

Banco Interamericano de Desarrollo

Una sólida alianza para el desarrollo

**Centroamérica y el BID
desde 1990**



**William R. Large
Editor**

Página en blanco a propósito

Una Sólida Alianza para el Desarrollo:

Centroamérica y el BID desde 1990

William R. Large, Editor

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

©Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2005. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

Gerardo Giannoni, Editor de Marketing, gerardogi@iadb.org

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

Una sólida alianza para el desarrollo: Centroamérica y el BID desde 1990 / William R. Large, editor.

p. cm. Includes bibliographical references
ISBN: 1931003939

1. Central America—Economic conditions—1979-. 2. Economic development projects—Central America. 3. Economic assistance—Central America. 4. Central America—Economic integration. 5. Infrastructure (Economics)—Central America. 6. Inter-American Development Bank. I. Large, William R. II. Inter-American Development Bank.

330.9 E554—dc22.

Esta publicación puede solicitarse a:
IDB Bookstore, 1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577, Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709
Correo electrónico: idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Este libro se publicó simultáneamente en español e inglés (*An enduring partnership for development: Central America and the IDB since 1990*).

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

La información presentada en los mapas de este documento no implica por parte del Banco Interamericano de Desarrollo ningún juicio acerca del estatus legal de ningún territorio o aceptación de sus fronteras.

LOS PAÍSES DEL ISTMO CENTROAMERICANO



En esta publicación, “**Centroamérica**” se refiere a los siete países ubicados en el Istmo Centroamericano, que son: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

En el siguiente cuadro se presentan datos estadísticos de cada uno de los países del istmo en relación a su Área Geográfica, Población, Producto Interno Bruto (PIB), y PIB per cápita.

	(Las cifras se refieren al año 2003)			
	Área Geográfica (1.000 km ²)	Población (millones)	PIB (US\$ mil millones)	PIB per capita (US\$)
Belice	23,0	0,3	\$0,8	\$3.190
Costa Rica	51,1	4,0	17,2	4.280
El Salvador	21,0	6,5	14,4	2.200
Guatemala	108,9	12,3	23,5	1.910
Honduras	112,1	7,0	6,8	970
Nicaragua	130,0	5,5	4,0	730
Panamá	75,5	3,0	\$12,7	\$4.250

Fuente: *World Bank Atlas*, 36th Edition, septiembre 2004.

Página en blanco a propósito

PREFACIO

Los albores del decenio de los años noventa representaron, en muchos aspectos, un importante punto de inflexión en la historia moderna del Istmo Centroamericano dado que los países emergían de la llamada “década perdida” de los años ochenta, que se caracterizó por graves conmociones externas, crisis de deuda, guerras civiles, contiendas políticas y el empobrecimiento de grandes sectores de la población.

Fue una época en la que los nuevos gobiernos elegidos democráticamente tendrían que asumir la difícil tarea de consolidar el proceso de paz, reconstruir sus economías devastadas por los conflictos bélicos, emprender reformas macroeconómicas de amplio alcance, adoptar políticas y programas sociales innovadores en un esfuerzo por reducir los alarmantes niveles de pobreza y hacer frente a los efectos catastróficos de varios desastres naturales de gran magnitud, todo ello mientras procuraban poner nuevamente en marcha los motores del crecimiento económico y del desarrollo.

El Banco Interamericano de Desarrollo desempeñaría un papel protagónico en estos procesos, y es por ello que el propósito de esta publicación es documentar las principales aportaciones del BID desde 1990 hasta el presente, trabajando en asociación solidaria con los países de la región centroamericana para resolver esos desafíos.

Este libro fue preparado por un equipo dirigido por William R. Large y abarca los siguientes temas clave al renovado proceso de desarrollo de la región: reforma de los sectores de infraestructura básica, desarrollo de los mercados financieros, innovaciones en los sectores sociales, avances significativos en la gestión del medio ambiente, fortalecimiento de la democracia, integración regional, desarrollo de la microempresa, gestión de riesgos de desastres naturales, y la coordinación de donantes a través de la conducción de los grupos consultivos para Centroamérica.

El libro es fruto de extensas entrevistas y contactos realizados con cientos de personas, tanto en la sede del BID como en las Representaciones, así como con funcionarios de organismos ejecutores, entidades de gobierno e instituciones especializadas que tuvieron participación en los proyectos y programas realizados en los países centroamericanos que se mencionan en el texto de este volumen. Habría sido imposible publicar esta obra sin la decidida colaboración de todos ellos.

Deseamos expresar a nuestro agradecimiento las siguientes personas por sus comentarios y la colaboración que brindaron a esta labor de conjunto: María del Carmen Acena, Manuel Agosín, Marcelo Antinori, Sergio Ardilla, Walter Arensberg, William Armstrong, Gonzalo Arroyo, Carola Alvarez, Carlos Barberý, Olver Bernal, Joel Branski, Marcelo Cabrol, Caroline Clarke, Martin Crisney, Rafael Cruz, Juan Carlos de la Hoz, Luis Díaz, Robert Devlin, Philippe Dewez, David Einhorn, Marco Ferroni, Kurt Focke, Henrik Franklins, Cristián Gómez, Paulina González-Pose, Jeremy Gould, Mia Harbitz, Jack Hastings, Eleanor Howard, Edmundo Jarquín, Bob Kaplan, Kari Keipi, Michele LeMay, Ezequiel Machado, Dan Martin, Bertus Meins, Marta Mejía, José Ricardo Melo, Carlos Miranda, Sergio Mora, Wolfgang Munar, Heli Nessim, Lionel Nicol, Isabel Nieves, Trond Norheim, Claudia Pasquetti, Alberto Paz, Svante Persson, Ileana Pinto, Marta Preese, Ricardo Quiroga, Alvaro Ramírez, José Ricardo Rayna, Ferdinando

Regalia, Rubén Reyna, Charles Richter, Nestor Roa, Lorena Rodríguez, Jairo Sánchez, María Deni Sánchez, Hans Schulz, Helge Semb, Cristóbal Silva, Samuel Silva, Alfredo José Solari, Peter Sollis, Jennelle Thompson, Carlos Trujillo, Miguel Taborga, Carmen Urizar y María Eugenia Zavala.

Queremos igualmente extender una especial muestra de gratitud a los señores Euric Bobb y Santiago Real de Azúa por sus valiosas intervenciones.

Agradecemos, también, la colaboración recibida del Centro de Investigaciones Económicas (CIEN) de Guatemala, así como de los señores Max Velásquez, de ESA Consultores, firma situada en Guatemala, y Rafael de Gracia, del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) de Panamá.

Asimismo, deseamos dejar constancia de nuestro reconocimiento especial a Angel F. Rodríguez Jr., por su pericia para trabajar con el formato del documento, estadísticas, cuadros, gráficos y recuadros, con el apoyo de Gonzalo Laborde; a Miriam Pérez-Fuentes, por sus orientaciones editoriales; y nuestro particular agradecimiento a Silvia Echeverría, que estuvo a cargo de la producción técnica de esta publicación. Muchas otras personas, demasiado numerosas para nombrarlas individualmente, del Banco y de otras instituciones, también colaboraron con valiosos comentarios y aportaciones. A todas ellas les expresamos nuestra más profunda gratitud.



Miguel E. Martínez

Gerente, Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

UNA SÓLIDA ALIANZA PARA EL DESARROLLO: CENTROAMÉRICA Y EL BID DESDE 1990

ÍNDICE ANALÍTICO

CAPÍTULO 1. PANORAMA GENERAL	1
WILLIAM R. LARGE, EDITOR Y COORDINADOR DEL PROYECTO	

CAPÍTULO 2. EL BID Y LOS GRUPOS CONSULTIVOS PARA LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS	31
PHILIP BIRNBAUM Y JORGE SAPOZNIKOW	

El Diálogo entre Donantes y Países Beneficiarios

- I. Nicaragua y la Transición de una Sociedad Centralmente Planificada a una Economía de Mercado**
- II. Guatemala y los Acuerdos de Paz**
- III. Honduras y El Salvador – Reconstrucción y Transformación después del Huracán Mitch en 1998 y de los Terremotos del 2001**
- IV. El Impacto de los Grupos Consultivos en Centroamérica**
 - A. Apoyo a la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo del Capital Humano
 - B. Buen Gobierno y Mejora en la Transparencia y Responsabilidad
 - C. Reducción de la Vulnerabilidad Social y Ambiental
 - D. Movimiento Importante hacia Economías de Mercado
 - E. Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos
- V. Conclusión**

Anexo: Reuniones del Grupo Consultivo para Centroamérica 1995-2004

CAPÍTULO 3. INTEGRACIÓN REGIONAL	45
ENNIO RODRÍGUEZ Y STEPHEN E. MCGAUGHEY	

- I. El BID y los Temas de Integración Regional en el Istmo Centroamericano**
 - A. Introducción
 - B. El Compromiso de Integración en el Istmo Centroamericano
 - 1. Algunos Elementos Clave de la Integración Centroamericana
 - 2. Integración Comercial
 - C. Estrategia e Instrumentos del BID para la Integración Regional
- II. Programa Principales del BID para la Integración y la Cooperación Regionales en el Istmo Centroamericano**
 - A. Formulación de la Estrategia Regional en Centroamérica
 - 1. Programación y Grupos Consultivos Regionales
 - 2. Programación y Reuniones de Grupos Consultivos por Países
 - B. Financiamiento del BID para la Integración y la Cooperación Regionales
 - 1. Fortalecimiento de las Instituciones de Integración en el Istmo Centroamericano: la Tarea Inconclusa
 - 2. Creación de Condiciones Propicias a la Expansión del Comercio
 - 3. Competitividad
 - 4. El Plan Puebla-Panama (PPP): un Nuevo Espíritu de Cooperación

- a. SIEPAC: Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de Centroamérica
- b. RICAM: Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas

III. Conclusiones

IV. Lecciones Aprendidas y Desafíos para la Integración y la Cooperación Regionales

- A. Algunas Lecciones Operacionales Aprendidas en la Integración Centroamericana
- B. El BID y los Desafíos para la Integración y la Cooperación en el Istmo Centroamericano

Anexo I. Resumen de los Principales Tratados y Acuerdos Relacionados con la Integración Económica de Centroamérica

Anexo II. Reunión GCR-CA (1997) Resumen de Proyectos

Anexo III. Resumen Proyectos GCR-CA (2001)

Anexo IV. Plan Puebla-Panamá: Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos

Anexo V. Lista de Proyectos Mencionados en este Capítulo

CAPÍTULO 4. REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA

97

ADOLFO RUFATT

INTRODUCCIÓN

I. Contexto General

II. Antecedentes de la Reforma y del Papel del Banco. Una Crisis Paradigmática

- A. Antecedentes Macroeconómicos – Problemas Estructurales
- B. Antecedentes Macroeconómicos – Un Modelo
- C. Beneficios y Costos de Corto y Largo Plazo – La Economía Política de la Reforma

III. Visión Panorámica de los Sectores de Infraestructura

- A. Marco de Referencia
- B. Características de la Prestación
- C. Aspectos Institucionales

IV. Las Reformas Efectuadas

- A. Introducción
- B. Telecomunicaciones
 - 1. Antecedentes
 - 2. Las Reformas en la Región
 - 3. Resultados Obtenidos
 - 4. Dos Casos Representativos
 - a. Guatemala
 - b. Panamá
- C. El Sector Eléctrico
 - 1. Antecedentes
 - 2. Las Reformas de los Sistemas Nacionales
 - 3. Dos Casos Representativos
 - a. Guatemala
 - b. Panamá
 - 4. SIEPAC: Sistema de Interconexión Eléctrica para Centroamérica
- D. Sector Transportes
 - 1. Panamá: Sistema Portuario Nacional
 - 2. Honduras: Sistema Nacional de Aeropuertos

V. El Papel del Banco

VI. Observaciones y Lecciones Aprendidas

- A. Generales
- B. Puntuales

VII. Reflexión Final

Introducción**I. Perfil y Problemas de Desarrollo Social en la Región Centroamericana**

- A. Introducción
- B. Problemas Críticos de los Sectores Sociales
- C. Parámetros de Referencia del Desarrollo Social en la Región
 - 1. Crecimiento y Pobreza
 - 2. El Gasto Público en los Sectores Sociales
 - 3. Educación
 - 4. Indicadores de Salud y Nutrición
 - 5. Indicadores de Necesidades Básicas
 - 6. Grupos y Regiones Vulnerables
- D. Orientaciones y Marco para la Acción del BID en Centroamérica
 - 1. Objetivos y Marco de Políticas del BID
 - 2. Objetivos de Desarrollo del Milenio
 - 3. Programación por Países, Diálogos de Políticas y Formulación de Estrategias

II. La Respuesta del Banco a los Problemas Sociales Críticos de Centroamérica

- A. Introducción
- B. Estrategias de Reducción de la Pobreza: Vinculación con la Región y Colaboración con los Gobiernos, las Comunidades, la Sociedad Civil y la Ciudadanía Local
 - 1. Estrategias de Reducción de la Pobreza
 - 2. El Financiamiento de la Reducción de la Pobreza y la Reforma de Políticas
- C. Nuevas Estrategias de Educación, Reformas de la Enseñanza Básica, Secundaria y Superior y Ampliación del Acceso a la Educación a favor de Grupos Prioritarios
 - 1. El Salvador: Programa EDUCO
 - 2. Guatemala: Apoyo a la Reforma Educativa (ARE I)
 - 3. Nicaragua: Modernización y Acreditación en la Educación Terciaria
- D. Nuevas Estrategias de Reforma del Sector de la Salud y Acceso de los Pobres a los Servicios Básicos de Salud
 - 1. Guatemala: Reforma del Sector de la Salud
 - 2. Otros Proyectos Basados en la Experiencia de Guatemala
 - 3. Un Enfoque Regional: VIH/SIDA
- E. Estrategias para la Inversión en el Sector Social, Gestión Local de los Servicios Sociales y Fondos de Inversión Social
 - 1. El Salvador: Programa de Desarrollo Local II
 - 2. Panamá: Programa de Inversión Social
 - 3. Guatemala: un Modelo de Participación y Desarrollo Locales
 - 4. Honduras: del Fondo de Inversión Social al Desarrollo del Capital Humano
 - 5. El Salvador, Honduras y Guatemala: Combinando el Desarrollo Sostenible Local con la Reducción de la Pobreza
- F. La Focalización de los Servicios Sociales en los Pobres Mediante Programas Innovadores de Redes de Protección Social: la Combinación de Programas de Demanda y Oferta
 - 1. Nicaragua: Programas de Red de Protección Social (RSP)
 - 2. Honduras: el PRAF
- G. Apoyo a Grupos y Regiones Vulnerables y Socialmente Excluidos y Fortalecimiento de los Mercados de Trabajo
 - 1. Honduras: Comunidades Miskitos en Zonas Costeras
 - 2. Honduras: Apoyo a las Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN)
 - 3. Nicaragua: Guarderías Infantiles (PAININ I y II)
 - 4. Honduras: Combate a la Pobreza Urbana
 - 5. Nicaragua: Atención de Emergencia para los Niños
 - 6. Panamá: Capacitación y Empleo
- H. Mecanismos del Banco para Promover el Desarrollo del Sector Social en la Región
 - 1. INDES: Mejora de la Gestión Social y Diseño de Políticas Sociales
 - 2. Coordinación Interinstitucional: Fondos Fiduciarios Bilaterales y el Desarrollo Social (Fondo Noruego, CABILICA y ASDI [Suecia])

3. Instrumentos Flexibles de Préstamos para el Desarrollo Social

III. Lecciones de más de un Decenio en la Ejecución de Programas y Acciones Sociales en la Región Centroamericana

- A. Elementos de Éxito del Desarrollo Social en Centroamérica
B. La Tarea Futura del Desarrollo Social en Centroamérica

Anexo I Lista de Proyectos Mencionados en este Capítulo

Anexo II El Costo de la Exclusión Social y el Desafío de la Inclusión Social de los Grupos Étnicos

CAPÍTULO 6 APOYO DEL BID AL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA

199

SANDRA BARTELS

Introducción

I. Marcos Estratégicos

II. Reforma de los Sistemas Judiciales

- A. Costa Rica: Programa de Modernización de la Administración de Justicia
B. Honduras: Modernización de la Administración de Justicia
C. Guatemala: Reforma del Sector Justicia
D. Panamá: Mejoramiento de la Administración de Justicia
E. El Salvador: Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia
F. Nicaragua: Modernización del Poder Judicial
G. Cooperación Técnica Regional: Fortalecimiento de las Garantías de Acceso a la Justicia
H. Programas de Fortalecimiento de Métodos Alternos de Solución de Conflicto (MASC/ADR)

III. Seguridad Ciudadana

Honduras: Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana para los Municipio del Valle de Sula

IV. Reforma y Modernización del Poder Legislativo

Panamá: Modernización de la Asamblea Legislativa

V. Participación Ciudadana

- A. Guatemala: Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ)
B. El Salvador: Programa de Desarrollo Local
C. Honduras: Apoyo al Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Etapas I y II
D. Panamá: Programa de Desarrollo Sostenible del Darién: Un Modelo para Potenciar las Comunidades Involucradas
E. Plan Puebla-Panamá (PPP): Programa de Información, Consulta y Participación con la Sociedad Civil

VI. Otras Iniciativas: la Reforma Fiscal como Parte Integral de los Procesos de Reforma del Estado

VII. Conclusiones

VIII. Lecciones Aprendidas

**Anexo: Lista de Proyectos Mencionados en este Capítulo
Bibliografía**

CAPÍTULO 7 AVANCES DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

239

GUILLERMO ESPINOZA Y PABLO PISANI

I. Contexto General

II. Principales Presiones y Estado del Ambiente en el Istmo

- A. Diversidad Natural

- B. Bosques Tropicales Húmedos
- C. Recurso Suelo
- D. Recursos Hídricos
- E. Recursos Hidrobiológicos
- F. Desastres Naturales
- G. Entorno Urbano y Calidad Ambiental
 - 1. Contaminación del Agua
 - 2. Deshechos Sólidos Urbanos
 - 3. Contaminación del Aire

III. Respuestas hacia la Sostenibilidad Ambiental

- A. Forjando Alianzas: Rol del BID en Materia Ambiental
- B. Logros en Materias Ambientales Claves
 - 1. Marco Legal e Institucional
 - 2. Manejo y Conservación de Recursos Naturales
 - 3. Aprovechamiento Sostenible de los Bosques Naturales
 - 4. Manejo Integrado de los Recursos Hídricos
 - 5. Manejo de los Recursos Marinos y Costeros
 - 6. Medio Ambiente Urbano y Control de la Contaminación
 - 7. Convenios Multilaterales e Integración Regional

IV. Lecciones, Desafíos y Oportunidades

- A. Lecciones
- B. Desafíos y Oportunidades

Anexo: Lista de Proyectos Mencionados en este Capítulo Bibliografía

CAPÍTULO 8 GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES NATURALES

285

STEPHEN E. MCGAUGHEY

Introducción

I. Vulnerabilidad a los Desastres Naturales en el Istmo Centroamericano: Un Gran Desafío Socioeconómico

- A. Introducción
- B. Perfil de Desastres Naturales en el Istmo Centroamericano
- C. Fuentes de Vulnerabilidad
- D. Consecuencias Económicas de los Desastres Naturales
- E. Instituciones Nacionales y Regionales de Respuesta y Gestión de Riesgos en Casos de Desastre
- F. La Evolución del Enfoque del BID para la Gestión de Riesgos de Desastres

II. Programas Respaldados por el BID para la Gestión de Riesgos de Desastres Naturales en Centroamérica

- A. Introducción
- B. Principales Retos para la Reducción de Riesgos y la Respuesta ante un Desastre Natural
 - 1. Huracán Mitch
 - 2. Dos Sismos en El Salvador
- C. Préstamos y Cooperación Técnica para la Respuesta y la Gestión de Desastres en Centroamérica
 - 1. Panorama General
 - 2. Financiamiento de Actividades de Respuesta ante Emergencias y Reconstrucción
 - a. Respuesta ante Emergencias
 - b. Reconstrucción
 - 3. Prevención y Gestión de Riesgos
 - a. Aspectos Fundamentales
 - b. Programas de Préstamos y Componentes Seleccionados
 - c. Ordenamiento del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales: Complemento de la Prevención de Desastres
 - d. Desarrollo Local para la Protección y Respuesta ante Desastres Naturales

4. Desarrollo Institucional para la Gestión de Riesgos
5. Conclusiones

III. Algunas Enseñanzas Recogidas de la Gestión de Riesgos de Desastres en Centroamérica

Anexo I: Principales Desastres Naturales en los Países del Istmo Centroamericano, 1992—2001

Anexo II: Lista de Proyectos Mencionados en este Capítulo

CAPÍTULO 9 DESARROLLO DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

323

MARK FLAMING

Introducción

I. Parámetros de Progreso

- A. El Entorno Económico en 1990
- B. Dimensiones Políticas de la Reforma
- C. Secuencia de las Reformas

II. Dimensión de la Reforma

III. Componentes del Progreso

- A. Liberalización
- B. Bancos Centrales y Política Monetaria
- C. Regulación y Supervisión Bancarias
- D. Profundización de los Mercados Financieros
- E. Mercados de Capital

IV. Hacia la Agenda Futura

- A. Estabilidad Macroeconómica
- B. Regulación y Supervisión Eficaces
- C. Mercados de Capital y el Ahorro Institucional
- D. Profundización del Mercado
- E. Infraestructura del Sistema Financiero
- F. El Entorno Comercial
- G. Armonización Regional

V. Evolución del Rol del BID

Anexo Lista de Préstamos del BID para Reformas Estructurales para Suministrar Liquidez a los Sectores Bancarios y Asistencia Técnica a Bancos Centrales y Organismos Reguladores

CAPÍTULO 10. DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA

351

MARGUERITE BERGER Y GLENN D. WESTLEY

I. Introducción

II. Importancia de la Microempresa y las Microfinanzas en Centroamérica

- A. La Microempresa: Fuente Clave de Empleo e Ingreso para los Pobres
- B. Importancia de los Servicios Financieros para la Microempresa

III. En Centroamérica las Reformas Crean Oportunidades de Desarrollo para la Microempresa

- A. El Entorno Económico
- B. Enfoques Gubernamentales en Materia de Desarrollo de Microempresas y Pequeñas Empresas
- C. Cambios en las Organizaciones de la Sociedad Civil y las ONG

IV. Desarrollo del Sector de las Microfinanzas en Centroamérica

- A. Reformas de Políticas que Afectan Directamente a la Microempresa
- B. Las Reformas de Primera Generación del Sector Financiero dan Cabida a la Actividad Microfinanciera

- C. Fortalecimiento Institucional de las Instituciones Microfinancieras (IMF)
 - D. Respaldo del BID para las Instituciones Microfinancieras (IMF)
 - 1. El Programa de Empresariado Social (PES) y el Anterior Programa de Pequeños Proyectos (PPP)
 - 2. Programa de Préstamos Globales a la Microempresa (PGM)
 - 3. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)
 - E. Recientes Reformas Financieras y sus Efectos en Materia de Microfinanzas
 - 1. Mejoramiento de la Regulación y Supervisión de Prudencia de las Instituciones Microfinancieras
 - 2. Oficinas de Crédito
 - 3. Mejoramiento del Marco Jurídico de las Transacciones Garantizadas y Modernización de las Instituciones de Apoyo
- V. Los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y el Cambiante Panorama de la Intervención Gubernamental en Centroamérica**
- A. Creación de un Mercado de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE)
 - B. Fortalecimiento de la Competitividad
 - C. Transformación del Papel del Estado: de Dispensador Directo a Facilitador
 - D. Reduciendo la Informalidad
- VI. Los Productos No Financieros del BID Apuntalan el Desarrollo de la Microempresa en Centroamérica**
- A. Administración del Conocimiento: Difusión y Creación de Redes
 - B. Publicaciones
 - C. Reconocimiento de Prácticas Óptimas a través de los Premios Interamericanos para el Desarrollo de la Microempresa
- VII. Lecciones Aprendidas y Futuros Desafíos**
- A. Lecciones
 - B. Futuros Desafíos
- Anexo: Lista de Proyectos Mencionados en este Capítulo**
- Bibliografía**

ACERCA DE LOS AUTORES

399

Página en blanco a propósito

UNA SÓLIDA ALIANZA PARA EL DESARROLLO: CENTROAMÉRICA Y EL BID DESDE 1990

CAPÍTULO I: PANORAMA GENERAL

William R. Large

En muchos sentidos, los albores del decenio de los años noventa marcaron un antes y un después para los países del istmo centroamericano. Fue una época en que los nuevos gobiernos elegidos democráticamente podrían por fin prestar atención a las múltiples y muy complejas tareas de lograr la estabilidad macroeconómica y de liberalizar sus economías, intensificando y profundizando sus programas de reforma.

Fue también una época para iniciar la imperiosa tarea de reconstruir la infraestructura destruida por las guerras civiles, restablecer la capacidad institucional y embarcarse en programas sociales innovadores para combatir los alarmantes niveles de pobreza, marginación social y exclusión que dejaron tras de sí los fuertes disturbios de los años ochenta, la llamada “década perdida”, de la cual Centroamérica tenía que salir adelante. Fue un período no sólo marcado por graves conmociones externas y crisis de deuda que afectaron a toda la región de América Latina y el Caribe, sino también un período, en el caso de Centroamérica, plagado de profundos conflictos internos, guerras civiles e intensas contiendas políticas.

Este punto de inflexión en la historia moderna de Centroamérica fue una época en la que se redefinió el papel del Estado y se desarrollaron nuevas relaciones con el sector privado y con la sociedad civil; se modificaron marcos normativos anticuados y se adoptó un enfoque renovado y proactivo para solucionar los problemas ecológicos críticos que constituían una seria amenaza a los recursos naturales de la región. Asimismo, cada vez más se reconocía la necesidad de intensificar el proceso de integración regional, y había, al mismo tiempo una concientización cada vez mayor de la necesidad de un grado más amplio de descentralización, participación comunitaria y desarrollo de capacidades a nivel local.

Es así como los años noventa constituyeron una importante oportunidad para que el BID desempeñara un papel protagónico en la región, no sólo en términos de los flujos financieros (los cuales, como puede observarse en el siguiente cuadro, ascendieron a un total de más de US\$10,9 mil millones en préstamos y donaciones entre 1990 y el 2004), sino también por la asesoría que el Banco prestó en el diseño de las políticas económicas y sociales de los países de la región mediante un proceso robusto de diálogo constante de políticas con los gobiernos y, a partir de 1995, organizando y presidiendo las reuniones periódicas de los Grupos Consultivos, en las cuales participó la comunidad internacional de donantes. Debe hacerse mención especial de las reuniones de diciembre de 1998 y mayo de 1999, en medio de la secuela de la devastación que provocó el huracán Mitch, en las cuales la comunidad de donantes comprometió US\$10 mil millones para fines de reconstrucción y transformación de los países afectados por esta grave catástrofe.

**FINANCIAMIENTO ACUMULADO DEL BID EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA
(1990-2004)**
(En mil millones de dólares de EE.UU.)

PAÍS	PRÉSTAMOS DEL BID	DONA- CIONES DEL BID	FOMIN ^{a/}	OTRAS FUENTES ^{b/}	TOTAL
BELICE	\$ 105	\$ 3	\$ 6	\$ 6	\$ 120
COSTA RICA	942	15	18	27	1.002
EL SALVADOR	2.114	31	32	9	2.186
GUATEMALA	1.750	27	15	24	1.816
HONDURAS	1.731	26	19	66	1.842
NICARAGUA	1.731	43	26	56	1.856
PANAMÁ	1.474	4	19	20	1.517
	9.847	149	135	208	10.339
REGIONAL	492	34	49	24	599
TOTAL	\$10.339	\$183	\$184	\$232	\$10.938

Fuente: Base de Datos del BID.

^{a/} El Fondo Multilateral de Inversiones, un fondo autónomo administrado por el BID que apoya el desarrollo del sector privado.

^{b/} Se refiere a los fondos de donaciones administrados por el BID, que fueron aportados por numerosos países donantes, miembros del Banco.

A la luz de la importancia de los profundos cambios que se produjeron en Centroamérica durante el mencionado período, y del papel clave del BID trabajando en asociación con los países de la región durante el mismo, se consideró importante preparar esta publicación con el propósito de documentar los principales proyectos y programas respaldados por el Banco en los siete países del istmo centroamericano, desde 1990 hasta el 2004 inclusive.

Para ello, se seleccionaron para su examen nueve importantes áreas temáticas que contaron con una importante presencia del Banco y en las cuales estos países lograrían un notable progreso. Estas áreas se analizan en la serie de informes que integran este libro. Asimismo se describe el papel que desempeñó el Banco para ayudar a fomentar el desarrollo de la región, tanto en términos de flujos financieros (préstamos y cooperación técnica) así como mediante los llamados “productos no financieros”, que abarcan las reuniones de Grupos Consultivos, diálogos de políticas con países y sectores, talleres, seminarios y conferencias regionales y específicos de países, estudios, publicaciones, y campañas de concientización del público y de la comunidad sobre temas pertinentes al desarrollo.

Los temas, no necesariamente ordenados por nivel de prioridad o importancia, son los siguientes:

- Coordinación de donantes mediante la conducción de Grupos Consultivos
- Integración regional
- Reformas en infraestructura básica

- Proyectos sociales innovadores / reducción de la pobreza
- Apoyo del BID al fortalecimiento de la democracia
- Avances de la gestión ambiental
- Gestión de riesgos de desastres naturales
- Desarrollo de los mercados financieros
- Microfinanzas y servicios de desarrollo de microempresas

Estos informes tienen por objeto proporcionar un examen conciso pero suficientemente detallado de una muestra representativa de las principales actividades que llevaron a cabo los países al ejecutar proyectos con asistencia de una amplia gama de instrumentos y productos del BID, ya sea de índole financiera, técnica o intelectual. En cada capítulo, la intención es transmitir la relevancia de la presencia y el papel del Banco en el proceso de desarrollo de los países de la región desde 1990, en lugar de simplemente relatar una serie de “casos exitosos” aislados. Cabe aclarar, sin embargo, que no se procura proporcionar un análisis integral de cada sector o área temática ni aportar un análisis riguroso y técnico para medir los resultados e impactos de los proyectos.

Cada informe está estructurado en torno a tres componentes básicos: una introducción al área temática, en la que se proporciona información de referencia sobre la situación general del sector que se está examinando y donde se señalan los retos y los principales problemas sectoriales que confrontaban los países de la región al inicio del decenio de los 90. Seguidamente se incluyen referencias detalladas sobre una muestra representativa de programas, proyectos (o sus componentes) y operaciones de cooperación técnica específicas que se llevaron a cabo, dentro del marco estratégico para abordar esos problemas, que fue formulado por los países conjuntamente con el Banco. El financiamiento del BID, mediante préstamos así como donaciones, fue complementado por una amplia gama de productos no financieros, que entraron en juego para hacer frente a estos temas. La mayoría de ellos se describen en recuadros especiales que se incluyen en cada capítulo. Por último, los informes concluyen con una enumeración de las enseñanzas recogidas y se hace mención de los desafíos de cara al futuro.

Cada uno de los temas fue investigado y cada informe fue escrito por un experto especializado, ya sea un funcionario actual del BID o un jubilado reciente con amplia experiencia en el tema. Se realizaron amplias entrevistas a los funcionarios que participaron, tanto en la sede del BID como en las Representaciones (oficinas del Banco en cada país prestatario), y se examinaron documentos de políticas y antecedentes relacionados con los proyectos (propuestas de préstamos y de asistencia técnica, informes sobre la administración de préstamos y la ejecución de proyectos, informes de terminación de proyectos, evaluaciones ex post y de otro tipo realizadas por expertos independientes, entre otros). La información detallada que se proporciona sobre cada uno de estos proyectos fue convalidada posteriormente.

En resumen, esta publicación fue concebida como una narrativa de las intervenciones relevantes del Banco, tanto financieras como no financieras, realizadas en asociación con los siete países del istmo centroamericano durante el decenio de los años noventa y en

años posteriores, en un período de profundo cambio y crecimiento institucional en la región. La intención es demostrar un perfil coherente de respaldo sostenido y de acciones emprendidas para hacer frente a complejos problemas de desarrollo socioeconómico de una región que enfrentó retos de grandes dimensiones al iniciarse el decenio de 1990. Se espera que las lecciones recogidas en este proceso sean de utilidad para orientar las acciones futuras del Banco, a fin de resolver los problemáticos desafíos que constituyen serios impedimentos para el crecimiento y para la reducción de la pobreza en la región.

De un examen de esta visión retrospectiva surgen varias tendencias que desde 1990, cada vez más caracterizan las actividades de financiamiento del Banco en el istmo centroamericano incluyendo, entre otras, las siguientes:

- Desde principios de la década de 1990, los países procuraron incorporar reformas de políticas sectoriales como elementos clave de sus estrategias de desarrollo económico. Para asistir en este proceso, el Banco fue utilizando cada vez más los préstamos basados en políticas, condicionando los desembolsos al cumplimiento de las condiciones contractuales vinculadas al avance en los procesos de reforma. Estos préstamos fueron complementados por actividades de cooperación técnica y recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para realizar estudios, contratar consultores expertos, y prestar asistencia en la redacción de proyectos de reforma de leyes y modificaciones de marcos normativos.
- Además de los préstamos basados en reformas de políticas, el financiamiento del BID tendió en forma gradual a desenfatar la concesión de préstamos para proyectos de inversión específicos y aislados, adoptando en su lugar un enfoque sectorial más amplio para el diseño de proyectos, haciendo más hincapié en la resolución de problemas de mayor alcance y profundidad, muchos de los cuales tienen implicaciones en las políticas sectoriales de los países.
- Como resultado, el diseño de los proyectos fue adquiriendo un enfoque cada vez más multisectorial en lugar de concentrarse en un solo sector tradicional. Así, por ejemplo, muchos de los proyectos del sector social tienen un enfoque más integrado al desarrollo humano y a la reducción de la pobreza, al incorporar numerosos subsectores en un mismo programa (por ejemplo, educación, capacitación, salud, nutrición, desarrollo comunitario, seguridad ciudadana, etc.), con lo cual se aprovechan las sinergias generadas entre los distintos componentes y se tiende a asegurar una aproximación más integral para tratar complejos problemas sociales.
- La cuestión de la coordinación de donantes ha ido cobrando una importancia creciente, no sólo en el contexto de las reuniones de Grupos Consultivos dirigidas por el BID para la región centroamericana que comenzaron en 1995, sino también mediante canales cotidianos más informales, en los cuales las instituciones y organismos multilaterales y bilaterales intensificaron su diálogo entre ellos y con los países beneficiarios.
- Como corolario, hubo un gran incremento en el número de acuerdos bilaterales celebrados entre el Banco y los países donantes, en los que se establecieron fondos de donaciones para asistencia técnica, muchos de los cuales priorizan determinados

sectores. A manera de ilustración, en los sectores sociales existen acuerdos efectivos con Noruega, Suecia y el Reino Unido para financiar actividades complementarias con base en las ventajas comparativas respectivas del Banco y el Fondo Noruego para la Innovación en Programas Sociales (FNIPS), la Agencia Sueca para el Desarrollo y la Cooperación Internacional (ASDI) y el Fondo del Reino Unido para el Fortalecimiento de Capacidades de Instituciones Locales en Centroamérica (CABILICA).

- De manera similar, los contactos y las consultas con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado fueron adquiriendo importancia fundamental en los últimos años en atención a que sus aportes y respaldo se están volviendo cada vez más esenciales para el éxito de los objetivos y resultados de los proyectos.
- El proceso de fortalecimiento institucional, a nivel nacional y subregional, ha cobrado mayor importancia como elemento clave para asegurar la formulación de estrategias, planes y políticas de desarrollo económico y social más integrales y mejor articuladas, así como una ejecución más eficaz de los proyectos. En este último aspecto, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado han ido asumiendo una función cada vez más amplia en la ejecución de los proyectos, complementando y mejorando así la función tradicional de las entidades del sector público.
- Durante los años noventa fue creciendo la importancia que actualmente se asigna a la descentralización y al desarrollo local como medios de asegurar la incorporación de un número mayor de beneficiarios en programas y proyectos respaldados por el Banco, sobre todo entre los sectores marginados y vulnerables de la sociedad, en los que prevalecen la pobreza y la indigencia.
- Como elemento esencial para el éxito de los proyectos, se está asignando una importancia creciente a la adopción de medidas que aseguren la participación de las comunidades locales, no sólo en la fase de diseño, sino también en la ejecución física de proyectos y su subsecuente gestión y mantenimiento, sobre todo en el caso de los proyectos sociales y ambientales. Cada vez más, los equipos de proyecto del BID y los consultores que los asesoran en la conceptualización y el diseño de proyectos se basan en encuestas y consultas en las comunidades locales, para cerciorarse de que los proyectos sean determinados por la demanda.
- Se está prestando cada vez más atención a la focalización de grupos especiales para que reciban los beneficios de los proyectos, sean ellos mujeres, grupos indígenas y afro-descendientes, sectores de bajos ingresos, jóvenes, ancianos, discapacitados, etc. Esto ocurre especialmente en los ámbitos de la salud, educación, capacitación, vivienda, nutrición, medio ambiente, microempresas y otros sectores sociales.
- Una tendencia muy positiva ha sido la integración, en los proyectos de todos los distintos sectores que reciben el apoyo financiero del Banco, de varios elementos que tienen el efecto de mejorar el éxito y el impacto de los mismos, entre los cuales se destacan las evaluaciones ambientales y de vulnerabilidad a los desastres naturales, las técnicas de gestión de riesgos, la participación de las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil, la focalización de beneficios hacia

sectores especiales (sobre todo los rurales, los marginados y los grupos más vulnerables), el extenso uso de una amplia gama de productos no financieros del Banco, y la armonización de políticas económicas, financieras y sociales a nivel regional, para nombrar sólo unas pocas.

A continuación se resumen los puntos principales que se resaltan en cada uno de los capítulos del libro.

Coordinación de Donantes/Grupos Consultivos

Este informe, cuyos autores son Philip Birnbaum y Jorge Sapoznikow, se refiere a la función del Banco con respecto a la coordinación de donantes para Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador (así como para toda la región tras la devastación provocada por el huracán Mitch en 1998) mediante reuniones periódicas de Grupos Consultivos.

Hace varios decenios, el Banco Mundial instituyó y coordinó reuniones de Grupos Consultivos de la comunidad de donantes, que son un foro en el que se escuchan los planteamientos del Gobierno de un país beneficiario acerca de sus planes y políticas de desarrollo y sobre esa base se coordinan las acciones y condiciones de la ayuda a ser ofrecida.

Como se mencionó, el decenio de 1990 fue un período de grandes dificultades en la historia de Centroamérica. La región estaba experimentando una transformación fundamental: de un largo período de guerras civiles a un período de paz y reconciliación nacional, de gobiernos dictatoriales a gobiernos elegidos libremente y de economías estatizadas a economías más orientadas al mercado que daban como resultado tasas más altas de crecimiento.

En el decenio de 1990, a medida que el BID asumía un papel protagónico en Centroamérica en términos de sus flujos anuales de financiamiento para el desarrollo y de su fuerte incidencia en la transformación y el programa de reforma de la región, los países beneficiarios recomendaron que el BID asumiera el liderazgo, lo que ocurrió por primera vez en la reunión del Grupo Consultivo sobre Nicaragua en junio de 1995. En esa reunión se definió el estilo en forma de un diálogo entre donantes y países beneficiarios con base en documentos que planteaban problemas clave para el desarrollo, alejándose en cierta medida de los discursos leídos. Esa reunión inicial dio origen a una nueva era que continúa hasta el presente, durante la cual el BID presidió 20 reuniones de Grupos Consultivos de países específicos (la última de las cuales tuvo lugar en junio del 2004 y se centró en la situación de Honduras) así como también tres reuniones para la región centroamericana.

A continuación se señalan los aspectos más significativos de las reuniones:

- Las reuniones de 1995-96 sobre Nicaragua se centraron en el avance logrado durante la transición del país de una economía centralmente planificada a una economía de mercado y al restablecimiento de la estabilidad financiera y el

crecimiento económico, con mejoras simultáneas en los indicadores macroeconómicos y también sociales. A pesar de algunos problemas de importancia que siguen afectando al país, es claro que se ha producido una transformación muy favorable, que hubiera sido imposible sin el concurso de la comunidad internacional. Quedan pocas dudas de que los Grupos Consultivos jugaron un papel determinante en apoyar al Gobierno, para que éste lograra enfocar sus planes y políticas de desarrollo y para conseguir el indispensable apoyo internacional.

- Guatemala y los Acuerdos de Paz de 1996. El informe esboza los graves problemas internos que amenazaban con descarrilar las negociaciones de paz, y la firme postura asumida por el Banco y la comunidad internacional para reiniciar el proceso de diálogo y celebrar los acuerdos finales como precondition para sostener la primera de una serie de reuniones de Grupos Consultivos que comenzarían en enero de 1997. En esa reunión, Guatemala presentó su plan de ejecución, abriendo la puerta para la participación de la sociedad civil, lo que dio lugar a importantes compromisos de asistencia externa. Si bien el grado de cumplimiento de los mismos ha sido variable, sobre todo en lo que se refiere a la parte fiscal y la seguridad ciudadana, la comunidad internacional sigue confiando en el mecanismo de los Grupos Consultivos para enfatizar un proceso de diálogo conducente al cumplimiento de estos compromisos por parte de las autoridades guatemaltecas.
- Honduras y El Salvador: Reconstrucción y transformación después del huracán Mitch de 1998 y los terremotos de El Salvador del 2001. Estas catástrofes pusieron en evidencia, como nunca antes, la extrema vulnerabilidad de la región ante los desastres naturales de gran escala. Los Grupos Consultivos desempeñaron un papel crítico en la obtención de compromisos de financiamiento para fines de reconstrucción en los países. Además, ayudaron a reorientar las prioridades de los países para abarcar también la transformación de sus sociedades, con base en principios centrados en la reducción de la vulnerabilidad social y ecológica y comprometiéndose con los principios de transparencia y buen gobierno, consolidación de la democracia, fortalecimiento del proceso de descentralización y de participación de la sociedad civil, y respeto por los derechos humanos, la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de los niños, grupos étnicos y otras minorías.

Algunos de los impactos más importantes de los Grupos Consultivos fueron los siguientes:

- Mejora del diálogo de políticas y alto nivel de cooperación entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil e incluso la oposición política de los países beneficiarios, con participación de hasta 50 representantes de distintas agencias e instituciones de la comunidad de donantes internacionales. La participación activa de la sociedad civil se convirtió así en una característica común de las reuniones de Grupos Consultivos.
- Como resultado de los Grupos Consultivos, hubo una sensible mejora en la coordinación de donantes, dado que se celebran reuniones locales periódicas de

grupos de seguimiento en las cuales los donantes se reúnen con regularidad con el gobierno y la sociedad civil para monitorear el progreso de los compromisos asumidos durante las reuniones formales de los Grupos Consultivos, y las conclusiones a las que se llega se incorporan en los respectivos planes nacionales de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza de los países.

- La reducción de la pobreza se ha convertido en un tema central de las reuniones de los Grupos Consultivos, dado que los donantes han presionado a los gobiernos para que incrementen el ahorro interno y dediquen más recursos a programas de reducción de la pobreza, como resultado de lo cual ya hubo incrementos sustanciales del gasto público en educación primaria, servicios básicos de salud, agua potable, sistemas de saneamiento y desarrollo rural.
- Al mismo tiempo, ha ocurrido un cambio en el nivel de respaldo de la comunidad de donantes, con menos énfasis en los grandes proyectos tradicionales de infraestructura, y a favor de un mayor respaldo a los servicios sociales básicos y programas especiales para la mujer, los niños y los grupos indígenas y de afro-descendientes, la regularización de la tenencia de la tierra y censos catastrales para facilitar el acceso de los habitantes de zonas rurales pobres a tierras agrícolas y otros programas de desarrollo rural.
- Se insiste cada vez más en el imperativo de la transparencia y responsabilidad en el uso de los fondos públicos a fin de eliminar la corrupción, requisito fundamental para mantener la confianza del pueblo en el gobierno, atraer inversión extranjera y mantener el apoyo de la comunidad financiera internacional. Temas tales como la mejora de la administración pública, modernización del aparato del sector público y reforma del servicio civil han adquirido un papel cada vez más protagónico. Otra preocupación fundamental en las deliberaciones de los Grupos Consultivos es la necesidad de seguir afianzando el estado de derecho y la administración de justicia en forma equitativa a todos los ciudadanos, elementos esenciales para mejorar la calidad de vida y para atraer inversión extranjera y turismo.
- Un tema central de las reuniones ha sido el respaldo a la liberalización económica y la importancia de acrecentar el papel del sector privado para ampliar el crecimiento económico y reducir la intervención del sector público en la economía, incluyendo la privatización de las empresas estatales, en un esfuerzo por elevar la competitividad y las exportaciones, así como para expandir el comercio regional y profundizar la integración regional, lo que permitirá que los países centroamericanos tomen parte activa en la globalización.

En resumen, se llega a la conclusión de que los Grupos Consultivos han desempeñado un papel catalítico para estimular la preparación de planes de desarrollo socioeconómico y reconstrucción bien formulados y mejor integrados, así como para inducir mejoras en el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil y con la comunidad de donantes en general, en pro del desarrollo de los países de la región y del bienestar de los pueblos centroamericanos.

Integración Regional

Este informe, cuyos autores son Ennio Rodríguez y Stephen E. McGaughey, es un repaso del respaldo del BID a la integración regional en Centroamérica desde el decenio de 1990 hasta la fecha. Si bien el Banco, desde sus inicios, ha promovido y apoyado constantemente la integración, fue a principios de los años noventa cuando asignó formalmente una alta prioridad a la integración regional en su programa básico de trabajo con la aprobación del Octavo Aumento General de Recursos.

Desde inicios del decenio de 1990 y hasta la fecha, el Banco ha dedicado recursos significativos para añadir ímpetu a una serie de esfuerzos de cooperación regional – trabajando con instituciones regionales y nacionales – que abarcan a varios sectores clave, entre ellos los de transporte, energía eléctrica, medio ambiente, banca y finanzas, turismo e incluso los sectores sociales. Igualmente importante ha sido el respaldo que el Banco ha dado a las reformas estructurales nacionales y regionales, de índole económica e institucional, contribuyendo así a la convergencia de las políticas macroeconómicas y centrándose en cuestiones críticas del desarrollo. Para ello, el Banco ha intensificado su proceso de programación regional y nacional y ha presidido diversas reuniones de Grupos Consultivos entre la comunidad de donantes y los países centroamericanos, para coordinar la asistencia externa a la región. Más recientemente, esto ha hecho que el Banco asumiera el liderazgo activo del Plan Puebla-Panamá (PPP), que se convirtió en un instrumento útil a fin de acelerar importantes programas regionales para el desarrollo económico y social de Mesoamérica.

Asimismo, y paralelamente a las iniciativas de cooperación intrarregional, Centroamérica viene concertando acuerdos comerciales, bilaterales y multilaterales con importantes interlocutores comerciales, de los cuales el más significativo fue el acuerdo negociado recientemente con Estados Unidos respecto del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés). La complejidad de estas negociaciones impuso una carga a las autoridades nacionales, el sector privado y sus organizaciones, la sociedad civil, los sindicatos y organizaciones regionales, y el Banco, en calidad de asociado y participante activo, ha venido apoyando a la región en estos procesos.

El Banco aprobó recientemente la Estrategia de Integración Regional (2003), establecida con el objeto de aprovechar el proceso de globalización, impulsar el crecimiento económico sustentable y reducir la pobreza. La estrategia establece cuatro categorías generales de apoyo a los programas:

- Consolidación de mercados regionales mediante la posterior liberalización del comercio, la ejecución, el análisis y el perfeccionamiento de los mecanismos reguladores del comercio y el apoyo a la participación de los países en las negociaciones comerciales Norte-Sur y en el foro multilateral de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

- Promoción de la infraestructura regional mediante mecanismos de cooperación como el Plan Puebla-Panamá (PPP), la movilización de inversiones privadas y la facilitación del entorno reglamentario en los sectores de transporte, puertos, energía y comunicaciones.
- Promoción de la cooperación regional en esferas clave como el medio ambiente, la salud, la educación, el manejo de los recursos naturales en cuencas hidrográficas y corredores biológicos, la ciencia y la tecnología, la reglamentación del sector financiero y el desarrollo de comunidades fronterizas.
- El fortalecimiento institucional a nivel de los países y de la región.

El Banco dispone de varios eficaces instrumentos financieros y no financieros para promover su Estrategia de Integración Regional, incluyendo los préstamos de la llamada “Línea de Actividad” para el sector del comercio¹ recientemente aprobada, para incrementar la capacidad nacional de exportación, mejorar la competitividad de la economía y del sector privado, financiar programas de promoción del comercio internacional, iniciar negociaciones comerciales y suministrar asistencia técnica a entidades clave del sector comercio.

En el informe se identifican y describen, mediante una serie de análisis de casos, varios programas cruciales ejecutados en Centroamérica que recibieron un respaldo significativo desde 1990 hasta la fecha, incluyendo los siguientes:

- Programación regional y para países, y la función crucial desempeñada por las numerosas reuniones de Grupos Consultivos.
- Programas de fortalecimiento institucional para el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Consejo Monetario Centroamericano, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica (CEPRENAC), la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), para nombrar sólo algunos.
- Promoción del comercio exterior y la inversión y apoyo a las negociaciones comerciales.
- Programas de apoyo a la competitividad nacional.
- El Plan Puebla-Panamá.
- El Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de Centroamérica (SIEPAC).
- La Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM).

¹ “Trade Sector Facility”, en inglés.

Algunas de las lecciones más importantes que se extrajeron del financiamiento de programas relacionados con la integración regional y el comercio en Centroamérica son:

- A medida que la integración regional ha ido madurando y progresando, la cooperación regional y la armonización de políticas y programas pasan a ser la clave para lograr un éxito sostenido.
- El desarrollo institucional en materia de integración sigue siendo motivo de preocupación. Pese al respaldo continuo y a algunos avances importantes para mejorar la capacidad institucional en casos específicos, se sigue sin resolver graves dificultades en el caso del SICA y la SIECA, en términos de racionalizar estructuras institucionales, eliminar superposición de funciones, fortalecer la capacidad para la toma de decisiones, y lo que es más importante, solventar el tema de la falta de sustentabilidad financiera.
- Será necesario continuar fortaleciendo las instituciones regionales, desarrollar su capacidad técnica a fin de emprender los estudios necesarios para negociar y administrar acuerdos comerciales y organizar programas cooperativos sobre temas de alta prioridad.
- La asistencia externa deberá concentrarse en mejorar la capacidad nacional para participar en zonas de libre comercio, especialmente en materia de promoción del comercio internacional, competitividad y negociación y administración de acuerdos comerciales. En este sentido, la promoción de la competitividad nacional y empresarial es un programa poderosamente motivador para fomentar una creciente cooperación entre el sector privado, los trabajadores, la sociedad civil y las ONG, con miras a desarrollar un consenso y una “visión” nacional.
- La comunidad regional e internacional tendrá que dar atención prioritaria a la solución de importantes cuestiones relacionadas con el comercio internacional, especialmente el mercado de mano de obra, el impacto ambiental y la reglamentación. Es más, la modernización de la regulación del mercado laboral y la capacitación de los trabajadores son aspectos cruciales para el futuro de los acuerdos comerciales hemisféricos y regionales.
- La reducción de la pobreza y las reformas sociales siguen siendo un componente cada vez más apremiante y decisivo del programa de trabajo para asegurar la distribución justa y los beneficios del comercio y del desarrollo; y la reestructuración del sector agrícola es un factor fundamental que se deriva de los acuerdos de integración y comercio, dado su impacto sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo rural equitativo de la región centroamericana.

Reformas en la Infraestructura Básica

Este informe, cuyo autor es Adolfo Rufatt, da cuenta de una serie de reformas emprendidas por los países de la región en cuatro ámbitos de infraestructura básica: energía eléctrica, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, y se centra en lo que el autor se refiere al papel de “liderazgo subsidiario” desempeñado por el BID en el diseño, la planificación y la ejecución de estas reformas. El respaldo del BID en estos sectores provino fundamentalmente de la cooperación técnica y del financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), con el cual se obtuvo el respaldo técnico de expertos en materia de reglamentación y privatización, que en ese momento eran especialidades relativamente nuevas en cuanto a conocimientos previos y experiencia, no sólo en América Latina sino también en el resto del mundo.

El informe señala las razones básicas de la necesidad del cambio, dentro del contexto general de la crisis macroeconómica que afectó a la región a principios del decenio de 1990, en el cual las proyecciones de la demanda de reparación, reconstrucción y expansión de servicios en esos sectores exigían niveles de inversión que excedían en gran medida la capacidad de las instituciones existentes para acceder a recursos suficientes por medio de la generación interna de fondos; cabe señalar además la capacidad financiera limitada de los gobiernos e incluso las restricciones al endeudamiento externo de los países. El problema se complicaba aún más por una situación generalizada de calidad de servicio deficiente, cobertura insuficiente y poca fiabilidad de los niveles existentes de servicios, el deterioro de la capacidad instalada, exceso de personal y bajos niveles de productividad, distorsiones en las tarifas de los servicios públicos y cargos de usuarios y en la estructura de incentivos para el consumo y la captación de fondos para la tan necesaria expansión de servicios, la pérdida de ingresos debido a la falta de medición y atrasos en la facturación y cobranza, para mencionar los principales factores negativos que afectaban a estos sectores.

Estos defectos subrayaban la necesidad de avanzar hacia una serie de reformas que tenían por objeto ampliar la cobertura, mejorar la calidad del servicio, reducir los costos de producción mediante aumentos de eficiencia y oferta, aplicar estructuras de tarifas que permitieran recuperar los costos de producción y comenzar a asegurar el crecimiento sustentable de estos sectores. Esto se lograría dentro del contexto más amplio de la redefinición de papel del sector público en general, mediante la separación de las funciones de formulación de políticas y la regulación de la prestación de servicios, abriendo mercados mediante una mayor participación del sector privado en el financiamiento de la expansión y la oferta directa de servicios, y la eliminación de distorsiones en las tarifas y cargos. Por lo tanto, la implementación de las reformas se focalizó en la separación de actividades productivas que hasta ese momento eran ejecutadas por las empresas estatales. Consecuentemente, las reformas abarcaron un extenso ámbito que incluyó no sólo las empresas, sino también la estructura del mercado, y la de los marcos institucionales y regulatorios.

En el informe se presentan varios análisis de casos en los cuatro sectores básicos, detallando los cambios institucionales que tuvieron lugar, e incluyendo datos

comparativos sobre los aumentos en los niveles de inversión que resultaron de estas modificaciones de políticas, y los incrementos impresionantes en producción y cobertura, calidad y fiabilidad del servicio (especialmente en los países más pobres de la región), y en la generación de ingresos operacionales, en contraste con las reducciones significativas en los costos de producción, en las pérdidas técnicas de los sistemas, y en las listas de espera de los clientes.

A efectos de ilustrar sólo dos de los indicadores:

- En la industria telefónica, en un plazo de sólo 10 años (1992-2001), el número de líneas fijas se duplicó con creces en Nicaragua y Costa Rica y se triplicó con creces en Honduras, El Salvador y Guatemala, en tanto que los teléfonos móviles, que prácticamente no existían a inicios del período, proliferaron en toda la región. Los ingresos operacionales totales del conjunto de países se incrementaron drásticamente, de US\$817 millones a US\$2,3 mil millones en el mismo período.
- Como resultado de estos cambios, en el sistema portuario de Panamá, en un período de cinco años se triplicó el volumen total de movimiento de carga y se duplicó el número de contenedores. Estos resultados son especialmente significativos, no sólo por su impacto directo en la actividad económica y el empleo en los puertos, sino también debido a las repercusiones indirectas en la actividad económica a nivel nacional, dado que el embarque y desembarque de carga sigue siendo una de las principales fuentes de ingresos en divisas para Panamá.

Con respecto al papel que desempeñó el BID en estos procesos, se llega a la conclusión de que la implementación de estas reformas bien pudo no haber sido posible sin el respaldo del BID y la asistencia técnica del FOMIN, que aportó conocimientos técnicos especializados en reglamentación y privatización, y capacitó a un grupo de expertos nacionales en estos temas. Para mediados del decenio de 1990, el Banco se había convertido en la fuente principal de financiamiento externo para la inversión y el respaldo técnico en materia de reformas de infraestructura en los países de la región. La suma total de préstamos a Centroamérica y Panamá en respaldo de la ejecución de reformas que se menciona en el informe ascendía a US\$560 millones, con un monto adicional de US\$23 millones en cooperación técnica del BID y US\$18 millones en financiamiento del FOMIN.

Las lecciones recogidas sugieren resultados más satisfactorios en aquellos casos en los que:

- Los costos políticos estaban claramente identificados y los encargados de formular las políticas los tenían debidamente en cuenta.
- El respaldo técnico del BID no impidió que los países fueran los propietarios de los programas y los responsables de las reformas.

- Se atendieron adecuadamente las consideraciones de equidad social y se prestó atención a las inquietudes tanto de los trabajadores como de los inversionistas privados.

En cuanto al futuro, todavía les queda a los países una importante agenda que atender, sobre todo existe una necesidad imperiosa de continuar fortaleciendo la efectividad de la capacidad regulatoria y resolver el descontento social que a menudo acompañó el proceso de privatización en toda la región de América Latina y el Caribe.

Proyectos Sociales Innovadores/Reducción de la Pobreza

Este informe, que se refiere al respaldo del BID para la innovación en los sectores sociales, es el más detallado y de mayor cobertura de todas las áreas temáticas examinadas en este libro, en vista de la importancia que se asignó al desarrollo social a partir de los años noventa. Esto se refleja en las metas dispuestas por la Asamblea de Gobernadores de canalizar anualmente el 40% del volumen total de préstamos y el 50% del número total de operaciones del Banco a la atención de las necesidades sociales, la equidad y la reducción de la pobreza.

El informe, cuyo autor es Stephen E. McGaughey, señala las crecientes exigencias sobre los gobiernos de la región de profundizar las reformas y el desarrollo social a principios de los años noventa, a medida que la región emergía de un prolongado período de conflictos militares y políticos que caracterizaron a los años ochenta. El Banco fue el principal interlocutor externo de los países centroamericanos en el proceso encaminado a introducir una amplia gama de políticas, programas y proyectos económicos y sociales, con miras a restaurar los indicadores sociales después del “decenio perdido” de los años ochenta. Se han incluido datos estadísticos para demostrar el avance logrado en educación, salud, desarrollo urbano y rural, nutrición y asistencia social.

Se destaca la función del Banco como fuente principal de financiamiento externo de la región y su asociación de gran alcance con los países centroamericanos durante más de un decenio, que ha servido para catalizar un apoyo indispensable a los programas y reformas de desarrollo social. Estos programas consisten en una amplia gama de operaciones innovadoras y un proceso continuo de aprendizaje y ajuste para ayudar a los países a dar más eficacia y sustentabilidad a las políticas, programas y proyectos sociales, mediante la introducción por parte del Banco de varios instrumentos nuevos de financiamiento y de productos no financieros que ayudaron a facilitar este proceso. El informe describe el progreso alcanzado, incluye una amplia muestra representativa de casos específicos que ilustran este respaldo en varios sectores, señala las enseñanzas recogidas, y ofrece un panorama de los desafíos para el desarrollo social que sigue enfrentando la región.

En el informe se examinan las siguientes áreas de acción:

- Estrategias de reducción de la pobreza
- Reforma de la educación
- Reforma de la atención de salud
- Fondos de inversión social y promoción de la gestión local de los servicios sociales
- Focalización de los servicios sociales en los segmentos más pobres de la sociedad mediante programas innovadores de redes de protección social
- Programas para grupos y regiones vulnerables y socialmente excluidos
- Fortalecimiento de los mercados de trabajo
- Otros mecanismos del Banco para promover el desarrollo del sector social en la región, incluyendo los cursos de capacitación en diseño y formulación de políticas sociales y en gestionamiento eficaz del sector social realizados por el INDES², y la coordinación interinstitucional y las alianzas solidarias entre el BID y el Fondo Noruego, la ASDI (Suecia) y CABILICA (Reino Unido)

El informe señala cinco elementos destacables en la estrategia de desarrollo social que evolucionaron en los años noventa y trascendieron al nuevo siglo.

- Una tarea común de la estrategia de desarrollo social ha sido ayudar a los países a lograr una transición mesurada de las estrategias y políticas reactivas tradicionales de desarrollo social a unos programas sumamente focalizados y de orientación reformista, que se concentran en la reducción de la pobreza en beneficio de grupos y regiones vulnerables altamente prioritarias.
- Las operaciones del sector social han fomentado el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público en los planos nacional y local para formular políticas y planes nacionales de desarrollo social y ejecutar programas y proyectos en sectores y regiones clave.
- Un elemento importante en la transición de las reformas sociales tradicionales a una nueva generación de reformas sociales en la región ha sido el aumento de la participación de los gobiernos descentralizados, las organizaciones comunitarias, la sociedad civil, el sector privado y los beneficiarios potenciales de los programas en todas las fases de la conceptualización, diseño y ejecución de los proyectos.
- Las inversiones en los sectores sociales han reorientado las políticas y programas nacionales hacia el aumento de la CALIDAD de los servicios sociales públicos, especialmente en educación y salud pública, y la expansión del ACCESO a estos servicios en beneficio de un gran número de habitantes rurales y grupos vulnerables excluidos.

² Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco.

- El BID ha hecho hincapié en la ejecución de programas experimentales, innovadores y eficaces, cuya escala se ha de aumentar en el futuro a nivel de programas nacionales o de múltiples zonas locales, que podrán entonces producir mayores efectos en la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo social. La introducción de nuevas modalidades de préstamos, como los programas de fases múltiples, y la modificación gradual y experimental de los programas de inversión social, han propiciado un proceso de aprendizaje aplicado y la expansión de los modelos de proyectos sociales satisfactorios a nivel de programas nacionales e incluso a nivel de otros países con experiencias similares.

El capítulo concluye con una indicación de las muchas lecciones recogidas que sirven como pautas para reformas futuras en el sector social, modernización, reducción de la pobreza y focalización, de las cuales las más importantes son las siguientes:

- La adecuación de las políticas económicas y disminución de las restricciones macroeconómicas son todavía condiciones esenciales para el desarrollo social, pues acrecientan las rentas fiscales y facilitan el gasto en el área social.
- El desarrollo institucional es un proceso lento y muy difícil, pero es viable. La constancia en la reforma institucional es un elemento esencial para fomentar el desarrollo social en la región.
- Las redes de protección social focalizadas están logrando atender a las necesidades sociales de los pobres; la coordinación de las intervenciones de oferta y demanda es crucial para el éxito. Los grupos vulnerables necesitan especial atención y programas especializados de gran impacto.
- Los diálogos de políticas son útiles cuando cuentan con la plena participación de todos los grupos afectados.
- La participación privada en la prestación de servicios sociales es una modalidad demostrada y cada vez más aceptada para fortalecer el desarrollo social.
- La descentralización basada en la movilización de la voluntad y la participación de la comunidad se ha convertido en una modalidad cada vez más eficaz de desarrollo social.
- En materia de educación, la CALIDAD es una necesidad decisiva para el futuro del sistema, aunque todavía hay grupos importantes que están privados de acceso a la educación.
- Comenzar a trabajar con los niños en edad preescolar y con toda la familia es un elemento clave para el mejor éxito de los proyectos educativos.
- La cooperación internacional en el contexto de las estrategias de reducción de la pobreza es un catalizador eficaz de la nueva modalidad de financiamiento del desarrollo social.
- Aunque la ejecución del proceso de reforma del sistema de atención de la salud es sumamente compleja, los países de la región se encuentran ahora en una etapa en

que procuran ampliar el acceso de los pobres al sistema de atención primaria de la salud y reestructurar los sistemas nacionales de salud.

- La reducción del rezago regional y las privaciones locales es un elemento importante para el futuro de la región.

En cuanto al futuro, el éxito dependerá de que se adopten políticas económicas y sociales adecuadas, de la voluntad política en los planos nacional y regional y de la continuidad de una asociación activa con el BID, que ha demostrado su participación constante y decidida en el proceso de cambio social en Centroamérica.

Dada la reciente preponderancia que se ha asignado al tema del costo que representa para los países la exclusión social y el desafío de la inclusión social de los grupos étnicos, se incluyó en un apéndice de este capítulo un breve informe especial, preparado por Mia Harbitz, que presenta información sobre el respaldo que otorga el Banco a este respecto.

Fortalecimiento de la Democracia

La década de 1990 en Centroamérica está marcada por la firma de los históricos Acuerdos de Paz en Nicaragua (1988), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). La firma de estos acuerdos no sólo resolvió el problema del cese de las hostilidades, sino que también significó el retorno a las elecciones y la institucionalización de los partidos políticos que dio inicio a procesos largamente retrasados de democratización en los países de la región. A su vez, las profundas reformas económicas que fueron introducidas posteriormente cuestionaron la función tradicional del sector público y al mismo tiempo fortalecieron y alentaron a la sociedad civil a que asumiera una participación aún más intensa en los ámbitos económico y social.

En este informe, preparado por Sandra Bartels, se sostiene que el Banco desempeñó un papel catalítico en este proceso de transición y fortalecimiento de la democracia en Centroamérica dando respaldo a la identificación de las áreas que requerían reforma y modernización, asistencia para priorizarlas y posteriormente, financiando programas y proyectos para poner en práctica varias de estas actividades. Ejemplo de ello es el seminario denominado *La justicia en América Latina y el Caribe en la década de los noventa: Desafíos y oportunidades*, realizado a inicios de 1993 en Costa Rica, que dio origen a la demanda de una serie de proyectos de reforma y modernización del sistema judicial que el Banco ha apoyado con préstamos y asistencia técnica. Se destacan en este sentido dos etapas en Costa Rica y Honduras y una primera etapa en El Salvador, Panamá, Guatemala y Nicaragua, todas las cuales se analizan en perfiles de casos, y se destacan algunos de los resultados e impactos más significativos de estos programas.

En relación con el sector judicial, mediante asistencia técnica regional se financió un innovador estudio sobre el tema de fortalecer el acceso a la justicia, se analizaron experiencias exitosas de sectores tradicionalmente excluidos, lo que ayudó a orientar la formulación de reformas judiciales para eliminar obstáculos y mejorar el acceso a la

justicia. Los resultados se publicaron en el libro titulado *Acceso a la Justicia y Equidad: Estudio en Siete Países de América Latina*.

Se destacan, además, seis proyectos financiados por el FOMIN (en Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá) sobre métodos alternativos de resolución de conflictos por mediación y arbitraje comercial, fundamentales para ayudar a crear mecanismos eficaces y confiables para la resolución de controversias comerciales que, dadas las deficiencias de los sistemas judiciales, habían constituido tradicionalmente obstáculos para la inversión y el pleno desarrollo del sector privado en la región.

Otras secciones del informe se relacionan con:

- Un programa pionero sobre reforma y modernización de la legislatura en Panamá, que introdujo importantes mejoras en la capacidad técnica y analítica de la Asamblea Legislativa, así como en su gestión administrativa y financiera. Se elaboró un Código de Ética y Honor Parlamentario, se prepararon bases de datos sobre la legislación existente y se implementaron mecanismos de control presupuestario.
- Un programa de seguridad ciudadana en Honduras, que procura reducir los índices de inseguridad y violencia en los jóvenes de 12 a 25 años mediante acciones integrales de prevención, fortalecimiento de las entidades municipales a cargo de la seguridad, y la promoción de actividades de desarrollo humano en beneficio de los grupos de jóvenes en situación de riesgo. Esta operación está vinculada a la reforma de justicia y a dos programas de desarrollo municipal que se están llevando a cabo en San Pedro Sula.
- Un proyecto de “mapeo” de las organizaciones de la sociedad civil en Honduras, que desempeñan un importante papel en dos niveles: en el diseño y monitoreo de las Estrategias de la Reducción de la Pobreza, y como participantes directos en diferentes proyectos, programas e iniciativas, en las cuales actúan como beneficiarios, organismos de ejecución, o mediante la intervención activa en “consejos consultivos” que trabajan con los gobiernos locales, el gobierno central y la comunidad internacional de donantes.
- Tres programas de desarrollo local/comunitario – en El Salvador, en las zonas previamente devastadas por la guerra civil de Guatemala y en el tapón del Darién de Panamá – los cuales son programas modelo que han contribuido a fortalecer la democracia participativa a nivel local, potenciando los segmentos previamente marginados de la sociedad, en un proceso de participación y consulta, dándoles voz en la identificación, selección, planificación y ejecución de proyectos que las mismas comunidades consideran altamente prioritarios.
- El Programa de Información, Consulta y Participación con la Sociedad Civil, que es parte integral del Plan Puebla-Panamá, fue diseñado para estimular a las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades a asumir un papel activo en las consultas, con miras a lograr el consenso y una visión compartida de los múltiples objetivos de este programa.

Reformas fiscales: El proceso en curso de cambios políticos e institucionales en Centroamérica ha generado una serie de demandas económicas, políticas y sociales por parte del público que exceden con creces la capacidad del sector público, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Para consolidar verdaderamente la democracia y atender las demandas insatisfechas de la población, es necesario incrementar el gasto y la inversión social; pero para ello es imperativo emprender reformas fiscales que garanticen un flujo sustentable de recursos no sólo para aliviar la pobreza, sino también para ofrecer nuevas oportunidades de empleo. A pesar de los esfuerzos que ya se han realizado, queda mucho por hacer, dado que la recaudación de impuestos en la región, medida como porcentaje del PIB, figura entre las más bajas del mundo. Son también inquietantes los altos índices de déficit fiscal y deuda del sector público como porcentaje del PIB, lo que impone una pesada carga sobre la capacidad de los países para confrontar el desafío de satisfacer las necesidades de la población.

En respuesta a este tema crucial, en 2003 el Banco financió estudios de los sistemas tributarios de Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Belice y se organizaron foros de discusión donde se examinó el sistema tributario de los países a la luz de las mejores prácticas internacionales, concluyendo con un menú de opciones para modernizar esos sistemas, mejorar su equidad y aumentar la recaudación para financiar aumentos sustantivos en los gastos orientados a la superación de la pobreza. Posteriormente el Banco aprobó préstamos para financiar tres proyectos de reforma fiscal – Nicaragua, Panamá y Honduras – que se encuentran en las etapas iniciales de ejecución, y está preparando otro en Costa Rica.

En la sección final del informe se incluye información obtenida de estudios de opinión pública en Centroamérica sobre las actitudes hacia la democracia, el gobierno y las principales instituciones de los países de la región, cuyos resultados indican la inquietante tendencia a una disminución generalizada de la confianza en las mismas por parte del público.

El informe concluye con opiniones sobre los elementos más exitosos de estos proyectos respaldados por el Banco y sugerencias sobre la forma en que los programas futuros pueden fortalecer aún más a las instituciones democráticas de la región.

Avances de la Gestión del Medio Ambiente

Este informe repasa el sustancial progreso alcanzado en materia de gestión y sostenibilidad ambiental de los países del istmo centroamericano durante el decenio de 1990 hasta el presente. A principios de ese decenio, dichos países, como el resto de América Latina y el Caribe, tenían instituciones débiles y poca capacidad regulatoria para hacer frente en forma decisiva a los problemas ambientales. Si bien la región sigue padeciendo graves problemas de sostenibilidad ambiental y protección de sus recursos nacionales (complicados por la pobreza, el desempleo, la deficiencia en la prestación de servicios sociales, el crecimiento urbano irrestricto y caótico, y la utilización de métodos

agrícolas inapropiados) se hicieron avances significativos en el período que se examina, durante el cual los países de la región, en sus programas de desarrollo, dieron la más alta prioridad a cuestiones ambientales que habían sido en gran medida desestimadas en años precedentes.

El informe, cuyos autores son Guillermo Espinoza y Pablo Pisani, analiza en detalle los importantes esfuerzos realizados por estos países para incorporar iniciativas ecológicas en sus planes de desarrollo económico y social por medio de:

- La promulgación de leyes marco que sientan las bases para el desarrollo sostenible e imponen un conjunto de condiciones e instrumentos de gestión ambiental.
- La creación de instituciones regionales, nacionales y sectoriales preocupadas por el medio ambiente y el fortalecimiento de sus capacidades.
- La formulación de estrategias y planes de acción regionales y nacionales para proteger las variables ambientales significativas, incluyendo el cumplimiento de convenios internacionales y regionales sobre biodiversidad, áreas protegidas, bosques, etc.
- El desarrollo de acciones específicas tendientes a conservar los recursos naturales en zonas frágiles y a establecer condiciones para generar oportunidades de desarrollo sostenible en áreas de extrema pobreza.

