidades indígenas y sus recursos naturales ● Vulnerabilidad material frente a los desastres naturales y riesgos ambientales 	Aumento de la calidad de vida y la productividad laboral en el largo de plazo y protección del capital humano y material <p><i>Objetivo:</i> Reducción de la degradación ambiental que afecta al capital humano y físico, evitando así pérdidas y costos económicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Reducción de las enfermedades y la mortalidad asociadas con la salud medioambiental y mejoramiento de la calidad general de vida. ● Fomento de iniciativas de desarrollo rural sobre la base de la calidad y el uso sustentable de los recursos de suelos, agua y forestales. ● Rehabilitación de las comunidades indígenas como beneficiarias activas de los mercados, como el etnoturismo y la biotecnología. ● Adopción de mecanismos adecuados de planificación del uso de la tierra, gestión de riesgos y prevención, a fin de proteger la vida humana y la infraestructura física vital. 	Mejoramiento de la calidad de vida de los pobres y los grupos marginados <p><i>Objetivo:</i> Mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres y los grupos marginados, que sufren las consecuencias directas de la degradación del medio ambiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Concentración en los pobres y los grupos marginados de las zonas urbanas y rurales a fin de mejorar su medio ambiente y sus condiciones de salud, pues se trata de los grupos afectados directamente por la degradación del medio ambiente. ● Focalización de iniciativas en pequeños agricultores, cultivos en pendientes, cuencas hidrográficas y comunidades residentes en torno a zonas protegidas, para la adopción de prácticas de desarrollo sustentables. ● Garantía de respeto a las tradiciones culturales. ● Prioridad para los pobres y los grupos marginados vulnerables ante los desastres, en las iniciativas de prevención. Fomento de la concienciación y la educación ambiental.

(continúa en la página siguiente)

Áreas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
<p>4. Medio Ambiente e Integración Regional</p> <p><i>Objetivo:</i> Fomento de la integración económica regional, reconociendo que los países se encuentran integrados naturalmente por entornos comunes cuya gestión debe encararse a escala regional.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Instituciones regionales relacionadas con el medio ambiente. ● Inversiones en bienes públicos ambientales regionales ● Calidad ambiental para la infraestructura regional 	<p>Desarrollo de oportunidades económicas para los bienes públicos y los servicios medioambientales regionales</p> <p><i>Objetivo:</i> Promoción del desarrollo sustentable a escala regional, sobre la base de los recursos naturales compartidos que deben protegerse y administrarse adecuadamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Refuerzo de las instituciones regionales a fin de coordinar con eficacia las cuestiones de la gestión del medio ambiente, incluyendo las inversiones regionales, las negociaciones de libre comercio y la armonización de normas y procedimientos ambientales clave. ● Promoción del desarrollo regional sustentable en zonas limítrofes críticas, especialmente cuencas hidrográficas y corredores biológicos. ● Adopción de evaluaciones apropiadas de los efectos ambientales a fin de asegurar la viabilidad económica, social y ambiental de los grandes proyectos de infraestructura. 	<p>Desarrollo de oportunidades para las regiones fronterizas pobres y económicamente deprimidas</p> <p><i>Objetivo:</i> Protección y mejoramiento de las bases económicas y los medios de vida de las poblaciones y comunidades fronterizas que suelen ser las más marginadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Promoción de la creación de capacidad local para la gestión del medio ambiente y de mecanismos eficaces de coordinación entre las comunidades fronterizas y los grupos indígenas, con énfasis en los procesos de consulta para atender necesidades de las comunidades fronterizas. ● Desarrollo de programas regionales de bienes públicos, con amplia participación de la comunidad y acuerdos entre los grupos y otros interesados, con impacto en zonas marginales. ● Inclusión de procesos de consulta para atender a las necesidades de las comunidades fronterizas y habilitarlas como participantes efectivas y beneficiarias de proyectos.

Producción gráfica del libro:

Diseño interior del libro por Unidad de Diseño, impresión por Unidad de Imprenta, ITS/GSV.

Diseño de la portada: Studio Grafik, Inc.



BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO

1300 NEW YORK AVENUE, NW
WASHINGTON, DC 20577
EE.UU.

www.iadb.org