Los retos que enfrentan los países en cuanto a sus deficiencias institucionales y regulatorias se establecen claramente al inicio del informe, tras lo cual se analizan las principales fuentes de repercusiones negativas en la región sobre la biodiversidad, los bosques húmedos, el suelo, los recursos hidrográficos, la vida marina y los recursos costeros, la contaminación del agua, la calidad del aire y los desechos sólidos en centros urbanos y, finalmente, la extrema vulnerabilidad a desastres naturales catastróficos a los que han estado y seguirán expuestos los países y los pueblos del istmo.

A continuación se incluye una sección que trata sobre las respuestas a esos problemas a medida que el Banco fue tomando medidas tangibles para incorporar en sus actividades crediticias acciones específicas que tienen que ver con la protección y gestión del medio ambiente por parte de los sectores público y privado. Esto se logró mediante la puesta en práctica de un amplio espectro de iniciativas, dando especial atención al establecimiento y el apoyo de mecanismos institucionales apropiados, haciendo especial hincapié en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la promoción de la participación ciudadana, la incorporación de la mujer en el proceso de desarrollo, los esfuerzos destinados a reducir la pobreza (en atención a que la pobreza suele ser una de las causas principales de la degradación del medio ambiente), la reducción de la vulnerabilidad a los desastres naturales y la protección de los valores culturales de las comunidades.

Así, sólo en el período de 10 años transcurrido entre 1992 y el 2001, el Banco aprobó préstamos por un total de US\$875 millones y 130 donaciones de asistencia técnica por un total de US\$42 millones para proyectos directamente relacionados con la gestión ambiental en los países del istmo centroamericano.

El informe contiene una descripción detallada de una gama diversa de operaciones aprobadas por el Banco durante el período examinado, en términos de productos financieros y no financieros, y comentarios sobre las repercusiones que estos han tenido en cuanto a mejorar la gestión ambiental para el desarrollo sustentable. En total, se analizan en detalle 15 actividades de cooperación técnica —con los recursos propios del Banco, fondos fiduciarios y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)— así como 14 proyectos de inversión financiados por préstamos del BID a nivel nacional, binacional e incluso trinacional.

Cabe destacar las siguientes repercusiones y resultados positivos de estas intervenciones, tal como se citan en el informe:

- El aumento de la conciencia pública sobre los problemas ambientales que degradan al ambiente y deterioran la calidad de vida.
- La jerarquía concedida al tema ambiental en las constituciones y en las leyes y los reglamentos de los países desde principios de los años noventa, que han facilitado significativamente los procesos de gestión y mejoraron la capacidad institucional de la región para la gestión ambiental.
- El avance en la formulación y puesta en marcha de políticas y estrategias globales y sectoriales que integran la dimensión ambiental y que buscan articular y priorizar las temáticas ambientales.
- La incorporación de medidas dirigidas a enfrentar las amenazas ambientales globales en las políticas nacionales, subregionales y regionales, como resultado de la apertura hacia nuevos mercados y a los requerimientos de diversas convenciones y acuerdos internacionales.
- La introducción de nuevos instrumentos para la gestión ambiental preventiva y la recuperación de áreas degradadas, así como mecanismos de fortalecimiento institucional necesarios para la gestión eficaz de estos procesos.
- El surgimiento o fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial orientadas a la protección del medio ambiente y su mayor participación, en general, en las decisiones que afectan la calidad del medio ambiente.
- La importancia del apoyo constante del Banco, además de los préstamos concedidos y la atención técnica brindada, en forma de estudios, evaluaciones, preparación de estrategias y planes de acción, así como talleres, seminarios y publicaciones sobre temas ecológicos.

Entre los principales desafíos que habrá que afrontar, sobresalen la continuación del proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental, la integración de la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo de todos los sectores económicos y sociales, la implantación de medidas más eficaces para la conservación de los recursos naturales y la consolidación de las áreas protegidas y de los recursos forestales y marinos, la armonización de las normas y reglamentos ambientales de los países, a la luz de las negociaciones sobre la creación de acuerdos de libre comercio, especialmente el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA), y con respecto al contexto urbano, mayor atención al manejo más eficaz de los residuos sólidos, la contaminación atmosférica y la imperiosa necesidad de diseñar estrategias y marcos normativos que den incentivos para mejorar la capacidad de suministrar agua potable a una población en rápido crecimiento.

Gestión de Riesgos de Desastres Naturales

Los países del istmo centroamericano son sumamente vulnerables a los desastres naturales. Desde 1990 la región fue asolada por una serie de catástrofes, como huracanes, terremotos, inundaciones, derrumbes, sequías, incendios forestales, erupciones volcánicas y maremotos. Este informe, elaborado por Stephen E. McGaughey, toma en cuenta la destrucción y la devastación provocadas por estos eventos y los enormes impactos económicos, financieros y sociales que resultaron de ellos, y que han reducido significativamente el crecimiento, a la vez que elevaron la pobreza en la región.

La vulnerabilidad se exacerbó por diferentes razones, entre ellas el rápido crecimiento demográfico, el deterioro ecológico debido a la deforestación y a la degradación de las cuencas hidrográficas, la expansión de la frontera agropecuaria y una gran aceleración de la urbanización descontrolada, lo que dio como resultado un aumento del número de pobres, muchos de los cuales habitan en zonas de alto riesgo.

En años recientes, los desastres perjudicaron a una proporción cada vez mayor y significativa de la población, dado que el número de habitantes afectados directamente en los últimos dos decenios se duplicó de tres a seis millones, en tanto se sextuplicó el número de muertes notificadas; estas cifras son testigo del creciente impacto socioeconómico de los desastres y subrayan el reconocimiento de que la gestión de riesgos de desastres deberá ser una nueva e importante meta de política nacional para los países de la región.

El informe se refiere a la evolución de los enfoques adoptados desde 1990 por los países y por el Banco para responder a estos trágicos sucesos, los peores de los cuales fueron el huracán Mitch en 1998 y los dos sismos de El Salvador en el 2001. Sólo durante el período 1995-2000, el BID aprobó 25 préstamos por un total de US\$956 millones a los países de la región, para respaldo previo y posterior a los desastres. Además, se reformularon y aplicaron directamente a la tarea de reconstrucción tras los desastres, aproximadamente US\$230 millones de saldos no desembolsados de préstamos existentes.

En el período que se examina, el Banco desarrolló una amplia gama de mecanismos de financiamiento y opciones, que fueron puestos a disposición de los países para hacer frente a los efectos de las catástrofes. Cabe destacar el reconocimiento y el compromiso en la comunidad internacional para ayudar a los países a prepararse para desastres futuros mediante mecanismos de financiamiento que les ayuden a evaluar su vulnerabilidad, capacidades institucionales y alternativas financieras, así como una amplia gama de políticas públicas que puedan mitigar amenazas futuras. Esto ha llevado a que los países aceptaran cada vez más que la preparación para los desastres, mediante una mejor respuesta posterior, no es suficiente; por el contrario, es imperativo introducir políticas y programas que reduzcan la vulnerabilidad del país a los impactos sociales, financieros y físicos de futuras catástrofes naturales.

Los países han comenzado a reconocer la función crucial de las organizaciones comunitarias locales al prepararse para futuras catástrofes naturales (sean de grandes o pequeñas proporciones) y reducir su vulnerabilidad. Los programas de desarrollo locales son las vías idóneas para incorporar las inversiones en prevención y mitigación de riesgos naturales a nivel local. Actualmente, muchos programas de reducción de riesgos están organizados en forma separada de las funciones de respuesta ante emergencias, dado que algunos países han separado estas actividades, asignándolas a diferentes instituciones. Tanto el Banco como los países aprendieron el valor de contar con mecanismos especializados, no sólo para hacer frente a los desastres sino también para financiar y promover la introducción de una capacidad moderna de gestión de riesgos.

El informe describe las considerables modificaciones institucionales que emprendieron los países en el curso de los años noventa en respuesta a esos desafíos. Se incluye información detallada sobre los efectos del huracán Mitch y de los sismos de El Salvador y se hace referencia al papel fundamental que desempeñó el Banco para catalizar un importante respaldo financiero de la comunidad de donantes internacionales mediante reuniones de Grupos Consultivos en respuesta a estos trágicos eventos.

Se describen en detalle unos 30 préstamos y actividades de cooperación técnica aprobadas por el Banco a partir de 1990 para ilustrar las diferentes categorías funcionales de respaldo del BID en su respuesta ex ante y ex post a los desastres, así como a los programas de gestión de riesgos, a saber:

- Respuesta ante emergencias y reconstrucción.
- Prevención y gestión de riesgos, incluidos los servicios de ordenamiento del medio ambiente y de los recursos naturales.
- Desarrollo local para la protección y respuesta ante desastres naturales.
- Desarrollo institucional y capacidad técnica para la gestión de riesgos.

El informe concluye con una enumeración de importantes lecciones que han surgido en el diseño y la gestión de programas sobre desastres naturales, entre las que se incluyen las siguientes:

- La cultura de prevención es clave para los programas integrados de gestión de riesgos, al mantener el respaldo público para preparar y reducir la vulnerabilidad ante desastres futuros. Aquí es crucial el compromiso con una filosofía de preparación y programas de prevención.
- Dado que los daños causados por los desastres naturales son desproporcionadamente mayores para los hogares pobres, se necesita una asistencia continua para que las comunidades locales, con el apoyo de los gobiernos municipales, se organicen mejor para hacer frente a los desastres naturales. La reciente tendencia de descentralizar los sectores de educación y salud también está fortaleciendo la capacidad de las comunidades locales y del sector público para prepararse y responder ante los desastres.
- Las actividades de prevención y mitigación de desastres deberán incorporarse en los programas de inversión nacionales y regionales como componente estándar de las responsabilidades de los sectores público y privado, y no como actividades independientes, aisladas de las funciones de las instituciones nacionales y locales.
- Se debe reconocer y afrontar la gravedad de los desastres naturales, grandes y pequeños. La existencia de toda una gama de desastres naturales, grandes y pequeños, justifica la incorporación de la gestión de riesgos de desastres como componente estándar de diferentes programas, como el desarrollo de cuencas hidrográficas, el desarrollo municipal, las inversiones sociales a pequeña escala, el desarrollo agrícola, urbano y rural, la infraestructura rural, las obras viales y los sistemas de riego. Esto mejorará la respuesta ante desastres localizados de escala menor y la preparación para las grandes catástrofes que son menos frecuentes.
- Una de las funciones esenciales de las autoridades económicas y financieras del gobierno central es prever los impactos financieros de los desastres naturales y determinar las opciones para sufragar los costos. Por lo general, los gobiernos no han dedicado recursos suficientes al análisis de diferentes escenarios financieros que resultan de los desastres naturales, o sea cómo financiar los programas de reducción de pérdidas y las actividades de respuesta ante emergencias y reconstrucción, y cómo compensar los impactos sociales generalizados sobre la población.
- Las actividades de desarrollo sustentable y la administración de recursos naturales complementan las medidas para reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales. La experiencia recogida en los programas y las políticas de ordenamiento ambiental en el istmo centroamericano durante más de un decenio puede transferirse directamente a los programas de mitigación de desastres naturales, incluso en lo que respecta al control de inundaciones, conservación del suelo, agrosilvicultura, ordenamiento forestal y gestión de cuencas hidrográficas. Las entidades que se ocupan del medio ambiente tienen mucho que ofrecer en el ámbito de la reducción de riesgos y ellas deberían trabajar conjuntamente con otras dependencias dado que comparten los mismos objetivos.

- Las nuevas políticas operacionales del BID, que facilitan el uso eficiente y rápido de los fondos para emergencias, son útiles y se deberá seguir aplicándolas. La introducción de la nueva Facilidad de Respuesta Inmediata del BID demostró el amplio valor agregado que resulta de la simplificación de las políticas de adquisiciones, desembolsos y administración como complemento de una respuesta ante emergencias.

Desarrollo de los Mercados Financieros

Este informe, cuyo autor es Mark Flaming, presenta una crónica de los esfuerzos de los países centroamericanos para modernizar sus sistemas financieros durante un período de profunda reforma macroeconómica. Para la mayoría de los países, este período constituyó una primera generación de reformas institucionales en la que los gobiernos transformaron el papel del Estado en los mercados financieros, que abandonaría la intervención directa para pasar a ser el regulador de sistemas competitivos de las instituciones financieras del sector privado. Cabe destacar que este proceso fue bastante complicado en atención a que se exigía el respaldo político de los más altos niveles de gobierno, precisamente en un período en que las autoridades enfrentaban la tarea imperiosa de definir y poner en práctica nuevos modelos económicos —una estrategia basada en el mercado— en un delicado ambiente político de posguerra. Pese a estas dificultades, se considera que los países de la región lograron avanzar en forma significativa hacia la construcción de una estructura sustentable para el desarrollo de los mercados financieros, sobre todo si se los mide en un horizonte cronológico que tome en cuenta la magnitud de esa tarea.

Como medida indicativa del progreso durante el período, cabe mencionar que colectivamente los depósitos bancarios en la región aumentaron de un promedio de 42% a 69% del PIB entre 1990 y el 2001. El crédito al sector privado creció de 25% a 52% durante el mismo período, lo que representa un incremento dramático en el monto de los recursos financieros intermediados por el sistema bancario.

Se describe cómo los países de la región iniciaron el proceso de liberalización de los mercados, eliminando gradualmente las restricciones a las tasas de interés y a los tipos de cambio y privatizando la banca de primer piso. Los bancos centrales se volvieron más independientes y modernizaron sus operaciones, y las reformas institucionales y de políticas establecieron un marco para una intermediación financiera estable y eficiente.

La modernización de los marcos reguladores y el fortalecimiento de los organismos de supervisión adquirió igual importancia, y fue lograda mediante la asistencia técnica y el diálogo constante de políticas, con el Banco y otras instituciones financieras multilaterales. Los mercados financieros se profundizaron durante el período examinado, los bancos desarrollaron una orientación comercial y las entidades más dinámicas del sector constituyeron grupos regionales. De esta manera se desarrollaron economías de escala que crearon oportunidades para reducir los costos indirectos, diversificar los riesgos y ofrecer una gama más amplia de productos financieros. Además, las

instituciones reguladas comenzaron a incursionar en el mercado de microempresas mediante la innovación y especialización de productos.

Por último, se hace referencia a las medidas adoptadas para desarrollar los mercados de capital. La mayoría de los países establecieron un marco jurídico y regulador y crearon organismos de supervisión para los mercados de capital con asistencia del BID y del FOMIN, impulsando así el desarrollo de los mercados de títulos de deuda del sector público. En conjunto, todas estas medidas dieron un ímpetu significativo al proceso de transformación de los mercados financieros de la región.

El informe destaca que si bien otras instituciones externas de desarrollo respaldaron el esfuerzo de modernización durante este período, el BID desempeñó un papel fundamental en el sector, cubriendo una amplia gama de iniciativas para el desarrollo, que incluyen siete préstamos por un total de US\$862 millones en respaldo de ambiciosas reformas estructurales de los mercados financieros, y 12 préstamos por un total de US\$350 millones para proporcionar liquidez a los sectores bancarios y respaldo en forma de asistencia técnica a los bancos centrales y órganos de regulación, en conjunción con vigorosas iniciativas de reforma del sector bancario. Esta última categoría consistía en 79 programas de asistencia técnica no reembolsable, con cuantías de entre US\$150.000 y US\$2 millones para fortalecer los entes reguladores, elaborar regímenes jurídicos y la infraestructura de los mercados de capital, y apoyar la innovación financiera y los préstamos a microempresas. Se incluyen varios perfiles de casos de iniciativas financiadas por el BID para ilustrar la evolución de los procesos de reforma en la región.

De las actividades de reforma emprendidas durante el período se extraen varias enseñanzas:

- Los sistemas financieros son parte integral de la economía en general y no pueden desarrollarse más allá de los parámetros determinados por el entorno económico en el que funcionan.
- La oportunidad política dictó el ritmo y la secuencia de las reformas, y la mayoría de los países liberalizaron sus mercados antes de establecer reformas regulatorias adecuadas. Como resultado, varios de ellos tuvieron fallos bancarios debido a que contaban con sistemas inadecuados de regulación y gestión de riesgos. Por esta razón, los marcos jurídicos y regulatorios deben seguir desarrollándose junto con los mercados y los logros iniciales de la reforma regulatoria deben evolucionar con una supervisión más eficaz.
- Los mercados de títulos de deuda del sector público, y los sistemas de seguros y fondos de pensiones, están aún subdesarrollados en la región. Estos mercados son necesarios para generar ahorro a largo plazo, proporcionar mecanismos de inversión para complementar al sector bancario y alentar el desarrollo de mercados de títulos de deuda y acciones de capitales privados.
- Uno de los principales retos para el mercado de la región es ampliar la cobertura de los servicios financieros a los sectores económicos marginados, sobre todo el sector de la micro y mediana empresa y el sector rural. Dada su importancia

socioeconómica en la región, estos sectores merecen especial atención por parte de las autoridades al formular estrategias para ampliar el desarrollo de los mercados.

- Es esencial mejorar el entorno comercial, dado que las transacciones en los mercados financieros dependen también del entorno más general del giro comercial, el código de comercio y la administración de justicia, ámbitos que también requieren ser reformados y racionalizados.
- Las instituciones financieras centroamericanas tienen que estar en condiciones de operar en el plano regional para prestar servicios a economías cada vez más integradas y lograr eficientes economías de escala. En el caso de los mercados de capital, probablemente sea necesaria la regionalización para asegurar su viabilidad. Para ello, los organismos reguladores tendrán que armonizar los regímenes prudenciales y desarrollar su capacidad de intercambiar información para facilitar el proceso.

A manera de conclusión, se señala que todos los países de la región entraron en el nuevo milenio con un sector financiero más dinámico y mejor regulado que a principios del decenio de 1990. Los logros tangibles – la legislación, la reforma institucional y el crecimiento del sector - fueron en verdad significativos, considerando el estado de los mercados al principio del decenio. Retrospectivamente, se puede decir que los mercados hicieron progresos significativos aunque los retos para el futuro, no obstante, siguen siendo formidables.

Microfinanzas y desarrollo de microempresas

La consolidación de la paz en el período comprendido entre fines del decenio de los años ochenta y mediados de los noventa, y la atenuación de la crisis de la deuda y de los efectos de la “década perdida” de los años 80, trajeron consigo nuevas posibilidades de crecimiento y desarrollo económico para los países de la región centroamericana, y un importante aspecto de ese período se relaciona con las más pequeñas empresas que brindan oportunidades económicas a los pobres: las microempresas. El colosal crecimiento del sector de las microfinanzas y su impacto sobre el crecimiento y el desarrollo de la región constituyen uno de los éxitos más significativos en los últimos 14 años así como el surgimiento de servicios no financieros, conocidos como servicios de desarrollo empresarial, como los de capacitación, asistencia técnica, comercialización, información y tecnología, que también tienen su lugar en el historial de desarrollo de la microempresa.

Este informe, preparado por Marguerite Berger y Glenn Westley, examina el significativo papel que desempeñó el BID al otorgar apoyo y fomentar la reforma de políticas, canalizar créditos y desarrollar la capacidad institucional, de importancia crítica. La combinación de todos estos factores fueron clave para el desarrollo de las microempresas de la región y del conjunto de las economías.

No puede dejar de destacarse la importancia de la microempresa como importante fuente de empleo y de ingresos para los pobres, dado que representan el 56% del empleo total en la región. En recientes encuestas de hogares se muestra que el 71% de los pobres que obtienen ingresos están vinculados con microempresas en calidad de empleados o propietarios. Además, las microempresas producen aproximadamente el 20% del PIB pero absorben menos del 2% del crédito otorgado por las cooperativas de crédito y el sistema bancario de la región. Los servicios que reciben estas empresas siguen siendo bastante ineficientes, pero pueden aumentar en gran medida la productividad y la producción si disponen de un mayor volumen de crédito. De igual importancia para el desarrollo del sector de microempresas son las reformas de políticas regulatorias, las cuales han demostrado ejercer un profundo efecto en dichos sectores.

Tal como señala el informe, el período transcurrido a partir de 1990 trajo aparejados cambios en las políticas y en los enfoques programáticos de los gobiernos hacia el desarrollo de la micro y pequeña empresa, evolucionando de lo que eran esencialmente políticas punitivas que consideraban a las microempresas actividades económicas ilegales o de transición. A ello se agregaba la noción de que el Estado era el único agente en condiciones de brindar asistencia para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y de asumir una posición de vanguardia en la prestación de servicios y créditos subsidiados. En general, el enfoque fue cambiando a lo largo del período referido, hasta llegar al reconocimiento de la importancia de las microempresas, pero las actividades y los recursos públicos se centraron en el cumplimiento de un papel asistencial, de creación del entorno adecuado para el desarrollo de esas entidades.

En el primer lustro de los años noventa se emprendieron varias reformas del sector financiero, que lograron crear espacio para las microfinanzas y que incluyen:

- Desregulación de las tasas de interés, pasivas y activas.
- Liberalización de los requisitos de entrada de los bancos y otras instituciones financieras.
- Reducción del encaje legal, hasta llevarlo a niveles de prudencia o próximos a estos.
- Desmantelamiento de los programas de crédito focalizado.
- Reducción del papel de los bancos de propiedad pública.
- Mejoras en los sistemas de regulación y supervisión de prudencia.

Posteriormente se llevaron a cabo reformas más recientes, denominadas “de segunda generación”, cuyo objetivo era desarrollar aún más los mercados financieros, permitiendo la extensión de servicios financieros a una base más amplia de clientes, incluyendo:

- Mejoramiento de la regulación y supervisión de prudencia de las instituciones microfinancieras, especialmente los intermediarios financieros del sector no bancario, incluidas las cooperativas de crédito.

- Establecimiento o fortalecimiento de oficinas de crédito, inclusive a través de la ampliación de su cobertura, hasta llegar a los préstamos más pequeños.
- Mejoramiento del marco jurídico de las transacciones garantizadas y modernización de las instituciones de apoyo.

El informe repasa la evolución del enfoque del Banco frente a este sector, que inicialmente consistía en otorgar préstamos concesionales y asistencia técnica mediante los Programas para Pequeños Proyectos canalizados a través de instituciones microfinancieras individuales en las primeras etapas de su desarrollo. Más tarde, a nivel nacional, se ofrecieron estos productos a varias instituciones mediante mecanismos de financiamiento de segunda línea en el marco del Programa de Préstamo Global a la Microempresa. Tras los cambios del entorno económico (derivados en parte de mejores políticas macroeconómicas y de reformas del sector financiero), los nuevos enfoques de los gobiernos al desarrollo de la micro y pequeña empresa, un contexto político renovado y modificaciones correspondientes en las organizaciones de la sociedad civil (especialmente las que se centran en el desarrollo económico), el Banco desempeñó un papel cada vez más prominente al respaldar esos cambios y ofrecer iniciativas concretas para promover el desarrollo de la microempresa en un entorno más favorable.

El documento enumera la gama cada vez más variable de instrumentos del BID que entraron en juego durante el período considerado, siendo uno de los más importantes el FOMIN, que puso a disposición del Banco herramientas poderosas para respaldar el desarrollo de las microempresas, que fueron utilizados para varias actividades, siendo algunas de las principales las siguientes:

- "Transformación" de las ONG microfinancieras en instituciones financieras reguladas, para crear una red de instituciones eficientes y autosostenibles en condiciones de otorgar a las microempresas un acceso más expedito a servicios de crédito y otros servicios financieros.
- Fortalecimiento de instituciones microfinancieras recientemente formalizadas y reguladas, con el objetivo de ampliar la cartera global de microfinanciamiento de la región y la eficiencia de sus operaciones y proporcionar nuevos productos financieros adaptados a las necesidades y a la demanda de las microempresas.
- "Profundización" de las actividades de los bancos y compañías financieras reguladas que deseen prestar servicios a nuevos clientes, de menor escala, ayudándolos a crear tecnologías de microfinanciamiento.
- Creación de un marco regulatorio y de prácticas de supervisión financiera que permitirán el crecimiento de la actividad microfinanciera y controlar los riesgos inherentes a la misma.
- Fortalecimiento del sector de las cooperativas de crédito, de modo que puedan incluir a las microempresas en su esfera de acción.
- Respaldo a la comercialización de los productos de las microempresas por empresas privadas y organizaciones sin fines de lucro.

- Promoción de la competitividad mediante el desarrollo de “clusters” (o cadenas productivas de pequeñas empresas), sobre todo en el sector industrial, para llegar a las microempresas que se ubican en el extremo más alto y a las que son subcontratadas por empresas más grandes.

En el informe se incluye una amplia gama de estudios específicos de casos, que ilustran el respaldo del Banco a las operaciones en las categorías antes mencionadas, que van desde las microfinanzas hasta la asistencia técnica para desarrollar las condiciones jurídicas, regulatorias y supervisoras necesarias para que las microfinanzas crezcan de manera vigorosa y se amplíe su base de clientes.

A manera de ilustración, desde sus inicios en 1993, el FOMIN a través de 25 proyectos, ha contribuido un total de US\$17 millones al fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas en la región, al respaldo para mejorar los servicios y facilitar la transferencia de remesas del extranjero, a inversiones en participaciones de capital y otros tipos de asistencia técnica. Con respecto a los servicios de desarrollo empresarial, solamente en los últimos siete años, el Banco y el FOMIN han financiado 26 programas más tres proyectos de ciencia y tecnología en los países de la región, por un total de US\$60 millones.

Por otra parte, el informe describe el respaldo significativo que ha ofrecido el Banco mediante productos no financieros que divulgan información y facilitan contactos entre instituciones de microfinanzas, sobre todo a través de sus publicaciones y reconociendo las prácticas óptimas mediante premios que se entregan anualmente en el Foro Interamericano de la Microempresa, patrocinado por el Banco.

Además de concluir con las enseñanzas recogidas, el capítulo contiene una sección sobre los principales desafíos para los servicios microfinancieros y de desarrollo empresarial en la región centroamericana, que apuntalan el apoyo continuo del BID en el futuro.

CAPÍTULO 2: EL BID Y LOS GRUPOS CONSULTIVOS PARA LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

Philip Birnbaum y Jorge Sapoznikow

El Diálogo entre Donantes y Países Beneficiarios

Las reuniones de Grupos Consultivos fueron introducidas por el Banco Mundial varias décadas atrás para lograr una mejor coordinación de la ayuda internacional a los países más pobres del mundo. Normalmente, estas reuniones tenían lugar en la sede del Banco Mundial en París. En su forma típica, un Grupo Consultivo es conformado para contar con un foro de gobiernos donantes y organismos internacionales, en el que se escuchan los planteamientos del gobierno de un país beneficiario acerca de sus planes y políticas de desarrollo. Sobre esa base, se coordinan las acciones y condiciones de la ayuda a ser ofrecida.

Al iniciarse la década de 1990, el BID se va convirtiendo paulatinamente en el primer banco multilateral regional cuyos programas de préstamos superan en magnitud a los del Banco Mundial en la región centroamericana. Es así que hacia la mitad de la década, el monto anual de los financiamientos del BID en casi todos los países de Centroamérica llega a representar entre 2 y 3 veces los otorgados por el Banco Mundial en el mismo período.

Como consecuencia de esa nueva realidad, y a solicitud de los propios países centroamericanos, surge la recomendación de que el BID asuma la conducción de los Grupos Consultivos para la región. Como resultado, para las reuniones del Grupo Consultivo que estaban programadas a ser llevadas a cabo en París hacia finales de junio de 1995, se produce un acuerdo entre los equipos gerenciales de los dos Bancos y se decide experimentar con una nueva modalidad, mediante la cual la reunión de Nicaragua, sea presidida por el BID, la de Guatemala¹ por el Banco Mundial y en el caso de El Salvador, la presidencia sea conjunta.

El estilo introducido en la primera reunión presidida por el BID (Nicaragua) enfatizó el diálogo entre donantes y países beneficiarios, alejándose en cierta medida de los discursos leídos. La reunión se constituyó en un gran éxito reflejado en dos aspectos fundamentales. El primero es que el diálogo intenso permitió a los donantes comprender las intenciones del Gobierno de Nicaragua y las dificultades que ese gobierno enfrentaba para transformar una economía centralmente planificada en una economía de mercado, en un proceso sin precedentes en América Latina. Al mismo tiempo, se trataba de una economía severamente afectada por desastres naturales, y que salía de una década de dictadura. El segundo aspecto que reflejó el éxito de la reunión fue el importante monto

¹ En esa oportunidad estaban en discusión los acuerdos de paz en Guatemala por lo que la reunión para este país se consideró de carácter informal.

de compromisos financieros ofrecidos al Gobierno de la Presidenta Violeta Chamorro durante la reunión, superando la cifra de mil millones de dólares.

Luego de esta experiencia positiva, se inició un esfuerzo que se ha extendido por cerca de una década, durante la cual los Grupos Consultivos se convirtieron en el principal foro entre donantes y países beneficiarios en la región centroamericana. Se considera que el estilo de diálogo introducido fue un factor preponderante para lograr el éxito, en forma conjunta con un esfuerzo de preparación para las reuniones, en el que se definían con mucha anticipación los *temas centrales de discusión*. Estos temas eran objeto de documentos preparatorios en los que los mismos se analizaban a fondo, con el objeto de que los miembros del Grupo Consultivo los pudieran revisar con anticipación y preparar sus posiciones al respecto. Lo anterior se complementaba con visitas previas que tanto el Banco como los gobiernos de los países beneficiarios hacían a los donantes para discutir sus puntos de vista sobre los *temas de discusión* y sobre sus intenciones de ayuda. Esto culminaba en una reunión del Grupo Consultivo en la que los participantes estaban usualmente muy bien informados de los temas y en la que primaba un ambiente de diálogo constructivo. Generalmente, la reunión terminaba con una sesión de compromisos de ayuda financiera al país beneficiario.

En lo que sigue de este capítulo, se destacan los procesos llevados a cabo con Nicaragua y su profunda transformación de los años noventa; con Guatemala y su proceso de paz; con Honduras y su reconstrucción y transformación después del Huracán Mitch; y con El Salvador y los terremotos del año 2001. A continuación se señalan, a partir de la Sección IV, los principales impactos de las Reuniones de los Grupos Consultivos en Centroamérica.

I. Nicaragua y la Transición de una Sociedad Centralmente Planificada a una Economía de Mercado

En la referida reunión sobre Nicaragua celebrada por el Grupo Consultivo en junio de 1995 se destacaron las metas y acciones del Gobierno de la Presidenta Chamorro. Se señaló que el conflicto interno que marcó la década de los ochenta dejó un legado de fractura social, agudos desequilibrios internos, hiperinflación y una deuda externa más de seis veces superior al PIB nacional. Éste, a su vez, había descendido en términos per cápita a menos de la mitad de su nivel de finales de los años setenta. A ello se sumaban el desmantelamiento de las instituciones de mercado, el control estatal de gran parte de la actividad productiva y el devastador estado de la infraestructura económica y social.

Las autoridades describieron los avances efectuados entre 1994 y 1995 en la ejecución del programa de ajuste estructural, la restauración de la estabilidad financiera y el impulso del crecimiento. Al cabo de un largo periodo de crecimiento negativo e hiperinflación, las previsiones para 1995 apuntaban a un aumento del PIB del 5% y un retroceso de la inflación hasta el 9%; en cuanto a las exportaciones, que habían aumentado en un 37% entre 1994 y 1995, se vaticinaba su crecimiento hasta duplicar el nivel de 1992. El gobierno anunció su intención de llevar adelante la reorientación hacia una economía de mercado y un sector privado robusto mediante la privatización de algunas empresas estatales y la continuación de los programas de reforma del sector

público, dirigidos a la reestructuración y modernización de los principales ministerios y de la función pública.

En el frente social, se registraron considerables avances, como el aumento de la matrícula en la enseñanza primaria y secundaria del 35% con respecto a 1989. Los representantes nicaragüenses describieron la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible para el período 1996-2000, orientado a la reducción de la pobreza mediante la mejora de servicios sociales básicos de educación, salud, agua y saneamiento, y el desarrollo de infraestructuras, como carreteras y redes eléctricas, con miras a aumentar la producción y las oportunidades de mercado. El Plan esbozaba asimismo programas de empleo y de protección social para asistir a los sectores de menores recursos de la economía.

Después de dicha reunión del Grupo Consultivo, se presentó una crisis que surgió a raíz de una reforma de la Constitución procesada por la Asamblea Legislativa, que no fue aceptada por el Poder Ejecutivo. En un ambiente de gran polarización política, originado en los eventos de los años ochenta y las reformas de los noventa, la comunidad internacional acordó no llevar a cabo la siguiente reunión del Grupo Consultivo hasta no haberse resuelto el conflicto constitucional. La importancia de los aportes internacionales quedó subrayada puesto que esta decisión condujo a un fortalecimiento de las negociaciones nacionales hasta que, finalmente, se acordaron las reformas a la Constitución y se pudo llevar a cabo la siguiente reunión del Grupo Consultivo. Es evidente que la posibilidad de que no se reuniera el Grupo Consultivo impulsó a reiniciar las negociaciones constitucionales.

Una vez logrado el acuerdo, se produjo otro importante cambio de dirección en la conducción de los Grupos Consultivos. Si bien hasta esa fecha las reuniones tenían lugar en París, el Banco logró un acuerdo con el gobierno suizo (que tenía un gran interés en apoyar a Nicaragua) para que la siguiente reunión se realizara en Ginebra. De esa manera, la sede de los Grupos Consultivos dejó de ser un lugar fijo, para convertirse en el lugar más apropiado a las circunstancias de un país y de un momento particular. Posteriormente a la primera reunión de Ginebra, se llevaron a cabo reuniones de Grupos Consultivos en Bruselas, Estocolmo, Madrid, Washington y las capitales centroamericanas, seleccionándose cada sede de acuerdo a las conveniencias del momento.

En síntesis, es claro que el proceso de profundo cambio por el que ha pasado Nicaragua en algo más de una década ha favorecido en gran manera al país. La Nicaragua del Siglo XXI es muy diferente a la de los años ochenta, década en la que el PIB se redujo en un 30%, mientras que el PIB per cápita disminuyó entre un 60% y 70%, en un contexto de fuerte dependencia de la ayuda internacional y de incremento exorbitante de la deuda externa, junto con una debilitación drástica de las instituciones nacionales. A pesar de algunos problemas de importancia que afectan al país en el presente, es claro que se ha producido una transformación muy favorable, que hubiera sido imposible sin el concurso de la comunidad internacional. Quedan pocas dudas de que los Grupos Consultivos jugaron un papel determinante en apoyar al gobierno para mejor enfocar sus planes y políticas de desarrollo y para conseguir el indispensable apoyo internacional.

II. Guatemala y los Acuerdos de Paz

Ya se mencionó que la reunión del Grupo Consultivo de Guatemala de junio de 1995, presidida por el Banco Mundial se consideró de tono informal, debido a que estaban en negociación los Acuerdos de Paz para terminar la cruel guerra que durante 36 años azotó al país. Las negociaciones continuaron a lo largo de 1995 y 1996, con la participación del BID, a solicitud del negociador de Naciones Unidas, para explicar a ambas partes las implicaciones financieras de los acuerdos en discusión. Hacia mediados de 1996, el gobierno solicitó al Banco organizar una nueva reunión del Grupo Consultivo, con el propósito principal de obtener apoyo financiero para cubrir el costo de implementar los Acuerdos de Paz que seguían negociándose. El Banco consideró que, dado el contexto especial de ese momento en Guatemala, sería positiva una participación activa de la Comunidad Europea. Esto inició un proceso de diálogo con la Comisión Europea, dentro del cual se acordó que las reuniones del Grupo Consultivo de Guatemala se harían en Bruselas, con el auspicio conjunto del BID y de la Comisión.

Durante el segundo semestre de 1996, se presentaron serios problemas que pusieron en peligro las negociaciones de paz. Durante ese período, se mantuvo firme la posición del Banco, apoyada por la comunidad internacional, de que no se haría ninguna reunión del Grupo Consultivo sin que se llegara a un acuerdo final de paz. Esto contribuyó de manera significativa a que las partes reiniciaran el diálogo y llevaran finalmente a la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de ese año. Una vez logrado ese objetivo, el Banco procedió a organizar la primera reunión formal en Bruselas en enero de 1997. Los resultados de esa reunión fueron ampliamente satisfactorios. El Gobierno de Guatemala presentó su programa de implementación de los Acuerdos y se generó una oportunidad de participación en la reunión para la sociedad civil. Se contó con intervenciones de los partidos políticos, incluyendo la oposición, del sector privado y del sector académico. Además de las intervenciones del Poder Ejecutivo, hubo intervenciones de la Corte Suprema de Justicia y de la Asamblea Legislativa. En suma, fue una verdadera lección de actividad democrática.

Guatemala recibió importantes compromisos de ayuda externa que, en buena parte, se han hecho realidad. Si bien el grado de cumplimiento de los Acuerdos de Paz ha sido variable, especialmente en lo referente a la parte fiscal, y la seguridad ciudadana, la comunidad internacional sigue utilizando el mecanismo del Grupo Consultivo para enfatizar el diálogo dirigido al cumplimiento de los mismos.

III. Honduras y El Salvador – Reconstrucción y Transformación después del Huracán Mitch en 1998 y de los Terremotos del 2001

Como se mencionara anteriormente, el inicio de los años noventa coincide con la paz en El Salvador, mientras que un proceso electoral en Nicaragua contribuye a terminar el conflicto civil en ese país. Lo anterior reduce las presiones que sobre el territorio de Honduras mantenían los conflictos de los países vecinos. A mediados de la década, se firma la paz también en Guatemala y es así que, como en los noventa, Centroamérica consolida la democracia y los países de la región dedican grandes esfuerzos a la reforma

y modernización de sus economías, logrando una medida importante de éxito en los esfuerzos en esa dirección. Sin embargo, poca atención fue dedicada a mejorar el manejo del medio ambiente, a reglamentar el uso de la tierra y a la preparación para los desastres naturales y la reducción de la vulnerabilidad, a pesar de ser históricamente evidente que la región tiene una alta propensión a este tipo de eventos. Es así como el huracán Mitch en 1998 y los terremotos de El Salvador en 2001, ponen en evidencia la alta vulnerabilidad de la región, al producirse la pérdida de miles de vidas humanas y miles de millones de dólares en daños materiales. La región enfrentó la necesidad imperiosa de obtener ayuda internacional para atender las necesidades que plantea la reconstrucción y la obligación de atender a las poblaciones afectadas por la emergencia.

Frente al tipo de situaciones descritas, es evidente que los países que tienen más vulnerabilidad frente a los desastres naturales son también los que tienen mayor necesidad de ayuda externa y de financiamiento internacional para apoyar su proceso de desarrollo. Esto implica que los fondos de ayuda externa, que se han ido haciendo cada vez más escasos con el transcurso del tiempo, encuentran frecuentemente necesidades competitivas. Estas incluyen, por una parte, el financiamiento de infraestructura necesaria para el desarrollo, actividades para ayudar a reducir los índices de pobreza y mejorar los indicadores sociales, y actividades que contribuyan a generar empleo productivo en sectores competitivos en la economía global. Por otra parte, las necesidades competitivas incluyen la preparación para desastres naturales y, periódicamente, los esfuerzos de reconstrucción relacionados con algún desastre reciente. El costo de estos últimos es frecuentemente elevado, debido a la ausencia de esfuerzos previos en el área de control ambiental y de preparación y de construcción de infraestructura adecuada.

A finales de 1998, a solicitud de los organismos donantes y de los países afectados, el BID constituyó el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, con el objeto de coordinar el apoyo de la comunidad internacional para atender la emergencia causada por el huracán Mitch. La primera reunión del Grupo Consultivo tuvo lugar en la sede del BID en Washington, en diciembre, a escasamente dos meses de ocurrido el desastre y en ella participaron los Presidentes de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, así como el Vicepresidente de Guatemala. En esa reunión las delegaciones participantes, que incluían gobiernos donantes y organismos internacionales, fueron informadas en forma preliminar de la magnitud de las pérdidas y se comprometieron, tentativamente, a aportar unos US\$6 mil millones. Sin embargo, los países no contaban todavía con una estimación firme de pérdidas ni, más importante aun, con un plan de reconstrucción.

Se decidió entonces llevar a cabo una nueva reunión en mayo de 1999, para revisar la documentación preparada con mayor grado de detalle. Gracias a una generosa oferta del Gobierno de Suecia, se seleccionó la ciudad de Estocolmo como sede para esta segunda reunión. En el proceso de preparación para Estocolmo, se tomó en cuenta que en el pasado se habían producido problemas en los procesos de reconstrucción de otros desastres naturales, incluyendo el mal uso de fondos donados por la comunidad internacional y la insuficiente atención a la reducción de la vulnerabilidad. Por otra parte, en varias ocasiones anteriores se produjo una rápida recuperación económica después de un evento de este tipo, gracias al influjo de fondos para la reconstrucción, para encontrar

luego que la pérdida de capacidad productiva no se había atendido con el necesario énfasis, cayendo consecuentemente en una situación de recesión.

En este contexto, se decidió concentrar los esfuerzos de preparación para Estocolmo, no sólo en las necesidades de reconstrucción, sino en las de transformación de la región. Es así como los documentos que fueron presentados por los países en la reunión de mayo de 1999 se llamaron Planes de Reconstrucción y *Transformación*. La reunión del Grupo Consultivo tuvo lugar como se había previsto y se convirtió en un evento histórico que contó con la presencia del Primer Ministro de Suecia, de los Presidentes de Honduras y Nicaragua y los Vicepresidentes de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, así como del Secretario General de las Naciones Unidas, el Presidente del BID (quien presidió la reunión), El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos y el Vicepresidente de la Unión Europea. La comunidad internacional tuvo oportunidad de informarse de manera más definitiva del monto de las pérdidas y se comprometió a un financiamiento de estos planes por más de US\$10 mil millones², superando con amplitud las ofertas de la reunión de diciembre. Sin embargo, lo que es muy significativo es que este compromiso se plasmó en un breve documento titulado “Declaración de Estocolmo” que estableció guías para la utilización de los fondos tanto de la comunidad internacional como los propios de los países, para la reconstrucción y la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales.

La Declaración de Estocolmo, dentro de la brevedad y simpleza de sus planteamientos, tiene el mérito de encontrar un equilibrio entre las necesidades que compiten por la ayuda internacional, haciendo propuestas que son también satisfactorias para los oferentes de la ayuda. En la Declaración, la comunidad internacional se compromete a compartir la responsabilidad de lograr la reconstrucción y transformación de los países afectados por Mitch, estableciendo una asociación de largo plazo, guiada por las prioridades de los países centroamericanos y basada en seis objetivos y principios: i) la reducción de la vulnerabilidad social y ecológica; ii) la reconstrucción y transformación basada en forma integral en la transparencia y el buen gobierno; iii) la consolidación de la democracia y el buen gobierno, reforzando el proceso de descentralización y participación de la sociedad civil; iv) el respeto a los derechos humanos, a la igualdad entre hombres y mujeres, a los derechos de los niños y de los grupos étnicos y otras minorías; v) la coordinación de los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades de los recipientes; y vi) la intensificación de los esfuerzos para reducir la deuda externa de los países de la región.

Más de dos años después del Huracán Mitch, el Grupo Consultivo se reunió de nuevo en otra oportunidad histórica, en esta ocasión en la ciudad de Madrid, gracias a la generosidad del gobierno español. La primera fecha elegida para esa reunión (enero del 2001), tuvo que ser modificada debido a los terremotos que sacudieron a El Salvador en esos días y que recordaron a todos la gran vulnerabilidad de la región. Debido a ello, la

² Monto total basado en estimativos no oficiales que fueron sometidos por la comunidad donante, compuesto de US\$4,1 mil millones provenientes de 21 países donantes (sujetos a aprobación parlamentaria) y US\$6,0 mil millones provenientes de nueve agencias multilaterales, incluyendo US\$3,4 mil millones del BID y US\$2,1 mil millones del Banco Mundial. Los fondos serían utilizados en un plazo de 4 a 5 años para asistencia humanitaria de emergencia, reconstrucción y transformación de largo plazo, apoyo a la balanza de pagos y condenación de deuda externa.

reunión fue reprogramada para marzo del mismo año y contó con la participación del Presidente del gobierno español y de los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y de los Vicepresidentes de Guatemala y Panamá, además del Primer Ministro de Belice, el Presidente del BID y el Secretario General de la OEA.

El Grupo Consultivo realizó un análisis cuidadoso de los procesos de reconstrucción y transformación y se concentró en los temas de integración de la región centroamericana y de su participación en la economía global, así como en el papel de la ayuda internacional en estos aspectos. La imagen presentada por la región fue una de mayor optimismo y de superación de los problemas que la aquejaron en los años ochenta, pero dejó claro el hecho de que los factores de vulnerabilidad de la región a los desastres naturales están lejos de desaparecer.

La validez de la Declaración de Estocolmo se reafirmó después de los terremotos de El Salvador en el año 2001. En esa oportunidad, se constituyó el Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de El Salvador. Éste se reunió en Madrid, en marzo de 2001, en los días que precedieron a la reunión del Grupo Consultivo Regional en la misma ciudad, y sus conclusiones reflejaron el deseo de la comunidad internacional de apoyar al país en la recuperación después de ese desastre natural, basándose en principios similares a los consignados en la Declaración de Estocolmo. Sobre ese fundamento, se comprometieron cerca de US\$1,3 mil millones para apoyar el esfuerzo.

Es importante señalar que en todos los aspectos de preparación para las reuniones de los Grupos Consultivos mencionados, se ha enfatizado la participación de organizaciones de la sociedad civil. Los documentos que presentan planes de reconstrucción han sido consultados con anterioridad a las reuniones, dando oportunidad para que se incluyan en los mismos propuestas hechas por estas organizaciones. Por otra parte, se han incluido delegaciones de Organizaciones No Gubernamentales en las reuniones mismas. Éste es un aspecto de la “transformación” en el que se han logrado importantes avances en los últimos años.

IV. El Impacto de los Grupos Consultivos en Centroamérica

Desde 1995, el BID ha presidido 20 reuniones de grupos consultivos específicos de países y tres reuniones consultivas para la región centroamericana.

Cabe señalar que durante la década de los noventa, las reuniones de Grupo Consultivo se convirtieron en conducto único para el diálogo de política y cooperación de alto nivel sobre los objetivos económicos y de desarrollo social claves en Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador. Dichos Grupos Consultivos involucraban la participación a nivel ministerial de oficiales del gobierno, una amplia gama de representantes de la sociedad civil, el sector privado, miembros de los partidos de oposición, y hasta 50 representantes de las diversas agencias e instituciones de la comunidad donante internacional. La activa participación de representantes de la sociedad civil se ha convertido en una característica regular de las reuniones de Grupo Consultivo.

En general, la calidad de la documentación preparada por el país beneficiario para las reuniones de Grupo Consultivo ha mejorado notablemente y se prepara en consulta con los miembros de las sociedades civiles respectivas.

Los Grupos Consultivos han dado también lugar a una marcada mejora en la coordinación con los donantes, particularmente a nivel local con los grupos de seguimiento de donantes en el país, o “Grupos de Diálogo”, que se reúnen regularmente con oficiales del gobierno y miembros de la sociedad civil para seguir el progreso en la implementación de los respectivos Planes Nacionales de Desarrollo y Estrategias de Reducción de la Pobreza del país beneficiario.

El proceso de los Grupos Consultivos ha desarrollado un fuerte consenso entre los países beneficiarios y la comunidad donante acerca de los retos y objetivos políticos, económicos y sociales prioritarios, lo que ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de políticas y programas gubernamentales de Centroamérica, así como en las prioridades y alcance de la ayuda de los donantes.

A. Apoyo a la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo del Capital Humano³

La reducción de la pobreza ha sido un tema central de las reuniones de Grupo Consultivo. Existen Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERPs) en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador. El reto incesante está en la implementación efectiva de dichas estrategias, dentro de un marco de crecimiento económico sostenible, aunada a intervenciones específicas cuyo objetivo es el desarrollo de capital humano y el aumento de la productividad y los ingresos de la población pobre, que se concentra en las comunidades rurales e indígenas.

En las reuniones, los donantes han instado a los gobiernos a aumentar los ahorros domésticos por medio de la ampliación de la base impositiva y la mejora en la recaudación de impuestos a fin de dedicar mayores recursos a los programas de reducción de la pobreza. Ha habido aumentos sustanciales en el gasto público de los países centroamericanos para educación primaria, servicios básicos de salud, agua potable y sistemas de saneamiento, así como un aumento en los gastos para desarrollo rural.

Al mismo tiempo, ha ocurrido un cambio en los niveles de ayuda de los donantes, alejándose de los tradicionales grandes proyectos de infraestructura, para apoyar los servicios sociales básicos y programas especiales para mujeres, niños y poblaciones indígenas, y la regularización de la tenencia de tierras a través de censos catastrales para facilitar el acceso de la población rural pobre a tierras agrícolas, así como a otros programas de desarrollo rural de los donantes.

³ Para mayor información sobre las actividades del Banco en los sectores sociales y la reducción de la pobreza, véase el Capítulo 5.

B. Buen Gobierno y Mejora en la Transparencia y Responsabilidad⁴

Un tema importante en las reuniones de Grupo Consultivo ha sido la necesidad imperativa de transparencia y responsabilidad en el uso de los fondos públicos a fin de eliminar la corrupción, lo que es imprescindible para mantener la confianza del pueblo en sus gobiernos, atraer las inversiones extranjeras, y mantener el apoyo de la comunidad donante internacional. La transparencia ha tomado alta prioridad, particularmente a raíz del huracán Mitch, oportunidad en la cual la comunidad donante comprometió cerca de diez mil millones de dólares a la reconstrucción y transformación de Centroamérica.

Se ha tomado un número importante de medidas para mejorar la administración pública en general y la transparencia y responsabilidad. Existen programas para la modernización de ministerios claves y para la reforma del servicio civil en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. Se requiere un mayor progreso en el establecimiento de un servicio civil basado en el profesionalismo y no en la afiliación política para asegurar la continuidad entre gobiernos democráticos. Se están llevando a cabo reformas para fortalecer la independencia y las responsabilidades de las oficinas del Contralor General y del Auditor General en Nicaragua y Guatemala. El BID y varios otros donantes bilaterales han desarrollado un programa en Honduras y Nicaragua a fin de mejorar la eficiencia y transparencia en las adquisiciones y contrataciones del Estado, que incluye la creación de una oficina del Inspector General.

C. Reducción de la Vulnerabilidad Social y Ambiental⁵

El huracán Mitch en octubre de 1998 representó el peor desastre natural en la historia de Centroamérica y dejó claramente demostrada una vez más la vulnerabilidad de los países de la región.

Durante las reuniones del Grupo Consultivo Regional realizadas en Washington en diciembre de 1998 y en Estocolmo en Mayo de 1999, y cuyo enfoque principal fue la reconstrucción y transformación de Centroamérica, se enfatizaron las medidas a tomar para reducir el impacto de los desastres naturales por medio de la reducción de la vulnerabilidad tanto social como ambiental, y la destrucción del círculo vicioso de pobreza y degradación ambiental. El daño ocasionado por los desastres naturales se ve a menudo intensificado por la pobreza extrema y la explosión de la población que conducen a la urbanización caótica, la deforestación masiva, y la degradación del suelo, dando lugar a inundaciones y derrumbes mortales.

En los últimos años los países centroamericanos, con el apoyo significativo de los donantes, han establecido sistemas de alarma anticipada y una mayor capacidad de respuesta a los desastres, habiendo también mejorado los programas de administración de recursos, incluyendo la administración de cuencas regionales. Se requiere mucho más aun, no obstante, en programas para ayudar a reducir la vulnerabilidad de las poblaciones pobres que viven en áreas marginales de alto riesgo.

⁴ Para mayores informaciones sobre este tema, véase el Capítulo 6 sobre el apoyo del Banco para el fortalecimiento de la democracia.

⁵ Para mayores informaciones sobre este tema, ver Capítulos 7 y 8.

D. Movimiento Importante hacia Economías de Mercado⁶

Otro tema de las reuniones ha sido el apoyo para economías más abiertas y la importancia de aumentar el papel del sector privado, en la expansión del crecimiento económico y la reducción del papel del Estado en la economía, incluyendo la privatización de las empresas estatales. Es de gran importancia el aumentar la competitividad y las exportaciones, así como expandir el comercio regional y la integración, con el fin de que los países centroamericanos puedan participar en el proceso de globalización.

El BID, el Banco Mundial y otros donantes están brindando su apoyo a la pequeña y mediana empresa en los países centroamericanos y se encuentran, asimismo, colaborando con dichos países en el fortalecimiento de sus sistemas financieros y bancarios así como de los marcos regulatorios de apoyo, fomentando también la integración regional a través del Plan Puebla-Panamá.

E. Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos⁷

Un tema clave de las reuniones es la continua necesidad de fortalecer el estado de derecho y la administración equitativa de justicia para todos los ciudadanos, elementos esenciales para mantener la paz y la reconciliación nacional. La falta de seguridad ciudadana ocasionada por el crimen, la violencia y la impunidad por la violación de los derechos humanos socava la confianza pública y constituye un impedimento serio para mejorar la calidad de vida, atraer inversiones extranjeras y desarrollar el turismo.

En Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador, como parte de los esfuerzos por modernizar el Estado y fortalecer las instituciones democráticas, hay ya programas en marcha, apoyados por la comunidad donante internacional, para ampliar y mejorar la efectividad de los respectivos sistemas judiciales, incluyendo programas de adiestramiento legal, modernización de los códigos penales y penitenciarios, y establecimiento de sistemas modernos de policía civil.

V. Conclusión

Bajo la coordinación y presidencia del BID de los Grupos Consultivos, se ha enfatizado la importancia del diálogo. Esto se refleja en la preparación anticipada de documentos que analizan a fondo los temas centrales de discusión, en la visita a donantes previa a las reuniones, para discutir a fondo los temas mencionados y las intenciones de apoyo financiero ("*pledges*") y en la participación en la reunión de los tres poderes del Estado (ejecutivo, judicial y legislativo) así como también la sociedad civil organizada y el sector privado. Es interesante señalar que al cierre de la más reciente reunión del Grupo Consultivo (Honduras, junio de 2004), los representantes del Gobierno de Honduras, de la sociedad civil hondureña y de la comunidad internacional de donantes, suscribieron la Declaración de Tegucigalpa, que establece claramente los compromisos y esfuerzos que

⁶ Para mayores informaciones vinculadas con este tema, ver Capítulos 3, 4, 9 y 10.

⁷ Para mayores informaciones acerca de este tópico, véase el Capítulo 6.

realizarán cada una de las partes para avanzar en el programa de transformación del país, la consolidación de la democracia, el desarrollo sustentable y la reducción de la pobreza.

En suma, se puede afirmar que los Grupos Consultivos han tenido una influencia importante en estimular la formulación de planes nacionales de desarrollo y/o reconstrucción, en mejorar el diálogo entre gobiernos y Sociedad Civil y el diálogo entre gobiernos y organismos donantes. La Centroamérica de hoy es muy diferente a la de hace 10 ó 15 años y especialmente muy diferente a la de la década de los ochenta. Esta transformación se debe a una multiplicidad de factores, entre los cuales se destaca el hecho de que los Grupos Consultivos han tenido un papel catalizador que ha facilitado la combinación de varios de los factores determinantes.

REUNIONES DEL GRUPO CONSULTIVO PARA CENTROAMÉRICA 1995-2004

1995	1996	1997
NICARAGUA – Reunión del Grupo Consultivo Junio 19-20, 1995 París, Francia Presidida por el BID	NICARAGUA – Reunión del Grupo Consultivo Junio 17-18, 1996 Washington, D.C. Sede del BID Presidida por el BID	GUATEMALA – Reunión del Grupo Consultivo Enero 21-22, 1997 Bruselas, Bélgica Coauspiciada por la Comisión Europea y el BID Presidida por el BID
GUATEMALA – Reunión Informal de Donantes Junio 21, 1995 París, Francia Presidida por el Banco Mundial		GUATEMALA – Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo Septiembre 9-10, 1997 Antigua, Guatemala Presidida por el BID
EL SALVADOR – Reunión del Grupo Consultivo Junio 22, 1995 París, Francia Coauspiciada por el BID y el Banco Mundial		
1998	1999	2000
NICARAGUA – Reunión del Grupo Consultivo Abril 1-2, 1998 Ginebra, Suiza Coauspiciada por el Gobierno de Suiza y el BID Presidida por el BID	Reunión Regional del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica Mayo 21-22, 1999 Estocolmo, Suecia Coauspiciada por el Gobierno de Suecia y el BID Presidida por el BID	HONDURAS – Reunión del Grupo Consultivo Febrero 7-8, 2000 Tegucigalpa, Honduras Presidida por el BID
GUATEMALA – Reunión del Grupo Consultivo Octubre 22- 23, 1998 Bruselas, Bélgica Coauspiciada por la Comisión Europea y el BID Presidida por el BID	EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA – Reuniones del Grupo Consultivo Mayo 23-25, 1999 Estocolmo, Suecia Coauspiciada por el Gobierno de Suecia y el BID Presidida por el BID	EL SALVADOR – Reunión Informal del Grupo Consultivo Febrero 9, 2000 Tegucigalpa, Honduras Presidida por el BID

Reunión Regional del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica Diciembre 9-10, 1998 Sede del BID, Washington, DC Presidida por el BID		NICARAGUA – Reunión del Grupo Consultivo Mayo 23-24, 2000 Washington, D.C. Presidida por el BID
2001	2002	2003
EL SALVADOR – Reunión del Grupo Consultivo Marzo 7, 2001 Madrid, España Coauspiciada por el Gobierno de España y el BID Presidida por el BID	GUATEMALA - Reunión del Grupo Consultivo Febrero 11-12, 2002 Washington, D.C. Sede del BID Presidida por el BID	GUATEMALA - Reunión del Grupo Consultivo Mayo 13-14, 2003 Ciudad de Guatemala, Guatemala Presidida por el BID
Reunión Regional del Grupo Consultivo de Centroamérica Marzo 8-9, 2001 Madrid, España Coauspiciada por el Gobierno de España y el BID Presidida por el BID		NICARAGUA - Reunión del Grupo Consultivo Octubre 27-28, 2003 Managua, Nicaragua Presidida por el BID
HONDURAS – Reunión de Seguimiento del Grupo Consultivo Marzo 28-29, 2001 Tegucigalpa, Honduras Presidida por el BID		
2004		
HONDURAS – Reunión del Grupo Consultivo Junio 10-11, 2004 Tegucigalpa, Honduras Presidida por el BID		

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 3: INTEGRACIÓN REGIONAL

Ennio Rodríguez y Stephen E. McGaughey

I. El BID y los Temas de Integración Regional en el Istmo Centroamericano

A. Introducción

El Istmo Centroamericano ha experimentado más de cuatro decenios de integración regional, con períodos de rápido crecimiento del comercio, especialmente en el decenio de 1960 y parte del decenio de 1970, para luego reanudar el comercio y el crecimiento en el decenio de 1990, con un período reciente caracterizado por sólidos compromisos políticos, en los planos nacional e internacional. En la integración regional ha habido períodos de inacción y regresión, especialmente a finales del decenio de 1970 y en el “Decenio Perdido” de 1980, debido a factores económicos y políticos, tanto internos como externos.

El Banco Interamericano de Desarrollo, que ha dado apoyo a la integración regional desde el comienzo de la fundación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), ha sido un asociado influyente durante los períodos de integración emergente, crisis nacionales y desastres regionales. El Banco mismo adoptó la tesis de la integración desde el inicio de su acción como banco regional y, durante el pasado decenio, colocó oficialmente a la integración en primer lugar entre los temas básicos de su agenda en América Latina, para luego incorporarla integralmente en el marco del Octavo Aumento General de los Recursos y en su nueva Estrategia Institucional (1999).

En este capítulo se examinan el alcance y el tipo de apoyo del BID a la integración regional en el Istmo Centroamericano desde el decenio de 1990 hasta el presente. El Banco ha recurrido a numerosos mecanismos financieros y extrafinancieros por conducto de las instituciones regionales y nacionales y ha utilizado sus operaciones de préstamos y cooperación técnica para impulsar diversas iniciativas de cooperación regional y ha abarcado en su acción múltiples sectores clave, entre ellos el transporte, la electricidad, la salud, la educación, el turismo y el medio ambiente. Además, ha brindado su respaldo a reformas estructurales económicas e institucionales en los planos nacional y regional, contribuyendo a la convergencia de estructuras y políticas macroeconómicas en la región, con particular referencia a los temas más cruciales del desarrollo.

Desde que los países decidieran, a comienzos del decenio de 1990, iniciar una nueva generación de integración, el Banco ha intensificado su proceso de programación regional y nacional y ha presidido diversas reuniones de grupos consultivos nacionales y regionales para facilitar la coordinación de la asistencia externa a la región. El Banco asumió así una función directora en el Plan Puebla-Panamá (PPP), que se convirtió en un instrumento útil a fin de acelerar importantes programas regionales para el desarrollo económico y social de Mesoamérica.

Asimismo, y paralelamente a las iniciativas de cooperación intrarregional, los países y grupos de países centroamericanos vienen concertando acuerdos comerciales, bilaterales y multilaterales, con importantes interlocutores comerciales y regiones adyacentes tales como México, Chile, Canadá, Colombia, Venezuela y la Unión Europea. Además, los países vienen participando en la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Simultáneamente, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se encuentra en una fase activa de conceptualización y negociaciones, con la mira de lograr el objetivo de comenzar a funcionar en el año 2005. A principios de del 2004, los países centroamericanos concluyeron las negociaciones con los Estados Unidos respecto del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (CAFTA por sus siglas en inglés).

La complejidad de estas negociaciones impone una carga a las autoridades nacionales, el sector privado y sus organizaciones, la sociedad civil, los sindicatos y las organizaciones regionales como el SICA, la SIECA y el BCIE. Además de los acuerdos económicos y comerciales formales, los países cooperan en el contexto de diversas iniciativas que complementan en gran medida la liberalización del comercio. El BID, en calidad de asociado y participante activo, viene acompañando a la región en este proceso.

B. El Compromiso de Integración en el Istmo Centroamericano

1. Algunos Elementos Clave de la Integración Centroamericana

Con una historia colonial común y cortas distancias entre las capitales, el desarrollo de la región centroamericana se ha caracterizado por un conjunto de inter-relaciones positivas y negativas entre los cinco países otrora provincias perteneciente a una misma Capitanía General dependiente de España. Estas interacciones incluyen movimientos poblacionales que se mantienen hasta el presente, recursos naturales compartidos y vulnerabilidades comunes ante desastres naturales, una importante interacción económica que llevó a la decisión de avanzar en la integración comercial denominada Mercado Común Centroamericano (MCCA) desde 1960 (y que hoy día trasciende los temas estrictamente comerciales para abarcar flujos de inversión y otras formas de cooperación regional), situaciones de saldos acumulados de deuda intra-regional, múltiples interacciones de organizaciones de la sociedad civil, y una herencia reciente de conflictos político-militares que amenazaron con adquirir una dinámica regional, para convertirse en un esfuerzo colectivo de construcción de la paz y la democracia.

Este conjunto de interacciones permite hablar de una verdadera región y plantea la necesidad de construir políticas comunes y acciones de cooperación para abordar los efectos transfronterizos positivos y negativos.

El concepto de región y de una posible visión de futuro termina de afianzarse al tomar en consideración que las ventajas competitivas de estos países surgen de su localización

estratégica¹. El Istmo Centroamericano cuenta con una localización privilegiada con respecto a los grandes mercados de Norteamérica, como se ha puesto de manifiesto en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Pero esta localización resulta interesante también con respecto de Suramérica, Europa y Asia por su condición de istmo equidistante. Este potencial estratégico podría permitir un mayor desarrollo de manufacturas y servicios por parte de empresas nacionales y extranjeras tanto para la exportación como para el mercado interior centroamericano, que se torna interesante si se superan las trabas en los puestos fronterizos y las deficiencias de infraestructura.

La integración económica centroamericana ha sido una fuente de estabilidad política y económica en una región caracterizada en las décadas recientes por guerras civiles, agudos conflictos limítrofes y fuerte discrepancias ideológicas. En los peores momentos del conflicto a mediados de los años ochenta, si bien reducido, el comercio regional se mantuvo y fue motivo de intereses comunes en el futuro de la región, incluso continuaron ocurriendo intercambios transfronterizos de energía eléctrica. El tendido eléctrico de interconexión entre países nunca sufrió como resultado de los conflictos bélicos. Esta base de intereses económicos compartidos contribuyó a mantener canales de comunicación y sensatez que ayudaron a limitar el conflicto y sirvieron de base para la construcción de la paz. Esta es una contribución política de la integración que merece destacarse con fuerza.

Desde un punto de vista más estrictamente económico el comercio regional es también una fuente de estabilidad. Las exportaciones recíprocas de los países miembros del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) han jugado un papel anti-cíclico. Mientras las exportaciones extra-regionales han estado tradicionalmente dominadas por productos primarios sujetos a vaivenes en sus términos del intercambio, las exportaciones intra-Centroamericanas están dominadas por productos manufactureros cuyos precios son más estables. Las crisis de los mercados de los productos tradicionales (café, banano, carne y azúcar principalmente) tienen un efecto contractivo menor en estas economías, gracias a los productos industriales comercializados regionalmente.

Finalmente, el comercio recíproco ha sido una fuente importante del crecimiento en Centroamérica. En estas economías muy abiertas, las exportaciones son un gran determinante de su capacidad de crecimiento. A pesar de una fuerte diversificación de las exportaciones extra-regionales con el desarrollo de la industria de la confección y textiles, la industria electrónica y de servicios y los productos agrícolas no tradicionales, las exportaciones intra-Centroamericanas continúan aumentando su participación en las exportaciones totales hasta llegar a representar un 28% en el año 2002 (sin contar la maquila).

¹ Véase Ballesteros, F. y Rodríguez, E. (1997). "Centroamérica: hacia un área económica armonizada". *Integración y Desarrollo*. Enero-abril, año 1. Este concepto estratégico también ha sido propuesto por INCAE y Harvard (1999). *Centroamérica en el Siglo XXI: Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible*. Alajuela.

Además, los indicadores de diversificación de las exportaciones aumentaron constantemente en la región a finales del decenio de 1980, y ningún país ha dejado de beneficiarse de esta evolución, que ha servido para realzar la capacidad de los países para proteger en alguna medida a sus mercados contra las caídas cíclicas de los precios internacionales o los cambios en los mercados de productos, los precios y las preferencias en los mercados internacionales. El aumento de la diversificación contribuye a la estabilidad macroeconómica de la región.

Aunque la diversificación de productos de exportación ha ido en aumento, la región sigue dependiendo considerablemente de los mercados de los Estados Unidos y, con la excepción de El Salvador (cuyas exportaciones intrarregionales son, en términos porcentuales, mayores que las de los otros países de la región), ningún país exporta menos del 40 por ciento del valor de sus exportaciones a los Estados Unidos. Por lo tanto, el historial de una estrecha relación económica con los Estados Unidos explica el deseo de ambas partes de crear un área de libre comercio, el CAFTA.

Otras contribuciones positivas de la integración regional han sido el mejoramiento del clima de inversión y el correlativo aumento de la inversión extranjera directa en la región en el decenio de 1990, incluidas las inversiones intrarregionales directas.

A pesar de estas inter-relaciones entre los países de la región, y del avance logrado, los niveles de comercio recíproco se han mantenido por debajo de su potencial. Temas institucionales como aduanas ineficientes y barreras no arancelarias, acompañados de una deficiente infraestructura de transporte de integración, han sido responsables en gran parte de este resultado.

2. Integración Comercial

El Istmo Centroamericano participa en numerosas negociaciones y acuerdos comerciales en los planos regional, bilateral y multilateral (véase el Anexo I). La región, tras tocar fondo en las crisis políticas y económicas del decenio de 1980, dio un paso adelante hacia un “nuevo regionalismo” inspirado en una profundización de las reformas estructurales del mercado, la restauración de la paz y los principios y procesos democráticos y la necesidad de buscar oportunidades para aumentar el crecimiento y reducir la pobreza extrema. El aumento de las exportaciones intrarregionales y extrarregionales, el estímulo a la inversión extranjera directa y la modernización de las instituciones nacionales ayudaron a afianzar las reformas y a impartirles la necesaria estabilidad a largo plazo que interesa a los inversores. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre el Canadá, México y los Estados Unidos hizo más urgente que la región concertara acuerdos comerciales para asegurar su acceso a largo plazo a los mercados hemisféricos.

La dinámica política de la transformación en el Istmo ha llevado a crear instituciones regionales con la creación y consolidación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Análogamente, el compromiso personal de los Presidentes de los países de Centroamérica y la adición de Panamá y Belice a los acuerdos, han hecho que la región pudiese comenzar a tomar decisiones de integración regional muy importantes con

especial ímpetu en 1991, 1992 y 1993, que se tradujeron en numerosos progresos en los acuerdos.

Las Reuniones en la Cumbre de los Presidentes de Centroamérica han sido el mecanismo político utilizado para orientar la aprobación y aplicación de esos acuerdos. En la Cumbre de Antigua de junio de 1990 los Presidentes acordaron lanzar formalmente el proceso de integración sobre las nuevas bases que se dirigen a buscar la compatibilidad entre los procesos nacionales de apertura externa y la integración regional del istmo.

Recuadro 1 El PAECA

En la Cumbre de Antigua se lanzó el ambicioso Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA) que incluyó acciones como las siguientes: crear un nuevo marco jurídico y operativo para la integración, progresar en materia arancelaria subregional, crear un programa de infraestructura e integración comercial, coordinar regionalmente la promoción del comercio exterior y la incorporación de los países que todavía no lo habían hecho al GATT, fomentar la participación de los diversos sectores sociales en la toma de decisiones relativas al desarrollo, impulsar una política de reconversión industrial, privatizar empresas estatales, coordinar las políticas agrícolas subregionales así como las políticas en ciencia y tecnología, coordinar los programas de ajuste económico y de compensación social del ajuste, establecer un foro de consulta y coordinación Centroamericana para encontrar soluciones apropiadas a la deuda externa de los países (ya fuere de naturaleza bilateral o multilateral), y realizar negociaciones para agilizar la cooperación financiera internacional para la reconstrucción económica, la consolidación de la democracia y la transformación productiva con énfasis en los programas conjuntos de acción regional.

En los años 1992 y 1993 hubo avances en la armonización aduanera, al suscribirse el Protocolo al Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (enero de 1992, vigente desde febrero de 1993), el Protocolo de Modificación al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA II) (enero de 1993, vigente desde julio de 1996), y la Adhesión de Honduras al Convenio del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, al Anexo B y al Protocolo de enero de 1992 (vigente desde febrero de 1993).

El crecimiento del comercio mantuvo un promedio anual del 14%, lo que duplicó las exportaciones intra-regionales en el período 93-98. A su vez, entre 1999 y el 2002 las exportaciones totales de Centroamérica (sin incluir el valor del comercio de la maquila) decrecieron en un 9,8%, mientras que las exportaciones intra-regionales aumentaron en un 17,7% (Fuente: Dirección de Informática, SIECA). Es interesante destacar que el comercio recíproco centroamericano de nuevo volvió a jugar un papel anticíclico.

La lista de productos originarios de Centroamérica exceptuados del libre comercio (mayo del 2003) se limitan a dos con restricción común a los cinco países (café sin tostar y azúcar de caña) y con al menos una restricción bilateral cuatro productos adicionales (café tostado, alcohol etílico, derivados de petróleo y bebidas alcohólicas destiladas). Esta lista se ha venido reduciendo con el paso de los años y es un indicador de la profundización del libre comercio regional. A su vez, el arancel externo promedio es del 7,5%, más bajo que el promedio latinoamericano. Por su parte, el arancel externo común incluye aproximadamente el 70% de los productos.

En materia de *administración aduanera* Centroamérica adoptó una normativa común y consistente con la normativa internacional: el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) aprobado en junio del 2002 sólo pendiente de ratificación por Honduras y Costa Rica. Lo acompaña el reglamento respectivo (RECAUCA) que entra en vigor simultáneamente con el CAUCA. A su vez, los países están aplicando programas de modernización aduanera y armonización de regímenes y procedimientos aduaneros con el apoyo de programas del BID.

En 1966 El Salvador y Guatemala tomaron la decisión de conformar una *unión aduanera* de acuerdo al protocolo de Guatemala que permite el avance de subgrupos de estados miembros del MCCA hacia la unión aduanera. En el 2000 Honduras y Nicaragua se sumaron al proceso y en junio del 2002 lo hizo Costa Rica.

Recuadro 2

Normativa Comercial en Centroamérica

En los años recientes ha habido un esfuerzo creciente por desarrollar la *normativa comercial* de la región de manera congruente con sus compromisos multilaterales. En la actualidad se cuenta con los siguientes reglamentos:

- Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías
- Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia
- Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio
- Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional, Formulario de Declaración e Instructivo
- Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización
- Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios
- Mecanismo de Solución de Controversias
- Tratado sobre Inversiones y Servicios (pendiente de ratificación legislativa)

Una de las dificultades importantes a resolver es la recolección de impuestos en el punto de entrada a la unión aduanera y la posterior distribución de los ingresos fiscales recolectados por este concepto.

A su vez el arancel externo común se encuentra limitado por la existencia de acuerdos bilaterales de comercio acometidos por países individualmente o en subgrupos de países, como por ejemplo con México, Canadá, Estados Unidos, Chile, Panamá, República Dominicana y Caricom.

Recuadro 3 Unión Aduanera

Por unión aduanera se entiende la creación de un territorio aduanero común con libre movilidad de bienes independiente de su origen, lo cual daría lugar a la eliminación de las aduanas. Sus características serían:

- Libre movilidad de bienes sin excepciones independientemente de su origen una vez ingresados en cualquier país miembro.
- Libre comercio de servicios, especialmente de aquellos asociados con el comercio de bienes.
- Arancel externo común.
- Administración aduanera común.
- Mecanismo de recaudación, administración y distribución de los ingresos arancelarios.
- Política comercial externa común.
- Normativa comercial uniforme

C. Estrategia e Instrumentos del BID para la Integración Regional

El BID aprobó su *Documento de Estrategia de Integración Regional* en el 2003. Este documento presenta el diagnóstico del Banco sobre la integración regional y establece el objetivo principal del BID, a saber: "... guiar la acción del Banco en la creación de Bienes Públicos Regionales (BPR), particularmente la *Integración Regional* y la *Cooperación Regional*, con miras a lograr un buen posicionamiento frente a las fuerzas de la globalización con el propósito de impulsar el crecimiento económico sustentable y reducir la pobreza". La estrategia establece pautas, define un plan de acción para los programas del Banco en el futuro e identifica los principales vehículos financieros y extrafinancieros para encauzar el apoyo del Banco a los distintos niveles de integración, sean estos componentes nacionales, acuerdos regionales o planes bilaterales y multilaterales.

La *Estrategia de Integración Regional* del BID establece cuatro categorías generales de apoyo a los programas, a saber:

- *Consolidación de mercados regionales* mediante la ulterior liberalización del comercio, la ejecución, análisis y perfeccionamiento de los mecanismos reguladores del comercio y el apoyo a la participación de los países en las negociaciones comerciales Norte-Sur y en el foro multilateral de la Ronda de Doha de la OMC;
- Promoción de la *infraestructura regional* mediante mecanismos de cooperación como el Plan Puebla-Panamá (PPP), la movilización de inversiones privadas y la facilitación del entorno reglamentario en los sectores de transporte, puertos, energía y comunicaciones;
- *Fortalecimiento institucional* a nivel de los países y de la región; y
- Promoción de la *cooperación regional* en esferas clave como el medio ambiente, la salud, la educación, el manejo de los recursos naturales en cuencas hidrográficas y corredores biológicos, la ciencia y la tecnología, la reglamentación del sector financiero y el desarrollo de comunidades fronterizas.

Los instrumentos operacionales del Banco para identificar y orientar la ejecución de los programas son los Documentos de Programación Regional (RP) y los Documentos de Programación por Países (CP) en que se examinan las cuestiones del ajuste nacional a los requerimientos de la integración regional. Desde 1995, el Banco organizó tres reuniones de Grupos Consultivos Regionales para Centroamérica (GCR-CA) en París, Bruselas y Madrid, y la política actual consiste en actualizar anualmente el Documento de Programación Regional para su examen por el Directorio Ejecutivo del Banco.

Recuadro 4
Instrumentos Financieros del BID
para Promover la Integración
Regional

- Cooperación técnica regional;
- Préstamos y operaciones de cooperación técnica por países;
- Préstamos especiales en apoyo del comercio y la integración, incluida la línea de actividad para el sector del comercio;
- Préstamos para infraestructura regional; y
- Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

El BID dispone de varios instrumentos *financieros* y *no-financieros* eficaces para promover su Estrategia de Integración Regional. Recientemente ha aprobado préstamos con cargo a la línea de actividad para el sector de comercio en varios países de Centroamérica para mejorar la capacidad nacional de exportación, realzar la competitividad de la economía y del sector privado, financiar programas de promoción del comercio, celebrar negociaciones comerciales y brindar asistencia técnica a organismos de comercio clave. Además, el Banco está evaluando la preparación de un nuevo préstamo especial de desembolso rápido para el comercio, la integración y la competitividad, un paquete de modalidades de préstamos existentes, que combina promoción del comercio, desarrollo institucional, reformas de políticas y competitividad.

Recuadro 5
Componentes de los Préstamos de la Línea de Actividad para el Sector del Comercio

- Estudios diagnósticos institucionales (evaluación institucional, recursos humanos y capacidad financiera, análisis de informática, evaluación de las organizaciones, procedimientos, funcionamiento, presupuestos)
- Aplicación de acuerdos de comercio y apoyo a las iniciativas de integración (preparación de regímenes jurídicos y reglamentarios, diseño y ejecución de iniciativas de coordinación, desarrollo de mecanismos de coordinación)
- Capacitación de personal técnico y negociadores
- Instalación de sistemas computadorizados
- Programas para el desarrollo y la diversificación del comercio
- Préstamos máximos de US\$5,0 millones

El BID ha recurrido a un gran número de mecanismos no-financieros, tales como reuniones consultivas regionales y nacionales, en las cuales se discuten políticas, programas y financiamiento nacionales y regionales con múltiples donantes y organismos internacionales y regionales, así como seminarios, programas de capacitación y asesoramiento técnico directo para contribuir a la integración regional.

Recuadro 6

Algunos Instrumentos no-financieros del BID para la Integración Regional

Reuniones Consultivas Regionales

- Madrid, 2001, y Documento de Programación Regional
- Estocolmo, 1999, Reunión Consultiva, Reconstrucción y Transformación de Centroamérica
- Washington, D.C., 1998, Reunión Consultiva Reconstrucción y Transformación de Centroamérica después del huracán Mitch
- Bruselas, 1997, y Documento de Programación Regional
- París, 1995, y Documento de Programación Regional

Reuniones Consultivas Nacionales Recientes

El Salvador

- GC, marzo del 2001, Madrid
- GC (informal), febrero del 2000, Tegucigalpa
- GC, mayo de 1999, Estocolmo
- GC, junio de 1995, París (coauspiciada con el Banco Mundial)

Honduras

- GC, junio del 2004, Tegucigalpa
- GC (seguimiento), marzo del 2001, Tegucigalpa
- GC, febrero del 2000, Tegucigalpa
- GC, mayo de 1999, Estocolmo

Guatemala

- CG, octubre del 2003, Managua
- GC, mayo del 2003, Ciudad de Guatemala
- GC, febrero del 2002, Washington, D.C.
- GC, mayo de 1999, Estocolmo
- GC, octubre de 1998, Bruselas
- GC (seguimiento), septiembre de 1997, Antigua
- GC, enero de 1997, Bruselas

Nicaragua

- GC, octubre del 2003, Managua
- GC, mayo del 2000, Washington, D.C.
- GC, mayo de 1999, Estocolmo
- GC, abril de 1998, Ginebra
- GC, junio de 1996, Washington, D.C.
- GC, junio de 1995, París

Conferencias de Prensa

- Centroamérica: Desafíos y Oportunidades en el Camino hacia el Libre Comercio con los Estados Unidos, noviembre del 2003, Washington, D.C. para los Medios de Difusión de Centroamérica

Conferencias

- Primera Conferencia Anual de la Red de Estudios Euro-Latinos de Integración y Comercio, noviembre del 2003, Barcelona.
- Segunda Conferencia CEPII-BID. Consecuencias Económicas del Programa de Doha para el Desarrollo para América Latina y el Caribe, octubre del 2003, Washington, D.C.

Continúa →

Talleres y Reuniones

- Taller de Servicios Financieros para Centroamérica, septiembre del 2003, Tegucigalpa
- ALCA: Efectos y Perspectivas, mayo del 2003, Buenos Aires
- Reuniones Mundiales y Nacionales: Frente a los Desafíos del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe, marzo del 2003, Milán
- Taller del Tercer Grupo: Agricultura y Agronegocios, enero de 2003, Washington, D.C.

Diálogo Regional de Políticas

- Quinta Reunión del Diálogo Regional de Políticas en Materia de Integración y Comercio, agosto de 2003, Washington, D.C.

En el último decenio, el Istmo Centroamericano ha hecho progresos gracias a la integración regional. Ha habido un compromiso político nacional cada vez mayor a favor del proceso, y el entorno internacional ha sido un estímulo más para el cambio. El BID ha movilizado sus recursos a instancia de sus países miembros para acompañar los múltiples cambios y desafíos que la región tiene ante sí. Mediante donaciones de cooperación técnica regional, préstamos regionales y por países, procesos de programación regional (así como también de programación por países) para definir prioridades, el proceso de programación regional se ha traducido, en el curso de los años, en una amplia cartera de actividades. Esa cartera se describirá en el próximo capítulo.

II. Programas Principales del BID para la Integración y la Cooperación Regionales en el Istmo Centroamericano

A. Formulación de la Estrategia Regional en Centroamérica

1. Programación y Grupos Consultivos Regionales

El involucramiento activo del BID en la nueva etapa de la integración centroamericana ocurre en respuesta a una solicitud de la propia Cumbre de Presidentes de finales de 1990. Los Presidentes Centroamericanos, con la participación de Panamá como observador, solicitaron al BID formar y dirigir un Grupo Consultivo Regional para Centroamérica (GCR-CA) como mecanismo programático para definir las prioridades de la región con el fin de hacer frente a las necesidades técnicas y financieras que generaría un nuevo proceso de integración económica. Se contaría, bajo la dirección del BID, con la participación de países donantes, agencias de cooperación y organismos internacionales.

En respuesta a los países de la región el BID aprobó en marzo de 1992 la creación del Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC) que incluyó el apoyo a las actividades del GCR-CA².

Recuadro 7

Programas Principales del BID para la Integración de Centroamérica en el Decenio de 1990

Regional: Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica (PRADIC).
Cooperación Técnica, donación de US\$2,7 millones ATN/SF-3938-RG (1992).

El BID suministró un apoyo importante para la reactivación de la integración económica y la coordinación de políticas en Centroamérica por vía del PRADIC. A pedido de los Presidentes de los cinco países Centroamericanos, el Banco aprobó este programa para prestar ayuda en tres esferas importantes: políticas económicas, comercio y competitividad mediante la coordinación de políticas económicas, la organización del comercio internacional e interregional y la competitividad de los sectores de producción, el apoyo al Grupo Consultivo Regional (GCR-CA), las reuniones con el sector privado y la organización del Comité Directivo Multilateral.

Este programa regional tuvo varias características especiales. Reunió al sector público, a la comunidad internacional y al sector privado para promover la colaboración, la comunicación y el apoyo para el proceso reactivado de integración regional. En la esfera económica se hizo hincapié en la convergencia y armonización de las políticas económicas entre los países. El programa incluyó también un elemento de adaptación de las instituciones regionales a un nuevo estilo de integración económica llamado el "Nuevo Regionalismo". Además, el programa introdujo el concepto de competitividad del sector privado y movilizó a más de 100 organizaciones regionales del sector privado para que examinaran el potencial y las condiciones para una política industrial aprobada y la selección de líneas de inversión de gran oportunidad para el futuro del comercio regional e internacional.

² En una encuesta en Centroamérica el consultor Daniel Masís encontró que, en general los entrevistados coincidieron que el PRADIC significó un parteaguas en la relación del Banco con la integración Centroamericana. Su participación ha sido mayor y más efectiva a partir de este proyecto.

El Banco, antes de la creación del GCR-CA, ya había provisto la región con más de US\$21 millones en cooperación técnica no reembolsable, en las áreas de: fortalecimiento institucional de las instituciones de integración económica subregional, expansión de la operaciones en el sector eléctrico, armonización de medidas ambientales y de mercados de capitales, fortalecimiento de los sectores social y agrícola y desarrollo de programas de capacitación. La eficacia de algunos de estos proyectos se había visto limitada por la dispersión institucional y el limitado impacto regional de algunos de ellos. Con el apoyo del GCR-CA, se hizo posible mejorar el proceso de toma de decisiones en la región en relación con las nuevas áreas bajo consideración.

La primera reunión del GCR-CA presidida por el Banco se efectuó en Bruselas en marzo de 1993. Las actividades previas, habían sido dirigidas por un Comité Directivo Multilateral (CDM) compuesto por ministros de los gabinetes económicos centroamericanos, conjuntamente con funcionarios del BID, FMI, Banco Mundial y PNUD. Desde 1992 el CDM había sostenido reuniones y consultas con el fin de aprobar una agenda subregional prioritaria para la década, que incluyó infraestructura regional (especialmente energía, transportes y telecomunicaciones), programas sociales y proyectos de modernización del sector productivo del Istmo.

Las tres áreas elegidas para presentar proyectos a la comunidad de donantes fueron electricidad, medio ambiente y recursos humanos. Una cuarta área, para incluirse en un programa regional (pero apoyado en programas nacionales, con un mínimo de tres países participantes) la constituyó la de ciencia y tecnología.

El área que contaba con un desarrollo técnico relativamente mayor fue el sector eléctrico, que logró el mayor apoyo de los donantes y sentó las bases para lo que se convirtió en el proyecto Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC).

Como resultado de las acciones catalizadoras del GCR-CA, se obtuvieron donaciones por US\$4,2 millones de agencias de desarrollo de Alemania, Canadá, Chile, Colombia, España, México, la Unión Europea y del BCIE.

El Banco, a su vez, tuvo el papel de donante del GCR-CA. Contribuyó a canalizar el apoyo técnico necesario para consolidar un inventario de proyectos que siguió siendo objeto de la consideración del GCR-CA. En 1994, con fondos canadienses (ATN/CP-4624-RG) se financió una operación por US\$90.000 para promover un uso más eficiente de las plantas de rápida maduración con las que el sector eléctrico opera en la actualidad. Para 1995 se formulan dos operaciones (ATN/NE-5016-RG y ATN/SF-5016-RG) que se derivan de ese inventario de proyectos auspiciado por el GCR-CA en temas de biodiversidad y fortalecimiento del marco jurídico ambiental, por un monto de US\$370.000³.

³ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos. *Centroamérica: Documento de Programación Regional RP-CA*. Washington, D.C., BID, Septiembre 1995 (Anexo 1: "El Grupo Consultivo Regional de Centroamérica," p. 3).

Para la reunión de 1997 del GCR-CA, el Banco contó, para apoyar a la región, con su primer *Documento de Programación Regional*, aprobado por su Directorio Ejecutivo. Centroamérica basó el documento a la comunidad de cooperación⁴ en el Documento de Programación; en particular se fundamentó en el concepto estratégico de área económica armonizada. También basó su planteamiento en una estrategia propia denominada la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), aprobada por los Presidentes. El documento del GCR-CA/1997 hace hincapié en el esperanzador programa de reformas institucionales aprobado por los presidentes centroamericanos en julio de ese año en Panamá.

Las áreas principales de proyectos identificadas son las de i) integración económica, ii) reforma institucional, iii) infraestructura (electricidad, transporte e hidrocarburos), y iv) cooperación funcional (orientada en esta ocasión al sector de salud). El resumen detallado de las áreas de proyecto, cuyo costo total alcanza a US\$21,4 millones se encuentra en el Anexo II.

De estos proyectos, el Banco se concentró en los de infraestructura, y la agencia de cooperación alemana, la GTZ, financió el proyecto de hidrocarburos. La Comisión Europea indicó su disposición de financiar el componente de proyectos de reforma institucional; sin embargo, esto no se logró concretar al cumplirse solo parcialmente con los compromisos de la Cumbre de Panamá (este tema se aborda nuevamente en la sección siguiente).

El Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, de 1999, se reunió en Estocolmo con el trasfondo inevitable de la devastación causada en la región por el Huracán Mitch el año anterior. El problema de las disparidades regionales se agravó, ya que dos de los países más afectados ya tenían rezagos respecto de los demás: Honduras y Nicaragua. No obstante, la Reunión de Estocolmo sirvió para renovar el compromiso de los países con la integración regional.

A la reunión de Madrid en marzo del 2001 (el GCR-CA, presidido por el BID) Centroamérica acudió con un conjunto de proyectos de consenso de los siete países Centroamericanos. El objetivo de la reunión fue que los jefes de estado dieran ante la comunidad internacional un respaldo al proceso de integración y a la definición de prioridades para la cooperación externa. Fue la primera vez que Centroamérica se presentó ante los cooperantes internacionales con una unanimidad de criterio en torno a los proyectos regionales prioritarios con base en una estrategia de mediano plazo para la integración. El documento presentado en Madrid se tituló “Propuesta Regional de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI”. En la reunión participaron activamente, además de los funcionarios públicos, empresarios y organismos no gubernamentales de la región y de los países donantes. El objetivo de esta reunión del GCR-CA no fue obtener fondos per se, sino tener ocasión de discutir ampliamente la estrategia de integración que presentaron los Centroamericanos. El conjunto de proyectos e iniciativas se detalla en el Anexo III.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, Segunda Reunión del Grupo Consultivo Regional sobre Cooperación Técnica para América Central (GCR-CA). Washington, DC; BID, septiembre de 1997.

El Banco apoyó el proceso de preparación de los gobiernos y del SICA para la reunión de Madrid mediante cinco cooperaciones técnicas regionales: i) la ATN/SF 5059-RG que apoyó en su segunda etapa el funcionamiento del Grupo Consultivo Regional, ii) la ATN/SF 6920-RG dirigida a fortalecer la Secretaría del SICA para preparar una estrategia regional y un conjunto de proyectos prioritarios (también se apoya un proceso de presentación de esta estrategia ante los principales donantes de la región), iii) la ATN/SF 7050-RG ejecutada conjuntamente con el BCIE con el objeto de apoyar la realización de un proceso de consulta de la estrategia y proyectos con la sociedad civil previo a la reunión del GCR-CA, iv) la ATN/SF 6862-RG que apoyó la realización de un estudio sobre las asimetrías en la región y la preparación de propuestas para abordarlas, y v) el apoyo para que representantes del sector privado y de otros grupos organizados de la sociedad civil preparasen lo que denominaron “Agenda para Centroamérica” mediante la ATN/SF-7003-RG. El segundo *Documento de Programación Regional* del 2000 se preparó simultáneamente con la reunión del GCR-CA, por lo que apoyó y también recogió sus conclusiones. Existe una congruencia entre la estrategia de Modernización y Transformación y el Documento de Programación. Este Documento fue un esfuerzo intersectorial e interdepartamental del Banco que permitió un apoyo más efectivo a la nueva realidad de una integración que aborda cada vez más áreas.

El lanzamiento del PPP en junio del 2001, que plasma la continuidad con los compromisos asumidos por los países del Istmo Centroamericano en la reunión de Madrid, refleja un claro avance hacia la ejecución del programa de inversión. En este mismo período se intensificaron las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Recuadro 8

Apoyo del BID a las Negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

- Miembro de la Comisión Tripartita con la CEPAL y la OEA
- Apoyo para la Adopción de Ocho Medidas de Facilitación de Negocios Referentes a Asuntos Aduaneros

Resumen del Financiamiento No Reembolsable para las Negociaciones del ALCA:

- Apoyo a los Grupos de Trabajo del ALCA, Denver, 1995, US\$150.000
- Grupos de Denver, Libre Comercio, Fase II, 1996, US\$750.000
- Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 1996, US\$150.000
- Grupo de Negociación sobre Compras del Sector Público, 1997, US\$149.000
- Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), 1997, US\$500.000
- Ayuda para Publicación de Informes en Portugués, 1997, US\$148.000
- Apoyo a la Secretaría Pro Tempore del ALCA, 1997, US\$98.000
- Apoyo al Comité Tripartito en el ALCA, 1998, US\$650.000
- Apoyo a la Secretaría del ALCA, Miami, 1999, US\$3.000.000
- Negociaciones del ALCA, 2000, US\$650.000
- Apoyo a la Secretaría del ALCA, Panamá, 2000, US\$3.000.000
- Apoyo a las Negociaciones del ALCA, 2001, US\$750.000
- Apoyo Técnico a las Negociaciones del ALCA, 2002, US\$500.000
- Apoyo a la Secretaría del ALCA, México, 2002, US\$3.000.000

2. Programación y Reuniones de Grupos Consultivos por Países

El Banco realizó un activo programa en la región centroamericana en materia de programación por países, reuniones nacionales sobre políticas y reuniones de grupos consultivos sobre programas (“encerronas”), desde que se le encomendó la función directora de la organización de reuniones consultivas para los países en la región en 1995. En el Recuadro 6 se enumeran las reuniones de grupos consultivos nacionales celebradas desde esa fecha para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como también las reuniones de grupos consultivos regionales. Las reuniones consultivas nacionales y la programación por países del BID se han traducido en la preparación de muchos préstamos y proyectos de cooperación técnica por países, en consonancia con los objetivos nacionales, incluidos los relacionados con la integración regional. A manera de ejemplo, como se verá en la siguiente sección del presente informe, el Banco ha aprobado recientemente varios préstamos por países para promoción del comercio y programas de competitividad en Centroamérica, que fomentan el entorno propicio a la inversión y preparan al sector privado para los próximos acuerdos de libre comercio.

En resumen, se puede afirmar que la efectividad del Banco en el apoyo a la integración Centroamericana se ha incrementado con los sucesivos ejercicios de programación regional y que la creciente inter-relación entre la programación regional y los programas nacionales en materia de integración y comercio han venido a reforzar la capacidad del Banco de intervenir en esta agenda multidimensional.

B. Financiamiento del BID para la Integración y la Cooperación Regionales

1. Fortalecimiento de las Instituciones de Integración en el Istmo Centroamericano: la Tarea Inconclusa

En la décimoprimer Cumbre de Presidentes Centroamericanos en 1991, se aprobó una ambiciosa re-estructuración del esquema de integración, incluida esta vez a Panamá como miembro pleno, y manteniendo la posibilidad abierta para la incorporación de Belice.

Pero el marco institucional regional, rediseñado en 1991 (con el Protocolo de Tegucigalpa, que creaba el SICA) y en 1993 (con el Protocolo de Guatemala, que reformaba el sistema de integración económica regional) estaba en crisis. En la XVI Cumbre de Presidentes Centroamericanos, efectuada en San Salvador, los mandatarios, en su Programa de Acciones Inmediatas derivadas de la Declaración de San Salvador II para la Inversión en Capital Humano (30 de marzo de 1995), solicitaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y al BID, la realización de “una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración Centroamericana, para proceder a su modernización, en procura de una mayor eficacia y eficiencia en sus procedimientos y resultados.”

En respuesta a la petición se estableció el Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Centroamericana (BID-CEPAL), desarrollado

entre julio de 1996 y julio de 1997⁵. El resultado principal del programa fue la “Propuesta para el fortalecimiento y la racionalización de la institucionalidad regional Centroamericana,” realizada por parte de un Grupo de Representantes de Alto Nivel, nombrados por los propios presidentes de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá sobre la base de los estudios, consultas y propuestas hechas por el equipo CEPAL-BID. La propuesta de los Representantes de Alto Nivel fue sometida a la consideración de los presidentes en su XIX Cumbre, el 12 de julio de 1997, en la Ciudad de Panamá, quienes adoptaron sus decisiones respecto de la propuesta en la “Declaración de Panamá II” y en el documento, “Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la institucionalidad regional”⁶.

Los tres objetivos clave de la propuesta de los Representantes de alto Nivel fueron: i) Reducir la dispersión y elevar la eficiencia y eficacia de los organismos, foros y mecanismos regionales; ii) Asegurar un control adecuado sobre las actividades de los organismos regionales por parte de las autoridades y sociedades de los países; y iii) Disminuir los costos que significan los organismos para el gasto público de los países, y establecer una adecuada distribución de recursos entre ellos.

La propuesta buscaba la operación de un “núcleo básico de integración” que conciliara la “función comunitaria” y la “negociación intergubernamental de los intereses nacionales.”⁷

En ambos documentos presidenciales de la Cumbre, los mandatarios aceptaron muchos de los resultados de los estudios y las recomendaciones consiguientes.

Sin embargo, desde el punto de vista del avance en la reforma de la institucionalidad regional se ha progresado poco desde la Cumbre de Panamá de 1997, en parte porque los cambios principales requieren modificaciones de tratados que en sí constituyen procesos lentos, en parte porque persisten problemas de recursos, y en parte simplemente porque los cambios requeridos toman tiempo y la consolidación de consensos políticos. En particular no se estableció una sola Secretaría General unificada (no se integró la SIECA a la SG-SICA, ni la trasladaron a San Salvador).

Uno de los desafíos centrales de la integración centroamericana sigue siendo su desarrollo institucional. Con respecto al esfuerzo de 1997, a pesar de que aparentemente contaba con el apoyo político del más alto nivel, su implementación tropezó con los intereses que no deseaban cambio. La viabilidad de una centralización geográfica de las secretarías se ve afectada por la dificultad de encontrar consenso, lo cual se complica por la falta de acuerdo entre cancilleres y ministros de economía en torno al liderazgo de la integración regional.

⁵ Los documentos fueron posteriormente publicados en forma de libro: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *La integración Centroamericana y la institucionalidad regional*. México, D.F., Comunicación Gráfica y Representaciones P.J., S.A. de C.V., 1998.

⁶ Estos documentos se encuentran en el libro de la CEPAL y el BID citado.

⁷ Ibid., págs. 121-122.

De la reforma de 1997 se extrajeron varias lecciones para el Banco en su apoyo a la integración centroamericana. En primer lugar, queda pendiente una reflexión de fondo sobre el manejo de la integración y la relación entre los foros de ministros y sus secretarías respectivas. Segundo, persiste la debilidad institucional para la toma de decisiones en la implementación de proyectos regionales de integración al no crearse un núcleo básico de integración que concilie la función comunitaria y la negociación inter-gubernamental de los intereses nacionales. Tercero, las instituciones siguen sin resolver sus finanzas ni han logrado fortalecer su capacidad institucional.

Por su parte, el Plan Puebla-Panamá reconoció esta realidad y optó por una solución institucional que respondiera parcialmente a la necesidad de adoptar un mecanismo de decisión política inter-gubernamental para la implementación de proyectos regionales, a la vez que promoviera el fortalecimiento de las entidades regionales.

Mayor suerte que con el intento de racionalización de la estructura institucional de la integración se ha tenido en programas de fortalecimiento institucional con cooperaciones técnicas que han logrado promover cambios significativos en organismos específicos, algunos de los cuales se mencionan en los siguientes recuadros:

Recuadro 9

Programas Seleccionados con las Principales Instituciones de Integración Centroamericanas

SICA: Apoyo a la Secretaría General del SICA. Cooperación Técnica ATN/SF-6920-RG, donación por valor de US\$150.000 (2000).

Esta operación de cooperación técnica está directamente vinculada con el fortalecimiento de la capacidad de la SG-SICA para preparar un banco de proyectos regionales que se presentaron a donantes internacionales en la Reunión Consultiva Regional celebrada en Madrid en 2001. Se atendieron así las demandas infraestructurales, económicas y sociales impuestas a los países a raíz del Huracán Mitch y se dio apoyo a la expansión del programa de reconstrucción y transformación económica y social.

BCIE: Apoyo Institucional al Banco Centroamericano de Integración Económica y al Programa de Crédito Multisectorial. Préstamo 1011/OC-RG-2, por valor de US\$100 millones (1997).

Este programa tuvo por objeto ayudar al Banco Centroamericano de Integración Económica a lograr una mejor calificación de Standard and Poor's y suministrar crédito para financiar operaciones del sector privado en la región. El fortalecimiento de la estructura financiera del BCIE estuvo vinculado con la renegociación de la deuda con Nicaragua, la ejecución del componente de fortalecimiento institucional y el logro de objetivos financieros internos.

Consejo Monetario Centroamericano: Programa de Armonización de Mercados de Títulos de la Deuda Pública en Centroamérica y Panamá. Cooperación Técnica ATN/MT-7357-RG, donación del FOMIN, por valor de US\$600.000 (2001).

El organismo ejecutor, el Consejo Monetario Centroamericano, coordinó a los bancos centrales en Centroamérica y recibió financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para profundizar los mercados de capitales de la región. El programa ha ayudado a ampliar e integrar el mercado regional de capitales mediante la identificación y definición de los problemas más importantes que condicionan el desarrollo de un mercado secundario. Entre los problemas de organización del mercado secundario que se diagnosticaron en el contexto del programa cabe mencionar la falta de normalización de los títulos de deuda, las deficiencias administrativas de los intermediarios y las deficiencias del sistema de pagos.

Recuadro 10

Apoyo a la Cooperación Regional

Regional: Programa para la Mitigación de Desastres Naturales en Centroamérica. Cooperación Técnica ATN/JF-6552-RG, por valor de US\$1,1 millones, con cargo al Fondo Japonés, y donación del Banco Mundial, por valor de US\$300.000 (1999).

El Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centroamérica (CEPREDENAC) es el organismo regional que se ocupa de fomentar, coordinar y orientar las políticas nacionales y regionales de reducción de los riesgos vinculados con los desastres naturales. La región había sido asolada por el Huracán Mitch y la operación fue un elemento importante para aumentar la cooperación y sensibilización sobre las necesidades de la región, a fin de mitigar los efectos de los desastres en el futuro mediante políticas y programas dinámicos para reducir los riesgos principales. El programa complementa la urgencia que ahora se atribuye a crear una cultura de gestión de los riesgos y protección contra los desastres naturales (sequía, huracanes, inundaciones y terremotos) en el Istmo Centroamericano.

Regional: Fortalecimiento del Sistema Jurídico-Ambiental de Centroamérica. Cooperaciones Técnicas ATN/SF-5016-RG, donación, por valor de US\$240.000, y ATN/NE-5016-RG, donación, por valor de US\$175.300, con cargo al Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica para el Medio Ambiente (1995).

Este programa representó un reconocimiento inicial por parte del BID y de los países del Istmo de que la reglamentación y el manejo ambientales eran cuestiones de fundamental importancia a largo plazo para la región. El medio ambiente pasó a ser un tema de negociación en el ALCA y el ALCAC y, también, un tema importante en el desarrollo mesoamericano contemplado en el programa del Plan Puebla-Panamá. Este programa se sincronizó con la creación de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994, y brindó asistencia a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) para evaluar la legislación ambiental y recomendar propuestas legales comunes destinadas a revisar las leyes sobre el medio ambiente, en particular las sancionadas en muchos países a mediados del decenio de 1990.

Regional. Nueva Agenda para Centroamérica. Cooperación Técnica ATN/SF-7003-RG, donación por valor de US\$149.000 (2000).

Además de la ayuda a la Reunión del Grupo Consultivo Regional en Madrid, el BID brindó asistencia a la Comisión para la Formulación de una Nueva Agenda para Centroamérica, la “Comisión Nueva Centroamérica”, en que estuvieron representados la sociedad civil y el sector privado. La Comisión tenía por objeto identificar proyectos regionales de máxima prioridad con arreglo a sus propios criterios y participar en la Reunión del Grupo Consultivo Regional en Madrid. En un principio, las ONG dieron prioridad a la infraestructura regional, en particular la distribución de electricidad por medio de SIEPAC y el desarrollo del llamado Corredor Logístico Centroamericano. Estas propuestas se convirtieron en elementos clave del programa del Plan Puebla-Panamá y pusieron de manifiesto un vigoroso apoyo del sector privado para las inversiones.

2. Creación de Condiciones Propicias a la Expansión del Comercio

Como parte de su estrategia de apertura externa, Centroamérica participa en la multiplicidad de negociaciones comerciales bilaterales ya mencionadas, como también en el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas negociaciones simultáneas han significado demandas de fortalecimiento institucional de las capacidades comerciales, tanto en lo que se refiere al manejo de las negociaciones, como a la implementación de los tratados comerciales y la preparación para un comercio más libre.

En este marco el Banco ha apoyado el proceso mediante un programa de capacitación realizado conjuntamente con la OMC, el BCIE y el INTAL. También merece destacarse por su carácter innovador el proyecto Sistema de Información para las Negociaciones Comerciales. Los sistemas desarrollados por este programa han sido de gran utilidad en la región al establecer un sistema de información interactivo de utilidad tanto para gobiernos, como para el sector privado y los medios académicos. El diseño también sirvió de modelo para el establecimiento de la Base Hemisférica de Datos establecida en el marco del ALCA.

Recuadro 11

SIECA: Programa de Apoyo a la Formación de una Red Centroamericana de Información y Apoyo Técnico al Comercio y a la Liberalización del Comercio de Servicios. Cooperación Técnica, donación de US\$750.000, ATN/SF-5462-RG (1996).

Este programa ha ayudado a crear un sistema de información sobre el comercio en Centroamérica, mediante la vinculación de las bases de datos de los ministerios de economía y comercio, una red regional común de información y el acceso público a los datos y estudios relacionados con el comercio.

En el Plan Puebla-Panamá, como parte de la Iniciativa de Facilitación de Negocios, se introdujo un conjunto de proyectos de alto impacto para el comercio regional. Esta Iniciativa se ha dirigido a abordar las barreras institucionales y no arancelarias que limitan el comercio recíproco entre las economías mesoamericanas. Estos proyectos han acompañado la Iniciativa de Integración del Transporte mediante la cual se ha financiado el Corredor Pacífico de integración vial, así como corredores complementarios y del Atlántico.

Recuadro 12

Programas para Reducir los Obstáculos al Comercio Internacional e Intrarregional

Regional. SIECA: Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos. Cooperación Técnica ATN/MT-8206-RG, donación del FOMIN por valor de US\$2.015.000 (2002).

Este programa ayuda a los siete países miembros del Istmo que participan del programa Plan Puebla-Panamá a preparar e instituir procedimientos de control aduanero simplificados, normalizados y flexibles y sistemas de información sobre el comercio de mercancías entre los países. El programa favorece principalmente a pequeñas y medianas empresas para las cuales el costo de las transacciones y el tránsito constituyen un desincentivo para el comercio en la región. La SIECA se ocupa de dar efecto a la Unión Aduanera entre los países del Istmo y de organizar el programa.

Continúa →

Regional. CIAT: Disposiciones Aduaneras para Facilitar el Comercio Internacional en América Latina y el Caribe. Donación de Cooperación Técnica del FOMIN ATN/MT-7080, US\$3,0 millones (2000).

El Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) brinda ayuda a los países por medio de este programa para la aplicación de ocho medidas destinadas a mejorar los procedimientos aduaneros, que los países acordaron durante la negociación del ALCA. Estas medidas son las siguientes: importación temporal de bienes relacionados con viajeros de negocios, despacho expreso de envíos por mensajeros, procedimientos simplificados para envíos de bajo valor, equipamiento de aduanas con sistemas modernos de computación, sistema armonizado de designación y codificación de mercancías, divulgación de información sobre procedimientos aduaneros, aplicación de códigos de conducta uniformes a los funcionarios aduaneros, e introducción de métodos de análisis de riesgos para establecer prioridades de supervisión y verificación en aduanas. Este programa, a nivel de toda América Latina, es de considerable utilidad para Centroamérica por la experiencia adquirida y su aplicabilidad a las necesidades de la región en materia de aduanas.

Regional. Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA). Comercio Agropecuario Mediante la Aplicación Armonizada de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en la Región. Cooperación Técnica ATN-MT-7957-RG, donación del FOMIN por valor de US\$1,5 millones (2002).

Uno de los elementos clave para facilitar el comercio regional y la participación en áreas de libre comercio es contar con procedimientos y reglamentos sanitarios y fitosanitarios coordinados y aplicados de manera sistemática. Si bien esos reglamentos y procedimientos se han usado como obstáculos al comercio, la aplicación sistemática de medidas sanitarias y fitosanitarias es ahora un elemento esencial para que el Istmo Centroamericano exporte y se conforme a las normas internacionales de higiene de los alimentos dentro de la región, en el contexto del Acuerdo entre los Estados Unidos y el ALCAC, la OMC y la unión aduanera regional. Este programa beneficia a las pequeñas y medianas empresas, a los productores y exportadores agropecuarios y a los organismos públicos que administran este ámbito reglamentario. El componente de armonización regional ayudará a normalizar la legislación, los procedimientos, los documentos y las certificaciones en el plano regional y a establecer un sistema de información y manuales regionales.

Por su parte, las negociaciones conducentes a un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica y Estados Unidos, fueron lanzadas en marzo de 2003. Es el primer tratado entre países con niveles tan disímiles de desarrollo y de tamaño relativo. Por lo tanto, el impacto sobre los países pequeños será grande, especialmente por los potenciales efectos dinamizadores sobre sus economías.

En este marco amerita destacarse la incorporación de un programa de cooperación, como parte integral de las negociaciones en reconocimiento de la asimetría entre las economías participantes en las negociaciones. Este programa de cooperación incluye tres capítulos: asistencia para la preparación de las negociaciones, apoyo a la implementación del tratado, y apoyo a la transición al libre comercio.

El programa de cooperación es un programa integral en el que los gobiernos han venido trabajando de manera sostenida y con el apoyo del Comité Tripartito integrado por la Comisión Económica para América Latina, la Organización de Estados Americanos y el propio BID. Los gobiernos han elaborado planes nacionales de acción que constituyen verdaderas estrategias para enfrentar el desafío del TLC. Estos planes de acción son documentos públicos⁸.

⁸ Véase <http://www.iadb.org/INT>.

Cabe destacar que en la elaboración de estos planes se han desarrollado metodologías novedosas para incluir temas y detalles comunes entre los países, que pueden adoptarse por los mismos dependiendo de sus necesidades de fortalecimiento institucional. Estas metodologías ya empiezan a trascender la región, pues están siendo consideradas para definir las características del Programa de Cooperación Hemisférico en el marco de las negociaciones del ALCA.

El objetivo del programa de cooperación del TLC entre Centroamérica y Estados Unidos es ayudar a los países a reducir los costos del ajuste de la liberalización comercial y aprovechar sus beneficios mediante: i) el apoyo a su capacidad de preparar las ofertas de apertura con un conocimiento de sus sectores vulnerables los cuales demandan períodos de transición más prolongados y de los sectores de interés en el mercado de destino debido a la competitividad actual o potencial de sus productores, proveyendo organización y logística a las propias negociaciones y fortaleciendo los mecanismos de consulta con la sociedad civil, ii) la asistencia para el desarrollo institucional conducente a la eficaz implementación de la normativa que se derive del tratado, y iii) el apoyo a la transición mediante el mejoramiento del clima de negocios, el desarrollo de programas de ciencia y tecnología aplicados a las exportaciones, la reconversión de sus sectores vulnerables con énfasis en las empresas pequeñas y medianas; el desarrollo rural, y el fortalecimiento de su capacidad de promover exportaciones y de atraer inversiones, entre otros.

Por solicitud de los Ministros de Comercio, en el marco del Comité Tripartito, el Banco ha venido coordinando la labor de los cooperantes multilaterales con el objeto de responder de manera rápida y coordinada a las solicitudes de los países. Paralelamente a las rondas de negociación del TLC se reúne el Grupo de Cooperación. Una vez concluidas las negociaciones, se estableció en forma permanente un grupo de cooperación.

El Banco ha brindado apoyo de acuerdo con las solicitudes de los Gobiernos en diversas áreas, por ejemplo, mediante herramientas técnicas que los ayuden a preparar sus posiciones de negociación en materias de acceso a mercados y normas de origen, apoyándolos en la preparación de sus solicitudes de cooperación internacional, y brindando capacitación a los negociadores mediante seminarios y cursos, entre otras actividades.

Los instrumentos de cooperación y financiamiento a disposición de los países centroamericanos (y para Latinoamérica y el Caribe también) incluyen: i) fondos de preinversión que están apoyando la preparación y logística de las negociaciones, así como los procesos y mecanismos de consulta con el sector privado y la sociedad civil, ii) préstamos de la facilidad especial de comercio de aprobación rápida definida por el Banco específicamente para apoyar los procesos de negociación comercial, iii) cooperaciones técnicas no reembolsables tanto regionales como nacionales para los países de menor desarrollo relativo, que por recursos muy escasos deberán usarse para apoyar tareas realmente relevantes que no pueden financiarse con otros instrumentos, iv) el Fondo Multilateral de Inversiones que ofrece donaciones de apoyo a las actividades del sector privado y tiene a la facilitación comercial como una de sus grandes prioridades,

y v) préstamos híbridos, en los que se están introduciendo innovaciones importantes para poder ser instrumentos efectivos con el fin de que los países tengan el apoyo necesario en la implementación del tratado, así como para facilitar el ajuste y transición a la liberalización comercial.

El siguiente recuadro contiene varios ejemplos ilustrativos de estos tipos de instrumentos:

Recuadro 13
BID: Programas de Préstamos Sectoriales por Países para
Facilitar el Comercio Internacional y Regional

Guatemala. Programa de Apoyo al Comercio Exterior. Préstamo 1318/OC-GU, por valor de US\$5,0 millones (2001).

Este es el primer programa aprobado por el BID en el marco de la línea de actividad para el sector del comercio, una operación de aprobación rápida destinada a mejorar la capacidad del Viceministerio de Integración y Comercio Exterior (VCME), del Ministerio de Economía, para dirigir las negociaciones comerciales y administrar acuerdos comerciales. El programa consta de tres componentes principales: fortalecimiento de la capacidad técnica del VMCE, fortalecimiento de los mecanismos intergubernamentales de coordinación y consulta con el sector privado y aumento de la capacidad de negociación en el ámbito del comercio exterior. El programa cuatrienal ayuda a Guatemala a participar en las negociaciones comerciales del ALCA y el ALCAC, a administrar los acuerdos ya concertados y los nuevos acuerdos, y a fortalecer las actividades de promoción del comercio.

Belice. Fortalecimiento de la Capacidad para la Promoción del Comercio y la Inversión. Donación del FOMIN ATN/MT-8047-BL, por valor de US\$490.000 (2002).

El Servicio de Promoción del Comercio y la Inversión de Belice (Beltrade), establecido en el 2000, está recibiendo ayuda para ejecutar un plan de promoción de las exportaciones y un programa de captación de inversiones. Las pequeñas y medianas empresas se benefician de la ayuda que reciben para identificar mercados internacionales y socios de inversión. La economía de Belice, que depende de las exportaciones de banano, cítricos y azúcar, tiene que prepararse, mediante el fomento de la diversificación, para los cambios en sus mercados de exportación y para la terminación del acceso preferencial a los mercados de los Estados Unidos y la Unión Europea. El programa de promoción de las exportaciones contribuirá a identificar productos y mercados que presenten nuevas oportunidades y especialidades atractivas para los productos de Belice. El plan de captación de inversiones ayudará a los socios nacionales e internacionales, porque creará una mejor imagen del clima para la inversión y destacará las oportunidades para invertir en Belice, y las líneas especiales de productos para futuras inversiones y exportaciones.

Nicaragua. Fortalecimiento de la Gestión de Comercio Exterior. Préstamo 1117/SF-NI, por valor de US\$5,0 millones (2002).

Este préstamo significó un nuevo avance en la continuidad y el desarrollo de las operaciones de promoción del comercio del BID, pues combinó en una sola operación componentes de negociaciones comerciales y administración de acuerdos, la promoción del comercio y un importante mecanismo de información y consulta nacionales. El Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) recibe ayuda en sus funciones, por un lado, de negociador de acuerdos comerciales (especialmente el acuerdo entre los Estados Unidos y el CAFTA y el ALCA), y por el otro, de administrador de acuerdos existentes en Centroamérica y con otros interlocutores bilaterales. El componente de promoción de exportaciones del préstamo, ayuda a preparar y ejecutar un Plan Nacional de Promoción de las Exportaciones para identificar oportunidades de productos e información de mercado respecto de los productos con más potencial de exportación. CETREX administra la Ventanilla Única de Exportaciones (VUE), la dependencia que unifica la tramitación de los documentos de exportación. El programa va acompañado por un amplio paquete de actividades de capacitación e información pública.

Honduras. Programa para el Fomento de la Competitividad Empresarial y Fortalecimiento de la Gestión de Comercio Exterior. Préstamo 1125/SF-HO, por valor de US\$10 millones (2003).

En este programa, se consolida en una sola operación de préstamo la asistencia para la gestión del comercio exterior y la competitividad. El programa de comercio exterior es similar a las líneas de apoyo solicitadas por Guatemala y Nicaragua, incluidos el aumento de la capacidad del gobierno para negociar y administrar acuerdos comerciales y para promover las exportaciones, mediante la asistencia al sector privado para identificar nuevas oportunidades de productos, y la ayuda a las compañías e interlocutores nacionales e internacionales interesados en ampliar el comercio en líneas de productos competitivas. El subprograma de competitividad (US\$5,4 millones) ayuda a definir una Estrategia Nacional de Competitividad.

3. Competitividad

El apoyo a la competitividad es un tema clave en el aprovechamiento de las ventajas y el manejo de los desafíos ofrecidos por la estrategia de apertura externa de los países Centroamericanos. El Banco ha estado muy activo en el apoyo a los programas nacionales de competitividad como a continuación se demuestra:

Recuadro 14 Apoyo a la Competitividad Nacional

Préstamos para Competitividad. El éxito o fracaso a largo plazo de los acuerdos de comercio y cooperación, y los beneficios obtenidos por cada país a partir de su acceso a las áreas de libre comercio dependen en buen grado de la competitividad de la economía nacional y de las empresas internacionales. El BID ha mostrado gran interés en brindar una asistencia sustancial a los países para que realcen su competitividad y creen un entorno propicio para aumentar la competitividad del sector privado en el istmo.

El BID aprobó el préstamo de **Apoyo a la Competitividad** 1492/OC-ES para El Salvador (2003), con un financiamiento total de US\$100 millones, de desembolso rápido, condicionado a reformas en los sectores del transporte marítimo y aéreo, mejora de la enseñanza y la formación profesional y desarrollo e innovación tecnológica. Este programa mejorará el entorno reglamentario y de supervisión, realzará el clima de inversión y modernizará los programas de capacitación laboral con el apoyo de sistemas supervisados y administrados por el gobierno.

En el caso de Honduras, un componente de US\$5,4 millones del **Programa para el Fomento de la Competitividad Empresarial y el Fortalecimiento de la Gestión del Comercio Exterior** (préstamo 1125/SF-HO, 2003) ayudará a Honduras a ejecutar un Plan Nacional de Competitividad, favorecer un diálogo activo entre el gobierno, las empresas, el trabajo y la sociedad civil para concienciar sobre la competitividad, y establecer un Fondo de Competitividad que financiará actividades de promoción, preinversión y transferencia de tecnología en sectores clave, especialmente la agroindustria y el sector forestal.

Para Panamá, el Banco aprobó el **Programa para el Fomento de la Competitividad** (préstamo 1410/OC-PN, 2002), por valor de US\$7 millones con destino a un programa que incluye ayuda para formar un consenso nacional sobre las políticas de competitividad y la creación de capacidad institucional para promover una cultura de competitividad. Se preparará una Estrategia Nacional de Competitividad y se creará un Fondo de Competitividad para utilizar donaciones paralelas ayudando al sector privado a identificar y promover nuevas inversiones y oportunidades comerciales.

Un componente central de la nueva estrategia de integración (adoptada al inicio de la década de los noventa) fue la apertura hacia terceros mercados tanto mediante reducciones unilaterales de los aranceles externos, como mediante la participación en las negociaciones en la OMC, y mediante un conjunto de negociaciones de comercio bilaterales. Esto ha significado un desafío de competitividad que los países han abordado con apoyo del Banco mediante programas nacionales de competitividad e inversiones en infraestructura. En este marco, el proyecto SIEPAC (ver Sección 4(a) más adelante) innova mediante la creación de un mercado eléctrico integrado que permite decisiones de producción e inversión más eficientes y consecuentemente, demuestra el potencial de la integración para aumentar la competitividad de toda la región mediante el abaratamiento de un insumo estratégico.

Recuadro 15

Aumento de la Competitividad del Sector Privado

Regional: Servicios de Consultoría Empresarial para Pequeños Productores Rurales. Donación del FOMIN ATM/ME-7724/RG, por valor de US\$495.850 (2001).

Este programa aprovecha la experiencia de la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (EARTH) para impartir capacitación en pequeñas empresas a los productores rurales de Centroamérica, especialmente a los que aplican sanas prácticas ecológicas. La EARTH ha establecido el Centro para la Formación Empresarial (CFE), que está ampliando su ámbito de acción a otras organizaciones en Centroamérica con intereses comunes, que pueden utilizar las experiencias adquiridas. El Centro para la Formación Empresarial se especializa en servicios de formación, asesoramiento e información de mercado. Estos servicios están orientados a pequeños y medianos empresarios interesados en mejorar su competitividad. El programa tiene dos áreas principales de apoyo. La primera atiende al desarrollo de servicios de información, y la segunda a mejorar los conocimientos especializados de los pequeños productores. Se espera que más de 1.000 pequeños productores rurales se beneficien de este programa en varios países Centroamericanos.

Capacitación. Sistema de Demanda y Oferta de Servicios de Capacitación para Mesoamérica (SIDCAM). Donación del FOMIN ATN/MH-7952-RG, por valor de US\$1.400.000 (2002).

Este programa, destinado al mercado del trabajo de Centroamérica, establecerá un sistema de información basado en la Internet para conjugar la demanda de programas de capacitación laboral del sector privado con los proveedores públicos y privados de servicios de capacitación laboral. El programa reconoce la fragmentación y el exiguuo desarrollo de la capacitación laboral en Centroamérica, en la que los proveedores no están bien informados de la demanda del sector privado, o sus servicios no están siempre acordes con el mercado. El programa fomentará la inversión en programas modernos de capacitación laboral orientados por la demanda. La SIECA ejecuta el programa e incorpora un mecanismo consultivo entre el sector privado y la SIECA para formular la estrategia del programa. El sistema de información se elabora con aportaciones de los adquirentes de servicios y de los proveedores.

Capacitación. Aprendizaje Mediante Alianzas Empresariales. Donación del FOMIN ATN/ME-8291-RG, por valor de US\$5,0 millones, cofinanciamiento del INCAE por valor de US\$5,0 millones y contribución de las ONG por valor de US\$3,4 millones (2003).

Las pequeñas y medianas empresas constituyen el mayor grupo de empresas del Istmo Centroamericano. En consecuencia, cabe presumir que la competitividad global en la región no aumentará si no se proporcionan apoyo e incentivos a este importante segmento del mundo empresarial. Este programa regional será ejecutado por el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), el renombrado centro regional de enseñanza, capacitación e investigación de administración de empresas, que

Continúa →

ha tomado la iniciativa en el análisis y la promoción de la competitividad en la región por medio de su Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS). El programa incluirá un fondo para el financiamiento de asociaciones de pequeñas y medianas empresas que tengan como mínimo diez miembros en cada grupo, y se espera que aproximadamente 800 firmas se beneficiarán del programa en los siete países, por medio del financiamiento de no menos de 32 proyectos en un trienio. Se establecerá un Fondo de Estimulo de Inversiones por valor de US\$8,0 millones con financiamiento del FOMIN y el INCAE en sectores clave tales como el turismo, los textiles y la agroindustria. Se establecerá una estructura de extensión de instituciones coordinadas que administrarán actividades, reunirán y evaluarán propuestas e impartirán capacitación.

Acreditación. Reducción de Barreras Técnicas al Comercio Mediante el Fortalecimiento de Sistemas de Acreditación. Donación del FOMIN ATN/MT-8225-RG, por valor de US\$495.000 (2003).

Se agrega un elemento clave a las oportunidades comerciales en el área del Plan Puebla-Panamá con la participación de Costa Rica y la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) como organismo ejecutor. Las entidades de evaluación de la conformidad, tales como laboratorios y órganos de certificación, examinarán, inspeccionarán, verificarán, certificarán y aprobarán productos y procesos. Es esencial que estas entidades de evaluación estén reconocidas internacionalmente y sean aceptadas por la comunidad empresarial, mediante un proceso fiable de certificación de las entidades. Por lo tanto, este programa amplía la capacidad de las instituciones nacionales para actuar en calidad de organismos de acreditación de agencias de evaluación internacionalmente aceptados. Mediante la colaboración con la Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC), se espera que cuatro organismos de acreditación obtengan reconocimiento internacional.

Café. Apoyo para la Competitividad de los Cafés Centroamericanos. Donación del FOMIN ATN/ME-8292-RG, por valor de US\$3,0 millones (2003).

Esta operación de fomento de la competitividad está diseñada para asistir a los productores de café centroamericanos, para hacer resaltar más la calidad del producto, elevar su calidad y el control de la calidad desde el propio cafetal, y facilitar un mayor acceso del producto a precios más elevados en el mercado del café de alta calidad. Este programa surgió como resultado de una profunda crisis que sufrieron los precios del café a partir de 2001. El programa posee fuertes elementos cooperativos comunes para los países por el interés que tienen los procesadores industriales de café en lograr una oferta estable de café de alta calidad en el futuro, habida cuenta de la importancia de la producción de café para los ingresos y el empleo en las zonas rurales.

Mundo Maya. (Organización Mundo Maya de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y México). Programa de Desarrollo Sostenible Mundo Maya. Donaciones de cooperación técnica por valor de US\$500.000 ATN/SF-6782-RG y por valor de US\$791.600 ATN/JF-6782-RG del Fondo Japonés, así como cofinanciamiento por US\$192.000 proveniente de Noruega y Suecia (1999).

Este programa está diseñado para contribuir al desarrollo local y regional mediante la promoción del ecoturismo. Los países participantes en el Programa Mundo Maya crearon la Organización Mundo Maya en 1992. Posteriormente, se decidió crear una Secretaría Técnica Permanente situada en el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), con el fin de preparar un programa de inversiones. Este programa de cooperación técnica ha financiado el establecimiento de esa Secretaría y la preparación del Plan de Inversiones, que es una de las actuales iniciativas del PPP. El plan de inversiones asciende a la suma de US\$150 millones en los cinco países, con un total de 10 localidades; su finalidad es la restauración de sitios arqueológicos, implantación de infraestructura conexas, protección ambiental y participación de comunidades locales.

4. El Plan Puebla-Panamá (PPP): un Nuevo Espíritu de Cooperación

El Programa del Plan Puebla-Panamá se estableció como un nuevo mecanismo, ágil y flexible, para fomentar la integración regional en la región mesoamericana del sur de México y el Istmo Centroamericano. Fue un derivado del fortalecimiento de las relaciones entre México y el Istmo, y se debió a la activa cooperación de los países, las instituciones regionales y la comunidad internacional. El PPP es un mecanismo general que incorpora programas que apoyan directamente la integración y la cooperación económicas en el plano regional y se ha convertido en un mecanismo operacional eficaz para la cooperación y la inversión en la región.

El proceso de integración económica regional se había profundizado en Centroamérica de muchas maneras en el decenio de 1990, y la región está respondiendo a las negociaciones comerciales en múltiples instancias en el Hemisferio, tratando de formular diversos arreglos comerciales con los principales copartícipes comerciales y nuevos mercados potenciales en la región, incluido México.

Los antecedentes del Plan Puebla-Panamá provienen, inicialmente, de la Reunión de los Jefes de Estado de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México ("Tuxtla I") en la ciudad mexicana de Tuxtla Gutiérrez en enero de 1991. Se creó allí el mecanismo de Tuxtla, como un foro de intercambio político y de cooperación permanente de los 7 países de Centroamérica (incluidos Panamá y Belice). El año siguiente, en julio de 1992, el Gobierno de México se adhirió al Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica y a su Protocolo de Reformas (vigente desde octubre de ese año).

El 25 de agosto del 2000, en la Ciudad de Guatemala, en su Cuarta Cumbre de los Jefes de Estado y Gobierno de los Países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, proclamaron una nueva Declaración conjunta y se adoptó el Programa de Cooperación regional México-Centroamérica o Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002, incluidas, entre otras, seis áreas prioritarias: i) educación y cultura, ii) medio ambiente, iii) salud, iv) turismo, v) agricultura y ganadería, y vi) prevención y atención de desastres. El grueso de esta cooperación ocurre en el marco del acuerdo de San José a raíz de las importaciones petroleras centroamericanas, mediante el cual México pone a disposición de los Centroamericanos en condiciones blandas parte de los recursos que ha recibido por concepto de las compras centroamericanas de petróleo.

El 30 de noviembre del 2000, el Presidente electo Vicente Fox propone el Plan Puebla-Panamá, inscrito en el marco del Mecanismo de Tuxtla, y que desarrolla el concepto más amplio de Región Mesoamericana, proponiendo, a la vez, el abordaje conjunto y simultáneo de tres dimensiones de la realidad mesoamericana: i) crecimiento económico y distribución de sus frutos, ii) manejo sustentable de recursos naturales, y iii) desarrollo social y humano.

El 15 de junio del año 2001, en San Salvador, se reunieron los mandatarios de México y los siete países Centroamericanos, en una sesión extraordinaria del Mecanismo de Tuxtla,

con el propósito de “poner en marcha el Plan Puebla-Panamá como instrumento propulsor del desarrollo y la integración regionales, y con objeto de profundizar y fortalecer el entendimiento político y la cooperación internacional”⁹.

El objetivo general del Plan Puebla-Panamá es el de “potenciar la riqueza humana y ecológica de la región mesoamericana en un marco de desarrollo sustentable que respete su diversidad cultural”¹⁰. Su ámbito geográfico está constituido por los siete países Centroamericanos más los estados del sur-sur este de México: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. El fundamento conceptual de la propuesta de unir los esfuerzos de estos siete países con los de los nueve estados mexicanos reside, en parte, en la similitud de sus indicadores económicos y sociales.

El método de preparación del Plan Puebla-Panamá partió de la identificación de la conectividad entre la propuesta centroamericana de transformación y modernización en el Siglo XXI y el capítulo mexicano ofrecido para el plan, bajo la coordinación del recién creado Grupo Técnico Interinstitucional (GTI), conformado por el BID, el BCIE y la CEPAL. El GTI revisó, con el apoyo del INCAE, los proyectos seleccionados para el plan, consultó con los gobiernos y con órganos del SICA, la ONU y el Banco Mundial, y formuló una propuesta inicial, que fue sometida a los Comisionados del plan (nombrados por los respectivos presidentes y jefes de gobierno). El resultado final fue la determinación de ocho iniciativas, cada una acompañada por sus respectivos proyectos. Su antecedente en el Programa de Modernización y Transformación de Centroamérica es evidente¹¹.

⁹ Cumbre Extraordinaria de los Países Integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. San Salvador, 15 de junio del 2001. Declaración Conjunta.

¹⁰ Grupo Técnico Interinstitucional para el Plan Puebla-Panamá (BCIE-BID-CEPAL con el apoyo del INCAE), *Plan Puebla-Panamá: iniciativas mesoamericanas y proyectos*. San Salvador, junio 15 del 2001.

¹¹ El primer conjunto de proyectos, acordado el 8 de junio del 2001, fue precedido por dos presentaciones y una amplia discusión con los Comisionados Presidenciales los días 30 y 31 de mayo del mismo año. Véase Ennio Rodríguez (Coordinador Adjunto del Equipo de Apoyo al PPP), *El Plan Puebla-Panamá: Un mecanismo político para concertar acciones colectivas*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 25 de septiembre del 2002. Versión preliminar. Página 5.

Recuadro 16 **Las Iniciativas Mesoamericanas del PPP**

- **Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable**
Objetivo: promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales y los mecanismos participativos, especialmente de las comunidades locales, en la gestión ambiental.
- **Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano**
Objetivo: reducir la pobreza, facilitar el acceso a los servicios sociales básicos de la población vulnerable y contribuir al pleno desarrollo de los pueblos mesoamericanos.
- **Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de Desastres Naturales**
Objetivo: promover la prevención y mitigación de desastres naturales e incorporar la consideración de la gestión del riesgo en los proyectos de todos los sectores.
- **Iniciativa Mesoamericana de Promoción del Turismo**
Objetivo: promover el desarrollo del turismo ecológico, cultural e histórico, mediante acciones regionales que destaquen la complementariedad, las economías de escala y los encadenamientos productivos del turismo.
- **Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial**
Objetivo: fomentar el intercambio comercial en la región mediante una reducción de los costos de transacción en el comercio entre los países, y promover la participación de pequeñas y medianas empresas en las exportaciones regionales.
- **Iniciativa Mesoamericana de Transporte**
Objetivo: promover la integración física de la región para facilitar el tránsito de personas y mercancías y, de esta manera, reducir los costos de transporte.
- **Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética**
Objetivo: unificar e interconectar los mercados eléctricos con miras a promover un aumento de las inversiones en el sector y una reducción del precio de la electricidad.
- **Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones**
Objetivo: desarrollar la infraestructura de interconexión informática de la región.

Las ocho iniciativas principales y los objetivos de cada categoría se indican en el recuadro 16: la lista tentativa detallada de unos 32 proyectos en cada iniciativa que se han identificado hasta ahora, figura en el Anexo IV. El programa, que representa una agenda activa, plantea un desafío para los países y la comunidad internacional a fin de financiar una amplia gama de inversiones a largo plazo, con miras a la integración económica y social de la región. A todas luces, el programa no es solamente un programa de inversiones, sino que se compone de inversiones conjuntamente con un dinámico proceso de consulta con la sociedad civil, el sector privado y las comunidades indígenas de Mesoamérica, a fin de lograr una amplia aceptación, uniformidad y dirección política en la región.

El PPP se ha convertido en un mecanismo rector de la cooperación entre los países y de coordinación de la búsqueda de ayuda internacional para inversiones prioritarias en la integración regional. También realza el clima para las inversiones privadas en sectores tales como la energía que, hasta el decenio de 1990, eran de la esfera exclusiva del sector público en Centroamérica.

El PPP está organizado con una estructura que se basa en el exitoso mecanismo regional de adopción de decisiones en el Istmo en el decenio de 1990, que ha ubicado a los Jefes de Estado al frente del proceso, ha creado comités clave que dependen de los Jefes de

Estado y un Comité Ejecutivo de Comisionados Presidenciales, cada uno de los cuales dirige una de las iniciativas. La información actualizada sobre el estado del programa se puede consultar en el sitio Web del BID (www.iadb.org/ppp).

El GTI mencionado anteriormente y también constituido en la Cumbre de San Salvador, trabaja con los organismos de la integración centroamericana apoyando técnicamente tanto a la Comisión Ejecutiva como a las Comisiones Técnicas. Actualmente participan en el GTI el BCIE, el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF), la CEPAL, la Organización Mundial de Alimentos (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (SIECA), el INCAE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La coordinación del GTI recayó en el BCIE, el BID y la CEPAL.

La mencionada Cumbre de San Salvador también constituyó la Comisión de Financiamiento y Promoción del Plan, que es presidida por el Presidente del BID y ha tenido un éxito notable en lograr el financiamiento de los proyectos aprobados por la Comisión Ejecutiva. Forman parte de esta Comisión los Comisionados Presidenciales y los Ministros de Hacienda. También asisten a sus reuniones los cooperantes multilaterales y bilaterales activos en la región mesoamericana.

Si bien el Plan Puebla-Panamá muestra avances visibles en proyectos estratégicos, quizás su principal logro es de naturaleza política: la consolidación de un marco de toma de decisiones en el marco del Mecanismo de Tuxtla que incluye la creación de la Comisión Ejecutiva, la Comisión de Promoción y Financiamiento del PPP y el Grupo Técnico de Apoyo Interinstitucional. Esto ha permitido a los países mesoamericanos impulsar proyectos regionales que en el pasado parecían imposibles de concretar.

El PPP abarca la gama completa de apoyo a la integración regional en Mesoamérica, en el marco de las ocho Iniciativas identificadas y la lista activa actual de programas y proyectos. Seguidamente figuran dos de los ejemplos principales de las Iniciativas, que abarcan las esferas de la electricidad regional y la red de carreteras de integración.

a. SIEPAC: Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de Centroamérica

Este importante programa regional comenzó a evolucionar en el Istmo en el decenio de 1990, a medida que aumentaba la demanda de electricidad y se encarecía el costo de las adiciones de capacidad de generación autárquica en los mercados de los países pequeños. Los países advirtieron los evidentes beneficios de crear una generación integrada de electricidad y una red integrada de distribución, mediante un mercado regional que aprovechara la generación excedentaria en los países y abaratara los costos mediante economías de escala en el lado de la producción. Además, los países estaban reorganizando el sector de la electricidad, diversificando las estructuras de propiedad, modificando la composición de sistemas y fuentes de generación e incorporando inversiones privadas y un nuevo régimen competitivo con estructuras reglamentarias modernas.

Los Presidentes de Centroamérica acordaron iniciar un proceso para crear el SIEPAC en diciembre de 1995. En diciembre de 1996 se firmó el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de Centroamérica, ratificado por los seis países participantes para 1999.

El tratado llevó a la creación de la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE), como organismo reglamentario del mercado de la electricidad, y del Ente Operador Regional (EOR), encargado de la operación técnica y la gestión de los aspectos comerciales del mercado regional. La CRIE es la más alta autoridad del mercado regional de la electricidad. Ambas entidades se establecieron en el 2001. La Empresa Propietaria de la Red (EPR), constituida en 1999, es de propiedad de los países (y está en el proceso de incorporar a ENDESA, la compañía española de electricidad) y construirá y operará la primera red de transmisión regional que se denominará la Red SIEPAC. Los estudios que se han realizado demuestran la viabilidad de una red de 230 kV con una extensión de 1.830 km y un costo estimado de US\$320 millones. La capacidad de intercambio entre dos países sería de 300 MW. El EOR operará el sistema del Mercado Regional de Electricidad (MRE) conforme a la reglamentación detallada establecida por la CRIE.

En 1996 el Banco aprobó tres donaciones de cooperación técnica¹² por un valor total de US\$1,5 millones para la preparación de los estudios básicos que culminarían en la formulación de una propuesta de préstamo para el desarrollo del mercado regional de electricidad.

En 1997, el Banco aprobó un préstamo de US\$170 millones para la construcción de la línea SIEPAC (posteriormente reformulado en seis préstamos por países¹³ por la misma suma) y una donación de US\$5,0 millones (ATN/SF-5502-RG) para el Consejo de Electrificación de Centroamérica (CEAC), de reciente creación, y US\$9,9 millones en financiamiento de cooperación técnica¹⁴ para el diseño de los regímenes reglamentarios, el apoyo a la creación del CEAC y el EPR, servicios de informática para coordinar y administrar la red integrada, equipo de comunicaciones, capacitación, estudios ambientales y apoyo al organismo ejecutor. Posteriormente, en el 2002, se aprobaron seis préstamos a las compañías de electricidad de los seis países por un total de US\$70 millones¹⁵ con cargo al Fondo Quinto Centenario, de España, para la construcción de la red del SIEPAC.

El programa tiene por objeto crear un Mercado Regional de Electricidad en Centroamérica y una red regional de transmisión denominado la Red SIEPAC, con los siguientes beneficios:

- Aumento de la competencia en un mercado más grande con la adición de más proveedores;

¹² ATN/DC-5171-RG (Fondo Danés); ATN/SF-5171-SF y ATN/UE-5171-RG (Fondo Fiduciario Evergreen de la Agencia de los Estados Unidos para el Comercio y el Desarrollo).

¹³ 1370/OC-GU; 1095/SF-HO; 1369/OC-ES; 1096/SF-NI; 1368/OC-CR; y 1371/OC-PN.

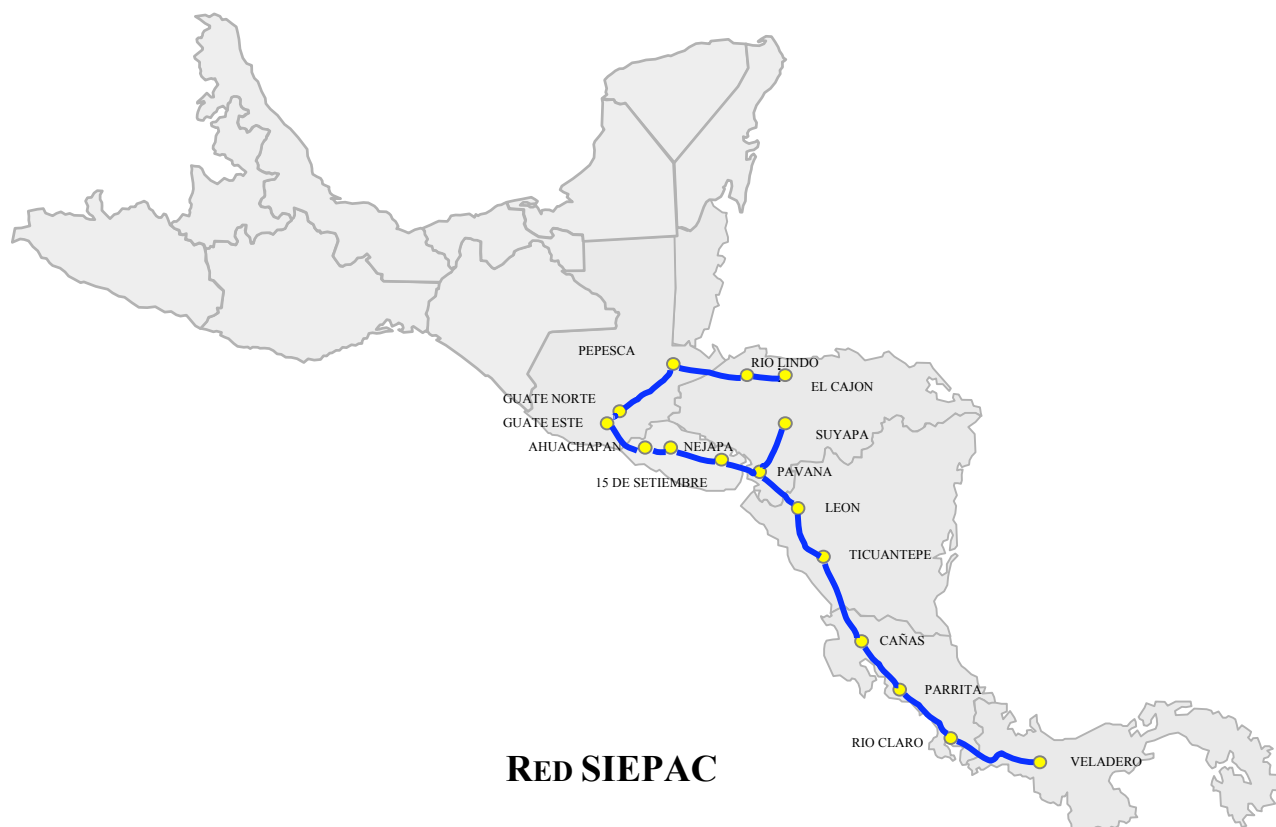
¹⁴ 1372/OC-GU; 936/SF-HO; 838/OC-ES; 1017/SF-NI; 796/OC-CR y 1002/OC-RG.

¹⁵ 005/SQ-GU; 007/SQ-HO; 004/SQ-ES; 008/SQ-NI; 003/SQ-CR; y 006/SQ-PN.

- Aumento de la seguridad judicial para los inversores, la reducción de los riesgos y la ampliación de las fuentes de financiamiento;
- Mejoramiento de la tecnología con operaciones de mayor escala, a costos más bajos, mediante la construcción de centrales generadoras más grandes;
- Mejoramiento de la calidad del servicio de electricidad, con una red de transmisión más sólida, mediante la aplicación de criterios de calidad;
- Aprovechamiento de las diferentes estructuras de demanda de los países;
- Facilitación de la asistencia a los países en períodos de racionamiento de electricidad;
- Creación del potencial para integrar la red regional con México (mediante una conexión entre Guatemala y México); y
- Aumento de la fiabilidad y confianza en la atención de la demanda.

En la página siguiente se presenta un dibujo esquemático de las líneas del SIEPAC.

Las dos instituciones regionales, CRIE y EOR, ya cuentan con sedes y personal semilla permanente, y la elaboración del marco regulatorio se encuentra en estado avanzado de desarrollo. Con respecto a la construcción de la línea, se han realizado los Estudios de Impacto Ambiental y Social para la mayoría de los tramos. Entre los próximos pasos se pueden mencionar: (i) completar y aprobar el marco regulatorio, (ii) consolidar la CRIE y el EOR, (iii) adquirir los derechos de paso, y (iv) licitar, adjudicar e iniciar la construcción de las obras. Se estima que la Línea SIEPAC entrará en funcionamiento el segundo semestre del 2007.



b. RICAM: Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas

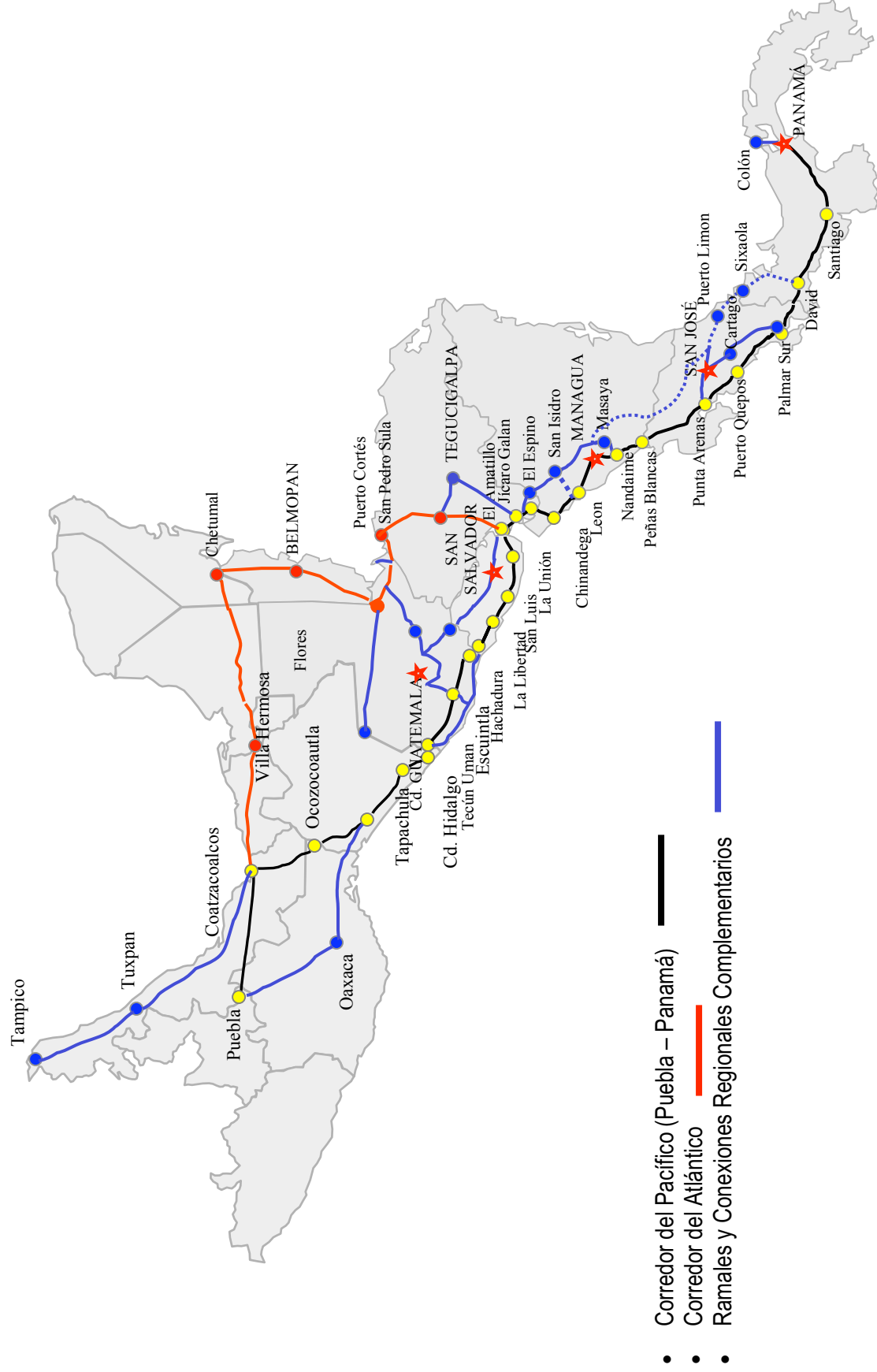
Los gobiernos han convenido en la Iniciativa para el Transporte Mesoamericano, que tiene por objetivo ampliar las concatenaciones económicas internas y externas de la región mediante el mejoramiento de los corredores de integración vial y la armonización de la legislación y la reglamentación del transporte, abaratando así los costos del transporte y realzando la competitividad de la región. Esta iniciativa ayudará a superar las actuales limitaciones de infraestructura y a mejorar el acceso a los mercados. La iniciativa se llevará adelante en consonancia con los principios de desarrollo sostenible del Plan Puebla-Panamá. El Memorando de Entendimiento sobre la RICAM, firmado en junio del 2002, establece el marco jurídico, institucional, reglamentario y operacional para la ejecución de la iniciativa de integración vial. Ese documento incluye la propuesta sobre corredores viales mesoamericanos, aprobada recientemente por los Ministerios de Transporte y Obras Públicas de la región y los Comisionados Presidenciales para el PPP.

Los proyectos incluidos en esta iniciativa son los siguientes (véase el mapa en la página siguiente):

- Corredor del Pacífico (Puebla-Panamá);
- Corredor del Atlántico;
- Ramales complementarios y conexiones regionales;
- Modernización de aduanas y pasos fronterizos (Iniciativa de Facilitación Comercial); y
- Armonización de regulaciones y normas técnicas.

Del total de 9.034 km, aproximadamente 3.520 km ofrecen actualmente condiciones de tránsito satisfactorias. Para mejorar los 5.514 kilómetros restantes se necesitará un financiamiento de alrededor de US\$3,6 mil millones. Los gobiernos y las instituciones bilaterales y multilaterales han financiado US\$1,7 mil millones (47%) de las obras en curso de ejecución. El financiamiento del saldo de US\$1,9 mil millones requerirá un esfuerzo coordinado de los gobiernos, los organismos financieros multilaterales y bilaterales y el sector privado. El Proyecto de Caminos Complementarios y Conexiones Regionales, que representa la inversión más cuantiosa, requerirá un importante esfuerzo para obtener financiamiento con destino a los proyectos incluidos en esta categoría.

Dados los condicionamientos fiscales y el endeudamiento del sector público, se estima que se necesitará una elevada participación financiera del sector privado, por valor de aproximadamente US\$1,1 mil millones. Para lograr ese nivel de participación, los países tendrán que hacer un esfuerzo para definir los regímenes jurídicos y reglamentarios de las concesiones viales.



El BID contrató un experto internacional para evaluar el estado actual y el desarrollo potencial de las concesiones viales en la región. Para asegurar la continuidad de este trabajo, se creó una Subcomisión de Concesiones de Caminos con el fin de intercambiar experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes que encara el desarrollo vial en la región. Además, los gobiernos tendrán que fijar asignaciones fiscales u obtener financiamiento de instituciones financieras multilaterales como el BID, el BCIE, el Banco Mundial, el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC), la OPEP, la CAF e instituciones financieras bilaterales como la USAID, el Fondo de Desarrollo para América Latina del Reino Unido (KDF) o el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), por un valor de aproximadamente US\$800 millones.

Armonización de Regulaciones y Normas Técnicas. Este proyecto tiene por objetivo crear un eficiente y competitivo sector de transporte integrado en la región, mediante la armonización de la legislación y la reglamentación nacionales en materia de transporte terrestre de pasajeros y mercancías, y la normalización de las regulaciones y normas técnicas para la construcción y operación de carreteras regionales. Para consolidar el proceso de armonización de las normas centroamericanas con las de Belice, México y Panamá se necesitará una asistencia técnica por valor de aproximadamente US\$5 millones; algunos donantes bilaterales ya han manifestado interés en apoyar este proyecto.

III. Conclusiones

1. Centroamérica constituye una región definida por el conjunto de inter-relaciones trans-fronterizas tanto positivas como negativas. El centro de esta región está constituido por los cinco países pertenecientes al Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, Panamá y Belice participan crecientemente en el proceso de integración hasta formar parte del Sistema de Integración de Centroamérica. Por su parte, México ha tenido una presencia importante en la región en particular a partir del Acuerdo de San José para suministrar petróleo a los países Centroamericanos, y luego en el marco del Acuerdo de Tuxtla y los acuerdos de libre comercio firmados con los países del MCCA. En ese marco se acordó el Plan Puebla-Panamá y su planteamiento de integración mesoamericana.
2. A pesar de estas inter-relaciones entre los países de la región, los niveles de comercio recíproco se han mantenido por debajo de su potencial. Temas institucionales como aduanas ineficientes y barreras no arancelarias, acompañados de una inadecuada infraestructura de transporte de integración, han sido responsables en gran parte de este resultado.
3. En el Plan Puebla-Panamá como parte de la Iniciativa de Facilitación de Negocios se introdujo un conjunto de proyectos de alto impacto para el comercio regional. Esta Iniciativa se ha dirigido a abordar las barreras institucionales y no arancelarias que limitan el comercio recíproco entre las economías mesoamericanas. Estos proyectos han acompañado la Iniciativa de Integración del Transporte mediante la cual se ha financiado el Corredor Pacífico de integración vial, así como corredores complementarios y del Atlántico.
4. En general, la integración da pasos grandes sólo cuando existe una voluntad política de profundizar el proceso. La historia centroamericana muestra que las iniciativas de profundización del proceso han provenido de los propios jefes de estado. Sin embargo, crecientemente los sectores privados y las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en promotores del proceso. El Banco con sus instrumentos tiene nuevas posibilidades de apoyar la integración. En este sentido, la disponibilidad de recursos de donación es muy importante para promover la toma de decisiones y el avance de los proyectos de integración.
5. La efectividad del Banco en el apoyo a la integración centroamericana se ha incrementado con los ejercicios de programación regional, en particular con el más reciente que involucró un equipo inter-departamental. A su vez, la creciente inter-relación entre la programación regional y los programas nacionales en materia de integración y comercio viene a reforzar la capacidad del Banco de intervenir en esta agenda multidimensional. La creciente efectividad en las intervenciones de apoyo a la integración se puede apreciar en las claras relaciones entre los ejercicios de programación regional, las reuniones del Grupo Consultivo Regional y la evolución del Plan Puebla-Panamá.

6. El desarrollo institucional de la integración es un tema que todavía plantea desafíos importantes. El Banco ha sido un participante activo y se ha apuntado éxitos importantes en el fortalecimiento de instituciones específicas, en particular el BCIE. Sin embargo, la racionalización y fortalecimiento de la institucionalidad regional es una tarea inconclusa de la integración centroamericana. Entre los factores que explican este resultado se incluyen: la pugna entre las cancillerías y los ministerios de economía por el control sobre el proceso de integración subregional, y consecuentemente, la relación entre SICA y SIECA. En consecuencia, persiste la debilidad institucional para la toma de decisiones en la implementación de proyectos regionales de integración al no crearse un núcleo básico de integración que concilie la función comunitaria y la negociación inter-gubernamental de los intereses nacionales. A su vez, las instituciones siguen sin resolver sus finanzas y no han logrado fortalecer su capacidad institucional.
7. Reconociendo estas realidades institucionales, el Plan Puebla-Panamá fue concebido como un nuevo mecanismo flexible y ágil destinado a promover la integración en la región mesoamericana del sur de México y del Istmo Centroamericano. El plan está dirigido hacia los mecanismos de decisión con miras a ejecutar proyectos regionales. El PPP es una entidad global que comprende programas de apoyo directo a la integración económica y la cooperación regional, y ha pasado a ser un eficaz mecanismo operativo de promoción de la cooperación y la inversión en la región.
8. En un entorno de debilidad institucional de los órganos de integración y de una realidad de gobiernos concentrados principalmente en sus agendas políticas domésticas, la cooperación multilateral ha cumplido un papel catalítico del proceso de integración y de organización de la cooperación externa. El papel del Banco en la organización de los grupos consultivos y en el apoyo al PPP refleja esta posibilidad. El Banco de alguna manera, también apoya a los organismos de integración en proveer una memoria institucional.
9. La estrategia e intervenciones del Banco en apoyo a la integración centroamericana y mesoamericana han sido flexibles y han mostrado su capacidad de adaptación a las prioridades y metas de los gobiernos de la región. Cabe destacar que los préstamos de comercio, integración y competitividad para apoyar el aprovechamiento de los tratados comerciales en gran parte han surgido de la reflexión en conjunto con los países Centroamericanos. El tema institucional es un ejemplo en el cual se ha acompañado los logros hasta donde los países han podido avanzar y se han buscado soluciones para continuar con los proyectos regionales a pesar de no existir las soluciones institucionales ideales.

10. Un componente central de la nueva estrategia de integración adoptada al inicio de la década de los noventa fue la apertura hacia terceros mercados tanto mediante reducciones unilaterales de los aranceles externos, como mediante su participación en las negociaciones en la OMC y mediante un conjunto de negociaciones de comercio bilaterales. Esto ha significado un desafío de competitividad que los países han abordado con apoyo del Banco mediante programas nacionales de competitividad e inversiones en infraestructura. En este marco, el proyecto SIEPAC innova mediante la creación de un mercado eléctrico integrado que permitirá decisiones de producción e inversión más eficientes, y consecuentemente, demuestra el potencial de la integración para aumentar la competitividad de toda la región mediante el abaratamiento de un insumo estratégico.

IV. Lecciones Aprendidas y Desafíos para la Integración y la Cooperación Regionales

A. Algunas Lecciones Operacionales Aprendidas en la Integración Centroamericana

Se pueden extraer algunas lecciones de la experiencia amplia y continua en el Istmo Centroamericano, en la que el BID, en asociación con los países y durante períodos de rápida transformación y ajustes y reformas estructurales, ha puesto empeño en financiar una amplia variedad de programas regionales de cooperación e integración, junto con las correspondientes reformas nacionales.

La experiencia de la industrialización basada en la sustitución de importaciones del “Viejo Regionalismo” es que no produjo los beneficios económicos esperados en el “Decenio Perdido” de 1980. Conforme al Nuevo Regionalismo del decenio de 1990 y los albores del nuevo siglo, las reformas estructurales del mercado, incluidas la liberalización del comercio, las reformas de los mercados financieros, las reformas de las políticas del tipo de cambio y de los precios y la privatización de servicios públicos esenciales, en su mayoría iniciadas a finales del decenio de 1980 y durante el decenio de 1990 hasta ahora, fueron acompañadas por el aumento de la integración y la cooperación regionales y la activa negociación de acuerdos en múltiples instancias.

Los países del Istmo Centroamericano han demostrado su voluntad política de reestructurar sus instituciones regionales, reorientar la integración regional a favor de un marco moderno, liberalizar el comercio intracentroamericano y reducir el arancel externo común, incluir el sector agrícola, lograr acuerdos para la creación de una unión aduanera y mancomunar su acción para obtener el mejor resultado posible con el ALCA y el CAFTA.

A continuación se destacan algunas de las lecciones operacionales y oportunidades de financiamiento de programas relacionadas con la integración y el comercio regionales en el Istmo Centroamericano:

1. A medida que la integración regional ha ido madurando y progresando, la cooperación regional y la armonización de políticas y programas pasan a ser la clave para lograr un éxito sostenido.

Los países de la región hicieron grandes progresos merced a las reformas económicas y los ajustes estructurales unilaterales que incorporaron una liberalización del comercio. El progreso inicial en Centroamérica, aunque ayudó a aumentar el crecimiento, también creó una demanda de modernización y desarrollo por parte de muchos sectores sociales, y condujo a un proceso en el que los países cooperaron en diversos sectores que incidían en su capacidad para participar en acuerdos comerciales en el futuro. Surgieron preocupaciones y agendas comunes entre los países respecto de temas sociales

relacionados con el alivio de la pobreza, la protección social en períodos de ajuste económico, las reformas institucionales locales y descentralizadas y las reformas de los sectores de educación y salud. De igual manera, las asimetrías en las políticas económicas nacionales se tradujeron muchas veces en diferencias en las políticas fiscales, monetarias y cambiarias que complicaron el proceso de integración y comercio entre los países. Esto hizo que los países reconocieran la necesidad de instituir mecanismos formales para coordinar sus políticas económicas entre los ministerios de economía y los bancos centrales. Por lo tanto, se ha aprendido que la coordinación de políticas y la cooperación en sectores sensitivos beneficia a los países mediante la transmisión de conocimientos y experiencias, y la focalización de las políticas en programas de alto rendimiento.

2. Dentro del contexto del Nuevo Regionalismo, la asistencia externa debiera concentrarse en aumentar la capacidad nacional de asociarse a áreas de libre comercio, en particular en la promoción del comercio, la competitividad y la negociación y administración de acuerdos.

El Nuevo Regionalismo de acuerdos de libre comercio y reforma económica impone demandas desproporcionadas a las instituciones nacionales y al sector privado para preparar la entrada en nuevos mercados, expandir las exportaciones en mercados más competitivos, promover eficientemente el comercio e identificar los productos y servicios que tendrán un mayor rendimiento económico, participar a nivel nacional en las negociaciones sobre el ALCA y el CAFTA y reglamentar y administrar acuerdos a nivel local y regional. El acceso a la asistencia técnica, la preparación de estudios y la formación de un cuadro de negociadores y administradores son tareas que sólo acaban de comenzar. El BID, que ha creado una línea de actividad para el sector del comercio, está estudiando una nueva operación de préstamo para comercio, competitividad e integración que combina, en un solo paquete para un país, todo el financiamiento institucional, promocional y de capacitación. La ejecución de programas con estas características es imperativa para el Istmo Centroamericano.

3. Será necesario continuar fortaleciendo las instituciones regionales del Istmo, desarrollar su capacidad técnica a fin de emprender los estudios necesarios para negociar y administrar acuerdos comerciales y organizar programas cooperativos con temas de alta prioridad.

En los últimos años, los países del Istmo Centroamericano han hecho progresos en la racionalización de las estructuras institucionales regionales. La CEPAL y el BID financiaron una propuesta de reforma institucional que fue parcialmente adoptada por los países a mediados del decenio de 1990. Se espera que en los próximos años, y durante el período de transición para importantes sectores económicos, habrá que embarcarse en un proceso ampliado de modernización y fortalecimiento cuando el ALCA y el CAFTA entren en vigor. Como se demostró ampliamente en el presente informe, el BID ha proporcionado una cuantía sustancial de financiamiento de cooperación técnica regional en casi todos los sectores críticos, pero la disponibilidad de estos fondos es limitada y

habrá que evaluar otros medios para financiar las reformas institucionales. Se plantearán problemas importantes, en esferas como la agricultura, la legislación ambiental, la administración de aduanas, la competitividad, las reformas de la educación y la salud, la capacitación, las políticas y reglamentos y la ciencia y la tecnología, entre otras. Aunque se dispone de una capacidad institucional limitada en la región y se han establecido mecanismos de cooperación en algunas de estas esferas y sectores, se necesita un apoyo institucional más amplio.

4. La reducción de la pobreza y las reformas sociales son un punto cada vez más apremiante y decisivo en la agenda para lograr una distribución equitativa de los beneficios del comercio y el desarrollo.

Como ha dicho una y otra vez el Presidente del BID, el ALCA debe necesariamente estar orientado hacia el desarrollo y no ser solamente un vehículo para fomentar estrechos intereses comerciales. A menos que en los países se perciba que los beneficios del libre comercio estén siendo distribuidos de manera equitativa entre los más pobres y los países menos desarrollados, a menos que los trabajadores se beneficien del proceso mediante una mayor productividad y mejores oportunidades de ingresos y a menos que el público en general esté convencido de los beneficios económicos, la sustentabilidad de los acuerdos bien puede ser cuestionable.

5. La programación regional y por países coordinada con las comunidades internacionales de donantes ayudará a la región a aprovechar la asistencia internacional y a continuar las reformas y la modernización de sectores clave.

El BID viene utilizando tanto la programación regional como la programación por países para definir su programa de préstamos y cooperación técnica en Centroamérica, y ambos tipos de programación convergen en la utilización de préstamos y asistencia técnica en apoyo de los temas relativos al comercio regional en los planos regional y nacional. La organización de reuniones consultivas regionales y nacionales ha ayudado a orientar a la comunidad internacional de donantes hacia las necesidades dimanadas, por un lado, de los acuerdos comerciales regionales e internacionales y, por el otro, de los desastres naturales en el Istmo, y los países y la región están aprovechando al máximo estos procesos de programación.

6. La comunidad regional e internacional debe priorizar, en su asistencia a la región, la gestión de importantes temas comerciales paralelos, y en particular, los efectos sobre el mercado laboral y el medio ambiente y su reglamentación.

Durante el pasado decenio, la comunidad internacional de donantes ha dado apoyo tradicionalmente a la legislación, las políticas y los reglamentos e instituciones relacionados con el medio ambiente. Todos los países, si bien tienen sancionada una

legislación ambiental avanzada, necesitarán asistencia sostenida para aplicar la normativa relativa al comercio, entre otras cosas, por ejemplo, respecto del análisis del impacto ambiental y la certificación de proyectos de inversión privados, la administración de los reglamentos sobre higiene de los alimentos, la supervisión del uso de productos agroquímicos que pueden entrar en la cadena alimentaria y el uso y la eliminación de desechos industriales. Los países participantes del Istmo, pues, asignarán más recursos en el futuro a la reglamentación ecológica del sector empresarial y habrá demandas a favor de una mayor uniformidad en la aplicación de la reglamentación y la supervisión del medio en diversos sectores y países.

7. El fomento de la competitividad nacional y empresarial es un poderoso instrumento para coordinar los diversos elementos que los países necesitan para responder a los acuerdos de libre comercio.

Los nuevos programas de competitividad sirven como catalizadores nacionales para realzar los factores de producción, trabajo y empresas, como fase preparatoria de la liberalización del comercio y el acceso a nuevos mercados. Algunos países Centroamericanos ya han elaborado planes de competitividad en los últimos cinco a ocho años. Otros países sólo han comenzado ahora a preparar sus planes. Los programas de competitividad brindan un incentivo poderoso para promover una mayor cooperación entre el sector privado, los sindicatos, la sociedad civil y las ONG a fin de formular una visión nacional del futuro, definir programas de trabajo, hacer hincapié en las políticas para elevar la productividad e instituir un programa de incentivos para la inversión del sector privado en nuevos productos y servicios prometedores.

8. La modernización de la legislación sobre el mercado de trabajo y la capacitación laboral son decisivas para el futuro del Istmo Centroamericano en los acuerdos comerciales hemisféricos y regionales.

Los acuerdos de libre comercio como el TLCAN van acompañados de un acuerdo paralelo sobre cuestiones laborales y de una comisión que fiscaliza la aplicación de los códigos del trabajo. Análogamente, Centroamérica necesitará una asistencia sostenida para reformar la legislación del mercado del trabajo y mejorar los mecanismos de capacitación laboral en toda la región. Un elemento clave del tema laboral es asegurar que se apliquen uniformemente los mecanismos de protección del trabajo, se autorice la constitución de asociaciones sindicales protegidas por ley, que exista un mecanismo funcional para resolver los litigios y que las empresas apliquen la legislación sobre sueldos y salarios. La supervisión internacional de los mercados del trabajo irá en aumento a medida que comiencen a aplicarse los acuerdos de libre comercio, tales como el CAFTA y el ALCA. De ahí la necesidad de que haya una completa reglamentación del mercado del trabajo.

9. La gestión de la reestructuración del sector agrícola es un tema clave derivado de los acuerdos de integración y comercio y sus efectos sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo rural equitativo en los países de Centroamérica.

Las políticas del sector agropecuario y el proteccionismo agrícola han sido hasta ahora un tema de negociación muy importante en todos los acuerdos de comercio regionales e internacionales debido a la amplitud de las preferencias agrícolas y las subvenciones a la agricultura en los países industrializados del Norte, y debido a que el sector tiene un gran potencial para generar exportaciones y crear puestos de trabajo en el Sur. Además, la agricultura es todavía un importante empleador para la población rural, a pesar de que muchas veces los salarios y la productividad son bajos. Por lo tanto, la protección de la agricultura y el impacto del comercio sobre la agricultura de Centroamérica sugieren la necesidad de una asistencia técnica sostenida, la elaboración de programas de desarrollo agrícola y la realización de inversiones esenciales en la infraestructura rural.

10. La movilización de la sociedad civil, los pueblos indígenas y las comunidades locales sirve para asegurar el éxito de los acuerdos de integración y libre comercio.

En los últimos años se ha prestado creciente atención al papel protagónico en el desarrollo de las comunidades locales, las poblaciones indígenas y la sociedad civil. El PPP ha incluido un mecanismo de consulta con las poblaciones indígenas de la región mesoamericana. Estas comunidades debieran beneficiarse de los acuerdos regionales de integración y comercio, y su exclusión de los beneficios de estos acuerdos sería inaceptable en la actual agenda de desarrollo. Por lo tanto, los diversos programas regionales, como el PPP, continuarán aprovechando la experiencia del desarrollo local, los programas de descentralización, los programas esenciales de protección social y las reformas de los sectores de la salud y la educación para velar por que no haya comunidades importantes que queden excluidas de los programas regionales. Los donantes internacionales debieran continuar desempeñando una activa función de apoyo al proceso de consultas y colaboración entre las comunidades rurales y los programas regionales.

11. Los países han aprendido que la prevención y mitigación de desastres naturales son una garantía para el desarrollo nacional y regional y que los desastres pueden provocar retrocesos en el desarrollo regional y local.

Los grandes desastres recientes en Centroamérica —el Huracán Mitch, el efecto de El Niño y dos terremotos en El Salvador— han demostrado que los desastres pueden rápidamente causar retrocesos en el desarrollo de los países del Istmo. La experiencia ha enseñado que se pueden planificar y ejecutar programas dirigidos a tratar de mitigar los efectos de desastres para reducir la vulnerabilidad de la región frente a la devastación que casi siempre sobreviene a causa de los huracanes, los terremotos, las erupciones volcánicas, la sequía y las inundaciones. Por lo tanto, una parte de los recursos

provenientes de los presupuestos, inversiones y organizaciones nacionales, y el apoyo de los donantes internacionales y la organización regional CEPREDENAC, debería continuar dedicada a promover programas para reducir la vulnerabilidad de la región frente a los desastres. La asistencia internacional puede desempeñar una función importante en la materia.

12. El PPP se ha convertido rápidamente en un modelo dinámico para organizar y promover inversiones de infraestructura regional y coordinar la cooperación regional en sectores clave.

En el 2001, se lanzó el PPP en calidad de iniciativa regional con el Gobierno de México y con la asistencia de la comunidad internacional, en particular el BID. El PPP ha tomado medidas con rapidez para formalizar un programa de iniciativas y proyectos que son componentes esenciales para la integración y la cooperación regionales. Es muy importante que esta iniciativa prospere, como lo ha hecho hasta ahora, para facilitar un diálogo regional y financiar actividades e inversiones clave. Se trata de un modelo sumamente satisfactorio que requerirá un vigoroso apoyo para garantizar su éxito y su continuidad.

B. El BID y los Desafíos para la Integración y la Cooperación en el Istmo Centroamericano

Se ha comprobado que el BID es un asociado firme y constante de los países del Istmo Centroamericano para promover un proceso sostenido y viable de integración y cooperación regionales. Además, el BID utiliza nuevos paquetes financieros para facilitar la apremiante tarea de negociar acuerdos comerciales, promover el comercio y planificar y realzar la competitividad. En el futuro inmediato habrá que prestar una constante atención a cuestiones paralelas de importancia, en particular la legislación sobre los mercados de trabajo y la protección del medio ambiente. El BID ha ayudado a asegurar que el Plan Puebla-Panamá logre mantener un diálogo regional y un programa de inversiones prioritarias que faciliten la integración regional. Por lo tanto, es de toda evidencia que el Banco ha estado, y seguirá estando, firmemente comprometido con las reformas ulteriores, los programas de modernización y el apoyo institucional a favor de la integración y la cooperación regionales.

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES TRATADOS Y ACUERDOS RELACIONADOS CON LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE CENTROAMÉRICA

Regional

- Tratado General de Integración Económica. 1960
- Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Economía (CABEI). 1960
- Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA). 1962
- Acuerdo Monetario Centroamericano aprobado por el Consejo Monetario Centroamericano. 1974
- Protocolo de Tegucigalpa. 1991.
- Los Presidentes del Istmo acordaron la creación del Sistema de la Integración Centroamericano (SICA). 1992
- La XIV Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos cumplen con la suscripción del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. 10 de octubre de 1993.
- El Salvador y Guatemala inician proceso para alcanzar la unión aduanera. 22 de mayo de 1996, a la que sumaron posteriormente Honduras, Nicaragua y Costa Rica.
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Nicaragua, 1990; Costa Rica 1990; El Salvador y Guatemala 1991; Honduras, 1994.
- Plan Puebla-Panamá, lanzado el 15 de junio del 2001 en El Salvador, dentro del marco de los Acuerdos de las Cumbres de Presidentes entre México y Centroamérica, de la declaración de Tuxtla, Gutiérrez, de 1991.

Multilateral y Bilateral

- ALCA, Área de Libre Comercio de las Américas. Primer Cumbre de las Américas, 1994
- Estado Unidos. Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, 1974; Iniciativa de la Cuenca del Caribe, 1983; extendida a partir del 2000 hasta el 2008. NAFTA (Tratado de Libre Comercio, EEUU, Canadá y México, 1994; Negociación del Tratado de Libre de Comercio con Centro América (CAFTA) a partir del 2003.
- México:
 - Costa Rica-México. A partir de enero de 1995
 - Nicaragua-México. Entró en vigor en julio de 1998
 - El Salvador, Guatemala y Honduras-México. A partir del 1 de junio del 2001
- República Dominicana. Marco General para las Negociaciones de un Tratado de Libre Comercio de Bienes, Servicios e Inversiones en Centroamérica y República Dominicana acordado en 1997 y el TLC de Centroamérica con la República Dominicana aprobado en 1998 y entrado en vigencia en diferentes fechas según su ratificación.
- Chile. Entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio con El Salvador y Costa Rica en el 2002.
- Canadá. Memorandum de Entendimiento de Comercio e Inversión entre Canadá y los países Centroamericanos, 1998. Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Costa Rica, 2002.
- CARICOM. Programa Marco de Cooperación Centroamericana-CARICOM, 1999. TLC entre Trinidad y Tobago y Costa Rica, 2002 (pendiente a ratificación).
- MERCOSUR. Acuerdo Marco de Comercio e Inversión entre los Presidentes del MERCOSUR y los Presidentes de Centroamérica, 1998.
- Unión Europea. Acuerdo Político y de Cooperación UE-CA, 2003, y acuerdo de que en la Cumbre de México en el 2004 se acordará el lanzamiento de las negociaciones del Acuerdo de Asociación.

Fuente: Tratados de Integración "Cronología de las Esquemas Americanos", INTAL. www.iadb.org/intal/tratados/cronologia.htm.
"Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana hasta octubre de 2003", SIECA, p.19.

REUNIÓN GCR-CA (1997) RESUMEN DE PROYECTOS

Áreas de Proyecto	Monto Total (US\$ millones)	Descripción del Proyecto	Monto (US\$ millones)
Integración Económica	\$4,1	1. Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA III) 2. Integración de Sistemas Aduaneros 3. Fortalecimiento de la Capacidad de Evaluación de la Administración Pública en América Central	\$0,9 2,4 0,8
Reforma Institucional	4,8	4. Consolidación Institucional de la Secretaría General del SICA 5. Mecanismo de Financiamiento Automático y Mecanismo de Auditoría Administrativa 6. Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales para la Búsqueda de la Cooperación y la Integración 7. Transformación y Fortalecimiento del ICAP 8. Transformación y Fortalecimiento del ICAITI 9. Establecimiento de una Organización Centroamericana para el Turismo	1,5 0,3 1,0 0,6 0,7 0,7
Infraestructura	9,7	Electricidad 10. Fortalecimiento de Actividades de Planeamiento 11. Fortalecimiento del Marco Regulador de la Industria Eléctrica Transportes 12. Modernización del Marco Legal Regulador 13. Modificación del Marco Legal para la Participación del Sector Privado 14. Reforma Institucional en cada País 15. Modernización y Armonización de Estándares Legales 16. Puesta al día del Plan Maestro Regional 17. Apoyo a Unidad Ejecutora Regional Hidrocarburos 18. Integración de Mercados 19. Fortalecimiento Institucional 20. Uso racional del Petróleo 21. Fortalecimiento Ambiental	3,0 2,0 1,0 5,0 0,5 1,0 0,5 0,5 2,0 0,5 1,7 0,9 0,3 0,3 0,2
Cooperación Funcional Salud – Etapa I	2,8	22. Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades; Fortalecimiento de Recursos Humanos	2,8
TOTAL:	\$21,4	TOTAL:	\$21,4

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Segundo Grupo Consultivo Regional para Cooperaciones Técnicas de Centroamérica (GCR-CA). Washington, D.C., BID, Septiembre 1997.

RESUMEN PROYECTOS GCR-CA (2001)

<p>Proyectos para Fortalecer la Integración Regional</p>	<p>Corredor Logístico Centroamericano</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Red Regional de Carreteras y Modernización de Aduanas 2. Telecomunicaciones y Logística 3. Transporte Marítimo y Cabotaje 4. Reducción Vulnerabilidad en Sector Transporte <p>Desarrollo Energético Integrado</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Interconexión Eléctrica Regional 6. Almacenamiento de Combustibles 7. Gasoductos Subregionales 8. Centrales Generadoras Regionales <p>Modernización de la Gestión Migratoria</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Sistema de Información Estadística y Gestión Migratoria
<p>Proyectos para Reducir Asimetrías e Inequidades en el Desarrollo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 10. Programa Intersectorial para Reducir la Vulnerabilidad Social 11. Desarrollo de los Recursos Humanos 12. Desarrollo de los Municipios Fronterizos
<p>Proyectos para la Reducción de Vulnerabilidad e Impacto de los Desastres</p>	<ol style="list-style-type: none"> 13. Educación y Reducción de Vulnerabilidad 14. Protección Agropecuaria y Seguridad en los Alimentos 15. Capacitación de Comunidades Locales
<p>Proyectos para el Manejo Racional de los Recursos Naturales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 16. Manejo Integral de Recursos en Cuencas Compartidas 17. Manejo de Quemadas Agrícolas y Control de Incendios 18. Venta de Servicios Ambientales 19. Mejoramiento de la Gestión Ambiental 20. Equidad de Género en Gestión Ambiental
<p>Proyectos de Modernización Productiva</p>	<ol style="list-style-type: none"> 21. Programa de Modernización Industrial 22. Censos Agropecuarios 23. Producción Orgánica 24. Tecnología para Mitigar Efectos del Clima
<p>Proyectos de la Sociedad Civil Regionalmente Organizada</p>	<ol style="list-style-type: none"> 25. Uso, Manejo y Conservación de Recursos Naturales por Organizaciones Campesinas, Indígenas y Afro-caribeñas 26. La Comercialización como Agente de Cambio para el Desarrollo dentro del Corredor Biológico Centroamericano

Fuente: Secretaría General, Sistema de la Integración Centroamericana, "Propuestas de Proyectos Regionales para Apoyar la Ejecución de la Estrategia de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI" (Fichas Informativas de Proyecto). San Salvador, El Salvador, SICA, 12 de octubre del 2000.

PLAN PUEBLA-PANAMÁ: INICIATIVAS MESOAMERICANAS Y PROYECTOS

Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética	Iniciativa Mesoamericana de Transporte
<p>1. SIEPAC (Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central)</p> <p>2. Conexión México-Guatemala.</p> <p>3. Conexión Guatemala-Belice</p>	<p>Red Internacional de Carreteras Mesoamericana (RICAM)</p> <p>4. Corredor del Pacífico (Puebla-Panamá)</p> <p>5. Corredor del Atlántico</p> <p>6. Ramales y Conexiones Regionales Complementarios</p> <p>7. Armonización de Regulaciones y Normas Técnicas</p> <p>8. Programa de Modernización Portuaria y Marítima</p> <p>9. Programa de Modernización Aeroportuaria y de Renovación de Transporte Aéreo</p> <p>10. Apoyos Logísticos de Transporte</p>
Iniciativa Mesoamericana de Telecomunicaciones	Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial y Aumento de la Competitividad
<p>11. Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)</p> <p>12. Marco Regulatorio Regional</p>	<p>13. Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos</p> <p>14. Armonización de Normas Fito y Zoosanitarias, de Origen y Normas Técnicas</p> <p>15. Promoción de PYMEX</p> <p>16. Integración Financiera</p>
Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano	Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible
<p>17. Proyecto Regional de Salud y Desarrollo Humano</p> <p>18. Fondo de Educación Básica de Adultos</p> <p>19. Sistema de Demanda y Servicios de Capacitación para Mesoamérica</p> <p>20. Proyecto de Manejo Integrado de Ecosistemas por Comunidades Indígenas</p> <p>21. Sistema de Información Estadístico sobre Migraciones</p>	<p>22. Programa Mesoamericano de Sistemas de Gestión Ambiental (PROSIGA)</p> <p>23. Programa Mesoamericano de Desarrollo Sostenible de Recursos Naturales en Áreas Multinacionales</p> <p>24. Consulta Indígena y Diseño de Proyecto, Corredor Biológico Mesoamericano</p>

Iniciativa Mesoamericana de la Prevención y Mitigación de Desastres Naturales	Iniciativa Mesoamericana de Turismo
<p>25. Concientización Pública para la Prevención de Desastres</p> <p>26. Información Hidrometeorológica para la Competitividad</p> <p>27. Desarrollo del Mercado de Seguros contra Riesgos de Catástrofes</p>	<p>28. Fortalecimiento de la Seguridad Aeroportuaria</p> <p>29. Desarrollo de los Circuitos Integrales en la Región Mesoamericana</p> <p>30. Etnoturismo</p> <p>31. Implementación de las Cuentas Satélites de Turismo</p> <p>32. Certificación de Sustentabilidad Turística</p>

LISTA DE PROYECTOS MENCIONADOS EN ESTE CAPÍTULO

PAÍS	TÍTULO DEL PROYECTO	NÚMERO DE PRÉSTAMO O CT	MONTO EN US\$ (MILES)	AÑO DE APROBACIÓN
Belice	Fortalecimiento Capacidad de Promocionar las Exportaciones	ATN/MT-8047-BL	\$490	2002
Costa Rica	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	796/OC-CR	1.650	1994
Costa Rica	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	1368/OC-CR	30.000	2002
El Salvador	Programa Sectorial de Reformas para la Competitividad	1492/OC-ES	100.000	2003
El Salvador	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	838/OC-ES	1.650	1995
El Salvador	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	1369/OC-ES	30.000	2003
Guatemala	Programa de Apoyo al Comercio Exterior	1318/OC-GU	5.000	2001
Guatemala	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	1372/OC-GU	1.650	2002
Guatemala	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	1370/OC-GU	30.000	2002
Honduras	Programa Fomento a la Competitividad Empresarial	1125/SF-HO	10.000	2003
Honduras	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	ATN/SF-4737-HO	300	1995
Honduras	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	936/SF-HO	1.300	1995
Honduras	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	1095/SF-HO	25.000	2002
Nicaragua	Fortalecimiento Gestión del Comercio Exterior	1117/SF-NI	5.000	2002
Nicaragua	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	1017/SF-NI	1.650	1998
Nicaragua	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	1096/SF-NI	25.000	2002
Panamá	Programa de Fomento de la Competitividad	1410/OC-PN	7.000	2002
Panamá	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	1371/OC-PN	30.000	2002
Regional	Apoyo a la Liberalización del Comercio de Servicios	ATN/SF-5462-RG	750	1996
Regional	Apoyo a la Posición Competitiva del Café	ATN/ME-8292-RG	3.000	2003
Regional	Apoyo a la Secretaria General del SICA	ATN/SF-6920-RG	150	2000
Regional	Apoyo al Comercio Agropecuario (OIRSA)	ATN/MT-7957-RG	1.510	2002
Regional	Apoyo al Desarrollo de Integración en C.A. (PRADIC)	ATN/SF-3938-RG	1.037	1992
Regional	Apoyo al Desarrollo de Integración en C.A. (PRADIC)	ATN/SF-3938-RG	597	1992
Regional	Apoyo al Desarrollo de Integración en C.A. (PRADIC)	ATN/SF-3938-RG	424	1992
Regional	Apoyo al Desarrollo de Integración en C.A. (PRADIC)	ATN/SF-3938-RG	678	1992
Regional	Apoyo al Grupo Consultivo Regional de Centroamérica	ATN/SF-5059-RG	1.120	1995
Regional	Apoyo al Proyecto SIEPAC	ATN/SF-5502-RG	\$5.000	1997

PAÍS	TÍTULO DEL PROYECTO	NÚMERO DE PRÉSTAMO O CT	MONTO EN US\$ (MILES)	AÑO DE APROBACIÓN
Regional	Aprendizaje Mediante Alianzas Empresariales	ATN/ME-8291-RG	\$5.000	2003
Regional	Armonización de Mercados de Deuda Pública en C.A.	ATN/MT-7357-RG	600	2001
Regional	Asesoramiento Empresarial a Pequeños Productores	ATN/ME-7724-RG	496	2001
Regional	BCIE - Préstamo Multisectorial de Crédito	1011/OC-RG-2	100.000	1997
Regional	Estudio sobre Asimetrías en Centroamérica	ATN/SF-6862-RG	60	2000
Regional	Estudios - Sistema Interconexión Eléctrica en CA	ATN/DC-5171-RG	800	1996
Regional	Estudios - Sistema Interconexión Eléctrica en CA	ATN/SF-5171-RG	385	1996
Regional	Estudios - Sistema Interconexión Eléctrica en CA	ATN/UE-5171-RG	340	1996
Regional	Consulta con la Sociedad Civil	ATN/SF-7050-RG	90	2000
Regional	Fortalecimiento de los Sistemas de Acreditación	ATN/MT-8225-RG	495	2003
Regional	Fortalecimiento del Sistema Jurídico Ambiental en C.A.	ATN/SF-5016-RG	240	1995
Regional	Fortalecimiento del Sistema Jurídico Ambiental en C.A.	ATN/NE-5016-RG	130	1995
Regional	Medidas Aduaneras para Facilitar Negocios	ATN/MT-7080-RG	3.000	2000
Regional	Mitigación Desastres Naturales en Centroamérica	ATN/JF-6552-RG	1.110	1999
Regional	Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos	ATN/MT-8026-RG	2.015	2002
Regional	Nueva Agenda para Centroamérica	ATN/SF-7003-RG	149	2000
Regional	Plantas Eléctricas de Rápida Maduración	ATN/CP-4624-RG	90	1994
Regional	Programa Desarrollo Sostenible Mundo Maya	ATN/SF-6782-RG	500	1999
Regional	Programa Desarrollo Sostenible Mundo Maya	ATN/JF-6782-RG	792	1999
Regional	SIEPAC Interconexión Eléctrica de CA-Fondo Español	003/SQ-CR	10.000	2002
Regional	SIEPAC Interconexión Eléctrica de CA-Fondo Español	004/SQ-ES	10.000	2003
Regional	SIEPAC Interconexión Eléctrica de CA-Fondo Español	005/SQ-GU	10.000	2002
Regional	SIEPAC Interconexión Eléctrica de CA-Fondo Español	006/SQ-PN	10.000	2002
Regional	SIEPAC Interconexión Eléctrica de CA-Fondo Español	007/SQ-HO	15.000	2002
Regional	SIEPAC Interconexión Eléctrica de CA-Fondo Español	008/SQ-NI	15.000	2002
Regional	SIEPAC Interconexión Eléctrica de Centroamérica	1002/OC-RG	1.650	2002
Regional	Sistema de Demanda y Servicios de Capacitación	ATN/MH-7952-RG	\$1.400	2002

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 4: REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA

Adolfo Rufatt

Introducción

Este estudio forma parte de un análisis más amplio que el Banco Interamericano de Desarrollo ha emprendido con el objeto de documentar el proceso de cambio y modernización económica e institucional que ha tenido lugar en Centroamérica y Panamá desde el comienzo de los años noventa. Además de ilustrar los aspectos principales de los procesos, y poniendo énfasis en los cambios ocurridos, el mismo tiene por objeto proponer algunas reflexiones y conclusiones muy preliminares que más adelante ojalá sirvan de base para orientar un trabajo más profundo y detallado.

El estudio no pretende ser exhaustivo, y su énfasis está en los cambios logrados, y en los problemas y desafíos que fueron surgiendo, durante la formulación y ejecución de los mismos. Por ende, no se incluyen aquellos procesos, igualmente importantes, que han quedado inconclusos o los que aún están lejos de mostrar resultados concretos. El tiempo transcurrido es aún muy breve, y los antecedentes son obviamente tentativos y preliminares.

En los últimos diez a catorce años, los países del Istmo Centroamericano han transitado un proceso de cambio vertiginoso. En infraestructura en particular, los cambios aunque significativos, muestran una región aún con una importante agenda que atender, y que apunta principalmente a la necesidad de profundizar las reformas hacia el interior del Estado, especialmente la de sus capacidades para formular políticas, regular y fiscalizar las actividades del sector privado. En el plazo inmediato, para asegurar la sostenibilidad de las reformas, es necesario corregir importantes debilidades en la estructura de mercado, especialmente en el sector eléctrico, y otorgar autoridad efectiva a los entes reguladores nacionales y regionales.

Probablemente, las dos reflexiones principales que surgen de este estudio son las siguientes: Primero, que para contribuir a la expansión sostenible de la inversión en estos sectores y aumentar la cobertura, es necesario resolver la tensión que se plantea entre la necesidad de recuperar los costos de la prestación, y en la debilidad en la capacidad de pago de los sectores de más bajos ingresos. La evidencia sugiere que esta tensión, esencialmente de tipo social, es probablemente la principal causa del descontento y oposición política a las reformas emprendidas.

Y segundo, que los resultados, éxitos y fracasos, de los procesos de incorporación del sector privado a los sectores de infraestructura (esto es, de las “privatizaciones” y de las concesiones) no es responsabilidad del sector privado, sino que depende de la capacidad del Estado para formular políticas y para regular, y por ende es de la exclusiva responsabilidad social y política del sector público.

I. Contexto General

A comienzos de los noventa, en respuesta al profundo período de estancamiento económico por el que atravesaban, los países de la región iniciaron importantes procesos de reforma, incluyendo de manera principal la reforma de los sistemas financieros, de los regímenes de comercio exterior, de las finanzas públicas, y la de los sectores de infraestructura básica, incluyendo la transformación de sus marcos legales, institucionales, y regulatorios. En este contexto, y en medio de una importante revolución en el pensamiento de las instituciones financieras internacionales, el Banco replanteó radicalmente su estrategia de apoyo a los países, y especialmente en el sector eléctrico, impulsó la sustitución del financiamiento directo de obras de infraestructura por instrumentos de apoyo técnico y financiero para reformar los sectores, incrementar la eficiencia y atraer recursos privados.

Aunque aún es bastante prematuro para intentar afirmaciones concluyentes sobre los resultados logrados, este estudio tiene por objeto presentar una visión panorámica de esos procesos y presentar selectivamente algunos casos que pueden ser de particular interés. Desde esta perspectiva, interesa conocer los objetivos de los programas, sus elementos y condiciones principales, y a la vez, identificar el acompañamiento que el Banco dio a estos países en la coyuntura política o económica que estos atravesaban, y la manera en que los instrumentos del Banco contribuyeron al éxito de los mismos.

Desafío de las Reformas: Corto y Largo Plazo

La calidad de la contribución de los equipos del Banco dependió precisamente de la capacidad que estos tuvieron para ayudar al Gobierno a articular una racionalidad más completa que permitiera resolver la tensión que se presentaba entre los objetivos de corto y largo plazo.

El papel del Banco en estos procesos correspondió principalmente a uno de “liderazgo subsidiario”. Esto es, a una función de proveer orientación y apoyo a los equipos nacionales, evitando a la vez que ese liderazgo sustituyera la indispensable propiedad política e intelectual de los procesos por parte de los gobiernos nacionales. Esta tarea fue particularmente compleja en vista de la pluralidad de objetivos y de decisiones macro y microeconómicas presentes en estos procesos. Los gobiernos se encontraban enfrentados a situaciones en que las presiones políticas privilegiaban los objetivos de muy corto plazo, y que apuntaban a los síntomas inmediatos de la crisis – esto es, a cubrir déficits, aumentar el empleo, etc., en perjuicio de los de mediano y largo plazo, que estaban más relacionados con la expansión y sostenibilidad de los sistemas.

II Antecedentes de la Reforma y del Papel del Banco. Una Crisis Paradigmática

Los procesos de reforma reflejan claramente la presencia de *una crisis paradigmática* en materia de los objetivos, la estructura y el funcionamiento de estos sectores, y sus antecedentes inmediatos están en consideraciones tanto macro como microeconómicas. Los primeros explican el apareamiento de *una ventana de oportunidad* para las reformas, el momento en el tiempo en que se emprenden, mientras que los microeconómicos explican principalmente la *racionalidad y el contenido* de las mismas. Los macroeconómicos están estrechamente relacionados con la situación de estancamiento y desequilibrio y por la coyuntura política por la que atravesaban los países. Los antecedentes microeconómicos se relacionan en cambio, con la crisis de eficiencia y estancamiento secular en que se encontraban los sectores.

La revisión de paradigmas incluyó también, y de manera importante, al propio Banco. El Banco de los noventa, evoluciona ahora hacia una institución comprometida no sólo con el objetivo histórico de complementar el ahorro interno de los países con recursos externos para financiar la expansión de la capacidad instalada, sino que ahora de manera principal se trata de asegurar la sostenibilidad y promover la racionalidad en la asignación de los recursos.

El Nuevo BID en la Década de los Noventa

Los préstamos de ajuste estructural y reforma sectorial se agregan al tradicional análisis de proyecto como instrumento principal para el apoyo en infraestructura, con préstamos de rápido desembolso, asociados a la implementación de programas de racionalización macro y microeconómica.

El Banco, al igual que los demás Organismos Multinacionales (FMI, Banco Mundial) y la comunidad financiera internacional en su conjunto, replanteó radicalmente sus instrumentos de apoyo de modo de poder atender simultáneamente, no sólo las necesidades puntuales de inversión sectorial, sino a través del apoyo a estos sectores, atender los requerimientos financieros y de crecimiento económico.

A. Antecedentes Macroeconómicos. Problemas Estructurales en un Momento en el Tiempo

Entre otros, los principales antecedentes macroeconómicos de las reformas están en: la crisis de pagos asociada con el endeudamiento y servicio de la deuda externa, la crisis fiscal relacionada con problemas estructurales en las finanzas públicas, la inestabilidad y el desequilibrio secular en Balanza de Pagos, y las presiones para atender problemas sociales. En estas condiciones, de naturaleza estructural, los Gobiernos debieron buscar mecanismos alternativos para atraer recursos hacia los países y financiar la operación y expansión de los sectores.

Una Ventana de Oportunidad para las Reformas en Infraestructura	
Problemas	Instrumentos del Banco
<ul style="list-style-type: none"> • Endeudamiento Externo • Balanza de Pagos • Déficits Fiscales • Problemas Estructurales 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamiento Externo para el Período de Ajuste • Programas de Ajuste Estructural

Desde el punto de vista macroeconómico, fiscal y financiero, con las reformas sectoriales y la desincorporación de activos, incluyendo la concesión o privatización de los servicios, los países perseguían aliviar las presiones financieras que las empresas estatales representaban para las finanzas públicas, obtener acceso a otras fuentes de financiamiento, y a través de un incremento en la eficiencia, mejorar la competitividad externa.

Urgencia Financiera: Maximizar Beneficios de Corto Plazo
Los objetivos de corto plazo, privilegiaban el diseño de programas orientados a maximizar el precio de venta o el valor de los cánones de concesión, en detrimento de los objetivos de eficiencia, la eliminación de distorsiones en las tarifas, y la sostenible expansión de la capacidad instalada.

Durante la formulación y ejecución de las reformas, cada uno de estos objetivos influyó en el diseño de las mismas, y cada uno de ellos se constituyó en un incentivo inmediato para su ejecución. Sin embargo, a la vez que un incentivo, en algunos casos las preocupaciones macroeconómicas contribuyeron al debilitamiento de la consistencia interna e integridad conceptual de las estrategias propuestas.

B. Antecedentes Microeconómicos. Un Modelo

El paradigma de las reformas se focalizó en la promoción del desarrollo del mercado como mecanismo central para la asignación eficiente de los recursos, y por la misma razón, en el fortalecimiento del rol subsidiario de la regulación.

Los principales antecedentes microeconómicos de las reformas están en: i) las elevadas necesidades de inversión sectorial, ii) la mala calidad de la prestación reflejada en los bajos niveles de cobertura, y la falta de confiabilidad de los servicios, iii) el deterioro de la capacidad instalada, iv) los excesos de personal y bajos niveles de productividad, v) las distorsiones en las tarifas y en la estructura de incentivos para el consumo y para la canalización de nuevos flujos de inversión, y vi) las pérdidas comerciales asociadas con la falta de medición, la facturación y el atraso en la cobranza. La problemática microeconómica se constituyó de esta manera en la base principal para articular la estructura y la lógica interna de los programas.

Racionalidad Microeconómica de las Reformas	
Problemas	Incentivos
<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades de inversión • Mala calidad de la prestación • Falta de recursos para mantenimiento • Excesos de personal • Distorsiones en las tarifas • Pérdidas técnicas • Pérdidas comerciales 	<ul style="list-style-type: none"> • Atraer recursos externos para expandir la capacidad instalada • Atraer capacidad técnica y gerencial • Fortalecer la autonomía financiera y gerencial • Atraer recursos laborales calificados y bien remunerados

C. Beneficios y Costos de Corto y Largo Plazo. La Economía Política de la Reforma

Los resultados alcanzados reflejan no sólo los méritos y deméritos técnicos de los diseños propuestos, sino que de manera importante, la voluntad y capacidad política para la ejecución. Las tensiones que se plantearon entre los objetivos macroeconómicos y microeconómicos, en la selección de objetivos e instrumentos, en el diseño de los programas (y por lo tanto, las diferencias entre lo que se propuso y lo que se consiguió), reflejan las distintas maneras en que esas tensiones se resolvieron hacia el interior de cada uno de los países.

Las más notables en este sentido, son las que se produjeron alrededor de las medidas para reducir el exceso de personal, para despolitizar las empresas, y para fortalecer su autonomía gerencial y financiera.

En varios de los casos, la asimetría entre los costos, principalmente de corto plazo, y los beneficios, mayormente de largo plazo, constituyeron la causa principal de la demora e incluso la interrupción de algunos de los procesos de reforma.

III. Visión Panorámica de los Sectores de Infraestructura

A. Marco de Referencia

Con la probable excepción de Costa Rica, la reforma de los sectores de infraestructura coincide con momentos de profunda crisis financiera, social, económica, política, y cívico-militar. En Panamá las reformas acompañan el reestablecimiento de la democracia, en El Salvador y Guatemala coinciden con el lanzamiento de programas para reestablecer la paz, en Nicaragua, con la búsqueda del proceso democrático y del funcionamiento de las instituciones del Estado después de la caída de la dictadura, y en Honduras con los esfuerzos para restablecer el orden interno después de un prolongado periodo de intervención externa provocado por los conflictos políticos-militares en la región.

Los Noventa, Marco de Referencia	
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Concluye un prolongado conflicto bélico interno. • Acuerdos de paz abren paso a un profundo proceso de cambio interno con apoyo de la comunidad internacional. • Reformas con una clara vocación de apertura y liberalización de los mercados y de promoción de la participación del sector privado.
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • País con uno de los cuadros más desfavorables en término de indicadores sociales. • Baja carga tributaria. • Doble desafío de recuperar el crecimiento y atender las prioridades de desarrollo establecidas en los Acuerdos de Paz (1996).
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Uno de los países más pobres del hemisferio. • Economía altamente controlada y dirigida. • Baja carga tributaria y gasto fiscal elevado e inflexible a la baja, deuda externa elevada. • Prioridad de la reforma está en los grandes agregados macro-fiscales. • Ausencia de liderazgo político para reformar los sectores de infraestructura.
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis económica, política y social. • Cambio y transición. En busca de una identidad y un modelo político. • Triple desafío para establecer el funcionamiento de una institucionalidad moderna, establecer la credibilidad jurídica-institucional, y viabilizar el papel del mercado. • Búsqueda de un espacio político adecuado para la modernización de los sectores de infraestructura.
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Aguda crisis en el nivel de actividad económica. • Una economía principalmente orientada a los servicios financieros, heredó una infraestructura relativamente desarrollada que con el transcurso del tiempo se deterioró progresivamente. • Una vez reestablecida la estabilidad y el equilibrio macroeconómico, impulsó un ambicioso programa de reforma en infraestructura.

B. Características de la Prestación

La crisis económica, política e institucional por la que atravesaban los países se extendió con igual fuerza a la totalidad de los sectores de infraestructura del istmo centroamericano. Probablemente, con la sola excepción de Costa Rica (que registraba un

mayor grado de desarrollo relativo) la mala calidad de la prestación era la norma en la región.

El grueso del servicio existente estaba concentrado en las principales ciudades de los países. En el sector eléctrico las condiciones eran bastante precarias. En la mayoría de los países más de la mitad de la población carecía de acceso al servicio. En Honduras la cobertura alcanzaba sólo a un 25%, y el consumo promedio era de sólo 204 KWh. por habitante, la mala calidad del suministro era un fenómeno cotidiano para la población, con frecuente apagones y fluctuaciones en el suministro, con los costos consecuentes para la industria.

En telecomunicaciones el nivel de cobertura era igualmente bajo. En Nicaragua, el número de líneas por habitantes era sólo 1,3 por ciento, y marginalmente más alto en Honduras, Guatemala, y El Salvador. Igualmente, el servicio existente era poco confiable y de mala calidad, con bajísimos niveles de llamadas completadas e interrupciones frecuentes en el servicio. En las empresas, el exceso de personal era de entre tres y nueve veces más alto que el nivel necesario en empresas más eficientes. Finalmente, las rentas monopólicas obtenidas por estas empresas eran apropiadas por el Gobierno Central para financiar las actividades generales del resto del sector público.

Indicadores de Infraestructura						
	PNB	Electricidad			Telecomunicaciones (1990)	
	US\$ Per Cápita 1992	Cobertura (%) 1984	KWh/hab. 1990	Pérdidas (%) 1990	Líneas por 1000 hab.	# Solicitudes en Lista de Espera
Costa Rica	\$1.960	97	1.127	8	155	77.900
El Salvador	1.170	34	425	15	24	160.400
Guatemala	980	37	240	13	31	100.000
Honduras	580	25	204	24	17	209.000
Nicaragua	340	41	266	20	13	n/d
Panamá	2.420	66	1.160	24	89	17.900
Chile	\$2.730	85	1.949	10	156	72.500

Las cifras no son estrictamente comparables

Fuente: Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial, Infraestructura y Desarrollo*, 1994

Las proyecciones de demanda por servicios en el sector eléctrico y en telecomunicaciones asociadas con un crecimiento más dinámico de la economía, requerían niveles de inversión anual sostenida muy superiores a la capacidad de las empresas para generar recursos internos, a la capacidad financiera del Estado, y a la capacidad de endeudamiento externo de los países.

C. Aspectos Institucionales

Desde el punto de vista institucional, el modelo de prestación concentraba la totalidad de las responsabilidades funcionales en la empresa encargada de la prestación, y en el ministerio sectorial. En el sector eléctrico, salvo contadas excepciones, en la mayoría formales, la generación, la transmisión, la distribución y la comercialización estaban en

manos de la misma empresa. En El Salvador la distribución estaba separada en cinco empresas, de las cuales cuatro eran de propiedad de la misma CEL.

Las empresas eran a la vez, las encargadas de la planificación del sector, las encargadas de la formulación de políticas, y de la regulación, y típicamente carecían totalmente de autonomía operativa, gerencial y financiera. Las políticas sectoriales se establecían con criterios de política contingente ajenos a los de una asignación eficiente y sostenible de los recursos. En una economía crecientemente integrada y competitiva en los mercados internacionales, los países carecían de una plataforma de infraestructura que les permitiera competir, y en algunos casos acceder a los mercados internacionales.

El financiamiento de las operaciones y de las inversiones en estas empresas estaba generalmente más allá del alcance de sus propios recursos, dependían de los ministerios de hacienda y finanzas, y por lo tanto se ejecutaban en base a consideraciones totalmente ajenas a las prioridades sectoriales. Asimismo, las políticas de subsidios se definían en base a criterios de política contingente que típicamente estaban en contradicción con una asignación eficiente de los recursos o incluso de los objetivos redistributivos deseados. Finalmente, igualmente importante para el pobre desempeño de estas empresas era la función de empleadores de último recurso. La racionalización de recursos humanos fue uno de los principales costos políticos de las reformas atribuido a las concesiones y privatizaciones, y no a las fallas estructurales de la economía nacional.

IV. Las Reformas Efectuadas

A. Introducción

La creación y el fortalecimiento de la competencia en el mercado, es la fundación de las reformas emprendidas. La implementación de las reformas se focalizó en la separación de actividades productivas que hasta ese momento eran ejecutadas por las empresas estatales. Consecuentemente, las reformas abarcaron un extenso ámbito que incluyó no sólo las empresas, sino además la estructura del mercado, y la de los marcos institucionales y regulatorios.

Elementos Principales de los Programas de Reforma	
Objetivos	Elementos de Política
<ul style="list-style-type: none">• Aumentar la cobertura• Mejorar la calidad en la prestación• Reducir los costos de la prestación a través de incrementos en eficiencia• Recuperar los costos económicos de producción• Asegurar el crecimiento sustentable de los sectores	<ul style="list-style-type: none">• Crear y abrir el mercado• Redefinir el rol del Estado en los sectores y separar las funciones de formulación de políticas, regulación, y prestación directa de los servicios• Establecer entes reguladores autónomos e independientes• Promover la participación del sector privado en el financiamiento, expansión y prestación directa de los servicios• Eliminar distorsiones en las tarifas• Regular las tarifas en aquellas actividades en que el mercado no permite la competencia

En electricidad, la reforma buscó la separación de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización; y en telecomunicaciones, entre otras, buscó separar las de telefonía local, larga distancia nacional, larga distancia internacional, telefonía celular, y servicios de valor agregado¹. A su vez, las reformas institucionales buscaron separar la prestación de los servicios, de las funciones de formulación de políticas, y de regulación.

Con la sola excepción de Costa Rica, donde el modelo de prestación de empresa estatal permitió alcanzar niveles de desarrollo bastante más favorables que en el resto de la región, los procesos de reforma en infraestructura en los demás países se focalizaron principalmente en telecomunicaciones y electricidad.

¹ En algunos casos específicos se ha admitido la integración de algunas de estas actividades, reconociendo las economías de estas integraciones, y/o los altos costos de llevar a cabo una desintegración institucional o técnica.

Procesos de Reforma en Infraestructura				
Países	Electricidad	Telecom	Puertos	Aeropuertos
Costa Rica	No	No	No	En proceso
El Salvador	Sí	Sí	En proceso	No
Guatemala	Sí	Sí	No	Intentado
Honduras	Sí/parcial	En proceso	No	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	No	No
Panamá	Sí	Sí	Sí	Intentado

B. Telecomunicaciones

1. Antecedentes

La drástica caída de los costos y la apertura de los mercados que se producen a partir de la liberalización de las telecomunicaciones en Estados Unidos², sacudieron las estrategias tradicionales de operación de las empresas estatales amparadas en la prestación monopólica de la larga distancia y en el subsidio de la telefonía local.

El modelo de empresa estatal monopólica en las telecomunicaciones era esencialmente el mismo que existía en las demás empresas estatales en energía, transportes, y agua potable y alcantarillado³. Sin embargo, en telecomunicaciones existía una percepción de empresa “rentable”, que influyó notablemente en la secuencia y en las características que tomó el proceso de reforma en este sector. La rentabilidad, que resultaba de la condición monopólica de la prestación, y no de la eficiencia de la empresa, creó resistencia en ciertos sectores que destacaban su importancia para el erario nacional. Asimismo, dificultó la incorporación del sector privado debido a la asignación de valores irreales para la venta y los cánones de concesión.

Sin embargo, las presiones para reformar el sector provenían de consideraciones sustantivas imposibles de ignorar: la evidente incapacidad de las empresas para satisfacer la demanda, el desarrollo tecnológico que comenzó a erosionar las rentas monopólicas de las empresas en los servicios de larga distancia, y la aparición de la telefonía celular y servicios móviles.

En todos los países se promulgaron nuevos marcos legales y regulatorios; en todos ellos se establecieron nuevos entes de regulación y gradualmente se eliminó la exclusividad para la provisión de los servicios. Todos los países de la región, excepto en Costa Rica, incorporaron inversionistas privados a las empresas operadoras de servicios básicos y móviles. Asimismo en todos ellos, excepto Costa Rica y Honduras, se transfirió una parte de la propiedad del antiguo operador dominante estatal a un operador privado. En Costa Rica, el ICE aún mantiene la propiedad estatal y la exclusividad de servicios básicos y móviles. Honduras aprobó la incorporación del sector privado a HONDUTEL pero el programa de reformas aún no se ha concluido. Se sometió para la consideración del

² La ruptura del monopolio de ATT en 1982 que separó la prestación de los servicios de larga distancia de los de la telefonía local (las llamadas “*baby bells*”)

³ Con la notable excepción de Estados Unidos, donde la empresa era monopólica, pero de propiedad privada.

Congreso un proyecto de ley para fortalecer el marco regulatorio y promover la competencia en el subsector. En telefonía fija nuevos operadores han ingresado al mercado y el crecimiento continúa en el subsector de telefonía móvil.

Telecomunicaciones: Elementos de la Reforma
<ul style="list-style-type: none"> • Marcos Institucionales y Regulatorios • Privatización y Competencia • Acceso Universal

Finalmente, las reformas emprendidas tenían el propósito de asegurar el servicio o acceso universal, es decir, la posibilidad de que la población tenga acceso por lo menos a los servicios básicos elementales, independientemente de su nivel de ingresos o lugar de residencia. Sólo El Salvador y Guatemala incorporaron en su legislación los fondos de subsidio. En Guatemala los resultados han sido modestos, y en El Salvador no ha sido posible implementarlo. Otros países han anunciado su intención de incorporarlos en su legislación en el futuro.

2. Las Reformas en la Región

Todos los países promulgaron nuevas leyes sectoriales y de regulación, y nuevas reglamentaciones específicas. Igualmente, en todos ellos se constituyeron nuevos organismos de regulación. En algunas ocasiones, la legislación incorporó en un solo texto el establecimiento del regulador, la nueva regulación sectorial y las condiciones de privatización de las empresas; en otras, hay textos legales separados.

A pesar de la claridad conceptual del paradigma para las reformas, los marcos legales y regulatorios adoptados a través de la década de los noventa en los países muestran importantes diferencias en aspectos importantes relacionados con las características del mercado, y de los entes reguladores. Igualmente importante son asimismo las diferencias observadas en los procesos de privatización y concesión de las empresas de telecomunicaciones estatales. Entre otras razones, esas diversidades en último término se explican por diferencias en la percepción de los problemas, en la calidad del liderazgo y en la fuerza de apoyo político e intelectual, y finalmente, por el cambio vertiginoso de la tecnología y las condiciones de mercado en las telecomunicaciones y la oportunidad en que se hicieron las reformas.

En términos de la reestructuración del mercado, el elemento de diferenciación más importante está en la apertura a la competencia. En Panamá, el primer proceso iniciado y completado en la región, amparado en condiciones que aún permitían otorgar exclusividad legal para la prestación de los servicios, se otorgó ese privilegio a la privatizada empresa INTEL SA con el objeto de mejorar el valor de la transacción para el Estado, y para poder implementar un proceso más gradual con el fin de eliminar las distorsiones en las tarifas.

En El Salvador y en Guatemala en cambio (ambos países con una clara vocación de apertura) los procesos se iniciaron dos años después que en Panamá, y fueron completados casi dos años mas tarde; y en esos casos se optó por abrir los mercados a la competencia de manera inmediata.

Nueva Regulación de Telecomunicaciones		
País	Entidad Reguladora	Leyes y Regulaciones Principales
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Ley No. 7593, del 5.09.1999
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de SIGET, DL. No. 808 de 19.09.1996 Ley de Telecomunicaciones, Decreto 142, del 6.11.1997, con modificaciones
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94-96 de 1996, con modificaciones
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley Marco del Sector Telecomunicaciones, Decreto 185-95 del 5.12.1995, con modificaciones
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos (TELCOR) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales, Ley No. 200 de 1995, con modificaciones Ley de Incorporación de Particulares en la Operación y Ampliación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, Ley No. 210 de 1995, con modificaciones
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) 	<ul style="list-style-type: none"> Ley ERSP, No. 26 del 29.01.1996 Ley de Telecomunicaciones, No. 31 del 8.02.1996

Fuente: Organismos reguladores de cada país.

La diferencia en el valor obtenido por la privatización de los operadores estatales ilustra un importante conflicto que se produce en los objetivos económicos, los políticos y los financieros. En Panamá se obtuvo un valor significativamente mayor, especialmente si se toma en cuenta que el mercado es una fracción del de los otros dos países. Sin embargo, la expansión y diversificación de los servicios, como asimismo la caída en las tarifas, especialmente en larga distancia, fue significativamente más rápida en El Salvador y en Guatemala. A esas pérdidas de eficiencia y oportunidades de desarrollo también hay que agregar los costos de la regulación, proporcionalmente mayores en mercados menos abiertos a la competencia.

Con la excepción de Costa Rica y Honduras, todos los países tienen dos o más operadores competitivos en telefonía celular. El Salvador y Guatemala tienen competencia activa en servicios básicos, y en Panamá es incipiente, ya que la cláusula de exclusividad expiró sólo a comienzos del 2003.

Privatización de los Operadores Dominantes				
País	Año	Monto (US\$ millones)	% de la Propiedad	Comprador
El Salvador	1998	\$275	51 %	France Telecom
Guatemala	1998	700	95 %	Grupo Luca
Nicaragua	2001	s/i	s/i	Telia y otros
Panamá	1997	\$652	49 %	C&W

Fuente: UIT, *America's Telecommunication Indicators 2000*, y operadores

3. Resultados Obtenidos

Desarrollo de los Servicios en América Central										
País	Densidad Teléfonos Fijos (Líneas/100 h.)		Lista de Espera (Miles)		Densidad Teléfonos Móviles (Telef./100 h.)		Digitalización (%)		Ingresos Operacionales (US\$ millones)	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Costa Rica	10,9	23,0	79,3	19,6	0,10	7,6	36,0	88,0	\$163,9	\$348,2
El Salvador	3,2	10,2	160,4	38,2	0,03 ^a	13,4	69,0	100,0	133,6	586,6
Guatemala	2,3	6,5	100,0	s/i	0,02	9,7	60,0	100,0	166,3	448,5
Honduras	1,9	4,7	209,3	s/i	0,04 ^b	3,6	51,5	96,2	103,1	345,2
Nicaragua	1,4	2,9	6,2 ^c	108,4 ^d	0,01 ^a	3,0	43,8	98,6 ^b	50,2	89,7 ^c
Panamá	9,8	13,0	18,0	1,7	0,26 ^b	16,4	50,0	100,0	\$200,0	\$437,0 ^f

Nota: Los siguientes valores son datos de fechas distintas de las generales del cuadro, según se indican: ^a 1993; ^b 1996; ^c 1994; ^d 1999; ^e 1998; ^f 2000.

Fuentes: UIT, *Yearbook of Statistics*, March 2003.

En general, en Centroamérica las telecomunicaciones han seguido el paradigma de reforma y los resultados han sido mayormente halagüeños. Los países han incorporado operadores e inversionistas privados a la operación de los servicios, y en todos ellos se han establecido entidades reguladoras separadas. Ha habido notable crecimiento en la cantidad, calidad y diversidad de los servicios, aunque hay diferencias entre los distintos países. El crecimiento es particularmente notable en los servicios móviles, y últimamente, en Internet.

4. Dos Casos Representativos

a. Guatemala

El programa de reformas en Guatemala es importante porque ilustra un caso en el que, debido a oposición política interna, el Gobierno debió negociar aspectos importantes del programa para poder implementarlo, y se crearon problemas que necesariamente deberán ser atendidos en el futuro cercano. El más importante es la falta de autonomía del regulador.

No obstante esta debilidad institucional, y a pesar de los numerosos problemas que enfrentó el proceso de privatización de la empresa de telecomunicaciones de Guatemala, (TELGUA SA), los resultados alcanzados muestran que las reformas definitivamente han sido favorables.

Guatemala Indicadores Seleccionados (1995-2001)				
	1995	1997	1999	2001
Líneas fijas instaladas	286.352	429.712	564.329	753.734
Líneas móviles	30.000	64.194	338.490	1.146.441
Líneas 100/hab.	3,2	4,8	8,1	16,3
Teléfonos públicos	2.595	2.881	3.131	37.487

Fuente: CIEN. *Avances en el sector telecomunicaciones, 1996-2003.*

El importante incremento registrado en líneas fijas es aún más notable si se considera que el monopolio estatal GUATEL sólo logró instalar 340.000 líneas en los 25 años de existencia. Asimismo, no obstante que la nueva empresa TELGUA SA es el operador dominante en este tipo de servicio, con un 95% del total de las líneas, actualmente hay otras 14 empresas que ofrecen este tipo de servicio. El crecimiento en teléfonos públicos, si bien aún está lejos de ser suficiente, se concentra principalmente en áreas rurales y de más bajos ingresos.

En telefonía celular el crecimiento es igualmente significativo. En 1995 COMCEL era el único operador, en el 2001, a pesar de haber incrementado el número de sus líneas en casi siete veces, su participación, si bien importante, era sólo del 35% del total del mercado.

Telefonía Móvil (1997-2001)			
	1997	1999	2001
Comunicaciones Celulares, SA (COMCEL)	64.194	195.472	400.667
Telefónica Centroamérica SA.	---	63.018	162.978
SERCOM (PCS digital)	---	---	500.171
Bell South SA.	---	---	82.625
Total	64.194	338.490	1.146.441

En medio de estos resultados, un revés importante es la reciente modificación del marco legal en el 2001, que transfirió al presupuesto general del sector público los recursos acumulados en la SIT para el financiamiento del desarrollo de la telefonía rural. Este fondo creado por ley en 1996, se alimentaba con las subastas de títulos de usufructo del espectro, las subastas de los rangos de numeraciones, y los ingresos por multas a infractores.

b. Panamá

Este programa, uno de los primeros programas de privatización en que participó el Banco, es importante por que muestra el caso de un programa en el que el Banco acompañó al Gobierno en la exploración de los objetivos más adecuados, y de modo que fuera compatible con el grado de compromiso político en el país. El programa de telecomunicaciones en Panamá es interesante porque representa el único caso en la región, en que se estableció un ente regulador autónomo, y muestra un caso en el que el

Gobierno otorgó a la empresa privatizada la explotación con derechos de exclusividad de los servicios de telecomunicaciones en el país.

La exclusividad, que postergó los objetivos de eficiencia y crecimiento, le permitieron al Gobierno sin embargo, incrementar los recursos para el fisco en la privatización, y al mismo tiempo, le permitieron obtener un espacio político, al moderar el incremento en las tarifas de telefonía local. Ambos elementos eran especialmente importantes en Panamá, uno por el problema de endeudamiento externo, y el otro por la necesidad de evitar la oposición política a los programas.

No obstante esa decisión, el sector ha respondido de manera ágil al crecimiento del mercado. Las cifras en telecomunicaciones son elocuentes, y reflejan naturalmente el crecimiento explosivo de ese sector a nivel mundial en los últimos años.

Panamá: Indicadores Seleccionados (1995-2001)					
	1995	1998	1999	2000	2001
Averías por líneas al año (%)	97,0	70,0	52,0	48,0	30,8
Lista de espera en áreas principales	28.790	14.424	6.162	6.440	1.698
Inversión anual (millones US\$)	\$44,0	\$64,9	\$162,0	\$58,3	\$43,4
Líneas fijas instaladas (miles)	303,9	418,8	462,5	428,2	342,9
Líneas por hogares (%)	34,4	54,3	54,8	49,8	44,6
Teléfonos públicos	3.127	7.026	8.607	9.955	11.372

Fuentes: ERSP y UIT. *Anuario estadístico 2002.*

Los indicadores de calidad y confiabilidad del servicio han mejorado notablemente. El promedio de averías por línea ha caído a menos de la tercera parte y la lista de espera ha disminuido en un 95%; y la inversión en 1998-2001 es casi tres veces el nivel registrado en el período 1992-95. Para 1996-1997 no hay cifras disponibles. Igualmente importante es la expansión de los teléfonos públicos. El sistema está 100% digitalizado, y la densidad de la telefonía móvil es del 16,4%, la más alta de la región. Este incremento en ese tipo de tecnología podría explicar la caída en la densidad de telefonía fija a partir de 1999, en que se alcanzó un nivel punta del 54,8% de hogares.

C. El Sector Eléctrico⁴

1. Antecedentes

La estrategia de las reformas del sector eléctrico en Centroamérica incluye dos procesos paralelos y complementarios: uno el de las reformas de los sistemas eléctricos nacionales, y el otro, el de la integración de los sistemas nacionales en un sistema regional (SIEPAC). A pesar que Costa Rica no ha reformado su sistema nacional, la empresa eléctrica de ese país forma parte del proyecto SIEPAC.

⁴ Más apropiadamente debiera referirse al subsector eléctrico.

Ámbito de las Reformas en Centroamérica

- Reforma de los Sistemas Nacionales
- Integración en un Sistema Eléctrico Regional (SIEPAC)

Las reformas pioneras del sector eléctrico y las privatizaciones en Inglaterra y en Chile en la década de los ochenta marcan el comienzo de la discusión para la modernización del sector eléctrico⁵ a partir de la creación e introducción de competencia en el mercado al por mayor.

El paradigma de la reforma del sector eléctrico⁶ en los países del istmo, se apoyó en una revisión del análisis que justificaba la existencia de los monopolios integrados, revisión que concluyó que las economías de escala se reducen exclusivamente a la transmisión y a la distribución, y que los costos de transacción asociados con la separación de las distintas fases del proceso en empresas diferentes son menores que los costos por pérdidas de eficiencia y de bienestar que resultan de la prestación monopólica.

Principales Elementos de Política para la Reforma del Sector Eléctrico

- Grandes consumidores, generadores y distribuidores tienen libre acceso a las redes de transmisión y distribución
- Los precios al mayoreo y para grandes consumidores son desregulados
- La falta de competencia en los mercados implica que las tarifas de transmisión, y para pequeños y medianos consumidores, son reguladas

Las complejidades tecnológicas del sector eléctrico contribuyeron asimismo, a que a las responsabilidades del regulador, se agregue la de mantener un rol proactivo en la protección y desarrollo del mercado, y en materia de formulación de políticas, la de asegurar un espacio institucional adecuado para la función de planificación de la expansión de los sistemas.

2. Las Reformas de los Sistemas Nacionales

Con excepción de Costa Rica, todos los países han implementado o tienen proyectos de ley para implementar nuevos marcos regulatorios para sus industrias eléctricas, presentando diferentes grados de avance. Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá cuentan ya con leyes aprobadas, mientras que Honduras tiene un proyecto de ley. Por otro lado, ya sea por haber existido antes de las reformas, o como producto de ellas, algunos

⁵ Jaime Millán, “The Second Generation of Power Exchanges: Lessons for Latin America” en Basañes F. y Robert Willig (Editores) *Second Generation Reforms in Infrastructure Services*, IDB and Johns Hopkins University Press, Washington DC, 2002.

⁶ Beato, Paulina y Carmen Fuente: “Retail Competition in Electricity” en Basañes F. y Robert Willig, op. cit.

países tienen ya sus respectivas instancias a nivel normativo y regulatorio⁷. De esta forma, todos los países cuentan con entes regulatorios y normativos de la industria eléctrica.

Las reformas comprenden la separación de las funciones normativas, regulatorias y empresariales, las cuales se concentraban en la empresa de electricidad pública, la creación de un marco regulatorio explícito, modificaciones en la estructura vertical y horizontal de la industria, y cambios en el régimen de propiedad.

En Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá las empresas estatales existentes antes de las reformas han sido separadas vertical y horizontalmente. La separación vertical también está prevista en el proyecto de ley de Honduras. En el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central suscrito el 30 de diciembre de 1996 por los presidentes de los seis países del istmo, se establece que debe haber separación contable por actividad cuando exista integración vertical. En El Salvador y Guatemala se permite la re-integración vertical, requiriendo sólo la separación contable, o la creación de empresas distintas.

La separación horizontal se da en todos los países con la entrada de nuevos actores; sin embargo, en Costa Rica la empresa pública permanece integrada horizontalmente; en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá se ha privatizado totalmente la distribución. En todos los países, aunque con distintos mecanismos, se abre el segmento de la generación -que es el que demanda mayores montos de inversión- al sector privado. La generación ha sido privatizada totalmente en Panamá, y parcialmente en El Salvador y Guatemala; en Nicaragua está por iniciarse el proceso de privatización de la generación. En Guatemala y El Salvador no existen límites a la re-integración horizontal.

⁷ La función normativa o establecimiento de políticas se refiere a la determinación de los objetivos marco para el sector, en el contexto de la política gubernamental para el país. Marco regulatorio se refiere al contexto global en el que se lleva a cabo la regulación, incluyendo la estructura de la industria y la naturaleza del ente regulador.

Síntesis de las Reformas en América Central ¹						
	GU	ES	HO	NI	CR	PN
1. Separación Vertical	SI	SI	SI	SI	NO	SI
2. Separación Horizontal	SI	SI	SI	SI	NO	SI
3. Participación Privada	G, T, D	G, T, D	G, T, D	G, D	G, T, D	G, D
4. Venta de Activos	G, D	G, D	D	G, D	NO	G, D
5. Permite Integración Vertical	SI	SI	NO	NO	ICE	NO
6. Permite Integración Horizontal	SI	SI	SI	NO ²	ICE	NO ³
7. Ente Responsable	MEM	DGE	GE	CNE	MINAE	CPE
8. Planificación Sector Eléctrico	MEM	UT (T)	ENEE	CNE	ICE	ETESA
9. Ente Regulador	CNEE/ MEM	SIGET	CNE/SE RNA	INE	ARESEP	ERSP
10. Regulador Autónomo	NO	SI	NO	SI	SI	SI
11. Demanda Mínima Consumidores no Regulados (KW)	100	0	250	2.000	NA	500

1. Con base en las leyes aprobadas en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá, y al proyecto de ley en Honduras.
2. Posición dominante concentración $\geq 25\%$. Sin embargo, el 100% de la distribución fue vendido a una sola empresa.
3. Distribución $\leq 50\%$. Generación $\leq 25\%$.

En Guatemala y Honduras los entes reguladores que sólo tienen responsabilidad para el subsector eléctrico, están adscritos a Ministerios. En los otros países, los entes reguladores tienen mayor grado de libertad al no formar parte de un ministerio. En Costa Rica, El Salvador y Panamá los entes reguladores son multisectoriales, mientras que en Nicaragua están a cargo de todo el sector energía.

3. Dos Casos Representativos

a. Guatemala

Desde 1959, el Instituto Nacional de Electrificación (**INDE**) y la Empresa Eléctrica de Guatemala (**EEGSA**) fueron los pilares del desarrollo del sector. Hacia 1990, la situación financiera de las empresas era precaria; menos de la mitad de los hogares tenía acceso al servicio, y los apagones y el racionamiento eran algo cotidiano.

A partir de 1992, el Gobierno permitió primero, que empresas privadas invirtieran en generación con contratos exclusivos con EEGSA e INDE, y posteriormente, a mediados de los noventa, se eliminaron las disposiciones legales que protegían el monopolio legal del INDE, y se autorizó la venta del 95% de las acciones de EEGSA que eran propiedad del Estado.

Guatemala. La Reforma del Sector Eléctrico			
Marco Legal	Marco Institucional	Desincorporación de Activos	Estructura de Mercado
Ley General de Electricidad (1996-97) y Reglamento del Administrador del Mercado Mayorista (1998)	<ul style="list-style-type: none"> Ministerio de Energía y Minas (MEM) Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) Mercado Mayorista (MM) 	Venta de EEGSA y de las actividades de distribución del INDE	Abierto a libre competencia en todas las etapas
<ul style="list-style-type: none"> La generación, transmisión y distribución son libres Se separan las funciones en instituciones diferentes La Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) es el ente regulador del sector El MEM tiene las funciones de formulación de políticas y de planificación indicativa, y un rol subsidiario en la electrificación rural Se crea un Mercado Mayorista encargado del conjunto de operaciones de compra y venta de bloques de potencia y energía de corto y largo plazo, entre los agentes del mercado Las actividades de generación, transmisión y distribución deben ser realizadas a través de empresas o personas jurídicas diferentes¹ Las tarifas finales a consumidores son reguladas por la CNEE, y la CNEE puede establecer los peajes para la transmisión. Los precios de la generación son libres² Se establece que las distribuidoras deben cumplir con estándares de calidad 			

¹ Sin embargo, la ley no estableció límites estrictos a la propiedad cruzada.

² El efecto deseado con esta norma se debilita notablemente con la presencia de los numerosos contratos tipo “lleve-o-pague” que se contrataron con INDE, actualmente vigentes en el país.

Actualmente son 18 empresas las que participan en la generación de energía eléctrica. Sin embargo, la participación relativa refleja el alto grado de concentración que existía antes de las reformas. La más importante generadora es la Empresa de Generación de Energía Eléctrica del INDE (**EGEE**) con un 42% de participación en el 2002, y las cuatro más grandes representan un 77% de la generación. La distribución está ahora a cargo de cuatro empresas regionales principales de propiedad de operadores privados, y de alrededor de 10 empresas municipales.

La reforma del sector eléctrico en Guatemala es especialmente interesante también porque, además de los avances logrados, ésta enfrenta dos desafíos importantes: la debilidad del ente regulador, adscrito al Poder Ejecutivo, y el hecho que el modelo permite la presencia de propiedad cruzada. Igualmente importante en este contexto es la presencia de los numerosos contratos de compra celebrados con anterioridad a la reforma del sector, que postergan y debilitan los impactos favorables de la misma.

El modelo de reforma adoptado en Guatemala es muy abierto y, por ende, se visualizó con una regulación ligera; sin embargo, permite propiedad cruzada y es un mercado con pocos generadores competidores y compradores no regulados, lo cual facilita que un agente adquiera poder dominante y que pueda llegar a capturar al **AMM** y a la **CNEE**.

b. Panamá

A partir de 1974, el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) fue el ente encargado de la prestación de los servicios eléctricos en Panamá⁸. A comienzos de los noventa, la empresa mostraba todos los síntomas de una empresa altamente politizada y con una capacidad de servicio rápidamente en deterioro. Las tarifas eléctricas eran altas, pero a la vez eran insuficientes para cubrir las ineficiencias técnicas y comerciales de la empresa, e insuficientes para generar los recursos necesarios para mantener los activos y financiar la expansión de la capacidad instalada. La situación empeoró dramáticamente a fines de los ochenta con la intervención directa del Gobierno en la empresa y el uso de sus recursos para financiar el presupuesto del Gobierno Central.

Panamá: La Reforma en el Sector Eléctrico			
Marco Legal	Marco Institucional	Desincorporación de Activos	Estructura de Mercado
Ley por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad (1997) y la Ley por la cual se crea la Comisión de Política Energética (CPE) (1997)	La Comisión de Políticas Energéticas (CPE); el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP); Empresas de generación, empresas de distribución, y una empresa de transmisión.	Un 51% de las acciones de las empresas de distribución. Un 51% de las acciones de las empresas de generación térmica, y un 49% de las acciones en las de generación hidroeléctrica	Competencia en todas las etapas, excepto en transmisión

La reforma en el sector eléctrico se inició con la reestructuración del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), que se realizó de acuerdo a lo establecido en la Resolución No. 266 del 27 de noviembre de 1997. En cumplimiento a lo establecido en la Ley 6 del 3 de febrero de 1997, se crearon ocho sociedades anónimas para la prestación de los servicios, cuatro en generación, tres en distribución, y una en transmisión. En siete de ellas se incorporó el sector privado, constituyéndose la empresa de transmisión, **ETESA**, en una corporación operando bajo las leyes comerciales, pero con capital accionario 100% del Estado.

Las empresas de generación, y las de distribución fueron privatizadas. El 49% de la propiedad de las acciones de las hidroeléctricas Fortuna, Chiriquí y Bayano, y el 51% de la propiedad de las acciones de la planta de Bahía Las Minas fue adjudicado a inversionistas privados.

La venta de las acciones se llevó a cabo en los términos establecidos en la Ley No. 6, que estableció el marco institucional y regulatorio para el sector eléctrico. La transparencia del marco legal y del proceso en general se reflejó en el precio de venta de las acciones.

⁸ En la década de los sesenta Panamá contaba con prestadores privados, a saber: i) Compañía Panameña de Fuerza y Luz, en el área metropolitana, ii) Empresa Hidroeléctrica de la Chorrera, iii) Santiago Eléctrica, y iv) Empresas Eléctricas de Chiriquí. El IRHE se inició como prestador en Provincias Centrales, área eminentemente rural. La nacionalización de empresas eléctricas se inició en 1972, con la Compañía de Fuerza y Luz, en el área metropolitana de Panamá y Colón, y se consolidó a nivel nacional en 1974.

Los valores obtenidos por las acciones de las empresas de distribución fueron los precios por cliente más altos en Centroamérica.

No obstante los recientes enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el ERSP, un elemento importante en el éxito del proceso de reforma del sector eléctrico fue el liderazgo y la clara voluntad política del Gobierno de Panamá. Asimismo, el ERSP jugó un papel clave para darle credibilidad y estabilidad a las reglas de todo el proceso de reforma en general.

4. SIEPAC: Sistema de Interconexión Eléctrica para Centroamérica

Este proyecto tiene por objeto desarrollar el primer sistema de transmisión regional y crear y poner en marcha un mercado eléctrico regional. Este mercado se está desarrollando en el contexto de las reformas emprendidas a nivel nacional en cada uno de los países del istmo, y permitirá que, progresivamente, cualquier agente calificado pueda vender o comprar electricidad, independientemente de su ubicación geográfica.

La Línea SIEPAC, con un costo aproximado de US\$320 millones, aumentará la capacidad de transferencia firme entre países, de los 50 Mw. que existen actualmente a 300 Mw. Es un sistema troncal indivisible de transmisión, que conecta dieciséis subestaciones, desde la de Veladero en Panamá hasta la de El Cajón en Honduras, pasando por Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, teniendo además un ramal entre las subestaciones de Pavana y Suyapa en Honduras.

SIEPAC: El Mercado Eléctrico Regional (MER) Tres Condiciones <i>sine-qua-non</i>
<p>Marco Regulatorio. Reglas de mercado comunes para las transacciones regionales</p> <p>Marco Institucional. Dos instituciones regionales: la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE), y el Ente Operador Regional (EOR)</p> <p>La Línea: Línea de 1.830 Km., 230 kv (la Línea SIEPAC) que irá de Guatemala a Panamá</p>

SIEPAC Se Apoya en y Complementa las Reformas Nacionales
<ul style="list-style-type: none"> • Uno de los objetivos de las reformas es lograr que la inversión privada participe de manera creciente en el sector, particularmente en las adiciones de generación, que son las que demandan mayores montos financieros • No obstante las reformas nacionales, los perfiles de riesgo y las condiciones de mercado no permiten el desarrollo de mercados competitivos hacia el interior de cada país • El proyecto SIEPAC facilitará la entrada de proyectos de generación de mayor tamaño e innovación tecnológica con los consiguientes costos menores, y facilitará la competencia en el segmento de generación al hacer posible un mayor número de competidores

El Tratado establece que tanto la **CRIE** como el **EOR** son organismos con personería propia y capacidad de derecho público internacional. Ambos tienen la capacidad jurídica suficiente para actuar judicial y extra-judicialmente y realizar todos los actos, contratos y

operaciones necesarias o convenientes para cumplir con su finalidad, tanto dentro como fuera del territorio de los países del Istmo Centroamericano.

Tratado Marco del Mercado Eléctrico de Centroamérica	
Aprobado y ratificado por los Estados de los seis países entró en vigencia en 1999, y provee el esqueleto jurídico regional necesario	
Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE)	El ente regulador, es la máxima autoridad del Mercado Eléctrico Regional y ejercerá sus actividades en estrecha coordinación con los reguladores de cada país, sus contrapartes nacionales
Ente Operador Regional (EOR)	El operador del sistema eléctrico y administrador del mercado para las transacciones regionales
El Tratado Marco obliga a cada país otorgar una concesión para que una empresa de capital público o con participación privada, la Empresa Propietaria de la Línea (EPL), construya y opere el primer sistema de transmisión regional.	

La **EPL** se constituyó en febrero de 1999, con el concurso de las seis empresas eléctricas públicas designadas por su respectivo gobierno, por partes iguales, y a comienzos del 2002 integró como socio a la empresa privada española ENDESA. Los mismos derechos y obligaciones de ENDESA, al igual que cualquier otro de los actuales y posibles futuros accionistas de la EPL, queda determinado por la fracción que representa su aporte de capital.

Elementos del Mercado
<ul style="list-style-type: none"> Las redes de transmisión, tanto regional como nacionales, son de libre acceso a los agentes del Mercado El EOR es un organismo sin fines de lucro con autoridad sobre la operación continua de la Red de Transmisión Regional RTR como un sistema integrado, para asegurar el libre acceso a las redes La Junta Directiva del EOR está formada por representantes de los distintos grupos de agentes del mercado Las reglas técnicas y comerciales del MER se aplican a las transacciones que se realicen a través de la RTR La EPL deberá tener disponible la Línea SIEPAC y operarla (abrir y cerrar interruptores) conforme lo establezca la regulación regional

Después de un período inicial de funcionamiento del mercado eléctrico regional, las reglamentaciones aprobadas serán revisadas para mejorar y consolidar su contenido. Mientras se establece esa reglamentación, los entes regionales pondrán en funcionamiento, en forma transitoria, una normativa de interconexión eléctrica para las líneas eléctricas existentes, y el nuevo enlace construido y en operación desde agosto del 2002 entre Honduras y El Salvador.

Se prevé que la Línea SIEPAC entrará en funcionamiento en el segundo semestre del año 2007.

D. Sector Transportes

En este sector, las reformas han demostrado ser más complejas y han transcurrido a un ritmo más lento. En transporte aéreo y transporte marítimo, varios de los países intentaron reformar y concesionar sus sistemas nacionales de aeropuertos y algunos de sus principales puertos marítimos, donde el aspecto laboral ha sido el escollo más difícil de resolver. En el sector vial en particular, el perfil de riesgo es significativamente más complicado, entre otras razones, debido a los largos períodos necesarios para recuperar las inversiones, la incertidumbre y dificultad para estimar la demanda, y los riesgos políticos (impedimentos constitucionales), que por lo mismo, han hecho más difícil obtener recursos para el financiamiento de proyectos. Por consiguiente las reformas se han focalizado hacia los aspectos institucionales para transferir al sector privado la construcción y mantenimiento de la infraestructura, y para fortalecer el financiamiento sostenible del mantenimiento.

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá emprendieron programas para concesionar sus aeropuertos. Panamá, Honduras, y El Salvador más recientemente, hicieron lo mismo para puertos marítimos. De estos casos, dos fueron completados con éxito: puertos en Panamá, y aeropuertos en Honduras. Estos casos son de interés por la importancia creciente que han adquirido las reformas en el sector transportes, incluyendo los proyectos de integración regional.

1. Panamá: Sistema Portuario Nacional

Además de ser el primer caso exitoso en la región, este programa es importante porque, siendo uno de los principales motores de la actividad económica en el país, ilustra la manera en que una institucionalidad adecuada aumenta la eficiencia y competitividad, y contribuye al crecimiento dinámico progresivo de un sector. Asimismo, este caso es interesante porque muestra explícita y exitosamente la necesidad de incorporar desde un comienzo a todos los grupos de interés en el diseño del programa. En este programa, el impacto de la competencia en el mercado que se crea con la aparición de un puerto privado, fue un incentivo contundente para que los propios trabajadores portuarios, habiéndose opuesto inicialmente, abogaran por la reforma de los puertos estatales.

La reforma del sistema portuario heredado de las inversiones civiles y militares alrededor y en el Canal de Panamá, era indispensable para el crecimiento sostenido de una economía abierta en que las actividades portuarias afectan una fracción significativa de su Producto Interno Bruto.

A fines de los ochenta, los puertos de Cristóbal y Balboa desempeñaban un papel dominante en el manejo de la carga. La Autoridad Portuaria Nacional (APN), empresa estatal creada en 1974, además de operar, construir, y supervisar las actividades portuarias, era la encargada de otorgar las licencias para el desarrollo de nuevos puertos. Por mucho tiempo, los usuarios de ambos puertos venían reclamando las tarifas excesivas

y la baja eficiencia, la mínima disponibilidad de equipos para el manejo de la carga y el mantenimiento deficiente de sus instalaciones. Los costos para trasbordo de contenedores superaban en casi un 70% los de Kingston, Jamaica, y entre un 50% y 150% los de España, Estados Unidos y Costa Rica. Igualmente altos eran los costos para el transporte de carga, entre un 50% y 100% más que la tarifa equivalente desde y hacia Estados Unidos.

Panamá era posiblemente uno de los pocos países de América Latina sin Terminales de propiedad privada.

La idea de desarrollar un mega-proyecto, el desarrollo de “centro-puerto”, alrededor de los puertos existentes en ambos océanos y unidos a través del sistema ferroviario había sido propuesta y postergada en varias ocasiones. En 1991, el Gobierno de Panamá una vez más resucitó la idea, y con el apoyo de los organismos internacionales, trabajó en un programa de eficiencia para la APN, y de promoción de las actividades de inversionistas privados en el sector portuario. El programa tuvo un progreso muy limitado en cuanto a la reforma de la APN, y se estancó totalmente en materia de atraer inversionistas y operadores privados a través de concesiones y privatizaciones. Además de la falta de convicción política, los sindicatos de trabajadores portuarios que no veían ventajas en este programa, se opusieron a las reformas porque no veían una solución adecuada para sus preocupaciones laborales, financieras y sociales.

El único y principal producto de todo ese esfuerzo fue la aparición importante en 1995 del Puerto de Manzanillo en el Atlántico. Los menores tiempos de espera y costos asociados con tarifas más competitivas y la mayor eficiencia, rápidamente comenzaron a atraer y desviar comercio desde el puerto de Colón con las consiguientes pérdidas de negocios e ingresos para la APN y para los trabajadores portuarios. En muy breve tiempo, la necesidad de adoptar esquemas más eficientes y competitivos se hizo evidente, y los trabajadores portuarios, fueron ahora parte activa y socios del Poder Ejecutivo para ir adelante con la concesión del sistema portuario.

Junto al puerto de Manzanillo (desde un comienzo de propiedad y responsabilidad de operadores privados), en un proceso abierto a inversionistas y operadores calificados, se licitaron los puertos de Balboa y Cristóbal, y el puerto de Coco Solo Norte. La empresa Hutchinson adquirió los dos primeros, uno en el Pacífico y el otro en el Atlántico, y Evergreen adquirió Coco Sólo Norte, también en el Atlántico.

Reforma del Sistema Portuario Nacional		
Empresa Propietaria	Empresa Anterior	Ubicación
Hutchinson Panamá Ports Company (PPC)	APN (*) Cristóbal	(Atlántico)
	APN Balboa	(Pacífico)
Evergreen Colón Container Terminal (CCT) Colón Port Terminal (CPT)	APN Coco Sólo Norte	(Atlántico)
Manzanillo Manzanillo International Terminal (MIT)	MIT Privado	(Atlántico)

* Autoridad Portuaria Nacional (APN): operador, fiscalizador y regulador hasta 1997

Movimiento de Carga en el Sistema Portuario Nacional *				
(miles de toneladas métricas)				
	1996/97 ^a	1999	2000	2001
Evergreen	91	1.455	1.138	1.253
MIT	3.100	6.153	6.955	6.417
Hutchinson	1.701	5.993	6.762	6.877
TOTAL	4.893	13.601	14.854	14.547

* Cifras de carga incluyen embarque y desembarque

^a Las cifras corresponden al promedio de los años 1996 y 1997

Fuente: elaborado con cifras de la Autoridad Marítima Portuaria (AMP)

Movimiento de Contenedores en el Sistema Portuario Nacional				
(en miles de unidades de contenedores)				
	1996/97 ^a	1999	2000	2001
Evergreen	14	131	122	130
MIT	290	536	606	570
Hutchinson	110	74	81	232
TOTAL	414	741	809	932

^a Las cifras corresponden al promedio de los años 1996 y 1997

Incluye embarque y desembarque

Fuente: elaborado con cifras provistas por Autoridad Marítima Portuaria (AMP)

Las caídas de Hutchinson en 1999 reflejan el desvío de tráfico hacia MIT

Impacto de la Entrada de los Operadores Privados				
(Número de barcos)				
	1996/97 ^a	1999	2000	2001
Evergreen	1.090	1.413	1.426	1.525
MIT	1.010	1.516	1.596	1.602
Hutchinson	2.224	3.099	2.444	2.871
TOTAL	4.334	6.028	5.466	5.988

^a Las cifras corresponden al promedio de los años 1996 y 1997

Los resultados obtenidos son significativos, no sólo por el impacto directo sobre la actividad económica y el empleo en los puertos, sino además por los impactos indirectos sobre la actividad económica a nivel nacional. El manejo y trasbordo de la carga

continúa siendo una de las principales fuentes de ingresos externos para el país. **En un período de cinco años, el Sistema Portuario Nacional ha triplicado el volumen de carga en toneladas métricas, y duplicado el número de contenedores**, todo esto como resultado de las inversiones efectuadas y los aumentos correspondientes en la eficiencia en el sector. En efecto, los incrementos anteriores se han registrado en el contexto de un aumento de sólo el 40% en el tráfico de barcos.

La competencia en el mercado y haber prestado atención adecuada a los derechos laborales fueron las claves del éxito para la concesión de los puertos

La competencia del Puerto de Manzanillo con el Puerto de Colón en el Atlántico, hizo necesario concesionar el resto del sistema portuario nacional. La incorporación de los sindicatos de trabajadores portuarios al diseño del programa, facilitó el desarrollo de propuestas que atendieran adecuadamente sus necesidades. El sistema se concesionó exitosamente, y los pasivos laborales relacionados con la racionalización de recursos del programa fueron financiados con cargo al canon de concesión.

2. Honduras: Sistema Nacional de Aeropuertos

La concesión del Sistema Nacional Aeroportuario (SNA) de Honduras es el primer programa de este tipo que se concluye en la región. Costa Rica, Guatemala, El Salvador, y Panamá intentaron, sin éxito, concesionar su infraestructura aeroportuaria. Costa Rica enfrentó problemas legales, Guatemala y El Salvador enfrentaron problemas políticos, y Panamá no pudo articular una propuesta que reconciliara los distintos objetivos de desarrollo para su infraestructura aeroportuaria.

El programa de Honduras es interesante por el debate que se produjo hacia el interior de los equipos técnicos y políticos para escoger la estrategia más adecuada a seguir. El SNA comprende cuatro aeropuertos principales, Toncontín, San Pedro Sula, La Ceiba e Islas de la Bahía (Roatán). El debate estratégico se planteó alrededor de la decisión de escoger entre la concesión maestra versus la concesión separada de cada uno de los aeropuertos. La concesión separada obviamente privilegiaba el objetivo de promover la competencia; la concesión maestra en cambio, se basaba en la dificultad de atraer a los potenciales operadores e inversionistas a transacciones tan pequeñas, y privilegiaba la posibilidad de capturar economías de escala en el pequeño mercado aéreo nacional e internacional del país.

El proceso de concesión culminó en el año 2000. Se otorgó una concesión maestra de los cuatro aeropuertos principales a InterAirports S.A., un consorcio de inversionistas nacionales y extranjeros, con Aeropuertos de San Francisco como operador del sistema.

Al igual que las reformas en los demás sectores de infraestructura, los instrumentos de reforma incluían la reforma del marco legal, del institucional, y del marco regulatorio. Con la sola excepción de los Servicios de Navegación Aérea, hasta 1999 todos los servicios de aviación civil eran prestados por la Dirección General de Aviación Civil (DGAC). La DGAC era asimismo el regulador, y el organismo del Estado adscrito a la

Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SECOPT), encargado de la formulación de políticas en el sector.

Desafortunadamente, las reformas legales, institucionales y regulatorias no fueron implementadas, siendo las más importantes de las pendientes, la referida al establecimiento de un ente autónomo encargado de la regulación económica del sector.

Probablemente los logros más importantes del programa son el de la incorporación de un operador calificado en el SNA, el alivio que representa para las finanzas públicas, el haber transferido al sector privado el financiamiento de las inversiones en infraestructura, y finalmente (y muy importante para efectos de la expansión y sostenibilidad de las instalaciones), la revisión drástica del sistema y nivel de tarifas de los servicios aeroportuarios.

Las reformas sin embargo no han estado exentas de dificultades. Por un lado, la contracción de la demanda, probablemente más allá de los escenarios mas desfavorables que se anticiparon, ha reducido la base de recursos del concesionario para hacer frente a las obligaciones contraídas. Si bien es cierto que este es un riesgo comercial, parte de las reglas del juego que el concesionario debe asumir, no es menos cierto que parte importante del descontento con las reformas, se debe a los incrementos en las tarifas aeroportuarias, que han tenido el efecto de que las mismas, probablemente por primera vez, se acercan a los costos económicos de proveer estos servicios. El aumento también refleja los costos asociados con el canon de concesión acordado con el concesionario.

Contrato de Concesión Maestra	
Objeto de la Concesión	Operar, mantener, explotar, y ampliar la capacidad de los aeropuertos, de las actividades aéreas en los aeropuertos y de las actividades complementarias en los términos señalados en el contrato
Período de la Concesión	20 años, prorrogable en 10 más
Concedente	El Estado de Honduras, a través de la SOPTRAVI
Regulador	SOPTRAVI, mediante la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)
Supervisor del Contrato	Superintendencia de Concesiones y Licencias (SCL), ente desconcentrado de la Contraloría General de la República (que a la vez rinde cuenta al Congreso Nacional)
Marco Legal	Ley de Concesiones, de noviembre de 1998. La Ley de Cielos Abiertos (acuerdo EE.UU. con los países del istmo). La Ley que crearía la Autoridad Nacional de Aviación Civil (ANACI) (<i>Pendiente</i>)
Canon de Concesión	39.5% de ingresos brutos
Plan de Inversión	Mejoras urgentes por US\$26,0 millones al 2003, e inversiones por US\$34,0 millones adicionales durante el período de la concesión.

Es aún muy temprano para poder apreciar los beneficios que la concesión puede traer al país, pero por lo menos en el corto plazo los resultados han estado influidos significativamente por la recesión económica mundial, y por la crisis que afecta, aún con mayor fuerza, al sector de la aviación en particular. Recientemente, un nuevo

concesionario asumió la operación de los aeropuertos. El contrato de concesión fue renegociado y ratificado por el Congreso y el Poder Ejecutivo, y el canon de concesión se redujo del 39,5% al 34,5% de los ingresos brutos. Asimismo, se redujo el plan de inversiones para aliviar las presiones de corto plazo sobre las tarifas.

Este último tema, el de los cánones de concesión, llama la atención hacia uno de los dilemas presentes en los proyectos de concesión y privatización, y que deben ser resueltos por los diseñadores de los programas de reforma. Esto es, el problema de escoger entre ingresos fiscales y beneficios de corto plazo por un lado, versus los beneficios económicos de largo plazo.

V. El Papel del Banco

El Banco tuvo la oportunidad de acompañar a los países durante el diseño, formulación y ejecución de todos los programas de reforma implementados en los sectores de infraestructura en este período. A comienzos de los noventa, y de acuerdo con los lineamientos aprobados en la Séptima Reposición de Recursos, el Banco debió trabajar acompañando los programas del Banco Mundial; sin embargo, rápidamente, los equipos técnicos encontraron espacios propios para desarrollar y formular los programas, y hacia mediados de la década, el Banco ya se había transformado en la principal fuente de financiamiento y apoyo técnico en el área de infraestructura en los países de la región.

Para implementar estos programas, el Banco otorgó financiamiento mediante la modalidad de préstamos de rápido desembolso, en apoyo a reformas de políticas, para complementar el ahorro nacional y en apoyo a la Balanza de Pagos. Asimismo, y probablemente lo más importante, fueron los aportes de recursos para el financiamiento de los programas de cooperación técnica asociados con la implementación de los programas. Además de los recursos ordinarios propios del Banco, la creación del Fondo Multilateral de Inversión (**FOMIN**) tuvo una importancia crítica para la ejecución de las reformas.

La ejecución de las reformas no hubiera sido posible sin el apoyo de los recursos de cooperación técnica del Banco y del FOMIN.

Los instrumentos financieros del Banco fueron fundamentales para la adquisición y contratación oportuna de los apoyos técnicos necesarios en regulación y privatización, áreas de especialidad que en ese momento estaban en las fronteras del conocimiento y la experiencia, no sólo en la región sino a nivel mundial. No es aventurado señalar que la ejecución de las reformas no hubiera sido posible sin los recursos de cooperación técnica del Banco y del FOMIN. Esta apreciación es particularmente importante si se considera que éstos son una fracción bastante menor del total de los recursos aportados por el Banco a la región en este período.

El apalancamiento de los recursos de cooperación técnica ha sido igualmente importante en el caso del proyecto **SIEPAC**. En este caso, los recursos de cooperación técnica, alrededor de US\$15 millones, acompañan directamente un proyecto de inversión de US\$320 millones, y se espera que éstos promuevan inversiones por más de US\$2.000 millones en el sector eléctrico en el istmo centroamericano en los próximos diez años.

El trabajo de los equipos técnicos del Banco obviamente refleja la presencia de las normas y políticas operativas del Banco, y asimismo, el de la presencia de un paradigma común para formular los programas. Sin embargo, a través del período, producto del proceso de aprendizaje, se observan dos procesos bastante claros: uno, el de una evolución hacia el diseño de programas cada vez más focalizados y hacia una condicionalidad más simplificada alrededor de los aspectos sustantivos de las reformas; el otro, el de la incorporación de las reformas en infraestructura como parte de programas de reforma más amplios para la modernización del sector público en su conjunto. Si bien

es cierto que el primero de estos procesos representó un cambio claramente favorable, no es claro que éste sea el caso con la incorporación de las reformas en los programas de modernización del sector público.

La capacitación de recursos humanos en los sectores de infraestructura es probablemente uno de los intangibles más valiosos aportados a la Región con los recursos del Banco.

Esta retrospectiva panorámica de los procesos de reforma en general, y del papel del Banco en particular, quedaría incompleta sin destacar el papel importante que tuvo el trabajo en el diseño, formulación y ejecución de los programas para la capacitación y formación de cuadros nacionales. Los profesionales asignados para trabajar con los equipos de proyecto del Banco, y con los asesores externos, tuvieron la oportunidad de involucrarse directamente en la preparación de los marcos legales, regulatorios e institucionales, y a la vez, la de ser interlocutores capaces con los equipos políticos nacionales encargados de la toma de decisiones.

Los programas en Panamá, Guatemala, y Nicaragua son los que más claramente muestran los beneficios que estos programas tuvieron en materia de capacitación de recursos humanos. En Panamá en particular, la mayoría de los profesionales que desde comienzos de los noventa integraron la Unidad Ejecutora del programa, se encuentran hoy en día en cargos de alta responsabilidad en los entes reguladores y fiscalizadores de la economía.

Apoyo Financiero del Banco^a (US\$ millones)			
País	Préstamos de Reforma de Políticas^b	Cooperación Técnica	FOMIN
El Salvador	\$70	\$0,75	\$1,97
Guatemala	100	7,65	1,15
Honduras	155	5,00	1,13
Nicaragua	114	6,00	11,60
Panamá	120	3,34	1,81
	Préstamos	Cooperación Técnica^c	Otros
SIEPAC	\$170	\$14,9	\$115,8 ^d

^a Estas cifras se refieren exclusivamente a financiamientos otorgados por el Banco para asesorar a los países en la implementación de los proyectos de reforma descritos en este Informe

^b Préstamos de rápido desembolso

^c Incluye préstamos (US\$9,6 millones) y donaciones (US\$5,3 millones)

^d Fondo Español del Quinto Centenario y ENDESA España

Junto a estos apoyos, también fueron importantes los trabajos de discusión, e intercambio de opiniones y experiencias, que como parte del trabajo de los equipos de proyecto se efectuaron a través de la región. Con recursos del presupuesto de operaciones del Banco, se financiaron Talleres de Trabajo, Seminarios y Encuentros con grupos técnicos, políticos, y grupos de la sociedad civil. Estas reuniones fueron particularmente beneficiosas cuando se efectuaron oportunamente en las etapas iniciales del programa, y fueron especialmente fructíferas en el sector eléctrico, y en menor medida en el sector transportes más recientemente.

VI. Observaciones y Lecciones Aprendidas

A. Generales

Indudablemente, las reformas en infraestructura han sido positivas para los países del istmo centroamericano. Queda aún mucho por hacer, y en el inmediato plazo la tarea más difícil probablemente es la de consolidar y asegurar los logros alcanzados, y paralelamente comenzar a resolver las agendas pendientes.

Una de las principales preocupaciones que existen actualmente en este sentido, es la de disociar los objetivos e instrumentos de la reforma de los costos políticos de las mismas, especialmente los típicamente relacionados con las consecuencias sociales de la privatización de empresas públicas.

En efecto, las reformas sectoriales y la racionalización de la prestación de los servicios de infraestructura básica, concentraron en la empresa privatizada todos los costos políticos asociados con la solución de importantes problemas sistémicos, como son los de la falta de capacidad de la economía para: i) generar oportunidades de empleo a la población, ii) reducir la pobreza, y iii) mejorar la distribución del ingreso. Las empresas públicas habían sido transformadas en vehículos inadecuados para paliar esos problemas. Los efectos sociales de los programas de racionalización de recursos humanos, y de la reestructuración de tarifas, son por ende los principales costos políticos atribuidos a las concesiones y privatizaciones.

La empresa privatizada, elemento principal de reforma, se transforma en el punto focal de los costos políticos de los problemas sistémicos de las economías de la región, el desempleo y la pobreza

La creación de empleo, reducción de la pobreza y mejora de la distribución del ingreso, son áreas de trabajo prioritarias para consolidar los resultados alcanzados. Paradójicamente, la atribución de los costos políticos a las reformas implementadas, se plantea a pesar de que la evidencia muestra que los costos económicos y sociales de la mala prestación de las empresas estatales normalmente se dejaban sentir con mayor fuerza sobre los grupos de más bajos ingresos.

Una segunda observación que surge de esta visión retrospectiva es que si bien es cierto que las reformas se basan en un modelo conceptual bastante consensuado, esto es, en un conjunto más o menos homogéneo de objetivos y elementos deseables de política económica, en la práctica se dan diferencias importantes en los mecanismos empleados, los instrumentos escogidos, y en los procesos políticos seguidos. Cada país debió negociar dentro de su propia realidad.

A partir de las propuestas de reforma que se hicieron, basadas en ese modelo teórico, los países debieron ajustar y negociar las características específicas de los instrumentos, los

procedimientos, y el alcance de las reformas. El caso de las telecomunicaciones es uno en el que probablemente las opciones de política se plantearon con mayor fuerza. Guatemala y El Salvador privilegiaron el objetivo de desarrollo, Panamá sin embargo, amparado en circunstancias macroeconómicas y políticas bastante diferentes, pudo, sin descuidar el objetivo de desarrollo, privilegiar el objetivo fiscal y el de apoyo político.

Tercero, esa diversidad de experiencias llevaría a la conclusión que si bien es cierto que es posible listar una cantidad de elementos e instrumentos que deben formar parte de un programa exitoso, esto es, de “condiciones necesarias”⁹, no es igualmente posible proponer una lista de “condiciones suficientes”, esto es, de instrumentos cuya presencia permita asegurar el éxito de los programas de reforma.

Países Propietarios de los Programas: Condiciones Necesarias
<ul style="list-style-type: none"> • Buen trabajo de equipo nacional • Comprensión cabal de la racionalidad de los programas • Convicción política, claridad de los costos políticos involucrados

Para los países, esto queda reflejado en el mayor o menor grado de dificultad con que avanzó la implementación de los programas. Los que tuvieron menores dificultades fueron aquellos en que hubo un buen trabajo de equipo, convicción política basada en una comprensión cabal de la **racionalidad de los programas**, y un programa coherente de elementos de política. Desde la perspectiva del quehacer del Banco, más allá del apoyo financiero, el papel de apoyo fue más efectivo en aquellos casos en que los equipos técnicos contribuyeron a que esos elementos estuvieran presentes.

Cuarto, la experiencia acumulada a través de estos programas sugiere que uno de los elementos más importantes para los resultados, fue el grado de comprensión que existía de **El Por Qué de las Reformas**, esto es, que hubiera claridad no sólo acerca de los objetivos, de alguna manera genéricos de las reformas, sino también acerca de los costos políticos de las mismas.

Finalmente, la ejecución de los programas se facilitó notablemente en aquellos casos en que estos iban acompañados de un sólido programa de apoyo técnico con recursos para financiar su ejecución. El apoyo del FOMIN fue especialmente importante. Estos recursos permitieron financiar una cantidad de trabajo que sirvió de base para generar discusiones y para la toma de decisiones de Gobierno. Los recursos de la Cooperación Técnica del Banco, paralelos a los recursos de los préstamos de rápido desembolso fueron igualmente importantes para financiar las unidades ejecutoras de los programas, unidades que en algunos casos sirvieron de base para la capacitación del equipo técnico nacional.

⁹ Vives, Antonio. *Ten Commandments for Sustainable Private Participation in Infrastructure*. Inter-American Development Bank. Washington, DC.

B. Puntuales

La reforma de las telecomunicaciones en Guatemala, a modo de ejemplo, exitosa si se estudian los indicadores de desempeño de la industria, muestra lo importante que es que en países democráticos exista consenso político alrededor de un conjunto crítico de objetivos y elementos de política en los programas, de modo de evitar cambios y modificaciones parciales que se introducen posteriormente durante el procesamiento de los proyectos de ley, modificaciones que en último término desvirtúan la consistencia interna y la integridad de los proyectos. La oposición política a la privatización de TELGUA SA, complicó enormemente el proceso, afectó adversamente la imagen de las reformas en el exterior, y se reflejó en el bajo interés de los operadores calificados y en el valor de venta de la propiedad de las acciones.

En este mismo país, las reformas en el sistema eléctrico muestran dos debilidades también presentes en algunos de los otros países del istmo. Una, la falta de autonomía del ente regulador, que excepto en Panamá, es típico de los demás programas en la región; otra, la ausencia de restricciones a la propiedad cruzada entre empresas que operan en distintas etapas del proceso. Aún es muy pronto para poder evaluar cuán importantes serán estas debilidades normativas, y cómo afectarán el desempeño futuro del sistema. Sin embargo, en vista de que si bien es cierto que la normativa y la institucionalidad alcanzada no es la ideal, no es menos cierto que hoy existe una realidad diferente, y es legítimo preguntar cuán importante era que los programas se ejecutaran tal cuál fueron conceptualizados, versus el haber transigido para alcanzar resultados que si bien no son los ideales, sí permitieron avanzar hacia una realidad diferente a partir de la cual se puede trabajar en el futuro.

Esta experiencia plantea la importancia de identificar los elementos “críticos” de política del programa, esto es, aquellos que constituyen el mínimo necesario para sentar las bases de la reforma y transitar a una situación “superior”. Este es un desafío no trivial, ya que el mero hecho de reconocer la existencia de un “segundo mejor”, al mismo tiempo que abre una ventana de oportunidad para avanzar, puede proveer una salida fácil para evitar decisiones difíciles, e impedir que se hagan los cambios sustantivos necesarios. Esta distinción es fundamental para el Banco en cuanto a su capacidad para poder separar los intereses transitorios de un Gobierno, de los intereses más permanentes del Estado.

La experiencia de Panamá captura de manera muy clara otro elemento de importancia en estos procesos: el diálogo y aprendizaje por parte de los equipos técnicos nacionales y del Banco involucrados en las reformas. En este país, inicialmente el Banco acompañó los esfuerzos del Gobierno en un tímido programa para aumentar la eficiencia de las empresas públicas, y no fue sino a partir de los magros resultados obtenidos, que en forma conjunta convinieron en un programa para transformar radicalmente el esquema institucional, regulatorio y de propiedad y financiamiento de las empresas públicas. El diálogo constante, la exploración de ideas, y por encima de todo, **el rol subsidiario de los equipos del Banco en el tema del liderazgo y propiedad de los programas es fundamental para el éxito de las reformas.**

La experiencia de Panamá, asimismo parece confirmar la importancia de que exista una clara separación de funciones, y que la regulación esté en un ente autónomo e independiente del Poder Ejecutivo. En un país pequeño, con un mercado bastante menor al de los demás países de la región, tanto en telecomunicaciones como en el sector eléctrico, el interés de los inversionistas, reflejados en los valores de venta obtenidos, sugieren que la estabilidad y transparencia de los marcos legales, institucionales y regulatorios pueden haber sido un importante elemento de persuasión para atraer inversionistas privados del exterior. La autonomía e independencia del ERSP ha sido puesta a prueba desde comienzos del año 2000 con el cambio de Gobierno y un paso adverso al ERSP pudiera impactar desfavorablemente la inversión.

La competencia en el mercado, y haber prestado atención a los derechos laborales, fueron las claves del éxito para la concesión de los puertos

Otra reflexión importante surge del proceso de reforma en los puertos en Panamá. En este caso la competencia de un puerto privado (el Puerto de Manzanillo en el Atlántico) con el complejo portuario estatal (el Puerto de Colón en el Atlántico) abrió la puerta para concesionar el resto del sistema portuario nacional. La pérdida de negocio y la caída en la actividad en los puertos estatales, hicieron evidente la necesidad de las reformas. Asimismo, la incorporación de los sindicatos de trabajadores portuarios al diseño del programa, inicialmente opuestos a las reformas, facilitó el desarrollo de propuestas que atendieran adecuadamente sus necesidades. El sistema se concesionó exitosamente, y los pasivos laborales relacionados con la racionalización del programa fueron financiados con cargo al canon de concesión.

Finalmente, la concesión de los aeropuertos en Honduras llama la atención de manera importante a la necesidad de discutir exhaustivamente, y de escoger y formular claramente los objetivos buscados. En el corto plazo, el canon de concesión de 39,5% licitado con el concesionario tuvo un efecto favorable sobre los ingresos fiscales, pero tuvo un impacto desfavorable sobre el nivel de actividades y el potencial de crecimiento del sector.

VII. Reflexión Final

En los últimos diez a catorce años, los países del istmo centroamericano han transitado un sendero de cambio vertiginoso. En infraestructura en particular, los cambios aunque significativos, muestran una región aún con una importante agenda que atender; pero en la mayoría de los países, existen hoy en día normativas diferentes y marcos institucionales modernos y transparentes.

En telecomunicaciones, el cambio tecnológico derrumbó las barreras que segmentaban los mercados, y en gran medida terminó con la posibilidad de elevar las barreras legales que permitían crear rentas monopólicas a expensas de la eficiencia. En el sector eléctrico, los problemas por resolver son sustantivos, pero el mercado eléctrico regional integrado ofrece oportunidades enormes para el futuro. Los problemas más importante a resolver, y cuya solución es fundamental para atraer inversión eficiente a la región, son los relacionados con la presencia de propiedad cruzada en actividades complementarias, y con la necesidad de establecer y dar autoridad efectiva a los entes reguladores nacionales y regionales.

Las preocupaciones actuales ya no incluyen las largas listas de problemas característicos a comienzos de los noventa, tales como las elevadas pérdidas comerciales, los excesos de personal, las tarifas ineficientes, la ingerencia política en la operación y establecimiento de prioridades de las empresas. Las reformas emprendidas, aún incompletas en términos de los objetivos contenidos en las agendas propuestas a comienzos de los noventa, fueron diseñadas para enfrentar esos problemas de ayer. Reconociendo la naturaleza esencialmente dialéctica del proceso de entender y comprender los problemas y proponer soluciones,¹⁰ la agenda de hoy día incluye no sólo los problemas pendientes, sino también los desafíos paradigmáticos generados a partir de las nuevas estructuras de mercado y la nueva institucionalidad establecida.

¹⁰ Kuhn, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press. 1962.

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 5: INNOVACIÓN EN LOS SECTORES SOCIALES

Stephen E. McGaughey

Introducción

El Istmo Centroamericano es una región compuesta de siete países (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), con 37 millones de habitantes y un número crítico de pobres y zonas rezagadas. En el decenio de 1990, la región intensificó tanto su transición demográfica rural-urbana como su transición democrática tras los conflictos políticos y armados del decenio de 1980. Estas transformaciones se han concatenado con rápidos ajustes y reformas económicas en el plano nacional. Simultáneamente se observó una creciente participación política y social, que se tradujo en un aumento de las expectativas y las exigencias de que los gobiernos aceleraran las reformas sociales y el desarrollo social.

El Banco Interamericano de Desarrollo fue el principal interlocutor externo de los países de la región en el proceso encaminado a introducir una amplia gama de políticas, programas y proyectos económicos y sociales, con la mira de restaurar los indicadores sociales después del “decenio perdido” de los años ochenta. Desde principios del decenio de 1990, los países han logrado progresos en los sectores sociales en programas de educación, salud, desarrollo urbano y rural, nutrición y asistencia social.

El presente informe describe la acción del Banco en su función de fuente principal de financiamiento externo de la región y su asociación de gran alcance con los países centroamericanos durante más de un decenio, que ha servido para catalizar un apoyo indispensable a los programas y reformas de desarrollo social. Los programas del BID en asociación con los países, que incorporan una amplia gama de operaciones innovadoras, representan un proceso permanente de aprendizaje y ajuste para ayudar a los países a reforzar la eficacia y sostenibilidad de las políticas, los programas y las operaciones de proyectos sociales, incluida la introducción de nuevas modalidades de financiamiento para facilitar el proceso. El informe describe el progreso en los países, la asociación con el Banco y las lecciones aprendidas y contiene una visión de la agenda futura de la región en materia de desarrollo social.

En el informe se examinan las siguientes operaciones:

- la formulación de estrategias de desarrollo social y reducción de la pobreza
- la reforma de la educación
- la reforma de la atención de salud
- los programas de inversión social y la gestión local de los servicios sociales
- la focalización de los servicios sociales en los pobres mediante programas innovadores de redes de protección social, y
- los programas para grupos y regiones vulnerables y socialmente excluidos y el fortalecimiento de los mercados de trabajo

Los programas sociales a partir de 1990 exhiben rasgos comunes, que constituyen el elemento fundamental para crear un nuevo marco y una nueva capacidad de desarrollo social en la región centroamericana. Los elementos de diseño comunes de los programas y proyectos del BID han configurado el formato de los programas, la capacidad institucional de los países y las comunidades, los grupos beneficiarios y las políticas y programas nacionales de asistencia social en este crítico período de cambio social.

Cabe mencionar como mínimo cinco elementos notables de la estrategia de desarrollo social que se elaboró en la región en los noventa y principios del presente decenio:

i) Una tarea común de la estrategia de desarrollo social ha sido ayudar a los países a lograr una transición medida *de las estrategias y políticas reactivas tradicionales de desarrollo social a unos programas sumamente focalizados y de orientación reformista*, que se concentran en la reducción de la pobreza en beneficio de grupos y regiones vulnerables altamente prioritarias. Las nuevas orientaciones de políticas, que se ponen de manifiesto en las operaciones que se describen en este informe, abarcan el apoyo y el financiamiento de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, las nuevas modalidades de los programas de redes de protección social, las reformas profundas de los sectores de la educación y la salud, y el establecimiento de nuevos programas focalizados en beneficio de grupos vulnerables excluidos, como los discapacitados y las comunidades y regiones indígenas.

ii) Todas las operaciones del sector social han fomentado *el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público en los planos nacional y local para formular políticas y planes nacionales de desarrollo social y ejecutar programas y proyectos* en sectores y regiones clave. Las operaciones han abarcado la reforma de la educación y la salud, el desarrollo local y la descentralización, las estrategias de reducción de la pobreza y el desarrollo urbano y rural; un elemento común de todos los programas del BID ha sido el apoyo a la capacidad primaria de los gobiernos para gestionar el desarrollo social y las actividades de reducción de la pobreza. El diseño de nuevas modalidades institucionales ha sido uno de los principales desafíos y elementos que han determinado el éxito o limitaciones en el éxito de cada operación.

iii) Un elemento importante en la transición de las reformas sociales tradicionales a una nueva generación de reformas sociales en la región ha sido *el aumento de la participación de los gobiernos descentralizados, las organizaciones comunitarias, la sociedad civil, el sector privado y los beneficiarios potenciales de los programas* en todas las fases de la conceptualización, el diseño y la ejecución de los proyectos. Se ha observado que una mayor participación da lugar a inversiones sociales estrechamente vinculadas con las necesidades de las comunidades, y que los recursos públicos y privados se utilizan con más eficiencia y transparencia para atender a esas necesidades. Los casos que se describen en el presente informe sustentan la opinión de que la participación local es un elemento que puede integrarse en los programas de educación, salud, desarrollo local y redes de protección social y en la formulación de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

iv) Las inversiones en los sectores sociales han reorientado las políticas y programas nacionales hacia el *aumento de la calidad de los servicios sociales públicos*, especialmente en educación y salud pública, y la expansión del acceso a estos servicios en beneficio de un gran número de habitantes rurales y grupos vulnerables excluidos. El énfasis en la calidad y el acceso en beneficio de los grupos excluidos ha pasado a ser el tema principal del decenio de 1990 y años subsiguientes, en los programas de educación primaria y secundaria, atención primaria de la salud, asistencia nutricional, inversiones en infraestructura social, el desarrollo local y la formación para el empleo.

v) El BID ha hecho hincapié en la ejecución de *programas experimentales, innovadores y eficaces, cuya escala se ha de aumentar en el futuro a nivel de programas nacionales o múltiples zonas locales*, que podrán entonces producir mayores efectos en la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo social. La introducción de nuevas modalidades de préstamos, como los para programas de fases múltiples, y la modificación gradual y experimental de los programas de inversión social, han propiciado un proceso de aprendizaje en la práctica, y la expansión de los modelos de proyectos sociales satisfactorios a nivel de programas nacionales e incluso a otros países con experiencias similares.

En el presente informe se examinan las experiencias de programas y proyectos individuales y se hace especial mención de las ideas, las actividades y los programas **innovadores**. De acuerdo con la experiencia del BID en Centroamérica, los gobiernos y las comunidades, con un apoyo internacional selectivo, pueden introducir mejoras muy importantes en el bienestar social general, ahora y en el futuro.

I. Perfil y Problemas de Desarrollo Social en la Región Centroamericana

A. Introducción

En el presente informe se examina la función del Banco Interamericano de Desarrollo en el Istmo Centroamericano (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), en los noventa y principios del decenio actual, en la promoción de políticas y programas de financiamiento para propiciar el desarrollo social de los países. El informe identifica las operaciones de financiamiento del sector social y los productos no financieros más innovadores del Banco en los países de la región con el objeto de subsanar las deficiencias que habían caracterizado al desarrollo de los sectores sociales en el pasado. En este informe se entiende por desarrollo social todos los programas y políticas dirigidos fundamentalmente por el sector público para aumentar el capital humano, reducir la pobreza, disminuir la desigualdad de los ingresos, mitigar los extremos en el desarrollo regional, brindar asistencia a los grupos sociales más vulnerables y responder a las crisis y dificultades económicas nacionales que inciden de manera desproporcionada en los pobres.

En este período y como resultado de la crisis económica del decenio de 1980, el BID desempeñó una función cada vez más decisiva y activa en la expansión del financiamiento y la asistencia técnica externos para ayudar a hacer frente a los problemas sociales de la región. Como resultado de la crisis económica y de las crisis políticas y conflictos armados que afectaron a varios países de Centroamérica, los indicadores sociales y económicos de la región descendieron a niveles muy inferiores a los niveles que habían registrado al principio del “decenio perdido” de 1980. En el mismo período y en atención a los problemas sociales y económicos básicos de América Latina, los países miembros del Banco convinieron en reorientar sus políticas y estrategias a través del Séptimo y Octavo Aumentos Generales de Recursos, a fin de ayudar y apoyar a los países en importantes transformaciones políticas, económicas, sociales e institucionales para hacer frente a las graves repercusiones sociales de las crisis económicas del decenio de 1980.

Mientras que muchos países de América Latina se embarcaron en importantes reformas económicas de primera generación a finales del decenio de 1980, varios países centroamericanos se rezagaron en alguna medida en la ejecución de las reformas hasta el primer lustro del decenio de 1990. Países como El Salvador, Nicaragua y Guatemala, tras años de conflicto armado interno, se enfrentaron a transformaciones y reformas formidables para poner en marcha un proceso que les permitiera recuperar el desarrollo social perdido, el “decenio perdido” de 1980.

El BID respondió con flexibilidad en la región centroamericana a las necesidades sociales, las demandas institucionales y las necesidades económicas a partir de 1990, financiando proyectos, programas y operaciones de asistencia técnica con modalidades sumamente innovadoras y no tradicionales. El presente documento tiene por objeto

describir algunos de los modelos de reforma social más interesantes y eficaces y los programas de desarrollo social clave que recibieron apoyo del Banco y ayudaron a los países a emprender estrategias nuevas y satisfactorias de desarrollo social. Se observará que el Banco realizó su acción simultáneamente en varios frentes sociales mediante diversos mecanismos de financiamiento e instrumentos programáticos, que le permitieron focalizar el financiamiento y los productos no financieros y coordinar su actividad con otras fuentes de financiamiento externo interesadas, para beneficio de los países de la región.

B. Problemas Críticos de los Sectores Sociales

Existe una concordancia general en decir que el decenio de 1980 fue el “decenio perdido” de América Latina, y que este período representó una crisis económica, política y social particularmente profunda para Centroamérica. El decenio de 1980 fue un período de prolongado estancamiento económico, con serias repercusiones negativas de la recesión internacional de 1982-1985, déficit fiscales y déficit internacionales de balanza de pagos en toda la región, problemas de deuda permanentes, incumplimientos de las obligaciones de servicio de la deuda internacional de varios países importantes, renegociaciones de la deuda internacional en toda América Latina, deterioro de los términos de intercambio de la región y el comienzo de los programas de ajuste estructural. Los programas de ajuste estructural orientados al mercado que propugnaron el FMI y el Banco Mundial incorporaron una nueva pauta de reformas económicas, incluyendo una reducción de la intervención del Estado en la economía, el recorte del gasto público y de la intervención del Estado, el aumento de los impuestos para sufragar los gastos y la reducción de los déficit fiscales, la liberación de los tipos de cambio, la desregulación de los tipos de interés, la eliminación de los controles de precios y el mejoramiento de la gestión pública. La adopción de lo que luego dio en llamarse el “Consenso de Washington” influyó en las políticas económicas y sociales de los países y llevó oportunamente a replantear las estrategias para combatir la pobreza y la desigualdad.

El decenio de 1980 fue un período político problemático para la región centroamericana. En el frente político, los conflictos militares en El Salvador y Nicaragua y las persistentes crisis políticas y militares en Guatemala dieron lugar a un grave deterioro de la situación social y estimularon la emigración. El proceso de integración económica y política de la región sufrió un revés importante. Sin embargo, en la última parte del decenio, los gobiernos comenzaron un proceso de recuperación política, democratización, negociación de los conflictos armados y modificación de la función del Estado en las reformas y el desarrollo de los sectores sociales. Ello hizo que los gobiernos se mostraran dispuestos a acrecentar la participación social y política y a atender las demandas sociales derivadas del deterioro de los indicadores sociales en el período anterior.

En consecuencia, al principio del decenio de 1990, el perfil social de la región constituía una preocupación profunda para los gobiernos nacionales y para la comunidad internacional. El gasto social público, como porcentaje del gasto del PIB, acusaba una segmentación en la región, pues los gastos de Costa Rica y Panamá se colocaban en el rango inferior de 15 a 20% del PIB, Nicaragua y Honduras hacían gastos de 7 a 10% del

PIB y El Salvador y Guatemala gastaban anualmente menos del 5% del PIB en los sectores sociales. Ello reflejó indudablemente el comienzo tardío de El Salvador y Guatemala en la adopción de programas de desarrollo social hasta que se negociaron los acuerdos de paz, que se firmaron en 1992 y 1996 respectivamente. En todo caso, la tasa de gasto total en el sector social en Centroamérica, a principios del decenio de 1990, era muy baja en comparación con los niveles de América Latina y del mundo.

La Equidad Social en Centroamérica

La equidad social es un objetivo aún pendiente en Centroamérica al comienzo del presente siglo. El fin de los conflictos militares, la democratización de los regímenes políticos y la modernización de las economías no han podido aliviar las desigualdades sociales históricas en la región. Estas desigualdades o brechas de equidad, son múltiples: entre zonas urbanas y rurales, entre ricos y pobres, entre indígenas y no indígenas, entre hombres y mujeres. La región es todavía escenario de desigualdades sociales que inciden negativamente en el desarrollo humano de la mayoría de la población. Millones de centroamericanos tienen poco o ningún acceso a oportunidades de empleo satisfactorio, a una educación de calidad o a los servicios que requieren sus necesidades de salud.

Fuente: Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmada en 1996 por los Presidentes de Centroamérica, Belice y Panamá.)

Los desafíos del fin del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990, en comparación con el período de finales del decenio de 1990 hasta principios del decenio del 2000, fueron muy diferentes. Al salir del decenio de 1980, el principal desafío en la región era modernizar las estructuras económicas y reactivar el crecimiento económico, que había mermado extraordinariamente, per cápita, en los años ochenta. Para el decenio de 1990 era evidente que no se podía contar únicamente con las reformas y el crecimiento económico para hacer progresos sociales importantes mediante la redistribución de las ventajas del crecimiento económico, la reducción automática de los efectos de la crisis económica sobre los grupos más vulnerables y la modificación gradual del gasto social; en cambio, era y sigue siendo necesario atender a los problemas sociales directamente por medio de reformas y gastos públicos focalizados.

C. Parámetros de Referencia del Desarrollo Social en la Región

1. Crecimiento y Pobreza

La actuación de las economías de Centroamérica en el decenio de 1990 se contrasta con el “decenio perdido”, en el cual hubo reducciones generales del crecimiento en toda la región, con declinaciones importantes del ingreso per cápita y aumentos de la pobreza.

En el decenio de 1990, especialmente en la primera mitad del mismo, se observó una reactivación del crecimiento. Sin embargo, el crecimiento volvió a desacelerarse en El

Salvador, Honduras y Guatemala en la segunda mitad de los noventa. Nicaragua aumentó sus tasas de crecimiento en la segunda mitad del decenio; ello significó un aplazamiento de la reactivación del crecimiento en comparación con otros países que habían retomado la ruta del crecimiento positivo a principios del decenio. La CEPAL dio en llamar el “lustró perdido” de América Latina a la segunda mitad del decenio de 1990, como confirmación de un retorno a una trayectoria de lento crecimiento.

Centroamérica: Crecimiento del PIB y Pobreza en el Decenio de 1990						
	% del Crecimiento del PIB real		% del Crecimiento del PIB real, per cápita		Tasas de Pobreza % de la Población	
	1981-1990	1991-2000	1981-1990	1991-2000	Principios del decenio de 1990	Finales del decenio de 1990
Belice	5,1	4,5	2,4	1,4	n.d.	n.d.
Costa Rica	2,5	5,3	-0,3	3,2	35,9	30,5
El Salvador	-0,3	4,6	-1,4	2,4	n.d.	64,0
Guatemala	0,9	4,0	-1,6	1,4	n.d.	n.d.
Honduras	2,5	3,2	-0,7	0,3	77,2	75,3
Nicaragua	-1,2	3,3	-4,1	0,5	70,7	72,7
Panamá	1,6	4,4	-0,5	2,7	47,8	36,6

Fuentes: *Crecimiento y PIB, Las Economías de los Países Centroamericanos: Evolución y Desafíos de Largo Plazo*. Manuel R. Agosin, Roberto Machado y Paulina Nazal. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre del 2002, RE2-02-001; Poverty Rate threshold of US\$2 per day, *Background Report on Social Indicators in Latin America at the Turn of the Century*. Sarah Gammage y John Schmitt para la División de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo, 27 de febrero del 2002.

En el decenio de 1990 hubo evidencia contradictoria acerca de reducciones en las tasas de pobreza (cuantificando a los pobres en porcentaje de la población con ingresos inferiores a US\$2 por día). Costa Rica y Panamá redujeron sus tasas de manera manifiesta; sin embargo, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras, que salían de situaciones de conflicto armado e inestabilidad política, con las dislocaciones y repercusiones económicas que acompañan a esas situaciones, tardaron en reducir los niveles de pobreza (según se puede desprender de información relativamente fiable proveniente de las encuestas de hogares).

Un dato interesante de la transformación que se produjo en Centroamérica es que la región entró tardíamente en la transición demográfica rural-urbana. En 1999-2000, Guatemala, El Salvador y Costa Rica eran países más rurales que urbanos, y Honduras estaba dividida por igual entre los sectores rural y urbano. Estas poblaciones predominantemente rurales tienen un acceso limitado a los servicios sociales básicos y, correlativamente, es más difícil para el sector público, con presupuestos restringidos y organización deficiente, prestar estos servicios a poblaciones rurales dispersas.

Asimismo, el grupo de menores de 15 años constituye todavía un porcentaje extraordinariamente elevado (aunque actualmente en declinación) de la población. A ello se le ha de añadir que los grupos indígenas que constituyen entre el 5 y el 15% de la población en los países, salvo en Guatemala donde constituyen más del 60% de la población, presentan un desafío social especial.

Un Lustró Perdido

En América Latina, las lecciones aprendidas durante el pasado decenio de reformas intensivas debieran servir de base para reorientar las estrategias de desarrollo. Se deben preservar los logros del período de reforma, en particular la estabilidad de precios y el crecimiento dinámico de las exportaciones. Sin embargo, se debe reconocer también que no se ha hecho realidad la expectativa de que la liberalización económica se traduciría en un rápido crecimiento en la región. En verdad, las tasas de crecimiento desde 1990 se han cifrado sólo en la mitad de las tasas registradas por América Latina en el período de industrialización dirigida por el Estado desde mediados del decenio de 1940 hasta el fin del decenio de 1970. La inestabilidad del crecimiento ha sido también elevada y en varios países se ha deteriorado la distribución del ingreso.

*La reforma internacional, por lo tanto, debe ir acompañada por el lanzamiento de nuevas estrategias nacionales de desarrollo basadas en tres elementos primarios: unas políticas macroeconómicas anticíclicas, encaminadas a reducir la intensidad del ciclo económico y, en particular, la vulnerabilidad de las economías de la región frente a los ciclos financieros externos; unas estrategias activas de desarrollo productivo adaptadas a las economías abiertas contemporáneas, que tratarían de mejorar su competitividad internacional y ofrecer más oportunidades a las empresas pequeñas y microempresas; y **unas políticas de desarrollo social más ambiciosas que ayuden a asegurar que los beneficios del crecimiento sean disfrutados por toda la población.** Otro elemento que debe formar parte de la solución es una conducción política ambiciosa resuelta a profundizar el proceso de integración regional.*

Fuente: *A Lost Half-Decade in Latin America*, José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), www.eclac.org.

2. El Gasto Público en los Sectores Sociales

El gasto público en los sectores sociales constituye un porcentaje sustancial del gasto público (reconociendo en este caso las numerosas dificultades que se plantean para definir de manera uniforme y cuantificar el gasto social). Este porcentaje se ha acrecentado en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el decenio de 1990, se ha reducido ligeramente en Honduras y se ha mantenido en nivel uniforme en Panamá. Es un indicador aproximado de la capacidad general de los gobiernos para promover el desarrollo social. Asimismo, el gasto social en porcentaje del PIB ha aumentado en todos los países, menos en Honduras. Costa Rica y Panamá, países con indicadores de desarrollo más elevados, dedican un porcentaje del PIB más alto que los demás al gasto social; Nicaragua exhibe un creciente compromiso con el desarrollo social, si bien ha comenzado desde un nivel relativamente bajo. El Salvador, Guatemala y Honduras encaran un desafío sustancial para aumentar el gasto social a partir de unos porcentajes del PIB relativamente bajos.

Gasto Social Público				
	% del presupuesto		% del PIB	
	1900-1991	1998-1999	1990-1991	1998-1999
Belice	n/d	n/d	n/d	n/d
Costa Rica	38,9	43,1	15,7	16,8
El Salvador	21,3	27,0	3,3	4,3
Guatemala	29,9	46,2	3,4	6,2
Honduras	36,5	34,3	7,9	7,4
Nicaragua	35,4	37,0	10,8	12,7
Panamá	38,6	38,4	18,6	19,4

Fuente: CEPAL. “El gasto social en América Latina: balance de una década”, Capítulo IV, *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, págs. 113-144.

3. Educación

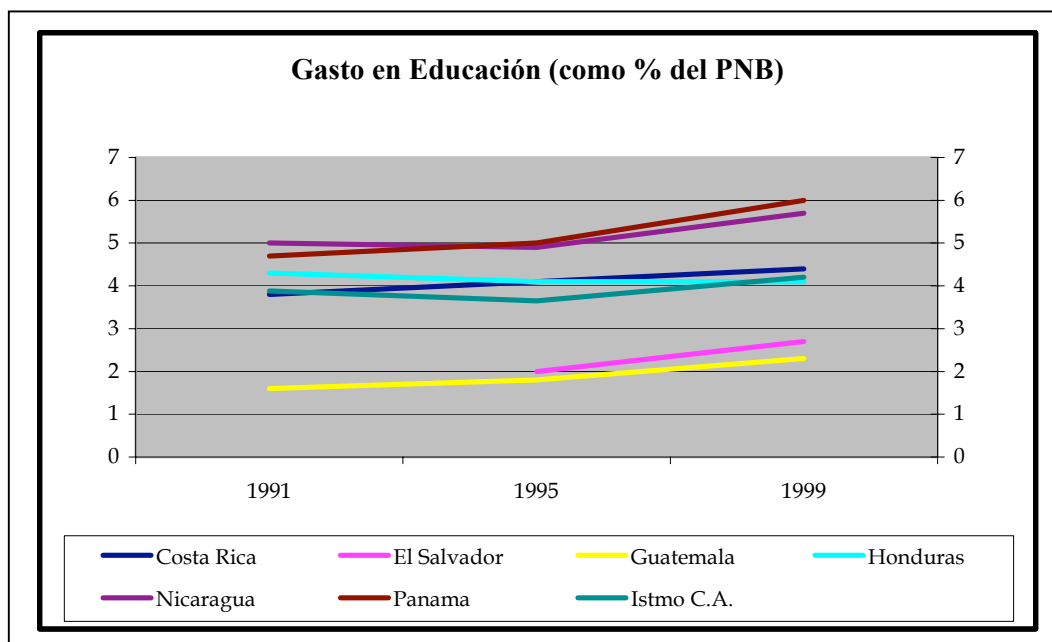
En la región centroamericana se observa un progreso positivo en la educación, cuantificado por la matrícula y la cobertura totales en la enseñanza primaria. Persiste todavía en las escuelas primarias una baja matrícula de escolares rurales, especialmente de los niños de las familias más pobres; muchas de las reformas y de los programas recientes en materia de educación se han orientado a beneficiar al resto de estos niños excluidos. Asimismo, el principal problema de la reforma de la educación ha pasado ser el de **mejorar su calidad** en todos los niveles. El logro de unas tasas de matriculación primaria más elevadas está también poniendo más presión sobre la capacidad física y técnica del sistema de enseñanza secundaria para absorber a un mayor número de estudiantes. La calidad de la enseñanza primaria y secundaria está mejorando gracias a la formación normalista, la elaboración de nuevos planes de estudio, la producción de nuevos textos, la participación de la comunidad y las familias en la gestión de las escuelas locales y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los ministerios de educación.

Los indicadores del progreso de la educación durante el decenio de 1990 muestran aumentos notables en todos los niveles y en todos los países como se indica en el cuadro que sigue. Las tasas de alfabetización de adultos declinaron solo ligeramente durante el período, si bien muchos de los adultos analfabetos son mujeres rurales.

Matrícula Escolar (en Porcentaje de la Población Destinataria)								
	Preescolar		Primaria		Secundaria		Postsecundaria	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997
Belice	24	27	112	121	41	49	n/a	n/a
Costa Rica	61	74	101	104	42	48	27	30
El Salvador	21	40	81	97	26	37	16	18
Guatemala	26	35	78	88	n/a	26	8	9
Honduras	13	14	108	111	n/a	32	9	10
Nicaragua	12	23	94	102	41	55	8	12
Panamá	53	76	106	106	63	69	22	32
Promedio	30	41	97	104	43	45	15	18

Fuente: Banco Mundial. *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 2001.

La prueba del creciente compromiso de los gobiernos nacionales a favor de la educación se refleja en un aumento del gasto en dicho sector. Este aumento ha recibido un caudal sustancial de asistencia técnica y financiamiento internacional, y el BID ha sido un contribuyente importante en este proceso. El gasto público en educación, en porcentaje del PIB, ha aumentado en el decenio de 1990. Algunos países ya han llegado a jalones importantes en materia de educación. Costa Rica y Panamá han continuado aumentando el gasto público a una tasa superior a la media de sus respectivos PIB. Otros países están gastando todavía un porcentaje relativamente bajo del PIB en educación, especialmente Guatemala, Honduras y El Salvador, circunstancia que indica la necesidad de continuar intensificando el apoyo para el sector en el futuro, con especial hincapié en la calidad de la educación, la provisión de una infraestructura física adecuada, la ampliación tanto del acceso de los pobres al sistema y la extensión del modelo satisfactorio de gestión y participación comunitarias en la escuela, que resultó particularmente eficaz en El Salvador, como se analiza más adelante en la Sección II.C.1.



Fuente: Banco Mundial: *Indicadores de Desarrollo Mundial*, 2002; agregados calculados para el Informe sobre el Desarrollo Humano.

4. Indicadores de Salud y Nutrición

Los indicadores de salud y de nutrición infantil no presentan un cuadro bien definido en la región. La esperanza de vida aumentó en 4,4% en total en la región durante el pasado decenio, una tasa comparable a la de los países más prósperos de América Latina. Las tasas de mortalidad infantil han declinado notablemente (28,8% en total), circunstancia que indica el mayor acceso de madres y niños a los servicios de atención de salud. Sin embargo, hay indicios de una mejora desigual, e incluso de una reducción, en los indicadores de nutrición de los menores de cinco años. Las tasas de mortalidad infantil son todavía demasiado elevadas en la región, en especial en los países más pobres, en los que son muy superiores a las de Costa Rica y Panamá.

	Expectativa de Vida al nacer (años)		Tendencia +/-	Tasa de Mortalidad Infantil ^{a/}		Tendencia +/-
	1990	1999		1990	1999	
Belice	71	72	+	34	28	-
Costa Rica	75	77	+	15	12	-
El Salvador	61	65	+	46	30	-
Guatemala	67	70	+	56	40	-
Honduras	64	69	+	50	34	-
Nicaragua	66	70	+	51	34	-
Panamá	72	74	+	26	20	-
Promedio	68	71	+	39,7	28,3	-

Fuente: Banco Mundial: *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 2001.

a/ de menores de cinco años (por mil niños nacidos vivos)

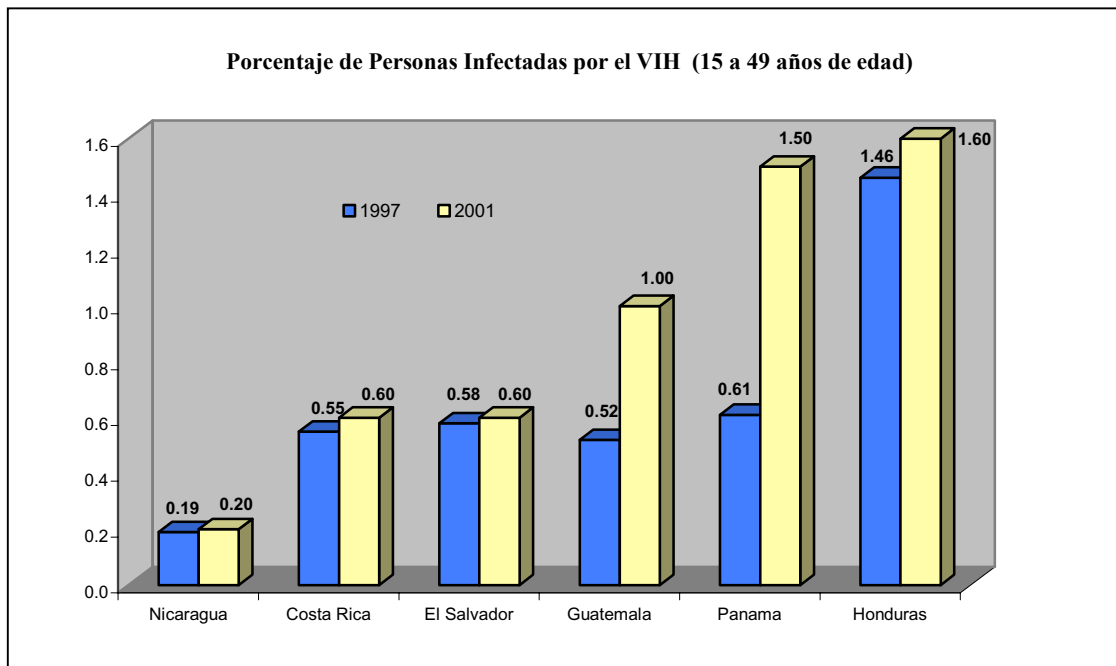
Los indicadores de los bajos niveles de nutrición en la región sugieren que ésta tiene ante sí una gran tarea sustantiva y programática. En general, hubo mejoras en los indicadores de nutrición en el decenio de 1990, pero la desaceleración económica de finales del decenio retardó las mejoras que habían comenzado a advertirse anteriormente. Los programas de redes de protección social en Nicaragua y Honduras que se presentan más adelante en el informe son respuestas a esta evidente necesidad de acción del sector público para focalizar las prestaciones de salud, nutrición y educación en los grupos más pobres, en particular en las regiones rurales.

Indicadores de Desnutrición Infantil						
	Por debajo de la altura media (%)		Tendencia +/-	Por debajo del peso medio (%)		Tendencia +/-
	1990-94	1995-99		1990-94	1995-99	
Belice	n/d	n/d		6	n/d	
Costa Rica	n/d	6		2	5	+
El Salvador	17	11	-	10	6	-
Guatemala	40	46	+	27	24	-
Honduras	40	39	-	18	25	+
Nicaragua	23	25	+	11	12	+
Panamá	10	n/d		6	n/d	
Promedio	26	25	-	12	15	+

Fuente: Banco Mundial: *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 2001.

El número de partos atendidos acusa grandes disparidades en la región: 97% en Costa Rica, 90% en El Salvador, 35% en Guatemala, 55% en Honduras y 77% en Belice. Las tasas de mortalidad materna muestran variaciones con dicotomías importantes desde Costa Rica (55 defunciones cada 100.000) a Guatemala y El Salvador con 200 y 300 defunciones cada 100.000, respectivamente. Este es uno de los indicadores del acceso de la población a la atención básica de salud.

En el pasado decenio se observan indicaciones de la propagación del VIH entre la población de la región, pues el porcentaje de habitantes de 15 a 49 años afectado por el VIH ha aumentado las tasas de infección, que son ahora superiores al 1% en Guatemala, Panamá y Honduras. Este es otro sector importante de cooperación entre los países de la región, y el BID está ayudando a los países a elaborar planes de acción operacionales.

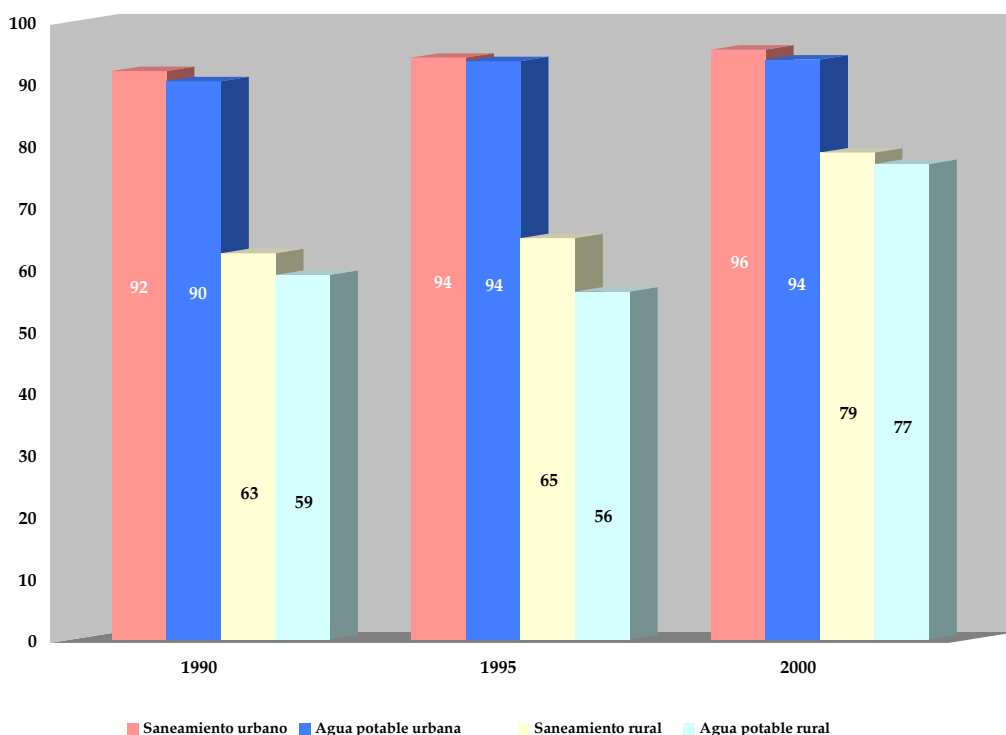


Fuente: Banco Mundial: *Indicadores de Desarrollo Mundial, 2002*; agregados calculados para la Oficina del Informe sobre el Desarrollo Humano.

5. Indicadores de Necesidades Básicas

El acceso al agua y el saneamiento es un indicador del acceso de la población a los servicios básicos.

Promedio en los Países de Centroamérica



Fuente: Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, 2002.

Los centros urbanos de Centroamérica están bien atendidos por estos servicios. En el decenio de 1990, el acceso de la población rural a estos servicios aumentó como mínimo en 15 puntos porcentuales. Aunque todavía se observa una brecha importante entre las zonas urbanas y rurales, este indicador pone de manifiesto una mejora considerable. Una tarea importante es ampliar el acceso de la población rural a los servicios de agua y saneamiento para mejorar los indicadores de salud en el sector rural.

6. Grupos y Regiones Vulnerables

Una importante lección aprendida, tanto por los países como por los organismos financieros externos, es que para producir un impacto cuantificable, los programas de reducción de la pobreza y otros programas sociales deben fomentar actividades focalizadas en los grupos y zonas más vulnerables de la región centroamericana. Se han formulado diversos programas para focalizar esas prestaciones en los grupos más vulnerables, a fin de incluir en su cobertura a los niños y mujeres pobres, los niños malnutridos, los discapacitados, las personas afectadas por las situaciones de inseguridad y violencia y el importante núcleo de poblaciones indígenas.

Las tasas de pobreza en los grupos más vulnerables son considerables en la región. Los niños malnutridos representan un porcentaje importante de la población, que llega al 33% de los niños en Guatemala, con rangos de 15 a 20% en El Salvador y Honduras y más del 10% en Nicaragua y Panamá.

Otro indicador de malnutrición es el porcentaje de menores de cinco años con insuficiencia de estatura para su edad. Se observan grandes diferencias entre países, y Guatemala, Honduras y Nicaragua exhiben tasas superiores a la media en la región.

Análogamente, las tasas de pobreza infantil son las más elevadas de entre todos los grupos demográficos y llegan a un máximo del 72% en Nicaragua; las tasas más bajas corresponden a Costa Rica y Panamá. La pobreza también está concentrada en las mujeres en las zonas rurales, y más del 60 al 70% de las mujeres rurales se clasifica en la categoría de pobreza; estas tasas duplican o triplican las tasas de pobreza de las mujeres en zonas urbanas. Dado que muchas mujeres pobres son también jefas de familia, es necesario ocuparse de este grupo de pobres para aumentar el capital humano y focalizar las prestaciones en sus hijos, a fin de quebrar el ciclo de la pobreza. Asimismo, se observan tasas elevadas de victimización por violencia en Centroamérica, donde la violencia afecta más a los pobres que a otros grupos.

Algunos Indicadores de los Grupos y Regiones Vulnerables							
	% de Población Indígena	% Niños Malnutridos	% con Discapacidades	% de Violencia Tasa de Victimización	% de Pobreza Infantil	Tasas de Pobreza Mujeres Adultas (%)	
						Rurales	Urbanas
Belice	19	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Costa Rica	1	n.d.	9	30	20	18	7
El Salvador	7	18	2	37	63	77	31
Guatemala	66	33	n.d.	43	46	5	12
Honduras	15	17	n.d.	42	56	60	25
Nicaragua	5	11	12	40	72	78	49
Panamá	6	12	n.d.	38	36	41	10

Fuente: *Background Report on Social Indicators in Latin America at the Turn of the Century*. Sarah Gammage y John Schmitt para la División de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo, 27 de febrero del 2002.

D. Orientaciones y Marco para la Acción del BID en Centroamérica

1. Objetivos y Marco de Políticas del BID

El marco general de políticas del BID es determinado por los países miembros mediante el diálogo y las orientaciones contenidas en sus procesos de reposición de capital, de las cuales el Banco ha completado ocho aumentos generales. El Séptimo Aumento General de Recursos abarcó el período 1990-1993 y el Octavo Aumento General de Recursos, aprobado en 1994, ha estado en efecto hasta ahora, con sujeción a revisiones institucionales y programas aprobados por los órganos rectores del Banco en períodos recientes. Estos dos aumentos generales de recursos atribuyeron al desarrollo social el carácter de uno de los objetivos clave del BID. En el Séptimo Aumento General de

Recursos se dispuso que por lo menos el 50% de los préstamos del Banco deberían beneficiar a los grupos de más bajos ingresos. El Octavo Aumento General de Recursos dispuso la asignación del 40% del volumen total de préstamos y el 50% del número total de operaciones del Banco a la atención de las necesidades sociales, la equidad y la reducción de la pobreza. Esos porcentajes se comparan con el porcentaje de préstamos totales acumulados del BID de un 25% para proyectos sociales, al momento de la negociación del Octavo Aumento General de Recursos.

El Octavo Aumento General de Recursos identifica tres sectores generales de actividad del BID: reducción de la pobreza y equidad social, modernización e integración, y el medio ambiente. Estos sectores de actividad concuerdan y mantienen la continuidad con el énfasis del Séptimo Aumento General de Recursos en los beneficiarios de bajos ingresos, la mujer en el desarrollo, el manejo ambiental y el apoyo a los microempresarios. El objetivo de reducción de la pobreza en el Octavo Aumento General de Recursos se orienta a mejorar la capacidad de impulsar el desarrollo social por parte de los gobiernos, atribuyendo prioridad a la educación, la atención de salud y la formación profesional, la promoción de la descentralización de los programas sociales, el énfasis en mejorar la eficacia y el seguimiento de los programas de desarrollo social y la reducción de la pobreza en zonas rurales y urbanas. Los países miembros del BID convinieron, en el Octavo Aumento General de Recursos, en fortalecer el proceso de programación en los países, para identificar las áreas estratégicas de colaboración con cada país en forma periódica y sistemática.

Después del Octavo Aumento General de Recursos, el BID ha continuado refinando sus objetivos y programas en colaboración con sus países miembros. En 1999, los órganos rectores del Banco elaboraron una estrategia institucional que identificó cuatro sectores de acción prioritaria, a saber: reforma de los sectores sociales, modernización del Estado, competitividad e integración económica. Estas prioridades están en consonancia con los objetivos fundamentales del BID de promover el desarrollo económico sostenible, la reducción de la pobreza y la equidad social. En consecuencia, el BID ha atribuido un lugar central entre sus objetivos y actividades, a la promoción del desarrollo social y la equidad social, lo que se refleja cabalmente en su apoyo al desarrollo social en la región centroamericana desde el decenio de 1990 hasta el presente. Es dentro de ese contexto que el Banco ha llevado adelante sus programas en Centroamérica a partir de los años 90.

2. Objetivos de Desarrollo del Milenio

El Banco y sus países miembros han aceptado los Objetivos de Desarrollo del Milenio (aprobados por los gobiernos en la Cumbre del Milenio, celebrada en septiembre del 2000) como fuente de orientación fundamental para su apoyo al desarrollo social en la región. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son, esencialmente, objetivos de desarrollo social, que abarcan las metas de reducción de la pobreza, promoción del capital humano, logro de la equidad social y acceso a la salud y al bienestar material, y necesidad de cooperación entre las instituciones internacionales de desarrollo para su consecución. Asimismo, las estrategias de reducción de la pobreza preparadas recientemente en el contexto del programa de alivio de la deuda, están vinculadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

3. Programación por Países, Diálogos de Políticas y Formulación de Estrategias

El Octavo Aumento General de Recursos del BID atribuye prioridad a la programación por países, en cuyo contexto el Banco y el país realizan una revisión y un análisis a fondo de los problemas del desarrollo nacional a mediano plazo (tres a cuatro años), llegan luego a un acuerdo sobre los problemas y elaboran programas tentativos de préstamos y cooperación técnica para el período. El Documento de País, producto de un cuidadoso proceso de consultas sobre cuestiones técnicas y sustantivas en cada país con el gobierno y la sociedad civil, es aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco; y anualmente se actualiza el informe de progreso al Directorio, en el marco del acuerdo sobre el programa de préstamos de año a año. Este proceso crea el mapa de ruta de la acción del BID con cada país. El proceso de programación y los documentos de país en Centroamérica reflejan claramente la señalada importancia de la reforma de los sectores sociales y de la reducción de la pobreza en el programa de trabajo del Banco y sus países miembros prestatarios.

Además, el BID entabla diálogos de políticas por sectores en los países, en el contexto del proceso de programación anual y plurianual. En talleres en varios países en Centroamérica, los funcionarios del Banco y las autoridades nacionales analizan de manera franca y directa los indicadores del progreso económico y social, las políticas apropiadas para los sectores económicos y sociales y otros sectores, los problemas institucionales y las directrices para la labor futura. Estos “retiros” (*encerronas*) se han llevado a cabo en varios países centroamericanos en conjunción con los acuerdos de paz y, por lo común, cuando se produce un cambio de gobierno después de las elecciones. Análogamente, se han organizado consultas regionales entre los países y los organismos internacionales de financiamiento y asistencia técnica con el fin de ponerse de acuerdo sobre un marco de financiamiento. Un grupo consultivo regional de este tipo se organizó en Centroamérica con motivo del Huracán Mitch¹. En las reuniones consultivas se atribuyó al desarrollo social un lugar central en el programa nacional y regional de trabajo y se asumieron compromisos para financiar inversiones sociales nuevas e innovadoras en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador, muchas de las cuales se mencionan más adelante en el presente informe.

¹ Para mayor información sobre este particular, véase el capítulo 2 sobre el BID y los Grupos Consultivos para Centroamérica..

II. La Respuesta del Banco a los Problemas Sociales Críticos de Centroamérica

A. Introducción

En esta sección se examinan los diversos subsectores, áreas funcionales y programas por medio de los cuales el BID ha encauzado sus recursos de préstamos y asistencia técnica para el desarrollo social en Centroamérica desde el inicio del decenio de 1990. Varios temas y cuestiones comunes vinculan a estos programas durante ese período.

Los programas innovadores que se destacan han sido seleccionados por el BID y los gobiernos nacionales de la región para formular estrategias de reducción de la pobreza y financiar programas y reformas en materia de educación, atención de la salud, desarrollo local, redes de protección social y programas de inversión social y para ayudar a los grupos vulnerables y socialmente excluidos en regiones específicas. En años recientes, el Banco ha introducido nuevos e importantes instrumentos de préstamo para lograr los objetivos del Octavo Aumento General de Recursos.

Estos programas tienen atributos y objetivos comunes que se mencionan seguidamente:

- Facilitar una transición mesurada de las políticas reactivas de desarrollo social a unos programas sumamente focalizados y de orientación reformista, que se concentran en grupos y regiones vulnerables de alta prioridad
- Promover el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público para formular políticas y planes nacionales de desarrollo social y ejecutar programas y reformas en sectores y regiones clave
- Aumentar la participación de los gobiernos descentralizados, las organizaciones comunitarias, la sociedad civil en general, el sector privado y los beneficiarios potenciales de los programas en todas las fases de la conceptualización, el diseño y la ejecución de los proyectos
- Facilitar la transición de las políticas y los programas nacionales hacia un aumento de la calidad de los servicios sociales públicos, en especial en educación y salud, y ampliar el acceso a estos servicios al gran número de habitantes rurales excluidos y grupos vulnerables
- Ejecutar programas experimentales, innovadores y eficaces, con resultados cuya escala se pueda aumentar al nivel de programas regionales o nacionales con mayores efectos positivos en la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo social

B. Estrategias de Reducción de la Pobreza: Vinculación con la Región y Colaboración con los Gobiernos, las Comunidades, la Sociedad Civil y la Ciudadanía Local

Es una tradición respetada y de larga data en el BID que los países prestatarios juegan un papel clave en la formulación de las políticas del Banco en su calidad de accionistas del

Banco y gracias a su participación en los órganos rectores de la institución. Ello ha llevado al Banco, en las diversas reposiciones de recursos y revisiones periódicas de sus objetivos institucionales, a formular políticas y objetivos institucionales de acuerdo con un consenso entre los países prestatarios y los principales contribuyentes de capital. Esta filosofía de participación y consulta se aplica además a la formulación anual y plurianual de metas y programas de préstamos y asistencia técnica. En particular, esta intervención de los mismos prestatarios en la formulación de políticas y la programación de operaciones explica por qué el Banco ha podido responder a las necesidades de los países y ha atribuido una prioridad central al desarrollo social, la reducción de la pobreza y la mitigación de la desigualdad como preceptos rectores esenciales de su financiamiento en Centroamérica durante el período bajo discusión en este informe.

1. Estrategias de Reducción de la Pobreza

Desde el 2000, las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) nacionales han adquirido prominencia como marcos para ayudar a los países pobres a formular y aplicar políticas y programas eficaces para aliviar la pobreza. Las ERP han sido preparadas por los gobiernos de Centroamérica para identificar las prioridades del gasto público, las reformas de políticas y las medidas esenciales para la consecución de metas específicas de largo plazo relacionadas con la reducción de la pobreza. Las características básicas de las ERP incluyen lo siguiente: i) un enfoque impulsado y dirigido por el país prestatario, ii) un amplio proceso de consulta con los directamente involucrados, iii) un enfoque basado en resultados con objetivos e indicadores cuantificables, así como con sistemas de seguimiento y evaluación, iv) una visión a largo plazo con indicadores intermedios destinados a cuantificar el progreso hacia objetivos de largo plazo, v) un marco para dar cabida a un amplio apoyo de los organismos internacionales, y vi) un enfoque amplio que toma en cuenta las condiciones macroeconómicas e institucionales necesarias para la consecución de los objetivos de las ERP.

Basados en sus actividades y experiencias de reducción de la pobreza a finales del decenio de 1990, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial alentaron a los países pobres a preparar ERP. Ambas instituciones vincularon la reducción de la deuda en el marco de la Iniciativa Reforzada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) con la preparación y la implementación satisfactoria de una ERP. El BID se unió al FMI, al Banco Mundial y a otros organismos bilaterales y multilaterales en el apoyo a los países en el proceso de preparación de las ERP. En Centroamérica, entre los beneficiarios de la Iniciativa se cuentan Honduras y Nicaragua, dentro de la Iniciativa de los PPME, y Guatemala en un proceso nacional independiente.

El BID ha brindado apoyo a la preparación de ERP por los países mediante préstamos y otras actividades de naturaleza no-financiera. Este apoyo incluye lo siguiente: i) un énfasis puesto en el tema de la reducción de la pobreza en los diálogos de políticas entre el BID y los países, ii) el apoyo a los países para fortalecer sus sistemas de información, iii) el apoyo técnico a las entidades encargadas de elaborar las ERP, iv) la revisión y preparación de observaciones sobre los proyectos de ERP y sus componentes, v) la asistencia para identificar las opciones estratégicas de los enfoques sectoriales, vi) la identificación de indicadores y de sistemas de seguimiento y evaluación, vii) el apoyo a

los procesos de consulta, y viii) préstamos para establecer los marcos institucionales y financieros indispensables para la ejecución de las ERP y para el logro de sus objetivos. En general, este apoyo se ha instrumentado mediante varios préstamos sectoriales, en Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

Hasta la fecha, dos países de la región que participan en la Iniciativa de reducción de la deuda para los PPME, han concluido la elaboración de ERP: Honduras y Nicaragua. Además, dos otros que no son PPME, Belice y Guatemala, han completado o están actualizando sus propias ERP, con un importante apoyo del BID.

De la participación del Banco en el proceso se pueden extraer diversas lecciones y conclusiones. Las ERP constituyen un marco común para establecer las prioridades del BID y de otros organismos internacionales dentro del contexto de las prioridades para el desarrollo social de los propios países prestatarios. Por ejemplo, las ERP de Honduras y Nicaragua fueron el elemento central de la preparación de las estrategias de país del Banco Mundial y del BID. Ambos Bancos han armonizado sus actividades y han tratado de que haya complementariedad entre sus programas en el contexto establecido por las ERP.

Aunque estos esfuerzos representan un primer paso de los países, las estrategias sirven de fundamento para nuevas mejoras en la programación y el financiamiento nacionales para la reducción de la pobreza. Las ERP sirven también de fundamento para promover los Objetivos de Desarrollo del Milenio y efectuar su monitoreo.

2. El Financiamiento de la Reducción de la Pobreza y la Reforma de Políticas

- **Nicaragua: Programa de Reforma de Políticas Sociales en Apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza.** Préstamo 1114/SF-NI. US\$30 millones (2002).
- **Honduras: Transformación del Marco Institucional y Creación de los Instrumentos para la Implantación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.** Préstamo 1087/SF-HO. US\$30 millones (2001).

El Banco ha elaborado algunos enfoques muy innovadores en apoyo de la transformación por los gobiernos de Centroamérica de las estrategias de reducción de la pobreza, en cambios sustantivos eficaces, y en la concentración de una mayor cuantía de recursos en programas que favorecen a los grupos vulnerables y a las regiones rezagadas, reducen la pobreza rural y urbana, y mitigan la desigualdad de ingresos. Dos casos concretos de nuevas modalidades de financiamiento son las operaciones de financiamiento de las estrategias de reducción de la pobreza en Nicaragua y Honduras. Ambos países han completado la preparación de estrategias de reducción de la pobreza con la asistencia de la comunidad internacional y ello les ha permitido participar en el programa de reducción de la deuda para los PPME.

Nicaragua: Estrategia de Reducción de la Pobreza. En el caso de Nicaragua, el Banco aprobó en el 2002 el **Programa de Reforma de Políticas Sociales en Apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza** (Préstamo 1114/SF-NI por valor de US\$30

millones). La operación es un préstamo sectorial desembolsado en dos tramos y tiene por objeto brindar asistencia al gobierno en la aplicación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP). Los desembolsos del préstamo se vinculan con el cumplimiento de diversas metas esenciales en materia de políticas y programas que figuran en la ERCERP para facilitar el seguimiento del programa y proveer fondos para asegurar que el gasto en el sector social mantenga su nivel y esté orientado hacia programas sociales fundamentales en educación, salud y bienestar social. El cumplimiento de las condiciones por el país le permitirá beneficiarse de la Iniciativa de reducción de la deuda para los PPME. Los programas se sustentan en el compromiso de las autoridades nacionales para lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir los niveles de pobreza a la mitad para el 2015.

Las condiciones convenidas con las autoridades nacionales promueven diversos elementos críticos de la estrategia de reducción de la pobreza. Entre ellos se cuentan la definición de metas intermedias para efectuar el seguimiento del progreso en la reducción de la pobreza, comenzando con los parámetros de referencia de las metas y la asignación de responsabilidades bien definidas a las autoridades públicas, en materia del monitoreo de los progresos del programa. En el caso del gasto en los sectores sociales de la educación, la salud y el bienestar social, los niveles de referencia del gasto se deben mantener durante la vigencia del préstamo y deben haber recursos suficientes para lograr metas físicas y presupuestarias concretas. Metas generales de la ERCERP para el 2015: educación (90% de acceso a la educación primaria y reducción del analfabetismo al 10%), salud (reducción de 75% de la mortalidad materna en comparación con los niveles de 1994) y bienestar social (reducir la pobreza extrema a la mitad en comparación con los niveles de 1995). El programa de préstamos facilitará la consecución de metas intermedias como medio de lograr los objetivos para el 2015.

Este programa tiene algunos elementos importantes en común con programas similares en Centroamérica, que representan la aplicación de las lecciones aprendidas por los países y el BID en la ejecución de los programas sociales a través de los años. Estos componentes fomentan la descentralización de los servicios sociales públicos en educación, salud y bienestar social. Las reformas e iniciativas anteriores de reformas orientadas a descentralizar la educación se están refinando e intensificando con una participación mucho mayor de las comunidades locales en la administración de las escuelas. En el sector de la salud se ampliarán los servicios de atención primaria de la salud para acrecentar la eficacia en función de los costos y la focalización de estos servicios en los grupos más necesitados. Análogamente, en el caso de los programas de bienestar social, el objetivo de racionalización de los servicios se vale de los resultados de programas muy satisfactorios de redes de protección social y salud infantil, para mejorar el impacto del gasto social a corto plazo.

Honduras: Estrategia de Reducción de la Pobreza. En Honduras el BID ha brindado un apoyo sostenido a las estrategias de reducción de la pobreza del país. El programa titulado **Transformación del marco institucional y creación de los instrumentos para la implantación de la estrategia para la reducción de la pobreza** (Préstamo 1087/SF-HO por valor de US\$30 millones) desempeñó una función clave en el establecimiento de

los mecanismos y la capacidad institucionales para preparar y ejecutar la estrategia de reducción de la pobreza, con el beneficio de US\$934,4 millones a través de la Iniciativa de reducción de la deuda de los PPME. En particular, el préstamo sectorial de US\$30 millones, disponible en dos tramos, facilita el desarrollo institucional en tres esferas: i) la creación de un marco y una capacidad institucionales, incluido el apoyo técnico al Gabinete Social, ii) el apoyo a la creación de un mecanismo especial de financiamiento, el Fondo de Reducción de la Pobreza, y la organización de los procesos presupuestario y de gasto para focalizar mejor el gasto público en la reducción de la pobreza, y iii) la institucionalización de la participación ciudadana en la estrategia de reducción de la pobreza mediante la creación de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil.

C. Nuevas Estrategias de Educación, Reformas de la Enseñanza Básica, Secundaria y Superior y Ampliación del Acceso a la Educación a favor de Grupos Prioritarios

- **El Salvador: Modernización de la Educación Básica, EDUCO.** Préstamo 879/OC-ES, US\$37,3 millones. (1995).
- **Guatemala: Apoyo a la Reforma Educativa, ARE I.** Préstamo 1054/OC-GU, US\$15,4 millones. (1997).
- **Nicaragua: Modernización y Acreditación de la Educación Terciaria.** Préstamo 1072/SF-NI, US\$3,8 millones. (2000).

Poca duda cabe a los observadores, los encargados de formular políticas, las autoridades de gobierno y la población regional, de que la mejora de la educación y la ampliación del acceso de los pobres a una educación de calidad es uno de los elementos principales de la ecuación para ampliar las oportunidades de empleo, mitigar la pobreza, reducir la desigualdad de ingresos y reforzar la competitividad económica y técnica de un país. Ello se ha demostrado, en particular, en Costa Rica, país que ha hecho un importante compromiso nacional de largo plazo a favor de la educación. El BID considera que la reforma de la educación es un elemento central y clave de su estrategia de asistencia al desarrollo social de los países.

Las reformas de la educación tienen dos objetivos básicos. El primero es realzar la **calidad** de la educación. En el decenio de 1990 se hicieron grandes progresos en la ampliación del **acceso** a la educación primaria para un elevado porcentaje de la población en edad escolar en Centroamérica, especialmente en centros urbanos. Sin embargo, la ampliación del acceso a la educación primaria no ha sido suficiente, y en el pasado decenio una de las tareas fundamentales ha sido la de elevar la calidad de la educación mediante diversos mecanismos, tales como la reforma institucional, en particular la descentralización y la mayor participación de la comunidad, el aumento de la escolaridad media, la preparación del sistema de educación para manejar la transición a una mayor matrícula secundaria y la reorientación de la enseñanza superior y preescolar. Análogamente, se ha comprendido mucho mejor la urgencia de focalizar los programas en el acceso a la educación para los pobres en las áreas rurales. En consecuencia, se ha adoptado una visión más integrada de la función del BID y de los gobiernos de la región centroamericana en el sector de la educación, que ha modificado la agenda tradicional de

desarrollo de la educación, pasando del acceso masivo de los jóvenes, a la reducción de las tasas de deserción y repetición, y el aumento de la calidad de educación.

Cabe destacar algunos proyectos relativamente innovadores y progresistas como paradigmas del nuevo modelo de reforma de la educación. Ejemplos de estos nuevos enfoques excepcionales se pueden encontrar en El Salvador y Guatemala.

1. El Salvador: Programa EDUCO

El programa fue cofinanciado por el BID y el Banco Mundial con el objeto de i) mejorar el acceso a la educación, ii) elevar la calidad de la educación, tanto en cuanto al nivel de instrucción (producto) como en cuanto al entorno educativo (insumos de la educación), y iii) fortalecer la capacidad financiera, administrativa y de gestión del Ministerio de Educación (MINED) para formular políticas y orientaciones en el sector, y prestar de manera eficiente los servicios de educación pública. El programa abarca tanto las escuelas que funcionan dentro del nuevo régimen EDUCO (en que los padres contratan a los maestros) así como las escuelas autónomas que dependen de los Consejos de Desarrollo Educativo (CDE). Entre otras lecciones se aprendió que el apoyo político a la reforma debe ir acompañado de indicadores de progreso bien definidos y que la descentralización de los recursos públicos debe ir acompañada por una mayor independencia en la gestión de los aspectos que más inciden en la calidad de la educación.

La evaluación de la operación EDUCO indica que el programa cumplió satisfactoriamente sus objetivos, como lo ponen de manifiesto los siguientes factores: i) el aumento de la tasa bruta de matriculación rural y el aumento del número de alumnos que completan el sexto grado, ii) la mejora del rendimiento de los alumnos de tercer y sexto grados en matemáticas e idioma español, iii) la reducción de las tasas de deserción y repetición, iv) la formulación y aplicación de un nuevo régimen jurídico para la reforma de la educación, la descentralización y la autonomía de las escuelas, v) el aumento de los recursos financieros encauzados hacia el sistema escolar, y vi) el aumento de la participación de los padres y la reducción del plazo necesario para prestar servicios educacionales.

El diseño del programa hizo hincapié en mejorar la calidad de la educación y alrededor del 60% del financiamiento del mismo se destinó a este objetivo central, con inclusión de la elaboración de planes de estudio, la producción y distribución de materiales didácticos, las bibliotecas, la formación de directores y maestros de escuela, la elaboración de un sistema de evaluación educacional, y la elaboración de un programa de salud y nutrición en la escuela. El resto de los fondos se destinó a la expansión del acceso a la escuela jardinera y la educación primaria y a la modernización de la estructura institucional del MINED, incluyendo una nueva estructura jurídica, nuevos mecanismos de administración, planificación, información, comunicaciones, evaluación y seguimiento del programa de modernización. Se prestó atención al régimen de incentivos para los docentes, las mejoras del sistema de supervisión, el diseño y la ejecución de un plan de comunicaciones y un programa piloto para un fondo de educación básica.

Los numerosos resultados beneficiosos del programa EDUCO están en consonancia con el considerable esfuerzo del BID y otras instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial, por brindar asistencia al gobierno de El Salvador en la ejecución de una reforma bien fundamentada y sumamente focalizada en beneficio de los pobres, y modificar la naturaleza y el carácter de la gestión de la educación y la participación de la comunidad en el sistema educativo. Este aspecto tiene particular importancia, pues es una de las reformas más importantes dentro de los Acuerdos de Paz. Los indicadores del impacto del programa EDUCO se pueden advertir en los siguientes aspectos: el aumento del acceso de la comunidad a la educación, el aumento de la matrícula, la reducción del número de desertores y repetidores, y el aumento del número de escuelas EDUCO; por lo tanto, ha habido un impacto positivo general en todos los indicadores educacionales pertinentes. La matrícula de la educación básica aumentó de 85 a 96%. Hubo un gran aumento del número de alumnos que egresaban del sexto grado, que pasó de 1.280 a 7.584 en las escuelas EDUCO, llegando a 100.000 estudiantes en las escuelas públicas; se llegó a un promedio de 28 a 32 alumnos por aula; los alumnos del sistema EDUCO tuvieron alrededor de un 25% menos inasistencias que los alumnos del sistema de educación pública en general; se observó un aumento significativo de los indicadores en matemáticas e idioma español; y el número de asociaciones de padres pasó de menos de 1.000 a aproximadamente 3.000.

2. Guatemala: Apoyo a la Reforma Educativa (ARE I)

La estrategia del Banco para la educación en Guatemala se asentó en cuatro pilares en el segundo lustro del decenio de 1990: i) la reforma de la educación y el fortalecimiento de la capacidad de gestión para dar cabida a un aumento de la inversión en el sector, con planificación de mediano a largo plazo, ii) programas específicos para mejorar la calidad de los servicios de la educación, iii) la aprobación de nuevos préstamos subordinada al aumento de la capacidad de inversión, y iv) la estrecha coordinación con otras instituciones financieras internacionales.

La reforma de la educación en Guatemala es una operación basada en la experiencia adquirida en la región, especialmente en la operación EDUCO en El Salvador, para focalizar el financiamiento en mejorar la calidad de la educación básica y la organización administrativa e institucional de los servicios de educación básica, y aumentar la participación de las comunidades y de los padres beneficiarios en la gestión de la educación en las escuelas locales.

En Guatemala, la reforma de la educación, un resultado de los Acuerdos de Paz, se basa en reforzar la integración de las regiones y comunidades indígenas a través de la educación mediante la difusión de valores bilingües e interculturales en el sistema educativo. Los componentes principales de este programa eran los siguientes: i) mejorar la calidad de la educación mediante el perfeccionamiento de la calidad de la enseñanza, la educación de las niñas, la difusión de valores interculturales, la producción de libros de texto bilingües y en español, la creación de bibliotecas en las aulas y el mejoramiento de los planes de estudio, ii) la expansión de la educación primaria para reducir las tasas de repetición y iii) la promoción de la participación de la comunidad en la educación a nivel local. El programa apoyó vigorosamente la educación para los grupos excluidos y

vulnerables de población indígena, niñas y pobres en medios rurales, e instituyó mejoras institucionales como medio principal para lograr estos objetivos y administrar eficazmente el programa.

Evaluaciones recientes del programa han verificado los méritos de poner en marcha el proceso de reforma. Hubo una activa coordinación entre las instituciones financieras internacionales interesadas en la ejecución de las reformas de la educación previstas en los Acuerdos de Paz, en particular entre el BID y el Banco Mundial. En el programa se alcanzaron importantes metas cuantitativas, con inclusión del suministro de 1,3 millones de libros de texto bilingües, incluidas obras en los cuatro idiomas mayas principales y 12 lenguas secundarias, el establecimiento de 2.200 minibibliotecas de más de 240 volúmenes y la creación de más de 8.000 comités escolares locales con participación de padres. Conforme a lo previsto, se establecieron nuevos planes de estudio, concentrados, entre otras cosas, en los valores cívicos, la identidad multicultural, la equidad y el desarrollo, las lenguas y las ciencias físicas y sociales. Se impartió formación normalista y se establecieron círculos de calidad para velar por la aplicación de los nuevos planes de estudio; se prepararon módulos de formación y se distribuyeron aproximadamente 300.000 módulos individuales a los docentes. Algunos de los fondos se reorientaron después del Huracán Mitch para reparar algunas de las 250 escuelas afectadas. Más de 132.450 niños participaron en el programa preescolar en 13.245 Centros Nacionales de Educación Preescolar.

El programa ARE I es considerado por las autoridades nacionales y los observadores internacionales como un programa de reforma educacional pionero sumamente satisfactorio. Aunque el programa ARE II, aprobado posteriormente, no ha progresado en la forma prevista, debido a los problemas de la transición política e institucional, el programa ARE I, por sus propios méritos, ha allanado el camino hacia futuras mejoras de la educación en el país.

3. Nicaragua: Modernización y Acreditación en la Educación Terciaria

Esta operación, aprobada por el BID en el 2000, fue la primera operación de una Facilidad Sectorial del Banco, que es una nueva modalidad de préstamos flexibles. El programa introdujo en Nicaragua un nuevo enfoque de la educación superior, con el concepto de acreditación, y la vinculación de la enseñanza superior con el nivel de enseñanza secundaria formal y técnica, mediante incentivos para que las universidades brinden asistencia al desarrollo y la calidad del ciclo secundario.

El préstamo por valor de US\$3,8 millones está modernizando la educación superior en Nicaragua mediante i) un proceso de autoevaluación sistemática de las universidades, ii) el acuerdo sobre un sistema nacional de acreditación eficiente y transparente, iii) la mejora de las concatenaciones entre la enseñanza superior y la enseñanza secundaria y el sector privado, y iv) la mejora de la gestión del sistema de universidades públicas y privadas.

El programa ha tenido un gran éxito y en un breve plazo logró exceder las expectativas y también los objetivos que se le habían fijado. Se establecieron estructuras de ejecución

no tradicionales que hacían hincapié en la relación entre el sector de la educación y el Ministerio de Finanzas, dando autonomía técnica a los directores técnicos del programa. Gracias al establecimiento de un grado elevado de desarrollo técnico del programa y la garantía de neutralidad política de la unidad ejecutora, el mismo ha sido bien aceptado y ha fomentado la transparencia en la utilización de los fondos públicos.

D. Nuevas Estrategias de Reforma del Sector de la Salud y Acceso de los Pobres a los Servicios Básicos de Salud

- **Guatemala: Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud.** Préstamos 890/OC-GU y 891/OC-GU. US\$25,0 millones y US\$13,5 millones respectivamente. (1995).
- **Panamá: Programa Multifase de Transformación Institucional del Sector Salud, Fase I.** Préstamo 1350/OC-PN. US\$35 millones. (2001).
- **Nicaragua: Modernización de los Hospitales del MINSA.** Préstamo 1027/SF-NI. US\$48,6 millones. (1999).
- **Honduras: Fortalecimiento de la Capacidad Local para Manejar la Infección por VIH/SIDA en la Población Garífuna.** Cooperación Técnica ATN/KB-7592-HO. US\$150.000. (2002).
- **Enfoques Regionales del VIH/SIDA:** Guatemala, Honduras y el Plan Puebla-Panamá.

Del mismo modo que ha brindado una asistencia muy innovadora para estimular y acompañar el proceso de reforma en el sector de la educación, el BID ha dado un apoyo intensivo y sistemático al sector de la salud en Centroamérica en el decenio de 1990 y principios del decenio del 2000. Este apoyo ha incluido una experiencia muy importante en Guatemala a mediados de los años 90, que puso en marcha un proceso de alto impacto en las políticas e instituciones del sector de la salud, en el momento mismo en que el país ultimaba el complejo proceso de negociación que culminó en los Acuerdos de Paz.

1. Guatemala: Reforma del Sector de la Salud

El programa para mejorar los servicios de salud en Guatemala incluyó un préstamo sectorial para reformas de políticas por valor de US\$25 millones y una importante operación de cooperación técnica reembolsable por valor de US\$13,5 millones para reforzar la limitada capacidad institucional del sector público para ejecutar las reformas y mejoras del sistema. Los principales objetivos del programa abarcaban la ampliación de la cobertura de servicios básicos de salud, a favor particularmente de los grupos más pobres de la sociedad, con la participación de agentes de salud privados, y un sostenido aumento del gasto público en beneficio del sector, mediante una expansión de las fuentes de financiamiento del mismo; además, el programa reorientó y focalizó la asignación de recursos para atender a las necesidades esenciales de salud de la población.

El programa ha facilitado la ejecución de reformas en diversos aspectos, a saber: i) reformas en la estructura del sector de la salud, incluida la reestructuración del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la iniciación de un proceso de descentralización presupuestaria a partir del Ministerio de Finanzas Públicas y el establecimiento de mecanismos de coordinación en el sector, ii) reformas en el financiamiento, la asignación y el uso de los recursos fiscales, incluido el aumento y la mejora de la asignación de los

recursos presupuestarios al sector, la reasignación del gasto público, el recorte del gasto en hospitales y la reorientación de los recursos para ampliar la cobertura y la mejora de los servicios básicos de salud y la modificación del marco reglamentario y presupuestario en función de los nuevos objetivos, y iii) reformas en el sistema de atención de la salud, incluidos los cambios necesarios en el modelo de atención primaria de la salud, la expansión de los servicios básicos a los grupos más pobres mediante la participación de agentes privados en los servicios locales y básicos y con la participación de las comunidades locales.

Este ha sido uno de los programas de reforma del sector salud más exitoso que ha contado con el apoyo del Banco. En particular, cabe mencionar los siguientes resultados de su ejecución: i) se preparó, sancionó y promulgó una nueva ley de salud, ii) se aumentaron los gastos en salud en el país, que se reorientaron hacia los servicios básicos de salud, iii) se mejoró la administración del presupuesto de salud pública, iv) se definió un paquete de atención primaria de la salud, v) el nuevo paquete de servicios de salud se instrumentó mediante agentes privados (organizaciones no gubernamentales), vi) se simplificaron los procedimientos presupuestarios, y vii) se reorganizaron las dependencias centrales y la estructura del MSPAS.

En febrero de 1998, la Ley de Salud estableció el fundamento institucional para la reforma del sector, reconoció la participación del Estado y de la sociedad civil en el diseño y la aplicación de las políticas, y promovió la descentralización de los servicios sanitarios. En gran medida, debido al apoyo político del que disfrutó el programa, se pudieron introducir cambios de amplio impacto y con un grado elevado de concientización pública, en particular en la expansión y reorientación del Sistema de Prestación de Servicios, un modelo innovador para la expansión de la atención primaria basado en la composición de una canasta de servicios básicos, con participación del sector privado. Esta práctica óptima se ha utilizado también en otros países de la región, por ejemplo en Nicaragua y Panamá.

El impacto de estos cambios de políticas ha sido suficientemente exitoso como para que, con su propio financiamiento (en medio del proceso de austeridad fiscal que caracterizó al periodo 2002-2003), el Gobierno de Guatemala pudiera mantener los contratos de las ONG para prestar servicios básicos de salud en el país. En enero del 2003, el Gobierno tenía contratos activos con 116 ONG en 19 de los 22 Departamentos del país por un valor de US\$18 millones. Los contratos brindaban servicios a más de 3 millones de residentes rurales.

2. Otros Proyectos Basados en la Experiencia de Guatemala

A partir de la experiencia del programa de reforma del sector salud en Guatemala en la expansión de la cobertura, otros programas que aspiran a obtener resultados similares fueron preparados y ejecutados con el apoyo financiero del Banco, en Panamá y Nicaragua.

En el caso de **Panamá**, la mejora de la prestación de servicios se instrumenta por medio de las ONG y grupos del sector privado. Entre las innovaciones cabe mencionar las siguientes: i) el diseño de varios tipos alternativos de paquetes de servicios sanitarios para

beneficiar a la población, ii) el diseño de contratos que incorporan incentivos financieros para estimular el rendimiento satisfactorio de los agentes de salud, cuantificado en función de objetivos preestablecidos, con diez indicadores diferentes, iii) la activa preparación de los beneficiarios para realizar auditorías sociales de los contratos y, en su calidad de contribuyentes autorizados, para cuantificar el rendimiento de los contratos, y iv) la promoción de los mismos paquetes de servicios dentro del sector público con los mismos métodos de supervisión de los contratos. En el primer año de ejecución, el proyecto ha otorgado contratos para brindar servicios a 300.000 personas, esto es, el 65% de la población meta, un año antes de la fecha originalmente prevista.

En **Nicaragua**, en ausencia de servicios de salud privados, el diseño del programa requirió la creación de paquetes de servicios, y la firma de contratos de rendimiento con los centros de salud pública. La definición de las metas y el financiamiento y la cuantificación del rendimiento de los proveedores de servicios se han traducido en claros aumentos de los servicios a madres y lactantes (80.000 embarazos y 55.000 niños) y, al mismo tiempo, han fomentado la elaboración de modalidades de gestión en los centros de salud como un primer paso en el proceso de descentralización. La disponibilidad de recursos ha estimulado nuevas formas de planificación y adopción de decisiones a nivel local.

Ambas experiencias, en Panamá y Nicaragua, han demostrado que se puede promover la reforma del sector salud en consonancia con las políticas y realidades institucionales de cada país, afianzar las relaciones entre los sectores público y privado e instaurar el régimen de pagos por rendimiento y de auditoría de resultados, todo ello en beneficio de los grupos de bajos ingresos beneficiarios.

3. Un Enfoque Regional: VIH/SIDA

El enfoque del Banco en la región frente al desafío que plantea el VIH/SIDA consiste en prestar apoyo en las siguientes áreas: fortalecimiento de la capacidad local para manejar el VIH/SIDA (en particular en el caso de los grupos de población vulnerables), elaboración y aplicación del Plan Estratégico Nacional de Lucha contra el VIH/SIDA mediante las operaciones actuales y futuras del Banco, e integración de las actividades relacionadas con el VIH/SIDA en operaciones distintas de las del sector salud. Además, se ha determinado que la lucha contra enfermedades transmisibles como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis es el tipo de intervención en el cual resulta más beneficioso un enfoque regional, en lugar de nacional y, por lo tanto, se apoya la producción de bienes públicos regionales clave en el sector salud.

Honduras: Fortalecimiento de la Capacidad Local para Manejar la Infección por VIH/SIDA en la Población Garífuna (ATN/KB-7592-HO) 2001. En Honduras, un proyecto financiado con recursos del fondo fiduciario CABILICA del Reino Unido, procura fomentar las intervenciones diseñadas localmente en las comunidades afrodescendientes, en lugar de los programas externos, a fin de aprovechar los elevados niveles de capital social existentes, lograr una mejor respuesta de la comunidad y sentar las bases de futuras intervenciones y de la cooperación con el sector de salud pública y

los organismos donantes. Este proyecto ha utilizado una metodología innovadora en materia de VIH/SIDA, pues ha levantado un inventario de los bienes y recursos disponibles en la comunidad que podrían ser esenciales para el manejo del VIH/SIDA. El proyecto ya ha aumentado de manera significativa las capacidades de gestión de las ONG locales y las metodologías utilizadas están produciendo resultados importantes, como un paquete genérico de herramientas para las ONG.

En **Guatemala**, las actividades relacionadas con el VIH/SIDA se financian en el marco del Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud a fin de contribuir a la reducción de la propagación del VIH y, en particular, de los efectos de la epidemia sobre personas vulnerables, mediante la modernización institucional y las inversiones en actividades preventivas. Guatemala fue el primer país de la región que solicitó la modificación de un proyecto ya en ejecución para atender a nuevas prioridades de salud, y el diseño del programa original tuvo flexibilidad suficiente para acomodar esos ajustes.

En **Honduras** las actividades relacionadas con el VIH/SIDA se financian mediante un sistema de dos pasos. Por un lado, el Programa de Reforma Institucional del Sector de la Salud financia actividades de atención integral de salud para los pacientes seropositivos y las personas que padecen del SIDA. Los recursos del Banco complementan las donaciones del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo y ayudan a elevar al máximo los beneficios sociales. Por otra parte, las actividades relacionadas con el VIH/SIDA se han integrado también en un programa de manejo ambiental titulado **Ordenamiento Ambiental de las Islas de la Bahía** (938/SF-HO). Entre las prioridades de este programa se cuentan el fortalecimiento de la capacidad local de planificación y el manejo de los efectos del crecimiento sobre los recursos naturales y la calidad ambiental. Por medio de las actividades relacionadas con el VIH/SIDA, el programa busca mitigar los posibles impactos sociales negativos de una corriente constante de turistas y migrantes.

Por último, como operación esencial en el contexto del **Plan Puebla-Panamá**, el Banco está financiando un programa regional (**VIH/SIDA en Poblaciones Móviles en Mesoamérica**), encaminado a poner a prueba y evaluar un programa para reducir los contextos de vulnerabilidad y riesgos en 11 estaciones de tránsito en el eje Puebla-Panamá. Este proyecto es una actividad piloto: por un lado, porque las lecciones aprendidas se integrarán en posibles intervenciones de mayor escala en la región y, por el otro, porque se ejecuta con la cooperación (financiera y técnica) de otros donantes.

E. Estrategias para la Inversión en el Sector Social, Gestión Local de los Servicios Sociales y Fondos de Inversión Social

- **El Salvador: Programa de Desarrollo Local II.** Préstamo 1352/OC-ES. US\$70 millones. (2001).
- **Panamá: Programa de Inversión Social.** Préstamos 854 y 855/OC-PN. US\$30,0 millones. (1994).
- **Guatemala: Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ).** Préstamos 968/OC-GU y 984/SF-GU. US\$50 millones. (1996).
- **Honduras: Fondo Hondureño de Inversión Social Fases I y II.** Préstamos 889/SF-HO (1992) y 948/SF-HO (1995), US\$31,5 y US\$40 millones respectivamente; **Programa de Asignación Familiar PRAF I y II.** Préstamo 949/SF-HO (1995) y 1026/SF-HO (1998), por US\$20 millones y US\$45,2 millones, respectivamente. **Programa de Inversión Social (FHIS III).** Préstamo 1028/SF-HO, US\$50,0 millones (1998).
- **El Salvador, Honduras y Guatemala: Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa.** Préstamos 1330/OC-ES, 1331/OC-GU y 1082/SF-HO. US\$21,8 millones. (2001).

El Banco ha formulado varios instrumentos para fomentar la participación local en la inversión social. En la presente sección se examina el éxito de uno de dichos instrumentos: el fondo de inversión social, y la forma en que este modelo evolucionó paulatinamente desde un gasto social compensatorio hasta programas con una mayor focalización. También se examina otro instrumento, el programa de desarrollo local, focalizado y administrado localmente, que demuestra el valor de la participación local para encauzar las inversiones sociales hacia las prioridades más importantes y las necesidades locales.

Una de las esferas principales e imaginativas de las contribuciones del BID al desarrollo social en la región ha sido el apoyo a los fondos de inversión social en calidad de programas públicos especializados, ágiles, eficaces y focalizados en beneficio de los pobres en las regiones más rezagadas y de las personas afectadas por programas de ajuste macroeconómico. La idea del fondo de inversión social provino fundamentalmente de un fondo especializado autónomo, en general independiente de los ministerios competentes, para encauzar inversiones hacia la infraestructura social local: redes de agua, escuelas, clínicas y letrinas y, por este medio, generar puestos de trabajo a corto plazo para compensar los efectos de los ajustes macroeconómicos que se introdujeron en toda América Latina, incluida la región centroamericana, desde finales del decenio de 1980 hasta principios del decenio de 1990. Los fondos de inversión social se tornaron en medios muy importantes y eficaces para transferir recursos sustanciales para la inversión en infraestructura local. Los fondos y otros programas conexos de desarrollo local han funcionado en todo los países centroamericanos y hay ejemplos notables de programas exitosos ejecutados en Nicaragua, El Salvador, Panamá, Guatemala y Honduras que se examinan a continuación.

Evolución de los Fondos de Inversión Social y Enfoques del Desarrollo Social Local en Centroamérica

Modelos y Formatos Iniciales

Objetivos	Empleo e infraestructura social local, compensación por ajustes macroeconómicos
Estructura institucional	Centralizada
Financiamiento	Dependiente de fuentes externas
Beneficiarios	Particulares y comunidades, sin un alto grado de focalización
Participación	Representación de las ONG en las juntas directivas y participación asistemática de las comunidades mediante solicitudes de proyectos
Gestión y administración	Organismo provisional fuera de los ministerios competentes
Adquisiciones	Competitivas; centralizadas; proyectos originados con los contratistas
Seguimiento y supervisión	Altamente organizados, con una fuerte orientación financiera

Fondos de Segunda Generación

Objetivos	Compensación directa (subvenciones) para ajuste económico; intervenciones en casos de desastres naturales
Estructura institucional	Organismo coordinador central con participación local por medio de las ONG, administraciones municipales; coordinación activa con los ministerios competentes, especialmente los de salud y educación
Financiamiento	Dependiente de fuentes externas
Beneficiarios	Particulares y familias, con focalización en los pobres
Participación	Equilibrio entre la participación central y local, ONG, organizaciones comunitarias
Gestión y administración	Un mayor elemento de planificación y estructuras organizacionales locales
Adquisiciones	Participación comunitaria en la selección de proyectos, énfasis en la transparencia
Seguimiento y supervisión	Altamente organizado e intensivo en los impactos de pobreza y los aspectos financieros

Parte del proceso de asignar los fondos de inversión social a la reducción de la pobreza ha sido la transformación de los fondos, que han pasado de una estructura muy focalizada y, por lo común, de gestión y administración centralizadas, a nuevos formatos que abarcan mecanismos para la participación descentralizada de las comunidades en la selección de proyectos y en la asignación de los fondos de inversiones a distintas regiones y con diversas finalidades. Las primeras experiencias con esas organizaciones tuvieron gran éxito en la asignación de recursos para la ejecución de inversiones sociales locales en redes de agua y alcantarillados, edificios escolares y clínicas de atención de la salud. En general, se estima que los programas no tuvieron el mismo éxito en la creación de puestos de trabajo. Además, había preocupación porque sus identidades separadas de los ministerios especializados pudieran hacerlos menos sostenibles y existía la posibilidad de que los fondos, en última instancia, dejaran de operar por falta de recursos, dada su alta dependencia del financiamiento externo.

A medida que aumentaba el compromiso con la reducción de la pobreza en la región y dentro de la agenda del BID, resultó natural que los fondos de inversión social y los programas de desarrollo local se consideraran como alternativas institucionales atractivas para focalizar las actividades de reducción de la pobreza en los grupos más necesitados

de los países beneficiarios. El BID actuó decisivamente en la promoción del concepto de asistencia para el aumento de la capacidad institucional en el ámbito nacional y local con el fin de que los programas fueran más sustentables, mediante un mayor compromiso y una mayor participación de los gobiernos municipales y las organizaciones comunitarias locales. Se logró así un mejoramiento gradual en la efectividad de los fondos de inversión social, debido a su capacidad de concentrarse en los problemas locales de la pobreza y de actuar mancomunadamente con las organizaciones no gubernamentales y las administraciones locales.

El éxito de los programas fue reforzado por la elaboración de buenas bases de datos en las instituciones, regímenes eficaces de adquisiciones y sistemas minuciosos de seguimiento y supervisión que funcionaban paralelamente a la estructura de gestión de la organización y con transparencia respecto de ésta. La herencia de esos sistemas de seguimiento e información se integró muy adecuadamente en la función ampliada de los fondos como parte de la segunda generación de reformas. La presencia, en sus juntas directivas y en su administración, de representantes del sector privado, las municipalidades, las ONG y las organizaciones religiosas, contribuyó también a que los fondos sociales prestaran mayor atención a las necesidades locales, lo que se tornó en un elemento clave de su nueva estructura y funciones.

Nicaragua: Un Prototipo de Apoyo Integral al Desarrollo Social

Desde principios del decenio de 1990, el BID ha sido un asociado constante de Nicaragua en la ejecución de una amplia gama de programas para ayudar a los pobres, fortalecer las instituciones a fin de preparar las estrategias de reducción de la pobreza y llevar adelante reformas dirigidas del sector social. Ello ha permitido la formulación de estrategias y, en fecha más reciente, el establecimiento de redes de protección social en beneficio de los pobres y la atención de los grupos y regiones más vulnerables del país. Seguidamente figura una lista de las operaciones más importantes e innovadoras para reducir la pobreza.

PROGRAMAS DE REFORMA DEL SECTOR SOCIAL

- Preparación del Programa de Reforma Educativa (#1034/SF-NI). US\$9,4 millones. (1999).
- Apoyo a la Modernización de Hospitales del MINSA (#1027/SF-NI). US\$48,6 millones. (1998).

PROGRAMAS DE FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

- Programa para Combatir la Pobreza y Fortalecer la Capacidad Local (#1067/SF-NI). US\$50 millones. (2000).
- Programa de Inversión en Infraestructura Social III (#1003/SF-NI). US\$54 millones. (1997).
- Programa de Reforma de Servicios Públicos (#933/SF-NI). US\$114 millones. (1994).

PROGRAMAS INNOVADORES PARA ADQUIRIR EXPERIENCIAS CONCRETAS EN DESARROLLO SOCIAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA

- Programa de Vivienda Social (#1111/SF-NI). US\$22,5 millones. (2002).
- Red de Protección Social (#1055/SF-NI). US\$9 millones. (2000).
- Red de Protección Social, Fase II (#1109/SF-NI) US\$20 millones. (2002).

PROGRAMAS DE APOYO INSTITUCIONAL RELACIONADOS CON LA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

- Estrategia de Reducción de la Pobreza (#1071/SF-NI). US\$10 millones. (2000).
- Programa de Apoyo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (#1114/SF-NI). US\$30 millones. (2002).
- Programa Fortalecimiento y Desarrollo Municipal (#1086/SF-NI). US\$12 millones (2001).
- Fortalecimiento del Ministerio de la Familia (#1061/SF-NI). US\$1 millón. (2000).
- Apoyo al Desarrollo de la Política Social (#1032/SF-NI). US\$2,1 millones. (1999).

PROGRAMAS PARA AYUDAR A LOS GRUPOS Y REGIONES MÁS VULNERABLES

- Atención Integral a la Niñez – PAININ II (#1081/SF-NI). US\$25 millones. (2001).
- Programa de Desarrollo Local de la Costa Atlántica (#1051/SF-NI). US\$8 millones. (1999).
- Programa de Atención a la Niñez y Servicios de Guarderías Diurnas (#973/SF-NI). US\$3,5 millones. (1996).

Así, se advirtió un mejoramiento progresivo de la capacidad de los fondos de inversión social para desempeñar sus funciones originales de prestación de inversiones sociales esenciales de pequeña escala y ampliar esa capacidad para financiar una mayor participación de las administraciones locales y las comunidades, en la selección y ejecución de inversiones sociales. A continuación se destacan algunos ejemplos de fondos de inversión social y de operaciones de desarrollo local financiadas por el BID en Centroamérica.

1. El Salvador: Programa de Desarrollo Local II

En El Salvador, la experiencia en el desarrollo y la transformación de un fondo de inversión social, inicialmente muy exitoso, primero a fin de prestar asistencia a la reconstrucción posbélica y posteriormente, en una segunda etapa, para facilitar el desarrollo y la reconstrucción luego del huracán Mitch, demuestra la validez y el valor de los fondos de inversión social en circunstancias en que sus estructuras y funciones institucionales se adaptaron a situaciones sociales y económicas cambiantes.

En 2001, el BID aprobó el **Programa de Desarrollo Local II** con un financiamiento de US\$70 millones a ser ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). El diseño de este programa recoge años de experiencias, obtenidas de los primeros fondos de inversión social que se transformaron en programas descentralizados más complejos. El programa incluye el fortalecimiento de un mecanismo que se había establecido en un préstamo anterior para la fase I, que fue aprobado en 1997. El préstamo del 2001 tiene por objetivo financiar operaciones para prestar asistencia a las comunidades más pobres de El Salvador. Ese financiamiento se acompaña con apoyo técnico directo a los gobiernos municipales y el fortalecimiento de la capacidad del FISDL para efectuar el monitoreo del desarrollo local en el país. Se financiaron inversiones sociales por un valor total de US\$56,4 millones; de esa suma, el 80% se destinó a la reconstrucción después de los terremotos de enero y febrero del 2001, con especial hincapié en inversiones sociales en 152 municipios. El saldo de los fondos se destinó a 86 municipalidades pobres que participaron en un proceso competitivo para la asignación del resto de los fondos.

Las cuantías sustanciales de recursos para la reconstrucción después de los terremotos y para la mitigación de la pobreza, van acompañadas de sistemas y mecanismos de gestión para facilitar el desarrollo municipal, incluidos el financiamiento de planes de desarrollo municipales, la institucionalización de una gestión financiera integrada y un programa para aumentar las rentas fiscales de las administraciones locales para financiar los proyectos. En total se asignaron US\$7 millones al fortalecimiento de la capacidad institucional local. El FISDL dispone de US\$1,5 millones para elaborar políticas y para el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa, así como para la gestión administrativa interna y la gestión de recursos humanos.

Este programa representa un gran avance en la formulación de un modelo institucional de desarrollo local que se está aplicando en varios países de la región, en particular en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

2. Panamá: Programa de Inversión Social

Este programa es bastante representativo de la primera generación de fondos de inversión social. La operación incorporó financiamiento para servicios sociales básicos en educación, atención de salud, saneamiento e infraestructura vial, materiales y equipos para la prestación de servicios, formación de personal y participación de la comunidad en la formulación, gestión y mantenimiento de los proyectos. El financiamiento incluyó

recursos para el fortalecimiento institucional del Fondo de Emergencia Social (FES) y la elaboración de un sistema de seguimiento. Se impartió una amplia capacitación para las asociaciones de padres en los programas de educación, los comités de salud y el personal, la operación y el mantenimiento de proyectos de saneamiento básico y los servicios de consultoría ecológica. El programa se conforma al perfil de operaciones similares aprobadas en la región durante el decenio de los 90 y ejecutadas por medio de un fondo social independiente, financiado fundamentalmente con recursos externos, y focalizado en la infraestructura social local.

3. Guatemala: un Modelo de Participación y Desarrollo Locales

El **Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ)** fue formulado como un programa altamente innovador para encauzar inversiones sociales hacia muchas comunidades pobres afectadas por años de conflicto armado, con miras a iniciar un proceso de reconstrucción de las comunidades, brindar asistencia a los pobres y crear capital social, tipificado por el desarrollo de organizaciones comunitarias y el establecimiento de vínculos operativos entre el gobierno nacional, las administraciones y las comunidades locales. El programa incorporó organizaciones ejecutoras y entidades locales en representación de diversas microregiones en las cuales se realizó el proceso de planificación comunitaria local y selección de inversiones sociales. El programa comenzó en 1997 en dos Departamentos, Huehuetenango y Quiché, y eventualmente brindó cobertura a unos 390.000 habitantes en ocho municipios, que incluían a más de 500 comunidades, y ejecutó más de 3.000 proyectos de infraestructura y desarrollo comunitario y 275 proyectos de producción local. Este complejo programa representó un primer paso para integrar la adopción de decisiones comunitarias en inversiones sociales tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. El programa dio lugar literalmente a miles de reuniones y consultas con las comunidades, que llevaron a la selección de inversiones de alta prioridad.

Se considera que el programa fue esencialmente exitoso y constituyó un primer paso importante en la capacitación y motivación de las comunidades para que intervinieran en la selección de inversiones en sus localidades. Se obtuvo una experiencia muy útil en los subprogramas de salud, educación y vivienda y otros subprogramas conexos. Si bien insumió más tiempo y al principio se subestimaron las dificultades administrativas y de gestión (circunstancia que por cierto no es inusual en nuevas operaciones), los beneficios del programa fueron considerables. Las lecciones aprendidas serán muy útiles en las futuras opciones de desarrollo local en Guatemala y en otros países; y este paso fue muy importante para el mejoramiento progresivo de los arreglos institucionales de desarrollo local en la región. La mayoría de las organizaciones locales establecidas en el programa logró un nivel de madurez operativa que les permitirá sustentar nuevos programas y actividades en el futuro.

4. Honduras: del Fondo de Inversión Social al Desarrollo del Capital Humano

Honduras presenta un modelo muy significativo del apoyo del BID a las inversiones sociales, que comenzó con el financiamiento de un fondo de inversión social tradicional para compensar a los pobres por los efectos de los programas de ajuste económico, fue

seguido por un programa de inversión social combinado con programas de asignaciones familiares directas y un programa autónomo de asignaciones familiares, y, por último, culminó en un programa integral de desarrollo humano altamente focalizado. Esta progresión de ajustes institucionales y programáticos en que el BID acompañó al Gobierno de Honduras en reformas institucionales y políticas fundamentales para la reducción de la pobreza plasma una visión a largo plazo del compromiso del Banco a favor de la innovación, y demuestra su capacidad para ajustar sus programas a las cambiantes necesidades de los países.

El programa del **Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)** fue aprobado por el BID en 1992 como un programa compensatorio tradicional para los pobres durante un periodo de ajuste económico. Constaba de subprogramas para la rehabilitación de escuelas, la adquisición de mobiliario escolar, la rehabilitación de centros de salud y la construcción de letrinas y de un programa complementario de enseñanza de higiene para la población beneficiaria. Los elementos de fortalecimiento institucional del FHIS en este programa sirvieron para mejorar aspectos críticos de la infraestructura social y para financiar la creación de puestos de trabajo. El FHIS había funcionado desde 1990 con financiamiento de Alemania, la USAID y el PNUD. El BID acompañó el proceso de ajuste mediante el financiamiento de programas de ajuste sectorial y el financiamiento de inversiones sociales para otorgar compensación directa por los ajustes económicos que se estaban realizando.

En 1995 el BID financió el **Programa Hondureño de Compensación Social**, que incluyó dos subprogramas de desarrollo social, un nuevo subprograma para el FHIS para inversiones sociales directas locales en los sectores tradicionales de educación, salud y abastecimiento de agua y otro subprograma para el **Programa de Asignación Familiar (PRAF)**, junto con asistencia técnica para brindar apoyo institucional a ambos programas. El PRAF distribuyó cupones equivalentes a efectivo, a los participantes familiares en los centros de salud y educación. El amplio subprograma para efectuar el seguimiento y evaluar el impacto del programa suministró elementos para mejorar más adelante el programa de asignaciones familiares.

En 1998, una nueva operación, el **Programa de Asignación Familiar, Fase II**, sirvió para poner en marcha un nuevo enfoque programático de focalización en el bienestar de los grupos más pobres, estimular el uso de los servicios de salud, nutrición y educación y simultáneamente aumentar la prestación de estos servicios. El programa se focalizó en las familias más pobres y en sus hijos. Estuvo dirigido a aumentar la demanda de servicios de educación, alentar a los educadores a que facilitaran el aprendizaje de los niños, enseñar prácticas básicas de higiene a las madres, focalizar los servicios de salud en las embarazadas y madres lactantes, y brindar atención médica al grupo beneficiario. El programa constituye un cambio en los objetivos institucionales del PRAF de alentar a los pobres a utilizar en mayor medida los servicios sociales y aumentar los servicios de salud y educación a favor del grupo beneficiario. Se considera que se lleva a cabo de esta manera una transición de la compensación por las pérdidas de ingresos durante periodos de ajuste económico o desastres naturales a la asistencia a las familias más pobres para que puedan acumular capital humano para el largo plazo.

Se debe observar que, simultáneamente al financiamiento del PRAF II, el BID financió la tercera etapa del programa FHIS, que originalmente era un programa de desarrollo local y que se transformó rápidamente en financiamiento para ayudar a la reconstrucción después del Huracán Mitch a fines de 1998. Las inversiones incluyeron obras esenciales de reconstrucción para socorro, salud y saneamiento en beneficio de las poblaciones afectadas, planes municipales de inversión social y necesidades básicas para los grupos más damnificados por la catástrofe.

5. El Salvador, Honduras y Guatemala: Combinando el Desarrollo Sostenible Local con la Reducción de la Pobreza

Aunque no clasificado estrictamente como una operación de desarrollo social, este programa de desarrollo regional, el **Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa**, es una operación de desarrollo cuasisocial directa e indirectamente concentrada en la reducción de la pobreza mediante el mejoramiento del manejo de los recursos naturales y la productividad económica. El contexto regional es una zona de la Cuenca Alta del Río Lempa, que une a los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala en la solución de problemas comunes de desarrollo sostenible local.

El Programa Trinacional, además de los préstamos del BID, recibe financiamiento adicional del Fondo Nórdico de Desarrollo por valor de US\$3,0 millones y GTZ de Alemania por valor de US\$1,3 millones. El programa está diseñado para promover el manejo sostenible de los recursos naturales de la región, reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos naturales, fomentar las actividades productivas locales y fortalecer tanto a las administraciones locales como a las organizaciones comunitarias locales. Se creó una Comisión Trinacional para administrar el programa. Las inversiones sociales directas abarcan agua y saneamiento, y caminos locales, la preparación contra desastres nacionales, que brinda ayuda directa a la población vulnerable de la región, y el fomento del desarrollo de microempresas, que ayudará a los grupos más vulnerables de familias y mujeres de bajos ingresos y apoyará a las organizaciones comunitarias locales, especialmente a los grupos femeninos organizados.

F. La Focalización de los Servicios Sociales en los Pobres Mediante Programas Innovadores de Redes de Protección Social: la Combinación de Programas de Demanda y Oferta

- **Nicaragua: Red de Protección Social I.** Préstamo 1055/SF. US\$9,0 millones (2000). y **Red de Protección Social, Fase II.** Préstamo 1109/SF-NI. US\$20,0 millones. (2002).
- **Honduras: Programa de Asignación Familiar (PRAF II).** Préstamo 1026/SF-HO. US\$45,2 millones. (1998).

El apoyo y la experiencia que el BID ha suministrado en años recientes para diseñar y financiar programas de redes de protección social, con objeto de ayudar a los grupos sociales más vulnerables de Centroamérica, tienen una estrecha afinidad con las

estrategias de reducción de la pobreza y representan la continuidad de los programas más focalizados y precisos de reducción de la pobreza. Estos programas se comenzaron en países que participaron en la Iniciativa de los PPME y prepararon estrategias de reducción de la pobreza; cabe mencionar, al respecto, los casos de Honduras y Nicaragua. Los programas de redes de protección social altamente focalizados contienen algunos de los impactos más innovadores y eficaces de la nueva generación de asistencia del BID a los países para la reducción de la pobreza. Algunos de estos programas se han derivado de las estructuras institucionales y lecciones aprendidas de los fondos de inversión social, han estado vinculados con éstas, o las han aprovechado. Las lecciones aprendidas de diferentes tipos de programas de fondos de inversión social se han integrado en las redes de protección social en las que los beneficiarios están claramente categorizados e identificados desde un principio y el impacto del programa se cuantifica con programas avanzados de seguimiento.

Se advirtió con claridad en los programas de inversión social y en la práctica de crear programas especiales, lo que había necesidad de velar mejor para que los beneficios llegaran a las familias pobres prioritarias, que es en gran medida el origen de los programas de redes de protección social. Incluso las experiencias de desarrollo social menos satisfactorias han brindado lecciones institucionales importantes que están aplicando los países de Centroamérica. Los programas de redes de protección social son vehículos para integrar la reforma de la educación y la salud en las estrategias de reducción de la pobreza en el lado de la oferta (suministro de los servicios) y de la demanda (capacidad e incentivos para que la población recurra a los servicios) en la ecuación de servicios para la pobreza.

1. **Nicaragua: Programas de Red de Protección Social (RSP)**

La primera fase de la **Red de Protección Social (RPS)** en Nicaragua fue aprobada por el BID en el 2000. Se trata de un programa multifase que representó una nueva etapa en una serie de operaciones de financiamiento del sector social en Nicaragua que abarcó lo siguiente: i) programas tradicionales del sector social, ii) reformas del sector social, iii) fondos de inversión social, iv) programas innovadores para adquirir experiencias específicas de desarrollo social y reducción de la pobreza, v) apoyo institucional relacionado con la estrategia de reducción de la pobreza, y vi) asistencia a los grupos y regiones más vulnerables. (Véase en la sección E anterior, el recuadro en que se resume el apoyo del BID a los programas sociales en Nicaragua.)

Las RPS han tenido por objeto establecer un marco institucional de apoyo directo a las familias más pobres, aumentar los servicios y la atención para los niños en edad preescolar y para los alumnos hasta el cuarto grado de primaria, a fin de reducir sus tasas de deserción y crear un sistema de focalización y evaluación de la eficacia del programa para garantizar la consecución de los objetivos principales del mismo. El modelo de apoyo incluía tres programas o categorías de subvenciones directas, a saber: el bono alimentario (BA), el subsidio de educación compuesto de la mochila escolar y un bono escolar (BE), y el bono a la oferta (BO) para la escuela y la salud. Estos programas de subvenciones tienen por objeto establecer la responsabilidad colectiva de las familias (especialmente de las madres), las comunidades y sus organizaciones, la administración

local, los directores de escuelas y puestos de salud y las autoridades del gobierno central de estimular la asistencia de los niños a la escuela y lograr que las madres apliquen buenas prácticas de higiene, acudiendo a los servicios de salud locales, y recibiendo formación en salud genésica.

Comparación de Atributos de los Fondos de Inversión Social de Segunda Generación y de los Programas de Redes de Protección Social

Fondos de Inversión Social de Segunda Generación	Programas de Redes de Protección Social
<ul style="list-style-type: none"> • Orientados hacia personas o zonas, con pagos de subvenciones individuales • Cobertura geográfica nacional o regional • Intervenciones de ajuste macroeconómico o por desastres naturales • Primordialmente centrados en la infraestructura • Focalizados para prestar servicios de educación, salud y otros servicios sociales públicos • Organismo especializado independiente • Van desde una participación limitada a una participación más amplia de las autoridades locales y las organizaciones comunitarias • Elaboración de sistemas de información sobre ejecución, insumos y costos de los proyectos y menos sobre beneficiarios • Orientados hacia la oferta • Sistema detallado de control financiero y de las adquisiciones y construcción, con menos focalización en los beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientados hacia la familia, las madres y los niños • Zonas municipales locales y zonas pobres sumamente focalizadas • Integrados en programas de reducción de la pobreza • Centrados en el capital humano de las familias pobres • Acceso a servicios sociales para niños en edad escolar y preescolar • Integrados en los ministerios y organismos competentes del gobierno • Fuerte participación de las administraciones locales, los agentes privados de servicios sociales y las organizaciones de base comunitaria • Sistema muy avanzado de seguimiento del impacto de los servicios • Orientados hacia la oferta y la demanda • Sistema de seguimiento de los impactos sobre el bienestar de niños y familias y también sobre los aspectos financieros y de adquisiciones

La responsabilidad institucional se modificó y focalizó mejor en la transición a la segunda fase, y el programa y la unidad ejecutora se trasladaron del FISE, el fondo de inversión social, al nuevo Ministerio de la Familia. En la primera fase, la estructura institucional tenía tres niveles de responsabilidad: la autoridad nacional o central, los organismos municipales, y la comunidad. Se establecieron un consejo asesor nacional y un consejo asesor municipal para integrar los pareceres de la comunidad y de los beneficiarios a nivel local y, en el plano nacional, integrar las opiniones de los ministerios competentes y las organizaciones no gubernamentales.

Desde un principio, el programa de la red de protección social incluyó la evaluación sistemática de su impacto. Los resultados de la primera fase han sido muy alentadores y han justificado plenamente el financiamiento de la segunda fase, incluida la incorporación de los ajustes derivados de las lecciones aprendidas en la primera etapa.

Cabe mencionar algunos resultados, a saber: i) una focalización eficaz en la cual, en la primera fase, el 80% de los beneficiarios formaba parte del grupo beneficiario de familias más pobres en las zonas prioritarias, la participación de 10.000 hogares en la primera fase y de 12.500 hogares en la segunda, ii) en salud, un aumento de casi un 50% en la tasa de inmunización de niños de uno a dos años de edad; se obtuvo un impacto positivo mucho mayor en términos de la medición de crecimiento y tamaño de los niños, y los gastos del hogar que se traducían en mejoras alimentarias y nutricionales, iii) en educación se observó un aumento de 21,7% en la matrícula de niños de 7 a 13 años de edad, un aumento de 30 puntos porcentuales en los niños de 7 a 8 años y un aumento de 19% en los del grupo de edad de 12 a 13 años. La tasa de deserción escolar se redujo, y fue posible aumentar en 9% el número de niños que permanecían en la escuela. Asimismo, un 32% de los niños que asistían a la escuela lo hicieron regularmente. El impacto positivo del programa demuestra su valor como vía para atender a otras necesidades, como los desastres naturales y las recesiones económicas.

En consecuencia, el programa ha demostrado el valor de integrar los servicios educacionales, sanitarios y familiares y las subvenciones directas como medio e incentivo para la formación de capital humano; prueba el valor de impartir una formación focalizada a las madres, y de darles la responsabilidad primaria por la distribución de los fondos en la familia para beneficio de ésta, y también el valor de efectuar la selección de familias con criterios estrictos y transparentes.

2. Honduras: el PRAF

Junto con el anterior ejemplo de Nicaragua, cabe decir que Honduras ha recibido una cooperación sustancial del BID en el establecimiento de programas de redes de protección social. Esta operación (PRAF) se basa en un programa inicial de pagos directos de compensación por ajuste económico. El programa PRAF II es objeto de un seguimiento cuidadoso para identificar sus impactos. La operación se examinó en una sección anterior de este documento.

G. Apoyo a Grupos y Regiones Vulnerables y Socialmente Excluidos* y Fortalecimiento de los Mercados de Trabajo

- **Honduras: Apoyo al Desarrollo Local en Comunidades Miskitos en Zonas Costeras.** Cooperación Técnica ATN/JO-7939-HO, donación de US\$350.000 del Fondo Japonés. (2002).
- **Honduras: Programa de Apoyo a las Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN).** Préstamo de Innovación 1090/SF-HO, US\$1,6 millones, y donación del Fondo Fiduciario Austriaco de US\$1,0 millón (ATN/AE-7638-HO). (2001).
- **Nicaragua: Programa de Atención Integral a la Niñez (PAININ), Etapa I.** Préstamo 973/SF-NI, US\$3,5 millones, con cofinanciamiento de US\$2,8 millones del Gobierno de Noruega, (1996). **Atención Integral a la Niñez (PAININ II).** Préstamo 1081/SF-NI, US\$25 millones. (2001).
- **Honduras: Programa Piloto Integral de Combate a la Pobreza Urbana.** Préstamo de Innovación 1066/SF-HO, US\$8,1 millones (2000).
- **Nicaragua: Atención de Emergencia para Adolescentes Afectados por el Huracán Mitch.** Cooperación Técnica ATN/JF-6677-NI, donación de US\$550.000 del Fondo Japonés (1999).
- **Panamá: Desarrollo de un Sistema de Capacitación y Empleo.** Préstamo 1403/OC-PN, US\$8,4 millones. (2002).

Como elemento de la estrategia del BID para apoyar a los países centroamericanos, la focalización en los problemas de desarrollo de los grupos altamente vulnerables se ha convertido en una preocupación importante que ha nacido de las experiencias de financiamiento de fondos de inversión social, desarrollo local, reformas sectoriales y estrategias de reducción de la pobreza, y que ha servido también como mecanismo de intervención en los desastres naturales importantes a finales del decenio de 1990 y principios del presente decenio. Los programas en beneficio de los grupos vulnerables han adoptado diversas formas en consonancia con las necesidades de cada grupo. Entre los grupos beneficiados cabe mencionar, entre otros, a las comunidades indígenas de Honduras y Nicaragua en el litoral atlántico, los pueblos de ascendencia afrocaribeña, los niños pobres de la calle en toda la región, los pobres rurales, las jefas de hogares, los discapacitados en zonas urbanas y rurales, y las comunidades indígenas en los altiplanos de Guatemala. Los programas están también estrechamente vinculados con la sociedad civil y las organizaciones comunitarias que vienen ayudando desde hace mucho a los grupos vulnerables, pero con serias limitaciones y sin reconocimiento social. También se pueden mencionar ejemplos satisfactorios de estrecha colaboración del BID con otros organismos bilaterales y multilaterales para fomentar métodos eficientes en función de los costos para incorporar a los grupos vulnerables en las estrategias de reducción de la pobreza.

1. Honduras: Comunidades Miskitos en Zonas Costeras

La cooperación técnica **Apoyo al Desarrollo Local en las Comunidades Miskitos en Zonas Costeras**, aunque pequeña en términos de financiamiento, ayudó a poner de relieve el dilema de las comunidades mestizas de Miskitos, afrocaribeños y piratas que datan del siglo XVII, grupos cuyos medios de subsistencia dependen sustancialmente de

* Para mayor información en el tema de la exclusión social en Centroamérica, véase el Anexo II de este capítulo.

la pesca de langosta. Aunque la actividad es muy rentable, los buceadores a puro pulmón de las comunidades, que perciben bajas remuneraciones, se ven amenazados por las discapacidades y la mortalidad causadas por la naturaleza peligrosa del trabajo y los frecuentes trastornos debidos a la descompresión. De alrededor de 5.000 buceadores, se ha calculado que alrededor del 50% sufre discapacidades por el síndrome de descompresión. El programa de asistencia técnica ha elaborado un plan de acción de desarrollo local e identificado las necesidades inmediatas de las comunidades, las fuentes alternativas de ingresos, los indicadores de pobreza y las condiciones generales de vida. Los estudios han producido un relevamiento social y económico de las comunidades, que permitirá comprender mejor la estructura y dinámica de la comunidad y los valores culturales de la región. El programa tiene su origen en el *Plan de acción del BID para combatir la exclusión social por motivos étnicos o raciales* (junio del 2001). Las organizaciones locales, imbuidas de los valores culturales de la zona y representativas de los discapacitados, cooperan en la formulación del plan de acción. Se están estableciendo los mecanismos esenciales para otorgar licencias a los buceadores, crear sistemas de rehabilitación e impartir formación en buenas prácticas de buceo, entre otras cosas. La Asociación de Desarrollo Socioeconómico Indígena (BAYAN) es la entidad ejecutora del programa.

2. Honduras: Apoyo a las Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN)

El **Programa de Apoyo a las Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN)** busca generar modelos perfeccionados y culturalmente armónicos para los programas de infraestructura destinados a las comunidades indígenas y negras. El programa aplica un concepto de “etnoingeniería” que lleva a armonizar las obras de infraestructura con las características culturales, sociales y ambientales de las comunidades étnicas beneficiarias. Simultáneamente, el programa promueve la equidad social y de género en los grupos étnicos y las organizaciones y administraciones locales. El programa, que se ejecuta en dos zonas piloto, servirá de base para un posible futuro préstamo del Banco. Un elemento clave del programa es la formación de dirigentes de las comunidades étnicas para que se familiaricen mejor con el régimen institucional, legal y reglamentario local, regional y nacional y puedan representar los intereses de sus comunidades.

3. Nicaragua: Guarderías Infantiles (PAININ I y II)

Los programas titulados **Programas de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ), Etapas 1 y 2**, representan un avance importante en la escala y el impacto de los programas focalizados en los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad: los niños de edad preescolar de las familias rurales más pobres.

El programa promueve la atención integral de los niños vulnerables de edad preescolar (menores de seis años). Se creó en 1996 con una operación inicial que tuvo por objeto poner a prueba el enfoque de atención integral del grupo de edad vulnerable, con una cobertura de 33.000 niños. La evaluación de la primera etapa puso de manifiesto i) la eficacia del modelo de atención para lograr un impacto positivo sobre la población beneficiaria, ii) la amplia participación y apoyo de la comunidad a los proyectos y iii) la eficacia de los arreglos institucionales.

En el 2001 se aprobó un segundo préstamo de US\$25 millones, con los siguientes objetivos: i) ampliar la cobertura del programa mediante la aplicación de criterios específicos de vulnerabilidad, ii) mejorar la calidad del servicio y iii) fortalecer la gestión institucional, financiamiento y supervisión del programa de guarderías. El programa contrata a organizaciones de la sociedad civil para prestar los servicios de atención integral. Se utilizan dos métodos de atención: i) las guarderías infantiles comunitarias y ii) los equipos móviles que utilizan hogares de la comunidad. Se estima que con la segunda modalidad se beneficiará a 80.000 niños para el tercer año de ejecución, cifra que representará una proporción muy importante de los niños beneficiarios.

En la primera etapa se aprendieron lecciones importantes que condujeron a introducir ajustes en los procedimientos del programa para mejorar la focalización de los recursos financieros en las familias y niños más pobres. La primera etapa demostró la eficacia del modelo de atención a la infancia, la eficacia del programa para promover una participación y un apoyo amplios, y la idoneidad del modelo institucional para prestar los servicios. El programa permitió aumentar la matrícula neta en las escuelas primarias de las zonas del PAININ. Los centros infantiles comunitarios (CICO) permitieron, en la primera etapa, crear un entorno favorable a la infancia en la localidad y alentar la participación de los padres en la construcción de los centros; por último, los CICO probaron su eficacia porque atrajeron nuevas fuentes de financiamiento, que redujeron los costos del programa por beneficiario. El sistema operativo asigna a las autoridades del gobierno central las funciones de regulación y supervisión del programa, dejando la ejecución de éste en manos de las ONG locales.

Las principales lecciones aprendidas en la Etapa 1 permitieron que el programa PAININ II incorporara criterios mejorados de focalización, un nuevo régimen de retribuciones e incentivos para las unidades ejecutoras y una nueva estructura de gestión de la suplementación alimentaria. Se reservaron fondos para el litoral atlántico, a fin de que el 14% de los niños aproximadamente que se beneficiarán del programa provengan de esa zona.

4. Honduras: Combate a la Pobreza Urbana

En el 2000 el BID aprobó un préstamo de innovación para financiar el **Programa Piloto Integral de Combate a la Pobreza Urbana**, que tiene una relación multidimensional con varios problemas importantes para Honduras y su capital, Tegucigalpa. La ciudad sufrió fuertes daños a causa de las inundaciones durante el Huracán Mitch en octubre de 1998. El desarrollo del casco histórico de Tegucigalpa no se habría podido llevar adelante sin resolver los problemas sociales fundamentales de la población que reside y trabaja en la zona. Este programa sumamente innovador incorpora la participación de organizaciones gubernamentales, residentes locales y población flotante, un gran número de familias pobres y los niños de todas las edades que viven y trabajan en el centro de la ciudad. El programa tiene por objeto lograr que la comunidad entienda y apruebe los usos futuros de los espacios urbanos y, a ese fin, procura encontrar medios para incorporar al proceso a los pobres vulnerables, en particular la población flotante para aumentar su bienestar.

El componente para ayudar a los grupos más vulnerables, que representa un porcentaje sustancial del programa, está focalizado en tres grupos de edad: niños de hasta seis años, que participan en programas de guarderías preescolares, para lo cual se brinda apoyo a las madres, niños de 7 a 14 años de edad, a los que se les ofrecen un programa de aprendizaje y participación en programas artísticos y culturales (música, artes gráficas y teatro), como medio de expresarse y lograr una intervención y unas relaciones comunitarias estables, y niños de 14 a 18 años, que podrán beneficiarse de cursos de formación profesional y participar más efectivamente en el mercado laboral formal. Alrededor de 300 niños se benefician del programa.

El programa conjuga la acción de tres organizaciones importantes, el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), la Secretaría de Cultura, Arte y Deportes (SCAD) y el Municipio del Distrito Central de Tegucigalpa, bajo la coordinación de la Secretaría de Finanzas (SEFIN).

Un aspecto especialmente original de este programa es el empleo de los bienes y valores culturales para hacer participar en la vida comunitaria a jóvenes marginados por la relación de tránsito que habían tenido con la comunidad.

5. Nicaragua: Atención de Emergencia para los Niños

El programa de cooperación técnica titulado **Atención de Emergencia para Adolescentes Afectados por el Huracán Mitch**, ayudó a niños de la calle damnificados por el Huracán Mitch. Se estima que hay varios miles de niños de la calle en el país y muchos han sido seriamente afectados por este desastre natural. El programa ayudó a Casa Alianza en Nicaragua, que también recibió una contribución de la Covenant House, de Nueva York, a brindar asistencia a centenares de niños de la calle, mediante diversas intervenciones, incluidos un programa para ponerse en contacto con niños de la calle, la asistencia psicológica, la colaboración con estos niños en un centro de educación y formación, para efectuar la transición de la calle a un entorno más estable, los servicios de salud y seguimiento, la asistencia especial a las madres jóvenes y un centro de crisis y refugio para niñas. La demanda de estos servicios supera mucho las capacidades actuales, pero este programa fortaleció un eficaz programa en curso para atender a los problemas de los niños de la calle. El programa, además de su justificación debido a los efectos del Huracán Mitch, aporta lecciones importantes para el diseño de futuros programas de redes de protección social en Nicaragua.

6. Panamá: Capacitación y Empleo

En el 2002 el BID aprobó un financiamiento innovador para mejorar el mercado laboral, que creó oportunidades de capacitación y empleo para los grupos beneficiarios, particularmente los jóvenes, y creó y fortaleció las instituciones de empleo públicas. El objetivo final del programa es crear oportunidades de trabajo para los jóvenes, mejorar sus calificaciones laborales y modernizar las políticas del mercado de trabajo. El programa está destinado a jóvenes desempleados y grupos desaventajados para facilitar el ingreso a la fuerza de trabajo, asistir en la transición de la escuela al trabajo, e impartir una capacitación laboral innovadora a los grupos desaventajados. Los grupos

desaventajados y vulnerables incluyen jefas de hogares, poblaciones aborígenes, afropanameños, personas de edad y discapacitados. El financiamiento de la capacitación a trabajadores en el servicio, que beneficia a 420 empresas y 5.400 empleados, debería incrementar la competitividad de las empresas y de los trabajadores.

H. Mecanismos del Banco para Promover el Desarrollo del Sector Social en la Región Centroamericana

- **Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).**
- **Fondos Fiduciarios Bilaterales Especiales: Fondo Noruego, CABILICA y Sida (Suecia).**
- **Nuevos Instrumentos Flexibles de Préstamo (Préstamos de Innovación, Préstamos de Fases Múltiples, Préstamos Sectoriales).**

1. INDES: Mejora de la Gestión Social y Diseño de Políticas Sociales

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) fue creado por el BID en Washington, D.C. en 1994, para capacitar a profesionales del sector público y de la sociedad civil en el diseño y la formulación de políticas sociales y en la gestión eficaz del sector social para promover el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe (ALC). El Instituto ha elaborado un plan de estudio y metodologías para acompañar a los países de ALC en el proceso de desarrollo y cambio sociales. Los estudiantes del INDES son agentes del cambio social en la región. La región centroamericana se benefició de la creación de los primeros programas nacionales del INDES, en los cuales, en lugar de enviar un número limitado de candidatos para capacitarse en Washington, se ejecuta en el plano local un programa nacional con un plan de estudios y capacitación idéntico al de Washington, que permite capacitar a centenares de profesionales en un bienio.

Los objetivos específicos del programa del INDES son i) capacitar profesionales de organismos ejecutores y organizaciones locales en el diseño y la ejecución de programas y políticas sociales, incluida la incorporación de conceptos, técnicas y metodologías modernos de gestión social, ii) contribuir a la creación y mantenimiento de una red de profesionales nacionales dedicados a la formación de profesionales capacitados en los campos relativos al diseño y la gestión de políticas y programas sociales y iii) apoyar la creación de una red de instructores y administradores sociales dedicados a la formulación de proyectos sociales a nivel local.

Se espera que en Honduras, Nicaragua y Guatemala más de 1.800 personas reciban capacitación en técnicas de gestión social, de las cuales alrededor del 40% serían funcionarios del gobierno central y el resto profesionales de administración locales y de organizaciones de la sociedad civil y dirigentes locales. Esta capacitación se dictará en más de 70 cursos, talleres y seminarios directamente relacionados con las principales políticas de desarrollo social de cada país.

Honduras. Mediante una contribución del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el gobierno hondureño creó un Programa Nacional de Capacitación en Gerencia Social y Diseño de Políticas Sociales, en el cual se imparte formación a 500 administradores sociales provenientes del sector público en los planos central, regional y local, dirigentes de la sociedad civil y profesores universitarios. El programa tiene una duración de dos años e incluye diez cursos de cuatro semanas cada uno para capacitar a 100 funcionarios del gobierno central, 150 funcionarios regionales y locales, 50 dirigentes de la sociedad civil y 50 profesores. Se creará una red de instructores comprometidos a impartir continuidad al programa.

Nicaragua. Gracias a una donación del Organismo Noruego de Desarrollo Internacional (NORAD), en el 2000 se estableció un programa bienal en Nicaragua, el *Programa Nacional de Capacitación en Gestión Social y Diseño de Políticas Sociales*, en coordinación con la Secretaría de Acción Social. El programa capacitó a un total de más de 500 administradores sociales en todos los aspectos de la formulación de políticas sociales y la ejecución de programas. Se dictaron diez cursos de cuatro semanas cada uno para 180 funcionarios del sector social del gobierno central, 120 funcionarios municipales, 30 dirigentes de la sociedad civil y 20 profesores universitarios. El programa creó una red nacional de administradores sociales. Las universidades locales recibieron apoyo para continuar con la capacitación cuando finalice la parte del programa financiada con recursos internacionales.

Guatemala. Por invitación del Ministerio de Educación y con financiamiento del Gobierno de Noruega y del Fondo Noruego para la Innovación en Programas Sociales, el INDES organizó un programa piloto de capacitación en gestión social para un grupo de 35 profesionales del sector público del gobierno central de Guatemala. Este programa complementa el proceso de paz y los programas de reforma social que se vienen ejecutando. En el 2003 se aprobó un programa integral de capacitación nacional con una donación del NORAD, con el objetivo de capacitar a 630 profesionales tanto a nivel central como municipal, incluidos dirigentes de ONG y de la comunidad, además de 90 instructores de universidades locales durante dos años de ejecución.

2. Coordinación Interinstitucional: Fondos Fiduciarios Bilaterales y el Desarrollo Social (Fondo Noruego, CABILICA y ASDI [Suecia])

El Departamento Regional de Operaciones (RE2) del BID ha concertado acuerdos con diversos organismos bilaterales de desarrollo con el objeto de coordinar actividades entre el BID, los organismos bilaterales y los programas de desarrollo social a fin de facilitar la ejecución de programas sociales innovadores en Centroamérica, México, Haití y la República Dominicana. Se crearon tres Fondos Fiduciarios, que son administrados por el Departamento Regional. Los fondos, que se han convertido en un modelo exitoso de cómo financiar asistencia técnica no reembolsable, constituyen herramientas claves para la identificación, preparación y ejecución de operaciones sociales innovadoras, y un mecanismo eficaz para el intercambio de experiencias y conocimientos sobre programas sociales. Los tres fondos fiduciarios son dirigidos por un Comité Técnico con la activa intervención de la División de Programas Sociales del Departamento, para garantizar la calidad técnica de las operaciones y la correcta ejecución y divulgación de la información

sobre las lecciones aprendidas. Los fondos fiduciarios han ayudado a crear un sólido programa de financiamiento social en la región centroamericana.

Fondo Noruego para la Innovación en Programas Sociales (FNIPS). El Fondo Noruego para la Innovación en Programas Sociales (FNIPS) se creó en 1996 con una donación del Gobierno de Noruega por valor de US\$1,5 millones. Una evaluación realizada de 1998 llegó a la conclusión de que las actividades financiadas eran a la vez innovadoras y de alto impacto y de que el FNIPS había cumplido cabalmente, y en algunos casos había superado, los objetivos fijados para el primer año de operaciones². Posteriormente se repuso el Fondo con una contribución adicional de US\$5,6 millones; de esa suma se destinó una partida de US\$100.000 para su administración por la oficina local del BID en Honduras. Hasta la fecha, el FNIPS ha financiado un total de 70 operaciones de cooperación técnica.

El FNIPS se estructuró como un mecanismo de financiamiento flexible para financiar operaciones de cooperación técnica en cuatro áreas estratégicas de actividad de la División de Programas Sociales de la Región 2, a saber: i) preparación de proyectos de reforma de alto impacto, ii) enfoques participatorios del desarrollo social, iii) diseño de proyectos innovadores, y iv) apoyo a iniciativas en áreas nuevas. Las actividades financiadas, que han tenido una clara relación con el programa de operaciones del Banco, han brindado un apoyo esencial a la formulación de estrategias en los sectores sociales a nivel de los países, y a la preparación de la agenda de políticas del Banco en los sectores sociales.

En particular, las operaciones de cooperación técnica han permitido elaborar soluciones innovadoras a los problemas crónicos de los grupos marginados. El FNIPS ha hecho una aportación particularmente importante en la labor con las poblaciones afrolatinas en la región, por ejemplo, en apoyo a la identificación de prácticas óptimas para la inclusión de mujeres afrodescendientes y la constitución de un archivo informatizado de profesionales indígenas y afrolatinos en Honduras.

El FNIPS ha dado apoyo asimismo a una importante iniciativa para promover visitas de intercambio de administradores y profesionales de los servicios de salud entre los países de Centroamérica y entre los de dicha región, el Caribe y el resto de América Latina. De ese modo, por ejemplo, se han transferido a Centroamérica las lecciones aprendidas en el proceso de descentralización de los servicios de salud en Colombia. Además, el FNIPS ha dado ocasión al Banco para elaborar nuevas metodologías, por ejemplo, que tomen en cuenta el contexto político e institucional de la reforma social, así como para crear un instrumental de políticas destinado a facilitar la evaluación política e institucional durante la preparación y el seguimiento de los proyectos.

Fondo del Reino Unido de Fortalecimiento de Instituciones Locales en Centroamérica (CABILICA). El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) creó el Fondo CABILICA en 1999, con una contribución de US\$3 millones. El Fondo tiene por objetivo crear y fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones locales en Centroamérica y aumentar su participación en el diseño,

² BID y Gobierno de Noruega, *At the Cutting Edge: An Evaluation of the Norwegian Fund for Innovation in Social Programs (FNIPS)*, marzo de 1997-agosto de 1998.

ejecución, seguimiento y evaluación de los préstamos del Banco. Los beneficiarios directos son las instituciones de las administraciones locales, tales como consejos municipales, y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo asociaciones, y agentes de servicios de fortalecimiento de capacidad.

El Fondo CABILICA viene apoyando las iniciativas de fortalecimiento de capacidad en tres niveles: el desarrollo de recursos humanos, la creación de capacidad institucional y el fortalecimiento del marco institucional. Las actividades elegibles para financiamiento del CABILICA incluyen lo siguiente: i) diseño de proyectos, ii) planificación participatoria, iii) análisis institucional y de “stakeholders”, iv) mejora de la capacidad de los asociados, y v) seguimiento, evaluación y auditoría social, mediante diversos métodos de mejora de capacidad, tales como la formación de instructores y capacitación en el servicio.

El enfoque innovador del Fondo CABILICA se basa en los principios de autoría local, asociaciones y responsabilidad de los receptores, y ha respondido de manera muy adecuada a las estrategias regionales del Banco y a la concentración en la reducción de la pobreza y la equidad social prevista en el Octavo Aumento General de Recursos. En particular, los recursos del Fondo CABILICA han dado apoyo a programas destinados al fortalecimiento de gobiernos locales y municipales y al fortalecimiento de la sociedad civil, dos objetivos estratégicos básicos en el desarrollo de Centroamérica.

Desde la creación del Fondo, se han aprobado 18 proyectos de cooperación técnica, que añadieron valor a las operaciones del Banco en sectores, entre otros, como la educación, la salud, la inclusión social y el desarrollo municipal. Además, ha habido un alto nivel de aceptación por parte de las organizaciones beneficiarias y los beneficiarios directos, que realizó la eficacia y sostenibilidad de los proyectos. Entre los proyectos de cooperación técnica cabe mencionar un programa piloto para fortalecer la creación de capacidad local en el manejo del VIH/SIDA en la población garífuna de Honduras, un plan para fortalecer la participación comunitaria en la administración escolar en Panamá, un proyecto piloto para la transmisión eficaz de los planes de desarrollo municipal a las nuevas autoridades municipales en Nicaragua, y una serie de cursos de fortalecimiento de capacidad en adquisiciones, focalizados en interlocutores municipales en El Salvador. En términos de distribución por sectores, la mayoría de los recursos se destinaron al sector social. Sin embargo, también hay proyectos que han brindado apoyo a un manejo ecológico sostenible, la prevención de riesgos y la modernización del Estado, entre otros sectores, con miras a integrar los temas de la creación de capacidad en sectores más allá del sector social. Se ha dado prioridad a las iniciativas centroamericanas. Honduras es el mayor país receptor de recursos del Fondo CABILICA, pues en Honduras se han aprobado tres proyectos de cooperación técnica por un total de US\$363.400.

A fines del 2001, se realizó una evaluación de término medio para cuantificar el progreso del Fondo y los resultados obtenidos. Se puso de manifiesto que el Fondo ha sido un factor fundamental en el desarrollo de los conocimientos del Banco en materia de fortalecimiento institucional y creación de capacidad local. Como resultado de las actividades realizadas por el Fondo CABILICA, los especialistas del Banco han podido aumentar su comprensión y sus conocimientos especializados en la elaboración de

herramientas de creación de capacidad, y ello se ha traducido en un perfeccionamiento del diseño y la ejecución de los programas. Además, en el plano local, el Fondo ha aportado una valiosa asistencia técnica a organizaciones locales y nacionales en sus iniciativas para maximizar los efectos y el impacto de los programas multilaterales de asistencia.

Una de las prácticas clave promovidas por el Fondo CABILICA es el estrecho seguimiento y supervisión de sus proyectos y la difusión de las lecciones aprendidas en los proyectos ya ejecutados. Se espera que el Fondo continúe esta importante función, contribuyendo así al debate sobre las prácticas y metodologías óptimas, para que el Banco pueda mejorar su acervo de conocimientos y su colaboración con los interlocutores locales.

Asociación ASDI³-BID. La meta global del Programa de Asociación ASDI-BID en Centroamérica, establecido en 1999 con una donación inicial de un fondo fiduciario por valor de US\$1,7 millones, es mejorar la eficacia y el impacto de las operaciones del Banco y del ASDI para la reducción de la pobreza en la región. La Asociación se constituyó con el fin de realzar la colaboración entre el BID y el ASDI a nivel de proyectos, programas y políticas, en base a la premisa de que se podrían obtener beneficios importantes mediante la combinación de las ventajas comparativas complementarias de cada institución. Su fundamento es un compromiso común de introducir soluciones innovadoras a los apremiantes problemas sociales y económicos que encara la región centroamericana, propensa a los desastres, en un período de transformación acelerada.

La Asociación es administrada por un coordinador financiado con recursos del ASDI - un especialista del ASDI adscrito a la División de Programas Sociales de la Región 2 – y un comité de análisis técnico bajo la supervisión del Jefe de División. Se dispone de recursos financieros para sufragar operaciones de cooperación técnica diseñadas y ejecutadas por equipos de proyecto mixtos, compuestos de funcionarios del BID y del ASDI.

Esta modalidad ha propiciado el diálogo entre el BID y el ASDI a nivel de la sede del Banco y en las oficinas en los países. En un principio, el intercambio se centró en cuatro áreas de desarrollo social esenciales: el desarrollo local, en particular los fondos de inversión social, la vivienda y el medio físico en vecindarios urbanos pobres, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales y el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para participar en las operaciones financiadas por el Banco y el ASDI. Posteriormente se ampliaron las áreas de interés común para abarcar las cuestiones de género, reforma de los servicios de salud, seguridad ciudadana y ecología regional, así como de la infraestructura básica.

Los países prioritarios de la Asociación son Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras. Sin embargo, la mayor parte de las operaciones de cooperación técnica (33%) han tenido una orientación regional, que ha contribuido a la transferencia de experiencias y lecciones aprendidas entre los países. Una innovación importante es la creación de

³ Agencia Sueca para el Desarrollo y Cooperación Internacional.

comités técnicos locales, compuestos de funcionarios del BID y del ASDI de las oficinas de país respectivas, en Honduras (2001) y Nicaragua (2003), que ha conjugado mejor los recursos de la Asociación con las demandas dimanantes del país.

En un examen de término medio en el 2002, se llegó a la conclusión de que la Asociación había mejorado de manera significativa la colaboración entre ambas instituciones, con ventaja tanto para ellas como para los países beneficiarios. Los indicadores fueron el número de operaciones de cooperación técnica financiadas por la Asociación (17 en el 2002) y el aumento del nivel de la colaboración en actividades no financieras en una serie de acciones conjuntas de proyectos, programas y políticas. Otro indicador del impacto del modelo de la Asociación fue el financiamiento conjunto y complementario de seis operaciones del BID en Honduras con una inversión total de US\$11,8 millones.

Suecia amplió posteriormente el plazo de duración de la Asociación por dos años, hasta junio del 2005, con una segunda contribución por valor de US\$1,2 millones.

En fecha más reciente, la Asociación ha comenzado a colaborar en **actividades primarias** relacionadas con la preparación de estrategias de países y documentos de diálogo de políticas. Esta labor, que facilitará la preparación de las estrategias de países del BID para Guatemala y El Salvador, aportará elementos para formular las estrategias regionales y por países del ASDI. Estas actividades se sustentan en un proyecto de políticas de reforma tributaria, financiado parcialmente por la Asociación, que ha alterado los parámetros del debate sobre este crítico problema en toda la región.

Hasta la fecha, la Asociación ha financiado 28 operaciones de cooperación técnica en ocho áreas prioritarias con un financiamiento total de US\$1,8 millones.

3. Instrumentos Flexibles de Préstamo para el Desarrollo Social

En el 2000, el Banco aprobó importantes nuevos instrumentos de financiamiento a fin de realzar su capacidad de brindar un apoyo innovador al desarrollo social en Centroamérica. Si bien estos nuevos instrumentos de préstamos no tienen una aplicación estrictamente limitada al desarrollo social, su existencia ha permitido adoptar algunos enfoques nuevos sobre el desarrollo social. A continuación se mencionan ejemplos recientes del uso en los países de estos cuatro nuevos productos:

- Préstamos de Innovación que apoyan la puesta a prueba y experimentación de nuevos enfoques y hacen hincapié en el mejoramiento de la creación de capacidad y el aprendizaje por hasta el equivalente de US\$10,0 millones por préstamo, mediante un procedimiento corto de aprobación.
- Los préstamos para Programas de Fases Múltiples se basan en operaciones de fases múltiples existentes y amplían la capacidad del Banco para brindar un apoyo continuo a programas que requieren mayor tiempo para producir resultados.

- Las Facilidades Sectoriales (FS) contribuyen a apoyar actividades rápidas y tangibles en sectores específicos sin las demoras que acompañan a un largo período de preparación, por una cuantía total de hasta el equivalente a US\$150,0 millones. Se aprobó la creación de las tres primeras de estas Facilidades: la Facilidad para la Educación, la Facilidad para la Salud y la Facilidad para el Comercio, y se delegó en la Administración del Banco la facultad para aprobar operaciones individuales en estas tres Facilidades hasta el equivalente de US\$5,0 millones por préstamo.
- Por último, la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (PROPEF) modifica la actual Facilidad para la Preparación de Proyectos (FPP), a fin de facilitar una transición más armónica de la preparación a la ejecución, mediante el financiamiento de actividades adicionales para la puesta en marcha de proyectos.

Estos instrumentos flexibles son una parte esencial de la estrategia institucional del Banco destinada a mejorar la adecuación de sus intervenciones, racionalizar las actividades y ampliar la delegación de facultades. Los resultados esperados de la utilización de estos instrumentos son una mayor flexibilidad y receptividad por parte del Banco, la consolidación de las asociaciones con los prestatarios y el aliento de una cultura orientada hacia los resultados, basada en el aprendizaje, la retroalimentación y la aplicación de las experiencias adquiridas. De esta manera se realzará la probabilidad de resultados satisfactorios en éstos y otros programas en el futuro. Los instrumentos aumentarán la capacidad del BID para continuar manteniendo un perfil alto en sectores cruciales y áreas temáticas, y continuar brindando una asistencia clave a los sectores sociales.

III. Lecciones de más de un Decenio en la Ejecución de Programas y Acciones Sociales en la Región Centroamericana

A. Elementos de Éxito del Desarrollo Social en Centroamérica

La presente sección resume algunas de las lecciones más importantes que se han aprendido en Centroamérica en el pasado decenio en lo relativo al diseño y la ejecución de préstamos y programas de asistencia técnica en el sector social. El BID, que ha prestado un apoyo sostenido a los países de la región, ha participado en un gran número de programas intersectoriales destinados al desarrollo social. Se ha presentado el perfil del Nicaragua (véase el recuadro en la sección II.E) como ejemplo de un país que ha recibido prácticamente toda la gama y la profundidad de apoyo del Banco desde el decenio de 1990 hasta el presente. Un apoyo similar se ha brindado a El Salvador, Honduras y Guatemala y, en gran medida, a los demás países. Ya se ha demostrado que tanto los países como el BID, han elaborado nuevas modalidades de apoyo focalizado para reducir la pobreza, realzar el acceso a los servicios sociales básicos y ayudar a las familias más pobres y a los grupos vulnerables de la sociedad. Estos nuevos instrumentos, producto de años de evolución en las modalidades de asistencia, realzan las nuevas operaciones con las lecciones aprendidas en fases anteriores.

A continuación se describen algunas de las principales lecciones aprendidas que servirán como modelos conceptuales de futuras reformas en el sector social, la modernización, la reducción de la pobreza y la focalización.

- **La adecuación de las políticas económicas y la reducción de los condicionamientos macroeconómicos son todavía condiciones esenciales para el desarrollo económico, pues acrecientan las rentas fiscales y facilitan el gasto en el desarrollo social.**

El gasto en el sector social, aunque se ha incrementado en Centroamérica durante el pasado decenio, tendrá que aumentar mucho más en el futuro. El mantener políticas macroeconómicas adecuadas constituye un elemento crítico para acrecentar los recursos públicos asignados a ese fin; por ende, la reforma del sector social depende fundamentalmente de que en el futuro se mantengan políticas macroeconómicas adecuadas.

- **El desarrollo institucional es un proceso lento, a veces penoso, pero viable. La constancia en la reforma institucional es un elemento esencial para fomentar el desarrollo social en la región.**

En años recientes en Centroamérica, las instituciones públicas de desarrollo social han pasado por un proceso de modernización que demuestra que la reforma es viable. Sin embargo, es un lento proceso de mejora en el que las lecciones aprendidas se aplican en fases posteriores de reforma. Como ejemplos de ese proceso cabe mencionar el sector de la educación en El Salvador, en el que el compromiso nacional

durante un decenio ha comenzado a plasmar en transformaciones institucionales importantes, y en Honduras y Nicaragua, donde los fondos de inversión social eficaces se vienen transformando en redes de protección social focalizadas.

- **Las redes de protección social focalizadas están logrando atender a las necesidades sociales de los pobres; la coordinación de las intervenciones de oferta y demanda es crucial para el éxito. Los grupos vulnerables necesitan especial atención y programas especializados de gran impacto.**

Las redes de protección social son los primeros programas sociales que han conjugado mecanismos para el acceso directo de los pobres a los servicios sociales que ellos necesitan con medidas para aumentar la oferta de programas de salud, educación y nutrición que sean eficaces en función de los costos. Se ha comprobado que esta combinación, que requiere un mayor grado de compromiso institucional y coordinación entre los gobiernos centrales y locales y las organizaciones comunitarias, incide favorablemente en el grupo beneficiario y llega a grupos a los que, en el pasado, no era fácil llegar.

- **El elemento clave de estos nuevos enfoques es comenzar a trabajar con los niños en edad preescolar y con toda la familia.**

La experiencia dimanante de las reformas educacionales y las redes de protección social en Centroamérica demuestra que los programas más eficaces son los que se focalizan en las familias y en los hijos de los pobres, dando incentivos a las madres para enviar a los niños a la escuela para beneficiarse de los programas de alimentación y acudir a los servicios básicos de salud que prestan localmente organismos comunitarios privados bien conocidos en el ámbito local. El seguimiento de estos programas ha demostrado mejoras satisfactorias en todos los indicadores sociales, y debería alentar su ampliación en el futuro.

- **Los diálogos de políticas son útiles cuando cuentan con la plena participación de todos los grupos afectados.**

A medida que la región atravesaba una transición democrática a principios del decenio de 1990, y merced al éxito de la negociación de los acuerdos de paz, se ensayaron diálogos de políticas y programas, con niveles y modalidades de participación diversos, con el fin de determinar su utilidad en la promoción del compromiso nacional a favor de la reforma y el cambio sociales. La celebración de reuniones consultivas con los gobiernos, individualmente o en el plano regional, ha contribuido a identificar las prioridades y disponibilidades de financiamiento para el desarrollo social. Los estudios del sector social en los países, han ayudado a éstos a adoptar modelos más eficaces de reforma. La elaboración de las estrategias para la reducción de la pobreza ha facilitado la participación de la sociedad en la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo.

- **La participación privada en la prestación de servicios sociales es una modalidad demostrada y cada vez más aceptada para fortalecer el desarrollo social.**

Los modelos para incorporar a los agentes privados, en la forma de organizaciones comunitarias locales y otras ONG, deberían alentar a los países a continuar movilizando el interés y el compromiso del sector privado, a favor de la educación, la atención de la salud, los programas de nutrición, las actividades de fortalecimiento de capacidad, el tratamiento de los discapacitados y la educación vocacional, entre otras cuestiones. Lo importante es equilibrar el interés público, mediante la reglamentación y la supervisión, crear incentivos financieros para movilizar la capacidad de las organizaciones locales para llevar a cabo su acción en el seno de las comunidades y focalizarse en los beneficiarios, en un régimen de costo-efectividad.

- **La reducción del rezago regional y de las privaciones locales es un elemento importante para el futuro de la región.**

A medida que se han ido refinando, las medidas de reducción de la pobreza en Centroamérica se vinculan cada vez más con mejoras concretas en la región, donde hay un gran número de personas muy vulnerables, grupos excluidos y pobres.

- **La descentralización basada en la movilización de la voluntad y la participación de la comunidad se ha convertido en una modalidad cada vez más eficaz de desarrollo social.**

En la región centroamericana ha habido una fuerte tendencia hacia la descentralización de los programas sociales. Entre otros casos, cabe mencionar los programas de desarrollo local en El Salvador y Guatemala, las actividades de redes de protección social en Nicaragua, la reforma del sector de la salud en Guatemala y la reforma educacional en El Salvador y Honduras. Se ha demostrado que estas operaciones llegan a los grupos vulnerables, tienen impactos concretos y cuantificables, movilizan las aportaciones de la sociedad civil y de las administraciones locales y conducen a la sustentabilidad.

- **En materia de educación, la calidad de la educación es la necesidad decisiva para el futuro del sistema, aunque todavía hay grupos importantes que están privados de acceso a la educación.**

Como se ha demostrado, el acceso a la educación en Centroamérica ha aumentado de manera significativa durante el período que se examina. Aunque todavía hay que ampliar el acceso de los pobres rurales a la educación formal, se ha comenzado a hacer hincapié en mejorar la calidad de la educación, lo que requiere relativamente menos inversión en infraestructura y más atención a la gestión, la participación de la comunidad y de los padres en la administración de las escuelas locales y el aumento de la formación normalista.

- **Aunque la ejecución del proceso de reforma del sistema de atención de la salud es sumamente compleja, los países de la región se encuentran ahora en una etapa en que procuran ampliar el acceso de los pobres al sistema de atención primaria de la salud y de reestructurar los sistemas nacionales de salud.**

Se ha comprobado que la reforma del sector de la salud es uno de los proyectos de desarrollo social inconclusos más arduos y complejos de la región, debido a la dificultad para integrar diversos modelos de atención de la salud, sean servicios públicos directos, sistemas de seguridad social o servicios privados, en el contexto de nuevas normas competitivas sobre el régimen de remuneración de los profesionales de salud. Si bien las medidas iniciales han demostrado los beneficios de ampliar el acceso de los pobres a la atención primaria de salud, hay un gran número de tareas inconclusas en la región para modernizar el sistema, reducir sus costos y ampliar el acceso.

- **La cooperación internacional en el contexto de las estrategias de reducción de la pobreza es un catalizador eficaz de la nueva modalidad de financiamiento del desarrollo social.**

Se ha demostrado que existe una gran disposición de las fuentes de financiamiento externas a cooperar en los sectores sociales. Esta cooperación registra una amplitud que va desde los acuerdos de cofinanciamiento para las reformas por países y sectores (mayormente en los sectores de la educación y la salud), hasta los fondos fiduciarios para ayudar a identificar y elaborar proyectos de desarrollo.

- **Cabe esperar que los desastres naturales, que han tenido un impacto significativo sobre las variables sociales, sigan siendo un factor de riesgo muy importante en Centroamérica.**

El istmo centroamericano ha sido propenso a los desastres naturales, incluidos huracanes, terremotos, sequías e inundaciones. Estos fenómenos han tenido impactos importantes sobre los pobres, la infraestructura social pública (escuelas, hospitales y redes de agua) y el capital privado (viviendas, fábricas, etc.), han desacelerado el progreso del financiamiento social y han tenido efectos adversos en los indicadores sociales. Por lo tanto, la gestión pública de los riesgos de desastres es un elemento crítico para el futuro del desarrollo social en la región.

B. La Tarea Futura del Desarrollo Social en Centroamérica

El BID ha sido un asociado activo y permanente en el quehacer del desarrollo social en Centroamérica. Tras el decenio de 1980, el BID amplió su financiamiento para el desarrollo social, la reforma social, el alivio de la pobreza, las inversiones sociales locales y la atención a los grupos vulnerables. El BID ha puesto en práctica y tiene a disposición una amplia gama de instrumentos financieros y no crediticios para promover mejoras sociales en la región, y los indicadores sociales regionales muestran progresos y cambios importantes en la situación social en los sectores de la salud, la educación y la inversión social. El Banco ha adaptado su programa de apoyo a las necesidades de cada país,

reconociendo que países como Costa Rica y Panamá han logrado indicadores de desarrollo social significativamente más altos que Belice, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua.

Las experiencias nacionales durante el período que se examina generan optimismo con respecto a un mayor progreso en las tareas fundamentales de reducir la pobreza y la desigualdad, ayudar a los grupos y regiones vulnerables y reformar los servicios sociales. Se han obtenido resultados muy positivos en las reformas del sector social, los programas de redes de protección social y las iniciativas locales de descentralización del desarrollo. La oportunidad de continuar en la trayectoria de reforma, y de profundizar y ampliar las reformas, ahora y en el futuro, ha quedado asegurada por la experiencia y los compromisos asumidos. En el futuro, el éxito dependerá de que se adopten políticas económicas y sociales adecuadas, de la voluntad política en los planos nacional y regional y de la continuidad de una asociación activa con el BID, que ha demostrado ser un actor leal y decidido en el proceso de cambio social en Centroamérica.

LISTA DE PROYECTOS MENCIONADOS EN ESTE CAPÍTULO

PAÍS	TÍTULO DEL PROYECTO	NÚMERO DE PRÉSTAMO/CT	AÑO DE APROBACIÓN
El Salvador	Modernización de la Educación Básica (EDUCO)	879/OC-ES	1995
El Salvador	Programa de Desarrollo Local II	1352/OC-ES	2001
El Salvador	Programa Tri-Nacional Cuenca Alta Río Lempa	1330/OC-CA	2001
Guatemala	Programa Sectorial de Salud	890/OC-GU	1995
Guatemala	Programa Sectorial de Salud	891/OC-GU	1995
Guatemala	Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ)	968/OC-GU	1996
Guatemala	Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ)	984/SF-GU	1996
Guatemala	Apoyo a la Reforma Educativa (ARE I)	1054/OC-GU	1997
Guatemala	Programa Tri-Nacional Cuenca Alta Río Lempa	1331/OC-CA	2001
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS I)	889/SF-HO	1992
Honduras	Ordenamiento Ambiental Islas de la Bahía	938/SF-HO	1994
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social II	948/SF-HO	1995
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF I)	949/SF-HO	1995
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF II)	1026/SF-HO	1998
Honduras	Programa de Inversión Social (FHIS III)	1028/SF-HO	1998
Honduras	Programa Integral de Combate a la Pobreza Urbana	1066/SF-HO	2000
Honduras	Implementación Estrategia para Reducción de Pobreza	1087/SF-HO	2001
Honduras	Manejo Infección VIH/SIDA en Población Garífuna	ATN/KB-7592-HO	2001
Honduras	Programa Tri-Nacional Cuenca Alta Río Lempa	1082/SF-HO	2001
Honduras	Apoyo a Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN)	1090/SF-HO	2001
Honduras	Apoyo a Comunidades Indígenas y Negras (PAPIN)	ATN/AE-7638-HO	2001
Honduras	Desarrollo Local entre Comunidades Costeras Mismo	ATN/JO-7939-HO	2002
Nicaragua	Programa Reforma Servicios Públicos	933/SF-NI	1994
Nicaragua	Programa de Atención para la Niñez (PAININ I)	973/SF-NI	1996
Nicaragua	Programa de Inversión en Infraestructura Social III	1003/SF-NI	1997
Nicaragua	Modernización Red Hospitalaria	1027/SF-NI	1998
Nicaragua	Preparación Programa Reforma Educativa	1034/SF-NI	1999

Anexo I

PAÍS	TITULO DEL PROYECTO	NUMERO DE PRÉSTAMO/CT	AÑO DE APROBACIÓN
Nicaragua	Apoyo al Desarrollo de la Política Social	1032/SF-NI	1999
Nicaragua	Programa de Desarrollo Local Región Atlántica	1051/SF-NI	1999
Nicaragua	Atención Emergencia Niños y Adolescentes Afectados por Huracán Mitch	ATN/JF-6677-NI	1999
Nicaragua	Modernización y Acreditación de Educación Terciaria	1072/SF-NI	2000
Nicaragua	Combatir Pobreza y Fortalecer la Capacidad Local	1067/SF-NI	2000
Nicaragua	Red de Protección Social I	1055/SF-NI	2000
Nicaragua	Estrategia Reducción de la Pobreza	1071/SF-NI	2000
Nicaragua	Fortalecimiento del Ministerio de la Familia	1061/SF-NI	2000
Nicaragua	Fortalecimiento y Desarrollo Municipal	1086/SF-NI	2001
Nicaragua	Atención Integral a la Niñez (PAININ II)	1081/SF-NI	2001
Nicaragua	Reforma de Políticas Sociales	1114/SF-NI	2002
Nicaragua	Programa Vivienda Sector Bajos Ingresos	1111/SF-NI	2002
Nicaragua	Red Protección Social Fase II	1109/SF-NI	2002
Panama	Programa de Inversión Social	854/OC-PN	1994
Panama	Programa de Inversión Social	855/OC-PN	1994
Panama	Transformación Institucional del Sector Salud I	1350/OC-PN	2001
Panama	Desarrollo Sistema Capacitación y Empleo	1403/OC-PN	2002

EL COSTO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y EL DESAFÍO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS GRUPOS ÉTNICOS

Este tema ha ido adquiriendo cada vez más importancia en los últimos años, no sólo en América Latina y el Caribe, sino también en el BID, en particular después de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica), en septiembre del 2001, bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Se considera que la conferencia preparatoria sobre el mismo tema, celebrada en Santiago de Chile en diciembre del 2000, constituye un hito importante porque puso de relieve tanto el reconocimiento de una situación crónica de exclusión social, económica y cultural por motivos de raza y etnia, que aflige a millones de habitantes de América Latina y el Caribe, como la necesidad apremiante de que los países adopten medidas para mejorar la situación.

El término “exclusión social” describe la situación de marginación y pobreza experimentada por ciertos grupos sociales, cuyas principales consecuencias son la falta de acceso a los servicios sociales básicos, entre los que se cuentan el abastecimiento de agua potable salubre, las obras de saneamiento, la atención médica mínima, la vivienda adecuada, la educación y la información y que, muchas veces, se traduce en un estado de pobreza. La exclusión social implica también la falta de participación en el proceso de adopción de decisiones y en la vida cívica, social y cultural de la comunidad.

El impacto de la exclusión social en América Latina y el Caribe es significativo; si bien no se dispone de datos precisos y fiables, se estima que el número de indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe asciende a aproximadamente el 40% de la población total de la región; aproximadamente el 80% del grupo total vive en situación de pobreza o en estado de pobreza extrema.

América Latina es la región más desigual del mundo y, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2003 del PNUD, la mayoría de los países del Istmo Centroamericano están ubicados entre los más bajos del mundo desde el punto de vista de la pobreza y la desigualdad, como se indica en el cuadro siguiente:

	Clasificación en el IDH*	Valor del Índice de Pobreza Humana (%)
Costa Rica	42	4,2
Panamá	59	7,8
Belice	67	8,8
El Salvador	105	17,2
Honduras	115	19,9
Guatemala	119	22,9
Nicaragua	121	24,3

* Índice de Desarrollo Humano.

En el 2001, el Banco aprobó el Plan de Acción para combatir la exclusión social por motivos étnicos o raciales, que hace hincapié en tres esferas de acción:

- La producción de insumos para los encargados de adoptar decisiones mediante la obtención de datos sobre los grupos socialmente excluidos y las investigaciones y estudios de diagnóstico acerca de las causas y consecuencias de la exclusión social en la región;
- El fortalecimiento de la capacidad en dos niveles: internamente, mediante la sensibilización y formación del personal del Banco respecto del problema de la exclusión social y, externamente, mediante la formación para el liderazgo de las comunidades excluidas y elaboración de proyectos, y por medio de la coordinación con otras instituciones multilaterales; y
- La identificación y preparación de proyectos, mediante la investigación e identificación de las prácticas óptimas, y la posterior ejecución y supervisión de proyectos que promueven la inclusión social, incluyendo las consultas con las comunidades socialmente excluidas.

Se han celebrado varias conferencias y talleres, en el marco de una coordinación amplia con otros organismos multilaterales y con los gobiernos y la sociedad civil de los países de América Latina y el Caribe, y también se ha impartido formación mediante la colaboración con el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco.

Las investigaciones han demostrado que la focalización en medidas para aliviar la pobreza no es suficiente para llegar a grupos tradicionalmente excluidos, pues, en su mayoría, éstos continúan siendo excluidos y siguen siendo pobres por diversas razones, tales como el aislamiento cultural o geográfico. Dados sus diferentes niveles de organización y antecedentes culturales, se tendrían que emplear metodologías y enfoques alternativos en los trabajos con las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Reconociendo esta realidad, durante el pasado decenio ha habido un aumento sostenido del número de proyectos financiados con recursos del Banco que contienen componentes focalizados explícitamente en grupos tradicionalmente excluidos, desde unas pocas intervenciones dispersas en el pasado hasta un incremento más sustancial en los últimos cuatro años, en consonancia con el aumento de la demanda y con la creciente comprensión, a nivel regional, de los problemas relacionados con la exclusión social por motivos de etnia y raza.

En el caso de los siete países de la región centroamericana, actualmente existen 26 proyectos en curso que están focalizados específicamente en las poblaciones indígenas o afrodescendientes. De estos proyectos, tres están focalizados en la capacitación, diez son programas de inversión, tres son estudios y diez son una combinación de estudios y experiencias piloto, que se ampliarán a medida que se adquieran experiencias y se aprendan lecciones pertinentes. Estos proyectos muchas veces son diferentes de las operaciones de préstamo ordinarias del Banco, pues requieren un enfoque no tradicional,

una mayor flexibilidad y recursos adicionales, por ejemplo, para celebrar consultas culturalmente apropiadas con los beneficiarios de los proyectos durante la fase de formulación y diseño de éstos.

En los cuadros que figuran a continuación se presenta una descripción breve de estos proyectos. Cabe señalar que muchos de ellos se encuentran en las etapas iniciales de ejecución, circunstancia que limita el volumen de información disponible en este momento respecto de sus impactos y efectos directos.

Aunque modestas desde el punto de vista del total de préstamos del BID a la región, estas iniciativas representan una serie importante de primeras medidas de las que se espera que el tema del costo de la exclusión social y de los beneficios de la inclusión social se integre en las políticas, planes y programas sociales y económicos de la región y del Banco.

Documento preparado por Mia Harbitz.

Mia Harbitz, especialista en desarrollo social del BID, tiene particular interés y conocimientos en el tema de la inclusión social. En sus diez años de actividad en el Banco, Harbitz se ha desempeñado en la Sede en relación con las actividades de la región centroamericana y ha pasado cinco años en la Representación del Banco en Costa Rica; anteriormente fue Representante Residente de Norwegian People's Aid en Nicaragua. Con anterioridad fue consultora en desarrollo en varios países de África oriental y el Oriente Medio, donde adquirió una amplia experiencia en los problemas del desarrollo en entornos pluriétnicos y culturas diversas.

PROYECTOS EN EJECUCIÓN Y EN PREPARACIÓN (AL 31/XII/03)

Número de Préstamo/TC	Objetivo
BELICE	
ATN/DC/8053-BL (2002) Apoyo a la Cultura Garífuna US\$150.000	Proporcionar apoyo técnico a miembros del Consejo Garífuna Nacional para planes de actividades de proyectos de generación de ingresos cultural y ambientalmente adecuados, así como una estrategia para recaudar fondos con destino a pequeños proyectos.
ATN/SU-7608-BL (2001) Apoyo a Proyectos de Ecoturismo en Toledo US\$150.000	Apoyar a la población maya y a la Asociación de Ecoturismo Maya en el desarrollo y la comercialización de pequeños hoteles y otras iniciativas.
GUATEMALA	
1398/OC-GU (2002) Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Altas	Mejorar el manejo de los recursos naturales en las cuencas hidrográficas altas en Guatemala mediante la elaboración de una estrategia de apoyo a productores rurales de pequeña escala para que puedan mejorar el manejo de los recursos naturales de un modo financiera y ambientalmente sostenible. De este modo se mejorarán las condiciones de vida de la población beneficiaria, en su mayoría indígena (71%), mediante la contribución al desarrollo económico y social local.
1450/OC-GU (2003) Censo Nacional	Fortalecimiento institucional del sistema nacional de estadística y apoyo a la ejecución del IX Censo de Población, el VI Censo de Habitación y el VI Censo Agropecuario que, a su vez, proporcionarán datos censales actualizados para el diseño y la elaboración de estrategias y programas de desarrollo social y económico. Se perfeccionará la desagregación de datos sobre género y grupos étnicos y minoritarios, que mejorará los procesos de adopción de decisiones. Para preparar el programa de préstamo, se aprobó previamente una cooperación técnica, ATN/SF-7849-GU, por valor de US\$150.000, cuyo objetivo fue promover la participación ciudadana en el censo.
ATN/NO-7774-GU (2002) Papel de la Mujer Rural en la Consolidación de la Democracia II US\$750.000	Aumentar la participación individual y colectiva de mujeres, tanto indígenas como no indígenas, en zonas rurales, para prepararlas y promoverlas a funciones de adopción de decisiones dentro de sus comunidades y municipios.
ATN/CF-8364-GU (2003) Programa Nacional de Capacitación para el Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales US\$1.762.573	Desarrollar y reforzar la capacidad institucional, principalmente en los sectores sociales, mediante la formación de administradores sociales clave que serán capaces de afrontar los desafíos planteados por un desarrollo del país equitativo, inclusivo y eficiente. La capacitación se adaptará para reflejar las necesidades y las realidades de Guatemala, haciendo hincapié en los aspectos interculturales. Una parte importante de la capacitación se impartirá fuera de la Ciudad de Guatemala en un esfuerzo por llegar a los grupos tradicionalmente excluidos. Se dictó previamente un curso piloto a fin de adaptar la capacitación a las necesidades específicas de Guatemala, a un costo de US\$76.000, financiado con recursos de la operación ATN/NS-7566-GU (2001).

Número de Préstamo/TC	Objetivo
ATN/SF-8143-GU (2002) Alivio de la Pobreza de Poblaciones Discapacitadas US\$250.000	Generar información para analizar la situación de poblaciones discapacitadas, incluidos los jóvenes, e identificar intervenciones para impulsar el desarrollo local y aliviar la condición de pobreza y exclusión social de esos grupos de población. Se realizarán las siguientes actividades: estudios de diagnóstico socioeconómico y demográfico; sensibilización de la capacidad local mediante capacitación y planificación operacional de intervenciones de desarrollo local.
HONDURAS	
ATN/SC-8013-HO (2003) Estudio Socioeconómico de Minorías Étnicas US\$138.000	Proporcionar los insumos necesarios para el diseño de un posible préstamo (véase HO-0197 <i>infra</i>) mediante estudios en profundidad de: i) la realidad y el potencial institucionales y organizativos, ii) los factores restrictivos y el potencial de actividades productivas para los grupos étnicos, iii) la realidad y el potencial de desarrollo humano, y iv) la propuesta de un sistema completo para el seguimiento y la evaluación de la operación HO-0197.
ATN/AE-7729-HO (2001) Recuperación de la Producción Básica en Comunidades Garífunas después del Huracán Mitch US\$150.000	Brindar asistencia técnica a las diez comunidades garífunas más afectadas por el Huracán Mitch para recuperar la producción básica y, al mismo tiempo, determinar su potencial productivo y la necesidad de desarrollo humano en la zona.
HO-0197 (en preparación) Reducción de la Pobreza en Comunidades Indígenas y Negras	Reducir la pobreza en comunidades indígenas y negras mediante el fortalecimiento de su capacidad organizativa, institucional y culturalmente apropiada de generación de ingresos.
1090/SF-HO (2001) Apoyo a Comunidades Indígenas y Afrodescendientes (PAPIN)	Mejorar las condiciones para inversiones en infraestructura en comunidades de indígenas y afrodescendientes, mediante la construcción de infraestructura básica con tecnología y métodos culturalmente apropiados y la promoción de la igualdad social y de género. Este proyecto también recibe apoyo con recursos de las operaciones ATN/AE 7638-HO (US\$1.000.000) y ATN/CP-7563-HO (US\$225.000), que tienen por objeto reforzar la capacidad organizativa e institucional de las mujeres indígenas en sus comunidades.
1113/SF-HO (2002) Programa de Ordenamiento Ambiental de las Islas de la Bahía II	Los objetivos específicos son: i) consolidar y reforzar el plan de manejo ambiental regional de los recursos costeros y marítimos en todo el archipiélago, ii) ampliar la cobertura y calidad de los servicios de abastecimiento de agua potable y evacuación de aguas negras y desechos sólidos, y iii) reforzar la capacidad local para planificar y manejar el desarrollo turístico y el crecimiento con especial referencia a la planificación del uso de tierra y la administración a nivel municipal, en una sociedad multicultural y pluriétnica. Se ejecutaron dos cooperaciones técnicas en preparación para este proyecto de préstamo: ATN/PD-7841-HO, Manejo de sistemas ecológicos en las Islas de la Bahía, y ATN/KB-7787-HO (US\$125.000), Fortalecimiento de la capacidad local y de los arreglos institucionales para el manejo ambiental de las Islas de la Bahía.
1112/SF-HO (2002) Modernización del Sistema de Estadística	Mejorar el proceso de adopción de decisiones gubernamentales mediante el desarrollo sostenido y la consolidación del sistema nacional de estadística, asegurando la producción oportuna y precisa de datos críticos, que brindará a Honduras los datos requeridos para el diseño y la aplicación de políticas y programas equitativos de desarrollo social y económico.

Número de Préstamo/TC	Objetivo
ATN/JO-7939-HO (2002) Apoyo a Buceadores Activos y Discapacitados en las Comunidades Miskitos de Honduras US\$350.000	Empezar estudios de diagnóstico de la situación de las comunidades costeras hondureñas en sus diferentes e interrelacionadas dimensiones. Las conclusiones y recomendaciones de intervenciones específicas proporcionarán insumos para la formulación de un plan de desarrollo local para las comunidades Miskitos en el litoral, que dependen del buceo para la pesca de langosta.
ATN/SF-7571-HO (2001) Programa Nacional de Capacitación para el Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales US\$1.650.000	Desarrollar y reforzar la capacidad institucional de Honduras, principalmente en los sectores sociales, mediante la formación de una masa crítica de administradores sociales que podrán enfrentar los desafíos planteados por un desarrollo equitativo, inclusivo y eficiente del país. Una parte sustancial de la capacitación se llevará a cabo fuera de Tegucigalpa. Para preparar el programa nacional se dictó un curso piloto, a fin de adaptar el plan de estudios para atender a las necesidades locales, financiado con recursos de la operación ATN/SF-6876-HO (US\$55.400).
ATN/NC-7644-HO (2001) Estudio Antropológico de las Comunidades Garífuna US\$140.000	Proporcionar la información necesaria sobre la situación del VIH/SIDA en comunidades garífuna como un insumo para otros proyectos (por ejemplo, la operación HO-0197 y programas de sector de la salud).
ATN/NO-8212-HO (2003) Apoyo Técnico a Iniciativas sobre Inclusión Social y Equidad de Género US\$407.819	Apoyar tanto al Gobierno como a la Representación del Banco en Honduras en sus esfuerzos por promover la inclusión social, con especial hincapié en el género y los grupos étnicos.
NICARAGUA	
ATN/SF-8144-NI (2002) Alivio de la Pobreza e Inclusión de Poblaciones Discapacitadas US\$300.000	Realizar un análisis de los problemas de las poblaciones discapacitadas en Nicaragua para identificar intervenciones destinadas a promover el desarrollo local y aliviar la condición de pobreza y exclusión social de estos grupos de población. Se realizarán las siguientes actividades: i) Diagnóstico socioeconómico, demográfico, institucional, jurídico y de políticas, así como un inventario de las iniciativas del Gobierno para promover la inclusión social, ii) sensibilización y fortalecimiento de la capacidad local, y iii) planes de inversión departamentales.
1110/SF-NI (2002) Programa de Reactivación de la Producción Rural	Aumentar, de manera sostenible, los ingresos de las familias rurales, incluidas las familias indígenas y afrodescendientes. El objetivo específico es aumentar la productividad de las actividades agrícolas mediante un enfoque integral.
NI-0180 (en preparación) Documento de Política de Medio Ambiente Censo 2005	Reforzar al Instituto Nacional de Estadística y Censo y apoyar la ejecución del Censo Nacional y del Censo de Vivienda del 2005. El programa incluye un componente para realzar la participación de grupos étnicos en todo el proceso del censo.
1084/SF-NI (2001) Programa Socioambiental y Desarrollo Forestal POSAF II	Mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de la vida de la población en las cuencas hidrográficas más importantes y reducir al mínimo el impacto de catástrofes sobre éstas mediante el uso sostenible de recursos naturales renovables, con especial consideración de las condiciones socioculturales. Incluye un componente que beneficia comunidades indígenas y afrocaribeñas en la Costa Atlántica donde se encuentra el mayor índice de pobreza.

Número de Préstamo/TC	Objetivo
ATN/SF-8181-NI (2002) Diversificación de la Agricultura en Comunidades Indígenas US\$160.000	Contribuir a la generación de ingresos y el nivel nutricional de aproximadamente 200 familias en 20 comunidades indígenas en la Región Autónoma del Norte, mediante la cría y comercialización de ovejas.
PANAMÁ	
1427/OC-PN Programa Nacional de Ordenamiento de Tierras	Brindar asistencia a microagricultores en zonas rurales de Panamá, incluso indígenas, que tienen capacidad para mejorar la producción, pero carecen de apoyo básico y recursos para realizar plenamente su potencial.
ATN/SF-7042-PN Fortalecimiento de las Políticas Nacionales para Organizaciones de Discapacitados US\$4.860	Estimular el diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil como contribución a las políticas nacionales para promover la inclusión social y económica de personas con discapacidades.
REGIONAL	
ATN/NS-8241-RS (2003) Prácticas Óptimas para la Inclusión Social y Política de Mujeres Afrodescendientes US\$90.000	Formar un consenso regional en cuanto a las metodologías apropiadas para combatir la exclusión social y política de las mujeres afrodescendientes y documentar la necesidad de la atención explícita a este grupo para lograr un crecimiento equitativo.
ATN/SF-7778-RS (2002) Diseño del Curso del INDES para Afrodescendientes US\$90.000	Este curso de cuatro semanas fue realizado en julio del 2002 con participantes afrodescendientes de toda América Latina. Las lecciones aprendidas se han incorporado en los nuevos cursos del INDES.

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 6: APOYO DEL BID AL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA

Sandra Bartels

Introducción

En el orden político institucional, la década de los 90 en Centroamérica está marcada por la firma de los históricos acuerdos de paz en Nicaragua (1988) y el proceso electoral subsiguiente, El Salvador (1992) y Guatemala (1996). La firma de estos acuerdos no sólo implicó resolver el problema del cese de las hostilidades, la definición de las áreas sometidas a los acuerdos y la construcción de consenso entre las partes, sino también el abordar la cuestión de las reivindicaciones esenciales que debían ser satisfechas para desmovilizar a los grupos armados, concretar políticas públicas para su incorporación al sistema productivo, social, político y cultural del país, y abrir los espacios sociales requeridos para su efectiva inserción en la vida nacional. La firma de los acuerdos de paz se vio acompañada por la realización de procesos electorales y la institucionalización de partidos y espacios adecuados para la controversia política que dieron inicio a los procesos de democratización en los países de la región.

Para comienzos de los 90, en todos los países se habían elegido gobiernos civiles y para mediados de los 90 ya se habían producido elecciones sin rupturas institucionales, con trasposos pacíficos de un gobierno civil a otro.

En el orden económico, las reformas que se han llevado a cabo durante la década de los 90 ayudaron a la recuperación y al crecimiento económico después de la aguda crisis de los 80 (ver Cuadro 1). Estos procesos de reforma económica plantearon un gran reto en cuanto a las formas de organización y gestión política institucional. En este contexto se ha producido la modernización de las instituciones estatales y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que buscan mayores espacios de participación.

Cuadro 1			
Centroamérica: Crecimiento Económico Promedio (%)			
	1981-90	1991-95	1996-2000
Belice	5,1	4,3	4,8
Costa Rica	2,5	5,6	5,0
El Salvador	-0,3	6,2	3,0
Guatemala	0,9	4,3	3,8
Honduras	2,5	3,6	2,9
Nicaragua	-1,2	1,5	5,1
Panamá	1,6	5,5	3,4

Fuente: Estimaciones del BID, en base a fuentes oficiales y el Banco Mundial, *World Development Indicators 2001*, Washington, D.C.

El Banco ha cumplido un papel catalítico en este proceso de transición y fortalecimiento de la democracia en los países de la región mediante el apoyo que ha dado al proceso de identificación de las necesidades de reforma y modernización, y la priorización de las mismas, a través del financiamiento de programas y proyectos, incluyendo el establecimiento de metas estratégicas y la promoción de actividades tácticas de corto plazo, como por ejemplo la construcción de consensos entre los agentes promotores del cambio.

Un ejemplo es el seminario denominado *La justicia en América Latina y el Caribe en la década de los 90, desafíos y oportunidades*, realizado en 1993 en San José de Costa Rica. Esta conferencia fue decisiva para traer a la atención de los gobiernos la importancia de los temas institucionales, en este caso la necesidad de una reforma judicial orientada al establecimiento de un sistema judicial independiente, ágil, confiable y de amplio acceso. De esa actividad no financiera derivó la demanda de una serie de proyectos de reforma y modernización del sistema judicial que el Banco ha apoyado con préstamos y asistencia técnica.

De la misma forma, una reunión regional sobre sociedad civil y participación, realizada en noviembre de 1995 en San José, ayudó a visualizar la importancia de la participación ciudadana en la identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo. Desde entonces, numerosas experiencias participativas han sido apoyadas técnica y financieramente por el Banco. Otro importante ejemplo es el *Seminario Regional sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana*, realizado en San Salvador en junio de 1998, que ayudó a incorporar el tema en la agenda de desarrollo.

Este ensayo es un primer esfuerzo de resumir algunas actividades apoyadas por el Banco Interamericano de Desarrollo que merecen mención especial por su particular apoyo a los procesos de fortalecimiento de la democracia en los países de la región centroamericana.

El trabajo se divide en ocho secciones: en la primera se analizan los marcos estratégicos, en la segunda se exploran buenas prácticas de proyectos de reforma y/o modernización del sistema judicial, en la tercera se examina un programa de seguridad ciudadana. En la cuarta se analiza un programa pionero en modernización del poder legislativo, en la quinta se estudian diversos proyectos y programas donde la participación ciudadana ha cumplido un papel fundamental, en la sexta se analizan algunas iniciativas en el área de reforma fiscal, y finalmente en la séptima y octava secciones se incluyen algunas conclusiones, donde más allá del balance de lo presentado en las secciones anteriores se hace referencia a las lecciones aprendidas, poniendo énfasis en aquellas cosas que se hicieron bien y pudieran ser replicadas, y aquellas cosas que podrían hacerse mejorar.

I. Marcos Estratégicos

A partir del inicio de los noventa, el Banco ha avanzado significativamente en la formulación de marcos conceptuales que están guiando su trabajo en el área de apoyo al fortalecimiento de la democracia de los países de la región.

La Octava Reposición de Capital dispuso que el Banco adoptara un mayor compromiso en el fortalecimiento de las formas democráticas de gobierno a través del apoyo a los procesos de reforma del Estado y de fortalecimiento de las instituciones que se inscriben dentro del marco integral de reforma económica y social.

En marzo de 1996 se aprobó el *Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*. Este marco de referencia presenta los lineamientos básicos para orientar su acción en cuatro áreas: el poder ejecutivo, el sistema judicial, los órganos legislativos y la sociedad civil.

En abril del 2002, se aprobó la *Estrategia de Desarrollo Subnacional*, la cual proporciona al Banco un marco general para apoyar a los países miembros prestatarios en su intento de promover el desarrollo socioeconómico mediante la descentralización de funciones y la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales. En la estrategia se definen los objetivos institucionales que el Banco estaría interesado en promover entre los países prestatarios comprometidos con el desarrollo subnacional. Se formulan además recomendaciones sobre métodos eficaces para alcanzarlos, y se indican los instrumentos y recursos concretos que el Banco puede movilizar con tal objeto.

En el año 2002 se formuló la *Estrategia para Promover la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco* y en el 2003 se aprobó la *Estrategia para la Modernización del Estado*.

La *Estrategia para Promover la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco* tiene como objetivo establecer los criterios y lineamientos generales, así como los ámbitos de acción, que permitan expandir, fortalecer y sistematizar la participación ciudadana en las actividades del Banco. A diferencia de las estrategias sectoriales que fijan las prioridades de la acción del Banco en un determinado sector o campo temático, ésta tiene el carácter de una estrategia corporativa pues está referida a los procedimientos de la institución para incorporar la participación ciudadana en sus actividades operacionales¹.

La *Estrategia para la Modernización del Estado* establece los criterios básicos que deben guiar las intervenciones del Banco en este terreno, define los ámbitos de acción prioritarios, e indica los instrumentos financieros y no financieros disponibles para apoyar a los países de la región a construir la capacidad institucional del Estado y del

¹ Ver documento GN-2232, octubre 2002.

conjunto de la sociedad. Esta 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.

II. Reforma de los Sistemas Judiciales

“Si lo justo es bueno, lo equitativo es aún mejor.”

Aristóteles

El tema de la reforma judicial se enmarca dentro del contexto global de los procesos de reforma y modernización del Estado que han venido adelantando los países de América Latina en los últimos 20 años. La modernización de los sistemas de justicia se plantea como un imperativo para el fortalecimiento de las democracias y como elemento esencial del desarrollo económico y social de dichos países.

Es indiscutible el papel que juega el poder judicial en el proceso de fortalecimiento y consolidación de los sistemas democráticos. El Estado de Derecho o mejor dicho un Estado sujeto al derecho, así como la existencia de un grado de seguridad jurídica mínimo son requisitos sustanciales para la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Desde una perspectiva económica, para que un mercado funcione adecuadamente necesita de un conjunto de reglas bajo las cuales operar, de un conjunto de reglas que se hagan cumplir. Esta función, el hacer cumplir las reglas, es fundamentalmente responsabilidad del sistema judicial. De este modo, el sistema judicial es el que en última instancia asigna y protege los derechos económicos y sociales de los agentes.

En este contexto, una mejora de los sistemas judiciales tendrá un impacto positivo directo en la economía de los países. Por ejemplo, menores tasas de criminalidad o trámites menos complejos para hacer exigibles los derechos aumentarán la inversión y por consiguiente la perspectiva de crecimiento a largo plazo².

Un ejemplo de las debilidades del sistema judicial y su impacto negativo en la economía está relacionado con los gravámenes que se le imponen a la eficiencia de los factores de producción por los costos de transacción asociados al desconocimiento de las normas legales, de la jurisprudencia y del deber ser, al factor tiempo que se requiere para obtener la garantía o el reconocimiento de un derecho, y al grado de impredecibilidad de los fallos judiciales. Los empresarios trasladan estos costos de transacción a los precios en los mercados domésticos e internacionales, afectando por supuesto la competitividad de su producción³.

2 Para un análisis más profundo del tema ver: Mauricio Rubio: “Normas, Justicia y Economía en Colombia”, en *La Economía Política de la Reforma Judicial*, editado por Edmundo Jarquín, Fernando Carrillo; BID 1997.

3 Para mayor información ver Néstor Humberto Martínez: “Estado de Derecho y Eficiencia Económica”, en *Economía Política de la Reforma Judicial*, editado por E. Jarquín y F. Carrillo, BID 1997.

En este contexto el Banco comenzó a apoyar los procesos de modernización de los sistemas de justicia. Desde entonces en la región centroamericana se han aprobado ocho proyectos en el sector Justicia y varias cooperaciones técnicas nacionales y regionales.

Es importante también destacar la importante misión que puede cumplir el derecho cuando se lo utiliza como instrumento de cambio social. La magnitud de la pobreza en América Latina hace patente la necesidad de un nuevo enfoque, basado quizá en las más antiguas enseñanzas de Aristóteles, cuando decía que si lo justo era bueno, lo equitativo era aún mejor.

La justicia ha sido aceptada universalmente como el derecho social básico. Es importante tener presente que el sistema legal es la última frontera donde los ciudadanos perciben si sus derechos y reclamaciones contra la violación de los mismos son efectivamente defendidos. De allí la necesidad de facilitar y favorecer no sólo un acceso teórico a la justicia, sino un acceso efectivo a la misma. La promoción de reformas de los sistemas de justicia es un factor que aumenta la confianza de los ciudadanos en el sistema legal y representa una mejora en la calidad de vida de un país.

Es importante marcar que como todo proceso complejo, la reforma judicial es un proceso de largo plazo y los resultados positivos difícilmente se recogen en la urgencia del corto plazo. Aún con los problemas derivados de la difícil medición de los resultados, hay ejemplos muy claros de nuevas tendencias positivas en lo judicial, que se deben a esta reforma. Aún así debe señalarse que no es ni mucho menos un proceso acabado, agotado o concluido. Por el contrario, es un proceso incipiente, en el que apenas se dieron los primeros pasos; y se están extrayendo las primeras lecciones.

El involucramiento del Banco en el área de reforma del poder Judicial se ha centrado fundamentalmente en cambios en el plano constitucional/legal e institucional. Entre ellas están: la informatización del proceso, la reforma procesal penal, la descentralización, reformas en la estructura del gobierno del Poder u Órgano Judicial, y distinción entre jurisdicción y administración, entre otros. En algunos procesos de modernización del sistema judicial se han incorporado mecanismos alternativos de resolución de conflictos y algunos han estado acompañados del reconocimiento de la justicia indígena.

En el siguiente cuadro, se presenta la lista de los ocho proyectos de reforma de la justicia en que el Banco ha participado y a continuación se proporcionan detalles sobre los mismos.

Cuadro 2: Préstamos Aprobados			
País	Título del Proyecto	Año de Aprobación	Monto (US\$ 000)
Costa Rica	Modernización de la Administración de Justicia 859A/OC-CR	1995	\$11,2
Costa Rica	Programa Mejoramiento Administración de Justicia II 1377/OC-CR	2001	22,4
Honduras	Modernización del Sistema de Justicia 974/SF-HO	1996	7,2
Honduras	Modernización del Sistema de Justicia II 1115/SF-HO	2002	30,0
Guatemala	Reforma del Sector Justicia 1120/OC-GU	1998	25,0
Panamá	Mejoramiento de la Administración de Justicia 1099/OC-PN	1998	18,9
El Salvador	Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia 919/OC-ES y 920/OC-ES	1996	22,2
Nicaragua	Modernización del Poder Judicial 1074/SF-NI	2001	\$12,0

A. Costa Rica: Programa de Modernización de la Administración de Justicia

En febrero de 1993, el Banco convocó en San José, Costa Rica, a un seminario denominado *La justicia en América Latina y el Caribe en la década de los 90, desafíos y oportunidades*. A raíz de este evento, Costa Rica fue el primer país en solicitar el apoyo del Banco para el diseño de una operación en el sector justicia. La preparación de este primer préstamo en un sector nuevo para el Banco implicó la conformación por parte de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica de una comisión técnica que se encargó de elaborar un plan de modernización.

Una vez elaborada la primera versión de este plan, la Corte convocó a un debate nacional sobre el tema, en el cual participaron más de cinco mil personas desde febrero hasta agosto de 1993, en talleres y foros regionales de definición de objetivos y metas para la conceptualización de un programa integral de modernización y reforma de la administración de justicia en el país. Este ejercicio participativo culminó en septiembre de 1993 con la celebración del Primer Congreso Nacional sobre la Administración de Justicia, cuyas conclusiones sirvieron de base para la elaboración de la versión final del plan, y orientaron el diseño de la operación con el Banco. El proceso de consulta incluyó todas las regiones del país, en un ejercicio de definición de prioridades en el que participaron tanto actores y operadores del sistema de administración de justicia como usuarios y ciudadanos en general.

En el año 1995, se aprobó el Programa de Modernización de la Administración de Justicia de Costa Rica que fue la primera operación de inversión del BID en el Sector Justicia en América Latina.

Costa Rica: Programa de Modernización de la Administración de Justicia Préstamo 859A/OC-CR: US\$11,2 millones

Los objetivos del programa fueron⁴:

- Consolidación de un sistema moderno de administración del Poder Judicial;
- Mejoramiento de la gestión de los despachos y el servicio público de la justicia;
- Facilitación del acceso y uso de la información; y
- Capacitación de los distintos agentes que participan en la administración de justicia.

La ejecución del programa introdujo el desafío de repensar la organización judicial en cuanto a las formas tradicionales de gestionar los procesos judiciales, así como también examinar las actividades comunes que se realizan en lo interno de los despachos judiciales, que pudieran ser susceptibles de agrupamiento y especialización, para aprovechar mejor los recursos disponibles.

En el marco del programa, se realizó un ejercicio de planificación estratégica, que sirvió de base no sólo para revitalizar la delicada misión encomendada al Poder Judicial, sino también para fijar la visión que impulsó el proceso de cambio en diversas áreas, uno de los cuales era la gestión judicial. Este ejercicio contribuyó a comprender el entorno, las fortalezas y debilidades del sistema, vislumbrar los objetivos a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo, y preparar la estrategia y los recursos humanos y financieros para poder cumplir con las metas trazadas. Además, esta planificación fue fundamental para lograr el compromiso político al más alto nivel y la sostenibilidad del programa de reformas.

Los logros más importantes de este proyecto fueron:

- Un nuevo sistema de gestión⁵ puesto en marcha como programa piloto en el II Circuito Judicial de San José, con el fin de acelerar la tramitación y resolución de

⁴ *La Evaluación de las Operaciones de Reforma Judicial*, preparado por la Oficina de Evaluación y Supervisión OVE, Octubre, 2002, dice al respecto que "... Para el logro de estos objetivos la operación incursionó en un área que hasta dicho momento el Banco no había abordado, la reorganización de la oficina judicial. Lo novedoso de esta aproximación, y su similitud con otros procesos de reforma abordados en el área de la OCDE convirtieron rápidamente a la operación en una experiencia piloto seguida muy de cerca por el Banco y la sociedad civil en general..."

⁵ La evaluación realizada de la primera etapa arroja resultados concretos de mejora en la eficiencia de la tramitación procesal, en todas las materias en el área de influencia del programa. Como ejemplo de estos resultados, el Juzgado Civil de Hacienda logró aumentar en un 55% las notificaciones mensuales entre 1998 y 2000, asimismo, el número de sentencias por juez de este Juzgado experimentó un aumento en el año 2000 del 63% respecto al año 1998; el Juzgado de Tránsito logró terminar un 80% más de casos en 1999 respecto a 1998, manteniéndose este porcentaje en el 2000; el Juzgado de Pensiones Alimentarias en el 2000 mostró un aumento de su productividad, medida por la relación sentencias por juez y por personal total, del 44% y 63%, respectivamente, con respecto a 1998, además el cambio organizativo ha permitido mejorar el tiempo que se tarda en dictar una orden de apremio, de 4 días en 1998 a 40 minutos en el 2000. La productividad del Juzgado de Familia y Violencia Doméstica, expresada por el número de asuntos salidos y de sentencias por juez, aumentó en el año 2000, un 10% y un 58% con respecto al año 1998; las sentencias dictadas por el Juzgado Contencioso Administrativo durante el año 2000 aumentaron más del 50% respecto a 1998; el Juzgado Civil logró en el año 2000 incrementar su efectividad en el dictado de sentencias en un 56% con respecto a 1998; y el Juzgado Penal indica mejoras respecto a los casos salidos por juez y personal, pero no tan dramáticas, ya que han aumentado tanto la demanda como la planilla de jueces y funcionarios. La relación entre los casos salidos e ingresados al Tribunal de Casación Penal ha venido aumentando del 29% en 1998 al 70% en 1999 y al 88% en el 2000.

los conflictos. Este nuevo sistema de gestión incluyó la especialización de los juzgados por materia, teniéndose actualmente despachos que atienden la materia de familia, pensiones alimentarias y violencia doméstica, para poner un ejemplo; o bien, implicó el agrupamiento de los despachos, que derivó tanto en despachos grandes como pequeños, donde el más grande, el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos Sumarios alcanza en la actualidad un circulante de alrededor de 30.000 asuntos. Esto también incluyó la tercerización de algunas temáticas administrativas, como por ejemplo el convenio con los bancos para el cobro de pensiones alimentarias. Este nuevo sistema de gestión implicó una inflexión sustantiva en cuanto a la operatividad y administración de los despachos judiciales.

- La implantación del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), para la gestión integrada de los procesos judiciales, con acceso a las leyes, decretos ejecutivos, reglamentos y demás normas generales, incluidas en el Sistema Nacional de Legislación Vigente de la Procuraduría General de la República, enlazado con la jurisprudencia de los tribunales del Poder Judicial. Este Sistema de información constituye una herramienta importante para los operadores jurídicos, ya que lleva el conocimiento de toda la legislación vigente en el país, la jurisprudencia de los tribunales y la doctrina jurídica.
- La implantación del Sistema de Información para la Administración Penitenciaria (SIAP) que abarcó los tres centros más grandes (50% de la población penitenciaria). El SIAP es un sistema de información para el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial, resguardado en servidores de bases de datos con altos niveles de seguridad, que conlleva el conocimiento del: i) registro de privados de libertad, ii) registro de sentencias, iii) registro de resoluciones, y iv) registro de consultas a jueces sobre la ejecución de las penas.
- Se rompió con el esquema tradicional de organización de la oficina judicial, a través de una estrategia de ambientación que permitió la incorporación del administrador del circuito y administradores por despacho, la desaparición del secretario⁶, la aparición de la figura y funciones de jueces tramitadores y decisores⁷, logrando de esta forma sustraer completamente al juez de las decisiones administrativas. La separación de los aspectos administrativos de los judiciales en la organización judicial fue bastante compleja por cuanto implicó que los administradores asumieran funciones administrativas, sustrayéndoselas de los jueces, a efecto de que éstos se concentraran en labores estrictamente

⁶ Otro cambio profundo, fue la sustitución del Secretario Judicial, por el Juez Tramitador del despacho. La idea del cambio fue otorgarle a un juez letrado la gestión procesal de los despachos, a efecto de impulsar los procesos con criterios jurídicos, evitar la delegación de funciones, y administrar el despacho con la figura del juez como ente principal para organizar la tramitación y los requerimientos de las partes.

⁷ Cada despacho cuenta con un grupo de jueces decisores y tramitadores. A los primeros les corresponde dictar las resoluciones de fondo y recibir la prueba. Los jueces decisores tienen sus oficinas en los pisos superiores del edificio para su mayor privacidad y comodidad para cumplir su labor. En algunos despachos, la función de tramitadores y decisores es de carácter rotativo, lo que ha dado buenos resultados. Además, todo el cuerpo de jueces, tanto decisores como tramitadores, es coordinado por un juez electo por sus compañeros para ese propósito.

jurisdiccionales. Antes de la puesta en marcha de este proyecto los jueces dedicaban más del 60% de su tiempo a labores meramente administrativas. Con esta reforma mejoró no sólo la tramitación de las causas sino también mejoró la calidad de los fallos, ya que si bien han aumentado el número de causas resueltas no han aumentado los recursos de apelación o revisión de sentencias de primera instancia.

En el 2001 se aprobó una segunda etapa del **Programa de Modernización de la Administración de Justicia** (préstamo 1377/OC-CR). En el primer programa se dio un énfasis a la inversión tecnológica y al desarrollo de los sistemas de información. Si bien la segunda etapa del programa no renuncia a esta línea de inversión, hasta abarcar a todos los circuitos judiciales del país, su diseño es mucho más ambicioso. Este segundo proyecto es mucho más amplio e incluye los siguientes componentes: A) Fortalecimiento institucional para la prevención del delito, que incluye: i) desarrollo de políticas y estrategias de prevención, ii) promoción del uso de mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos, y iii) mejoramiento de la relación policía-comunidad, B) Fortalecimiento de la Defensa Pública, que incluye: i) mejoramiento administrativo y funcional, y ii) mejoramiento en la gestión de casos, C) Fortalecimiento del Ministerio Público, que incluye: i) mejoramiento gerencial y de planificación estratégica, ii) mejoramiento de la gestión de las fiscalías, iii) mejoramiento a la atención de las víctimas de los delitos, y iv) fortalecimiento del recurso humano, D) Eficiencia judicial en la resolución de conflictos, que incluye: i) gestión de despachos, ii) apoyo a la reforma procesal, iii) políticas de desjudicialización, iv) formación y práctica del ejercicio de la profesión legal, y E) Mejoramiento de la capacidad de gerencia del Poder Judicial, que incluye: i) reforma a la estructura de toma de decisiones, ii) reorganización del sistema gerencial del Poder Judicial, y iii) institucionalización de políticas de género.

Cabe resaltar, sobre todo en el diseño de esta segunda etapa, la importancia que adquiere el aspecto del acceso a la justicia, imbuido de una perspectiva (que se incorpora transversalmente en todos los componentes del programa) de no-discriminación por razón de nacionalidad, etnia, género, clase social, etc., lo cual le confiere al diseño del programa un enfoque de carácter fundamentalmente social.

B. Honduras: Modernización de la Administración de Justicia

En 1996 el Banco aprobó el Programa Modernización del Sistema de Justicia (préstamo 974/SF-HO) a través del cual se apoyó a la Corte Suprema de Justicia en la preparación de reformas legales, se expandió la cobertura geográfica del Poder Judicial, y se apuntaló la definición e implantación de medidas básicas de capacitación y administración. Algunas de las reformas más radicales apoyadas por dicho programa estuvieron dirigidas a restaurar la fe de la ciudadanía en la integridad y la capacidad de los jueces y otras autoridades del poder judicial.

El logro más importante de este programa es haber creado las condiciones favorables para la aprobación del Decreto Legislativo No. 262-2000⁸ que modifica la integración de la Corte Suprema de Justicia y el procedimiento de nombramiento de los Magistrados, crea el Consejo de la Judicatura, amplía las facultades de la Sala de lo Constitucional, y garantiza la autonomía económica del Poder Judicial, aspectos intrínsecamente relacionados con la independencia del poder judicial. Otro aspecto importante del programa es haber ampliado la cobertura de los servicios judiciales a gran parte de la población, ya que se pusieron en funcionamiento casas de justicia en varias localidades que carecían de una instancia formal donde presentar sus reclamos.

Honduras: Selección de los Jueces: Un ejercicio de transparencia y participación

Uno de los factores que más inciden en la independencia del Poder Judicial es el procedimiento de nombramiento de sus máximos funcionarios, así como las garantías que tengan para conservar el cargo y no ser removidos por simple voluntad política.

El proyecto de reforma constitucional aprobado, mejoró la transparencia en la selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El dictamen de dicho anteproyecto justifica la necesidad de aprobación de la reforma ya que considera que “la despolitización sectaria, la escogencia de los mejores hombres y mujeres para el ejercicio de la judicatura, la exclusiva ocupación de los Magistrados en juzgar y ejecutar lo juzgado, la participación ciudadana en el proceso de proposición de candidatos y la viabilidad económica, con la derogatoria de aquellas disposiciones constitucionales que permiten que pasados casi diecinueve años de emitida la Constitución, el 3% del presupuesto que corresponde al Poder Judicial todavía se asigne en forma gradual”⁹.

La aprobación del Decreto 262-2000 introdujo los siguientes cambios:

- Los Magistrados siguen siendo electos por el Congreso, pero requieren del voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, lo cual reafirma la necesidad de un consenso amplio entre los legisladores y no una simple mayoría partidaria;
- La elección de los Magistrados ya no es hecha libremente por el Congreso, sino que se debe hacer entre una nómina de candidatos propuestos por una Junta Nominadora;
- Se modificó el plazo de nombramiento, elevándolo de cuatro a siete años, para que no coincida con el período presidencial y legislativo;

⁸ Para mayor información consultar el *Informe Final de Evaluación Externa del Programa de Modernización de la Administración de Justicia* (Préstamo 974/SF-HO), Banco Interamericano de Desarrollo, Tegucigalpa, Honduras, 20 de noviembre del 2000, páginas 7 a 11.

⁹ Ídem.

- Se aumentó a 15 el número de Magistrados que conforman la Corte Suprema de Justicia;
- Se estableció la Sala de lo Constitucional, con mayores facultades;
- Se creó el Consejo de la Judicatura¹⁰.

La gestión del cambio debe también agenciarse estratégicamente, mediante liderazgo, motivación, información y compromiso

La reciente reforma constitucional terminó no sólo con la dependencia política del poder judicial sino también con la dependencia financiera con respecto al Poder Ejecutivo, ya que facultó a la Corte Suprema de Justicia para elaborar el proyecto de presupuesto del Poder Judicial y enviarlo directamente al Congreso. Esto implicó una enmienda constitucional que requiere reservar anualmente tres por ciento de los ingresos fiscales para el presupuesto del poder judicial. Además de aislar a los tribunales de eventuales problemas financieros, esta medida le confirió al poder judicial una mayor estabilidad presupuestaria. Así, ha podido aumentar salarios, invertir en capacitación y nuevas instalaciones, cubrir el costo de su modernización administrativa y solventar otras reformas¹¹.

Otro mérito de este proyecto fue llevar la Justicia adonde no había justicia. Gracias a este proyecto se crearon 80 Juzgados de Paz en diferentes Municipios dentro de los 16 Departamentos del país.

El Banco en el 2002 aprobó la segunda etapa del programa Modernización del Sistema de Justicia (préstamo 1115/SF-HO). Este programa tiene como objetivo principal institucionalizar y profundizar el proceso de modernización del sector justicia que se inició con la primera etapa, y extender la reforma a otras entidades del sector como el Ministerio Público y la Policía de Investigación del Ministerio de Seguridad, entidades cuyos roles han cambiado como producto de la puesta en vigencia del nuevo Código Procesal Penal. Las mejoras en el campo de la eficiencia, rapidez y seguridad jurídica que caracterizan a esta segunda etapa son indispensables para garantizar la gobernabilidad y son un requisito indispensable para el desarrollo económico del país. Uno de los logros más importantes de la preparación de esta segunda etapa, fue la construcción de consensos alrededor de la reforma del sector justicia entre los diferentes operadores del sistema. En este sentido, las autoridades han demostrado la voluntad y el compromiso de reformar y modernizar sus estructuras judiciales, para mejorar cómo se debe administrar justicia y qué forma de organización es la más adecuada y más flexible a las necesidades de los ciudadanos.

¹⁰ Hernando Paris (Consultor): *Informe de Diagnóstico del Sector Justicia*, noviembre, 2001.

¹¹ Ídem.

C. Guatemala: Reforma del Sector Justicia

Según se señala en los Acuerdos de Paz, una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia, la obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos, y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales que propician corrupción e ineficiencia.

Entre los puntos comprometidos en los Acuerdos de Paz están: promover las reformas legales necesarias para dar prioridad a la persecución penal de los delitos que causan mayor daño social, establecer el Servicio Público de Defensa Penal que asista a quienes no pueden contratar asesoría profesional privada, así como introducir el funcionamiento multilingüe del sistema de justicia, y aplicar un eficiente plan de protección a testigos, fiscales y colaboradores de la justicia.

En este contexto el Banco, a través del préstamo Reforma del Sector Justicia (1120/OC-GU), ha apoyado el mejoramiento de la administración de justicia coordinando a las instituciones del sector, apoyando el mejoramiento de los servicios en el ámbito rural y el fortalecimiento de la capacidad gerencial y administrativa de las instituciones¹².

Este programa, auspiciado por el Banco, reconoce la multiétnicidad y pluriculturalidad de los pueblos indígenas, y garantiza el acceso a la Justicia de los mismos a través de la ampliación de la cobertura de los servicios judiciales a gran parte de la población indígena, y el uso de su lengua.

Guatemala: Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia Préstamo 1120/OC-GU: US\$25,0 millones (1998)

El objetivo de este programa fue fortalecer el Estado de Derecho mediante el apoyo a las instituciones del sector justicia, en el ámbito de cada institución así como en la coordinación entre las mismas para mejorar el acceso y la calidad de los servicios, y contempla dos componentes:

- **Subprograma A:** Acceso a la Justicia, cuyo objetivo fue mejorar el acceso a la justicia de las comunidades más afectadas por el conflicto armado y/o marginadas geográficamente.
- **Subprograma B:** Fortalecimiento Institucional, cuyo objetivo fue fortalecer la capacidad de gestión y planificación de las instituciones del sector justicia, estableciéndose mecanismos de coordinación interinstitucional para el mejoramiento de la administración de la justicia.

Este programa está todavía en ejecución pero ya hay resultados interesantes. Entre ellos:

- Se construyeron cuatro Centros de Administración de Justicia (CAJ) en áreas afectadas por el conflicto armado interno y/o marginadas geográficamente,

¹² “El proyecto presenta una visión integrada del sistema de justicia y actúa en diversos componentes con la orientación básica de aumentar el acceso a la justicia en especial en las comunidades indígenas y más castigadas por la guerra. La lectura de este documento de proyecto muestra el mayor grado de madurez del Banco en la formulación de los mismos y como en el mismo se incorporan determinadas lecciones aprendidas de operaciones anteriores”. *Evaluación de las Operaciones de Reforma Judicial*, preparado por la Oficina de Evaluación y Supervisión OVE, octubre, 2002.

integrado cada uno por un Juzgado de Primera Instancia del Organismo Judicial, una Fiscalía del Ministerio Público con una Oficina de Atención a la Víctima, una oficina del Instituto de Defensa Pública Penal, un bufete popular, un Centro de Mediación, y un servicio de coordinación interinstitucional. Esto ha facilitado la cobertura en ámbitos donde no existía y ha permitido el acceso a la justicia de 1,5 millones de habitantes que anteriormente se veían obligados a recorrer grandes distancias con alto costo económico para hacer valer sus derechos en el sistema estatal de administración de justicia.

- Se realizaron campañas de sensibilización de la población indígena, en torno a la forma estatal de administrar justicia y las diferencias con su cosmovisión y prácticas jurídicas.
- Se capacitaron a los Operadores de Justicia de los CAJ en multiculturalismo y multilingüismo, aspecto muy importante para poder atender a los Grupos Indígenas, lo que se ha traducido en la aceptación y aplicación de peritajes culturales para la despenalización de casos vinculados a la práctica religiosa indígena.
- Se ha concluido y continúa en operación el programa de ampliación de la cobertura del Instituto de Defensa Pública Penal, bajo la total responsabilidad de la institución, atendiendo 12.500 casos por año, lo que supera ampliamente los 2.200 casos/año que se estimaron inicialmente, dejando como resultado un costo promedio inferior a los US\$100 y beneficiando a los sectores con limitaciones para acceder a una defensa penal profesional. La presencia del Instituto se ha incrementado y extendido con la implementación del Proyecto de Sedes Policiales, para atender a los acusados de escasos recursos y evitar que se siga con la añeja práctica de privarlos de libertad de manera arbitraria.
- Se creó el Sistema Informático de Apoyo al Sector Justicia –SIASEJU-, que ha desarrollado los sistemas de manejo de la información y procesos en las cuatro instituciones del sector y está siendo preparado para su interconexión, que permitirá el intercambio de información entre las instituciones, el manejo de un solo expediente y la reducción de tiempos para la tramitación de los procesos penales.
- Se construyeron y están funcionando 36 Juzgados de Paz.
- Se construyeron 10 Fiscalías Distritales del Ministerio Público.
- El Sistema de Acreditación para Defensores Públicos cubre en la actualidad 2.200 casos por año.

D. Panamá: Mejoramiento de la Administración de Justicia

Desde el retorno a la democracia en 1990, los diferentes gobiernos han realizado esfuerzos para reestablecer la independencia de las instituciones judiciales, fortalecerlas y actualizar su derecho. En los primeros años se dio autonomía a la investigación judicial, y se renovó la planta de jueces, factores que sirvieron de base para seguir con la reforma del sistema de justicia. Con la aprobación en 1998 de este programa, Panamá ha emprendido una intensa labor de modernizar y transformar su sistema de justicia.

Panamá: Mejoramiento de la Administración de Justicia
Préstamo 1099/OC-PN: US\$18,9 millones (1998)

El objetivo general de este programa es mejorar la calidad de los servicios jurídicos y judiciales del país, a fin de fortalecer la vigencia efectiva del Estado de Derecho. El logro de este objetivo es de largo alcance, por lo que la operación constituye una primera etapa. El programa se divide en dos subprogramas: i) el **Subprograma A**, que consiste en apoyar al país en el mejoramiento de su sistema judicial, a fin de agilizar su tiempo de respuesta, garantizar el cumplimiento del debido proceso de ley y disminuir las barreras de acceso ciudadano, y ii) el **Subprograma B**, que persigue apoyar al país en el mejoramiento de la calidad, eficiencia y transparencia de los actos y procedimientos legales de la administración pública, a fin de mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Una de las bondades de este programa es haber logrado la convergencia de las tres instituciones principales del sistema de justicia: el Órgano (Poder) Judicial, la Procuraduría General de la Nación (encargado de la persecución de la acción penal pública, investigación de los crímenes) y la Procuraduría de la Administración (abogado del Estado). Estos dos últimos conforman el Ministerio público.

El Subprograma A gira en torno a una reingeniería organizacional de los despachos judiciales (juzgados, fiscalías, oficinas de defensoría pública, etc.) que rompe con la antigua organización gerencial a cargo de los jueces, profesionalizando la gerencia y sustrayendo a los funcionarios judiciales de toda labor administrativa, y optimizando así el uso de los recursos a través del aprovechamiento de economías de escala. Esta experiencia se está llevando a cabo en dos de los circuitos más importantes del país, en San Miguelito, ciudad de Panamá y en la Provincia de Chiriquí. El Subprograma A ha apoyado la creación de los mecanismos de planificación y control de gestión estratégica y presupuestaria, para el establecimiento explícito de metas institucionales que garanticen el mejoramiento continuo de los resultados de las instituciones judiciales en cuanto a impacto, efectividad, calidad y productividad. Ha contribuido a mejorar las labores de investigación judicial de los delitos, procurando disminuir los altos índices de impunidad de los mismos.

El gran mérito del Subprograma B ha sido fortalecer la presencia de la Procuraduría de la Administración en la institucionalidad pública a través de una serie de reformas orientadas a mejorar la capacidad técnico-legal de las instituciones públicas, a fin de prevenir actos arbitrarios de la administración pública y evitar focos de corrupción administrativa.

E. El Salvador: Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia

Los Acuerdos de Paz firmados por el gobierno y los representantes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional en 1992 sentaron las bases para el proceso de reforma del sistema judicial. En 1993, un cuerpo independiente creado como parte de los Acuerdos de Paz, la Comisión de la Verdad, emitió un informe que planteaba la necesidad de reformar el sistema de administración de justicia de manera que la justicia pueda resolver los casos producto de años de conflicto, de forma eficiente y efectiva. En este contexto en 1996 el Banco aprobó un primer préstamo para apoyar al Gobierno de El Salvador a reformar su sistema de justicia.

El Salvador: Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia
Préstamos 919/OC-ES y 920/OC-ES: US\$22,2 millones (1996)

Este programa tiene tres componentes: i) Apoyar la implementación de una serie de disposiciones legales aprobadas, concernientes con la legislación comercial y criminal, los procedimientos administrativos y las alternativas para resolver las disputas, ii) Actividades orientadas a mejorar el trato con la delincuencia juvenil y la juventud en riesgo trabajando de una manera integrada con las cinco instituciones del sector justicia (el Consejo Nacional de la Judicatura, el Ministerio de Justicia, la Oficina del Procurador General, la Oficina del Subsecretario de Justicia y el Consejo Nacional de Magistrados, así como el Instituto Salvadoreño para la Protección de Menores (ISPM), y iii) Fortalecer la planificación estratégica y la capacidad administrativa de las seis instituciones que forman parte del programa, y promover la planificación integrada y la coordinación a través del sector.

Para asistir en la implementación de las nuevas leyes, el préstamo apoya una amplia variedad de programas de capacitación sobre el contenido y la aplicación de las leyes, así como sobre habilidades específicas tales como las técnicas de la mediación. Los capacitados son jueces, el colegio de abogados, abogados de oficio, fiscales, estudiantes de leyes, y aquéllos que trabajan con delincuentes juveniles y jóvenes en riesgo. Las actividades dirigidas a lograr el segundo componente incluyen: renovación y construcción de centros de detención juvenil de modo que los jóvenes delincuentes no sean mantenidos en las prisiones de adultos, desarrollo de capacitación vocacional y programas de educación social para los jóvenes en riesgo, remodelación de los centros de capacitación técnica para presos juveniles, desarrollo de clínicas para tratar presos adictos a las drogas o al alcohol, y establecimiento de un programa de capacitación para administradores del sistema juvenil de justicia.

El tercer componente comprende asistencia técnica para el desarrollo de sistemas estadísticos y de indicadores de desempeño, mejorando la planificación financiera y los sistemas de administración de recursos humanos, para el personal ejecutivo y técnico, así como el desarrollo de sistemas de información. El programa busca mejorar la coordinación en el sector justicia en su conjunto, mediante el apoyo a un comité de planificación de todo el sector y un centro piloto de justicia integrado que reúne jueces, procuradores y fiscales bajo un solo techo para proveer una variedad de servicios.

Los resultados más significativos de la implementación de este programa son:

- La implementación del sistema de gestión de la calidad ISO-9000-2000 para los servicios de la Procuraduría General convirtiéndose en el año 2000 en la primera institución latinoamericana de servicios de justicia gubernamentales en poseer una certificación ISO9000.
- El mejoramiento del sistema de justicia de menores, ya que a través del programa se financió la rehabilitación de la infraestructura de los centros de menores de acuerdo a las normas establecidas por Naciones Unidas para los mismos. Dentro del subprograma de prevención y reinserción se otorgaron más de 3.000 becas para menores en riesgo social y menores en proceso de liberación lo que contribuyó a la prevención y disminución de la delincuencia juvenil, con la correspondiente mejora de la seguridad ciudadana.
- El apoyo a las reformas legales iniciadas por el gobierno a través de la divulgación y capacitación a operadores del sistema sobre la nueva normativa penal y procesal penal. También se impulsaron algunas iniciativas en nuevas áreas como la presentación de un Anteproyecto de Código Procesal Civil y Mercantil y se establecieron las bases para una Carrera Judicial en el Órgano Judicial.

F. Nicaragua: Modernización del Poder Judicial

Este proyecto se aprobó en el 2001 y está recién comenzando. En el diseño del mismo se puso énfasis en la independencia judicial como elemento esencial para desarrollar una estrategia sistemática de reforma judicial en Nicaragua.

Nicaragua: Modernización del Poder Judicial Préstamo 1074/SF-NI: US\$12,0 millones (2001)

Los objetivos específicos del programa son: i) ampliar el acceso a la justicia, para atender las necesidades de los grupos vulnerables tanto en Managua como en el interior el país, ii) mejorar la organización y funcionamiento de los despachos judiciales y fortalecer y racionalizar las funciones administrativas del Poder Judicial (PJ), y iii) aumentar la confianza y mejorar la calidad del servicio, a través del establecimiento y consolidación de las carreras judicial y funcionaria y de la creación de mecanismos de comunicación con los usuarios.

Las virtudes más importantes del diseño de este programa son: i) la implantación de la carrera judicial porque hace transparente el proceso de selección y promoción de los jueces y logra consolidar la independencia interna de los jueces de tal manera que el cargo de estos depende exclusivamente de su desempeño profesional y de la estructura de incentivos que la misma normativa de carrera judicial establece, y ii) la integralidad del programa, ya que todas las actividades del programa forman parte de procesos en los que permanente y simultáneamente se interrelacionan y están presentes tres dimensiones: el acceso a la justicia, la gestión y los recursos humanos.

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LOS PROYECTOS DE JUSTICIA:

Los cambios visibles y mejoras parciales en las operaciones del sector justicia financiadas por el Banco en la región durante la última década sugieren que el enfoque más integral de la reforma ha tenido éxito. Las violaciones de los derechos humanos han disminuido, los países han reducido individualmente el atraso judicial y el tiempo para resolver al menos cierto tipo de casos, se atiende a un mayor número de clientes, los jueces están más capacitados, y se ha ampliado el acceso a la justicia.

Además de los éxitos parciales de la implementación de las reformas, más de una década de experiencia con la reforma apoyada por el Banco en la región ha generado una gran cantidad de conocimientos acerca de las debilidades institucionales de los sistemas judiciales y de las distintas alternativas de fortalecimiento de las organizaciones del sistema. Si bien no siempre se sabe qué pudiera funcionar mejor en cada país, se puede al menos identificar los beneficios potenciales de introducir programas de capacitación, sistemas de carrera judicial, nuevas leyes o mecanismos administrativos y mitigar así los problemas que se pueden presentar.

G. Cooperación Técnica Regional: Acceso a la Justicia

El Banco ha realizado un trabajo importante en el proceso de aprendizaje de temas relacionados con la reforma y modernización del Poder Judicial y ha financiado estudios que apoyan el diseño de operaciones en el sector. Un ejemplo de ello es una cooperación técnica regional no reembolsable de US\$200.000 aprobada en 1998 (ATN/SF-6029-RG)

que financió un estudio sobre *Fortalecimiento de las Garantías de Acceso a la Justicia en América Latina*. Los resultados de este estudio fueron publicados en el libro llamado *Acceso a la Justicia y Equidad: Estudio en Siete Países de América Latina*¹³.

El objetivo de este estudio fue analizar experiencias exitosas de servicios públicos y privados de acceso a la justicia para los sectores tradicionalmente excluidos de la sociedad, con el fin de orientar la formulación de programas de reforma judicial que tengan como objetivo mejorar el acceso a la justicia.

A través de esta cooperación técnica se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Un análisis de los obstáculos del acceso a la justicia a través del estudio del funcionamiento del sistema de administración de justicia como garantía del Estado de Derecho;
- La identificación y el análisis de las mejores prácticas en cuanto a servicios públicos y privados que hayan extendido y mejorado el acceso a la justicia (por ejemplo servicio social de abogados, defensoría pública, bufetes populares, entre otros);
- La preparación de lineamientos de acción, basados en los estudios antes mencionados, orientados a mejorar las oportunidades de acceso equitativo a la justicia; y
- La realización de un foro regional con el propósito de analizar y validar los estudios realizados y promover la implementación de las prácticas exitosas.

En el diseño de esta operación se tuvo en cuenta tanto la necesidad de los países de evaluar cuáles son los mecanismos que promueven de una manera efectiva el acceso a la justicia, como también la identificación de las modalidades y componentes orientados a mejorar el trabajo del Banco en esta área.

Asimismo, el proyecto asignó especial importancia a la capacidad de la sociedad para solucionar sus conflictos internos. El estudio privilegió el acceso a la justicia como factor de un desarrollo más integral y sustentable en equilibrio con la paz social.

Este estudio aporta elementos útiles para el planeamiento de acciones generales y específicas en la promoción del acceso a la justicia para los sectores más desfavorecidos, y además detecta tendencias en el mundo de la reforma judicial que tienen interés e incidencia en esta materia.

¹³ *Evaluación de las Operaciones de Reforma Judicial*, preparado por la Oficina de Evaluación y Supervisión OVE, octubre, 2002.

H. Programas de Fortalecimiento de Métodos Alternos de Solución de Conflicto (MASC/ADR)¹⁴

A partir del año 1996, el Banco a través del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) financió seis Programas de Mediación y Arbitraje Comercial en Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá. Los proyectos de Métodos Alternos de Solución de Conflictos fueron una reacción frente a los problemas de los sistemas de justicia de la región. La ausencia de mecanismos confiables y efectivos para la resolución de controversias comerciales era un obstáculo para el desarrollo del sector privado y la inversión.

El objetivo principal de los MASC/ADR era crear un incentivo para aumentar la inversión y las transacciones comerciales. Además se buscaba mitigar la congestión de los tribunales de justicia, reducir costos y tiempo de demora en la resolución de conflictos, incrementar la participación de la comunidad en los procesos de resolución de conflictos, facilitar el acceso a la justicia, y suministrar a la sociedad una forma más efectiva de resolución de disputas. Estos programas han logrado fortalecer los métodos alternos de solución de conflictos y han generado un movimiento regional de apoyo, consolidación y utilización de los mismos. En general se han concentrado en cuatro actividades principales: Marco Legal, Creación y/o Fortalecimiento de Centros de Mediación y Arbitraje, Capacitación de Árbitros y de Mediadores/Conciliadores y Difusión y Ambientación.

La creación de Centros de Mediación y Arbitraje tuvo como objetivo principal instituir un espacio privado donde los particulares pudieran resolver de forma más rápida y efectiva sus controversias. La calidad de los servicios prestados por los Centros ha generado una mayor confianza del sector empresarial y constituye un buen ejemplo de colaboración entre el sector público y privado.

Una evaluación realizada por OVE sobre los proyectos del FOMIN en el área de métodos alternos de resolución de conflictos, donde se analizan los resultados obtenidos de la implementación de estos proyectos, concluye que: i) se ha logrado instalar con mucho éxito el uso de métodos alternos de resolución de conflictos para fines comerciales en casi todos los países de la región, ii) se logró modernizar y armonizar la legislación en materia de arbitraje y mediación en casi todos los países de la región, iii) se formaron recursos humanos especializados en esta materia, y se generó una red interamericana de arbitraje comercial¹⁵.

La utilización de los MASC ha tenido un fuerte impacto en la cultura jurídica de los países de la región. Estos proyectos han sido claves en la promoción del uso de los MASC en los países del Istmo. En la mayoría de los países no había experiencia de MASC para disputas comerciales. En este sentido es importante reconocer que el

¹⁴ ADR: Alternative Dispute Resolution (Métodos alternos de resolución de disputas).

¹⁵ Para más información ver *Evaluación de los proyectos del FOMIN: Métodos alternos de resolución de disputa comerciales*, preparado por OVE MIF/GN-78-2.

FOMIN no sólo aportó el financiamiento sino también una metodología definida y su “Know how” para la ejecución de los proyectos¹⁶.

III. Seguridad Ciudadana

La causa principal de la violencia urbana no es la pobreza sino la desigualdad social” (Gilberto Gil, en la toma de posesión como Ministro de Cultura de Brasil)

“Se estima que en las Américas mueren anualmente cerca de 517.465 personas de manera violenta, aproximadamente 140.000 de esas muertes son por homicidio. Si se valora el costo de oportunidad de los homicidios de la región, se estima que Latinoamérica estaría destruyendo un capital aproximado de US\$27,7 millones por año. Para muchos países, la violencia es la primera causa de muerte dentro de la población general y en casi todos es la primera causa de Años de Vida Saludables Perdidos (AVISA). Se estima que el 14% del Producto Interno Bruto de la región se pierde por la violencia. Ésta, aunada a la inseguridad, ocupa el primer lugar en la preocupación ciudadana en la casi totalidad de los países”¹⁷.

Durante la década de los noventa ha surgido una demanda pública por mayor seguridad para personas y bienes, asociada al aumento de la violencia. Esta evidencia ha llevado a los gobiernos de los países de la región a proponer respuestas para enfrentar este problema, a través de políticas públicas orientadas a la prevención del delito.

En este contexto el involucramiento del Banco en programas de seguridad y convivencia ciudadana apunta fundamentalmente al apoyo técnico a la definición de estrategias y políticas de seguridad ciudadana. El objetivo último de los proyectos de paz social y seguridad ciudadana es crear mecanismos cotidianos y permanentes que permitan lograr un cambio de actitud en los ciudadanos y en las instituciones, con el objetivo de contribuir a la reconstrucción del tejido social.

Las líneas de financiamiento en estos programas se dirigen a componentes relacionados con la planeación estratégica de políticas públicas de seguridad, reforma, construcción y desarrollo institucional. Un elemento insustituible de la estrategia del Banco en programas de seguridad ciudadana es la participación de la sociedad civil en la prevención de la violencia y la criminalidad.

El Banco, con el apoyo del Gobierno de Noruega, organizó el primer *Foro de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, que se llevó a cabo en San Salvador en junio de 1998. Este Foro fue el puntapié inicial al trabajo que el Banco está realizando en esta área. Como resultado de este evento se publicó un libro llamado *Convivencia y*

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Rodrigo Guerrero: “La Violencia Vista desde la Salud Pública: Tratar los Factores de Riesgo” en *Convivencia y Seguridad Ciudadana: Un Reto a la Gobernabilidad*. BID Universidad de Alcalá.

Seguridad: un Reto a la Gobernabilidad, que recoge los documentos presentados durante el Foro. Esta publicación representa una primera visión general del problema de la seguridad ciudadana en la región.

La experiencia emanada de los proyectos, limitada a las fases de diseño, sólo permite realizar una evaluación preliminar de la experiencia del Banco en el proceso de formulación del proyecto de Seguridad Ciudadana de Honduras.

Honduras: Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana para los Municipios del Valle de Sula

En marzo del 2003, el Banco aprobó el proyecto de Paz y Seguridad Ciudadana para los Municipios del Valle de Sula, cuyo objetivo principal es el apoyo a la gestión en materia de seguridad y convivencia por parte de la autoridad local. La característica más relevante de este proyecto está en su carácter participativo e integral.

**Honduras: Proyecto de Paz y Convivencia Ciudadana para los
Municipios del Valle de Sula
Préstamo 1123/SF-HO: US\$20,0 millones
Cooperación Técnica ATN/SF-7713-HO: US\$150.000 (2003)**

El objetivo principal del proyecto es mejorar los niveles de paz, convivencia y seguridad ciudadana en las 17 municipalidades de la Región del Valle de Sula (RVS), apoyando la reducción de los índices de inseguridad y violencia de los jóvenes de 12 a 25 años, mediante acciones integrales de prevención y fortalecimiento de las municipalidades, e instituciones de seguridad, protección de los jóvenes y promoción del desarrollo humano.

El proyecto tiene un enfoque integral y preventivo, incluye acciones de fortalecimiento de las entidades e instancias a cargo de la convivencia y seguridad ciudadana y actividades de prevención, articula las actividades y acciones desarrolladas por el sector público y la sociedad civil con el fin de mejorar la convivencia social de los grupos más vulnerables mediante programas en escuelas, espacios públicos, acciones comunitarias e institucionales. También desarrolla actividades de comunicación y sensibilización sobre el tema, con el fin de que todos sean partícipes de la solución del problema.

Este proyecto apoyará también la implantación de un sistema integrado de información que recopile y consolide la información de las fuentes primarias (Policía, Medicina Forense y Fiscalía), en apoyo a las actividades de planificación de seguridad en la Región del Valle de Sula y particularmente de las municipalidades, en el control y prevención de la violencia. Con esta actividad se busca generar información estadística y georeferenciada que permita un seguimiento más riguroso de las condiciones de violencia y delincuencia de la región, y facilite la toma de decisiones, a través de la implantación de un observatorio de la violencia en las dependencias de la MSPS.

En Honduras, el Banco está apoyando el fortalecimiento del Estado de derecho a través de acciones coordinadas entre diferente proyectos. El proyecto de Paz y Seguridad Ciudadana para los Municipios del Valle de Sula complementa otras iniciativas en el área de Reforma del Estado, en ejecución como los antes mencionados Programas de Modernización del Sistema Judicial, Etapas I y II, y los Programas de Desarrollo Municipal de San Pedro Sula y Tegucigalpa (1024/SF-HO) y Desarrollo Municipal San Pedro Sula II (1104/SF-HO). Con los proyectos de justicia, se apoyan reformas legales,

entre las que se destacan en relación con el proyecto, la elaboración y aprobación de la Ley sobre la Violencia Doméstica, el Código de la Niñez y la Adolescencia, y el Nuevo Código Procesal Penal; la revisión del Código Procesal Civil, la creación de Juzgados de Paz en la RVS, y la realización de programas de capacitación del personal judicial en la aplicación de las nuevas leyes. Adicionalmente, con el Programa de Justicia (segunda etapa), se está creando un sistema de información, el cual se está coordinando con el sistema que se implantará en la RVS con el presente Proyecto.

Otra manifestación de una visión amplia de respuesta al tema de la seguridad humana son los esfuerzos de coordinación realizados durante la preparación de este proyecto con varios otros donantes que llevan a cabo acciones en materia de seguridad ciudadana y reducción de la violencia en Honduras.

El gobierno de Honduras ha puesto la seguridad y la implantación de las reformas pendientes como altas prioridades del nuevo plan de gobierno. El Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Seguridad y el Ministerio Público están trabajando activamente en la implementación de las nuevas políticas propuestas. Debido a las relaciones existentes entre la percepción sobre el funcionamiento apropiado del sistema judicial en un estado de derecho, la seguridad y el clima propicio para las inversiones, todas las acciones orientadas a mejorar el marco legal, el procesamiento de los casos judiciales, y los niveles de seguridad permitirán crear un clima más propicio para el crecimiento económico.

Este proyecto ha sido diseñado desde una perspectiva local con amplia participación de gobiernos locales y de la ciudadanía, con el fin de generar respuestas sociales a la inseguridad, abrir canales reales de participación ciudadana para prevenir la violencia, facilitar la creación de condiciones materiales sociales y psicológicas en un ambiente de seguridad, y generar un ambiente de aprendizaje colectivo, donde la acción comunitaria es el principio básico para el logro de la paz social.

IV. Reforma y Modernización del Poder Legislativo

Dado el papel central que el Poder Legislativo tiene para la democracia representativa es imperativo que los países de la región cuenten con un Poder Legislativo fuerte. La Asamblea Legislativa es la institución que analiza y formula las leyes que guían y gobiernan la sociedad y la que fiscaliza al Poder Ejecutivo. Para poder cumplir con la variedad de funciones a su cargo, el Poder Legislativo requiere capacidad institucional y organizacional, credibilidad y legitimidad. En este sentido el Banco está dando los primeros pasos en este tema a través de un préstamo de cooperación técnica para la modernización de la Asamblea Legislativa de Panamá. Este fue el primer proyecto que el Banco aprobó en esta área con resultados muy importantes, del cual se pueden extraer varias lecciones que podrán ser aplicadas a otros proyectos similares.

Panamá: Modernización de la Asamblea Legislativa
Préstamo 923A/OC-PN: US\$2,8 millones (1996)

El objetivo del proyecto fue elevar la capacidad técnica y analítica de la Asamblea Legislativa, a fin de mejorar su efectividad legislativa y de fiscalización, así como fortalecer su capacidad de gestión y de concertación política.

Los logros más importantes de este proyecto fueron:

- Se hizo un reordenamiento del esquema de asistencia legislativa, agrupando a las 21 Comisiones Permanentes con la creación e implantación de ocho secretarías técnicas divididas por áreas de trabajo, incluyendo la conformación de un equipo técnico multidisciplinario. La aceptación del rol de la asesoría técnica por los Legisladores ha sido progresiva, puesto que implicó un cambio sustantivo en la forma como operaba la Asamblea Legislativa en el proceso de creación de las leyes. Así como la presencia de la asesoría ha permitido incorporar al debate político elementos técnicos que anteriormente no estaban siempre presentes, también implica un cambio en las dinámicas de negociación política, puesto que los informes técnicos son de acceso generalizado y pueden ser adoptados tanto por quienes favorecen la iniciativa legislativa como por quienes se oponen, lo que ha contribuido a elevar la calidad técnica y analítica de los miembros de la Asamblea Legislativa y el debate político.
- Se elaboró un Código de Ética y Honor Parlamentario.
- Se fortaleció la capacidad de control y seguimiento de la Comisión de Presupuesto al conectarse a la Asamblea Legislativa con la red de información sobre ejecución presupuestal que maneja el Gobierno Nacional (Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAFPA). Esto ha ayudado a los legisladores en sus funciones de fiscalizar la ejecución del presupuesto.
- Se desarrolló una base de datos de la Legislación vigente LEGISPAN con el fin de garantizar la seguridad jurídica y facilitar el análisis de la legislación vigente. Además se integró la Asamblea Legislativa al sistema *Global Legal International Network* (GLIN). También se creó un Centro de Digitación dotado de equipos para mantener actualizada la base de datos. El potencial del centro de digitalización va más allá del mantenimiento del LEGISPAN, pues permite su utilización en otras tareas como las transcripciones de las sesiones parlamentarias y la publicación diaria de la gaceta de leyes vía Internet, la digitalización de documentación de carácter administrativo y de personal, entre otros. Adicionalmente, el centro de digitalización está siendo considerado como una de las alternativas para ser sede regional del programa GLIN, que está apoyado por el Banco y la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos. Además del apoyo que el Centro presta a las secretarías técnicas y demás instancias de la Asamblea Legislativa, se ha suscrito un convenio de cooperación de intercambio de información digitalizada con otras instituciones públicas y privadas como la Fundación Pro Biblioteca Nacional y la Procuraduría de la Administración, entre otras.

- Se diseñó e implantó un sistema de seguimiento del trámite legislativo y su documentación con énfasis en el primer debate.
- Se diseñó e implementó un sistema de votación electrónica que permite el registro y difusión de la información de cada legislador.
- Se elaboró y aprobó un Proyecto de Ley de Carrera Legislativa, acompañado de alternativas financieras viables para su implantación. Se implantó la Carrera Legislativa en el marco de las asignaciones presupuestales vigentes para el personal, habiéndose incorporado 320 funcionarios a la carrera.

A través de este proyecto se ha mejorado la capacidad técnica y analítica de la Asamblea Legislativa, como así también su capacidad de gestión administrativa financiera. También se ha mejorado sustancialmente su capacidad fiscalizadora. Todos estos factores a su vez han fortalecido el proceso de consolidación democrática.

V. Participación Ciudadana

La participación habilita y pone en acción a las personas como actores y supervisores de su propio desarrollo, es uno de los objetivos del desarrollo y uno de los medios. Puede ayudar a crear y mantener democracias estables y buen gobierno así como promover el crecimiento económico¹⁸.

En el marco de la globalización, de múltiples crisis económicas, del incremento de la pobreza, y de la necesidad imperiosa de generar mejores condiciones de vida para una amplia población, la participación de todos los sectores de la sociedad es imperativa. En este sentido el Banco está promoviendo la participación de las organizaciones de la Sociedad Civil en los proyectos de desarrollo y diferentes actividades no financieras como por ejemplo los Grupos Consultivos. Los Grupos Consultivos son un mecanismo muy importante de diálogo y discusión a través de los cuales se busca alcanzar consenso sobre áreas prioritarias de acción entre los gobiernos, las organizaciones de la Sociedad Civil y el grupo de donantes¹⁹. Hasta la fecha el Banco ha organizado y presidido un total de 23 Grupos Consultivos para Centroamérica.

En esta sección se analizan algunas experiencias que muestran como la participación ciudadana es parte integral de los proyectos financiados por el Banco. El Programa DECOPAZ, enmarcado en el proceso de paz en Guatemala, es un proyecto muy exitoso que ha sido catalítico para el proceso de reinserción social de las comunidades afectadas durante años de conflicto. El Programa de Desarrollo Local de El Salvador muestra como la participación organizada y enfocada adecuadamente puede ser un medio y un fin para el desarrollo de las comunidades. El mapeo de las Organizaciones de la Sociedad Civil que se llevó a cabo en Honduras busca un mejor entendimiento del papel de dichas organizaciones en el país, y de su capacidad e involucramiento en programas de

¹⁸ Banco Mundial, *The World Bank Participation SourceBook*, 1996.

¹⁹ Para más información sobre este tópico, ver Capítulo 2 sobre Grupos Consultivos para Centroamérica.

desarrollo. El Programa de Desarrollo Sostenible del Darién de Panamá es un ejemplo valioso de potenciación de los interesados a través de la consulta y la participación en las etapas de diseño y ejecución del proyecto. Finalmente, las consultas con la Sociedad Civil para el Plan Puebla-Panamá evidencian la importancia que tanto para el Banco como para los países tiene la participación activa de las Organizaciones de la Sociedad Civil y las comunidades en las diferentes actividades financiadas por el Banco.

A. Guatemala: Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ)

“Igualmente importante a que llegue el agua a los grifos fue aprender a unirnos para beneficio de toda la comunidad” **Aldeano de Tuisoch DECOPAZ**

Tras prolongados conflictos político-militares a lo largo de la década de los 80, los Acuerdos de Paz significaron no sólo el inicio de un proceso de pacificación sino también el comienzo de una transición política. Esta transición implicó nuevas formas de convivencia político-social. El Banco ha jugado un papel catalítico no sólo apoyando los procesos mismos, sino también y especialmente apoyando su consolidación a través de diferentes actividades dirigidas fundamentalmente a los sectores más afectados por estos conflictos.

El conflicto armado de Guatemala, el más antiguo de Centroamérica, llegó a su fin con la firma del acuerdo definitivo de paz por parte del gobierno del presidente Álvaro Arzú y la rebelde Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el 30 de diciembre de 1996.

En Guatemala la cristalización de la paz es producto de casi una década de negociaciones durante las cuales se firmaron un conjunto de acuerdos sobre el pleno respeto y observancia de los derechos humanos, la constitución de una comisión de esclarecimiento histórico sobre los derechos humanos y los hechos de violencia acontecidos en el marco del enfrentamiento armado interno, el respeto a los derechos e identidad de los pueblos indígenas, la tenencia de la tierra y el fortalecimiento del poder civil y la subordinación del ejército en una sociedad democrática. Un aspecto muy importante de este proceso fue la creación de la Asamblea de la Sociedad Civil, que permitió que diferentes grupos de la sociedad diseñaran un mecanismo de diálogo y concertación sobre el contenido y alcance de los puntos establecidos en la agenda de negociación. Esto permitió separar a las personas de los problemas, identificar los intereses nacionales y establecer criterios objetivos para lograr compromisos que facilitaron la conclusión del proceso de negociación de los acuerdos de paz²⁰.

La pobreza, la marginación y la injusticia son los problemas que han requerido y requieren mayor atención para poder reinsertar a las comunidades más afectadas por el conflicto armado. En este contexto el Programa Comunitario para la Paz (DECOPAZ),

²⁰ Richard Aitkenhead Castillo: *La Visión del Proceso de Paz en Convivencia y Seguridad: Un Reto a la Gobernabilidad*, editado por Jorge Sapoznikow, Juana Salazar y Fernando Carrillo. Banco Interamericano de Desarrollo- Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2000.

financiado por el Banco, ha logrado establecer una institucionalidad que ha permitido iniciar el proceso de reinserción de la población guatemalteca que sufrió directamente los 35 años de guerra interna. El objetivo principal del Programa DECOPAZ fue la recapitalización física, humana y social de las áreas afectadas más severamente por el conflicto armado.

**Guatemala: Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ)
Préstamos 968/OC-GU y 984/OC-GU: US\$50,0 millones (1996)**

El Programa DECOPAZ:

- es parte integral del Plan de Gobierno para la consolidación y fortalecimiento de la sociedad democrática
- se articula con las acciones de impacto inmediato que se realizarán en el ámbito local para favorecer el proceso de paz
- se ajusta a los principios y lineamientos establecidos en los Acuerdos de Paz
- posibilita que inversiones previstas en los Acuerdos de Paz (educación, salud, vivienda, etc.) se realicen en forma más eficiente

La identificación y diseño del programa fueron producto de un amplio proceso de consulta entre el gobierno nacional, el departamental, y los comités de desplazados/refugiados/repatriados.

Base del Programa:

- El programa delega en las comunidades la pre-identificación, selección, planeación y ejecución de los proyectos considerados prioritarios en el ámbito local.
- Para lograr la delegación efectiva, el programa se basa en un arreglo institucional participativo y transparente para la asignación de recursos del gobierno a las comunidades, para lo cual da apoyo técnico a las comunidades para que identifiquen consensuadamente sus prioridades, definan las inversiones y las ejecuten, y emplea una metodología que permite trabajar sistemáticamente en forma participativa, lo que favorece el desarrollo de capacidades locales.

Entre los resultados alcanzados por el programa cabe destacar que:

- Se ha organizado efectivamente a la población beneficiaria, y se ha logrado la constitución legal de 93 Asociaciones Micro-regionales en ocho municipios. Los beneficiarios han desarrollado destrezas para realizar la selección, ejecución y gestión de proyectos de inversión, y hasta la fecha se han realizado inversiones en más de 3.150 proyectos, los cuales han permitido un incremento del acceso a los servicios de educación básica, salud primaria y saneamiento básico por parte de la población beneficiaria. Además, con recursos del programa se han otorgado créditos productivos por US\$4 millones.
- Se han iniciado procesos de mayor articulación de los planes micro-regionales de inversión de las Asociaciones, con los planes de desarrollo municipal, lo cual permitirá una integración más sólida de las Asociaciones con la sociedad y las instituciones de gobierno. Este proceso participativo ha permitido que las poblaciones más afectadas por el conflicto armado ejerzan el derecho de ciudadanía y se reintegren a la vida económica del país.

- Esta recapitalización social también ha significado mejores y mayores niveles de organización comunitaria y mayor confianza por parte de las comunidades en las instituciones del Gobierno.

B. El Salvador: Programa de Desarrollo Local

En los últimos años los gobiernos municipales están asumiendo un papel preponderante en el desarrollo económico y social de los países de la región. La crisis fiscal de los países de América Latina ha estimulado el “redescubrimiento” de los gobiernos subnacionales, reactivado los procesos de descentralización y llevado al surgimiento de una ciudadanía organizada. Es importante remarcar que la política en el ámbito local proporciona un marco vital para la competencia democrática, la participación ciudadana y para alcanzar mayores niveles de equidad. En este contexto, el BID está impulsando una serie de iniciativas a fin de que los Gobiernos Municipales se conviertan en la principal instancia de participación civil en el desarrollo local.

La participación comunitaria permite la optimización del uso de los recursos y es un instrumento muy importante de comunicación social entre los grupos que participan.

El Salvador: Programa de Desarrollo Local Préstamo 1067/OC-ES: US\$34,1 millones (1997)

El objetivo del proyecto es mejorar las condiciones de vida e incrementar las oportunidades de desarrollo de los sectores más pobres de la sociedad salvadoreña, a través de:

- la introducción de la planificación participativa en la elaboración de los presupuestos, lo que delega la responsabilidad del diseño y ejecución de los proyectos a los actores locales, y
- el desarrollo e implementación de un programa de inversiones en proyectos de infraestructura social y económica.

Entre los logros más significativos alcanzados se destaca que:

- Se fortaleció la democracia participativa al afianzarse un sentimiento de confianza y empatía entre el sector público y la ciudadanía.
- Ha tenido un impacto redistributivo entre los sectores más desfavorecidos del país.
- Ha financiado 880 proyectos en 168 municipios, creando así fuentes de trabajo para los pobladores de esos municipios, que ha beneficiado a más de 1,2 millones de personas, lo que representa aproximadamente el 33% de la población total del país.
- Ha beneficiado la participación de la mujer. Un 52% de los proyectos, contó con la participación de las mujeres en la toma de decisiones durante el ciclo de proyectos. En el 2002 la población total del El Salvador sería de 6,5 millones de

habitantes y de ese total la población femenina, 3,3 millones. El impacto económico social en el grupo familiar de la participación de la mujer en los proyectos ha sido muy importante; por ejemplo, en el municipio de Tecoluca, las mujeres han trabajado como mano de obra no calificada en todos los proyectos de caminos (adoquinado y empedrado de calles y mejoramiento urbano). Como resultado de la participación de las mujeres en estos proyectos, éstas han formado una cuadrilla que es contratada por la alcaldía para otros proyectos de mejoras de vías de comunicación o de infraestructura. En los municipios de San Pedro, Masahuat y Juayúa, la participación de las mujeres en talleres vocacionales les ha permitido encontrar alternativas laborales como negocios comerciales, tiendas o molinos para fabricar masa o microempresas de costurería. A pesar de que la participación de la mujer se ha incrementado significativamente, todavía queda mucho camino por recorrer para lograr una mayor participación de la mujer en los procesos de decisión, ya que en general su participación se suscribe a los esquemas tradicionales como mano de obra no calificada.

- A través de este programa se está logrando descentralizar por primer vez en Centroamérica la toma de decisiones sobre inversiones en infraestructura a los gobiernos locales.

El éxito del Programa de Desarrollo Local en El Salvador pone en evidencia la importancia de la participación como medio y objetivo del desarrollo. En el caso de este programa, la participación fortaleció las instituciones locales en su capacidad administrativa, autogestión, confianza, transparencia, responsabilidad, y acceso a los recursos financieros. Esto a su vez es imprescindible para lograr la sostenibilidad del programa en el mediano y largo plazo.

C. Honduras: Apoyo al Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Etapas I y II

Teniendo en cuenta la importancia y el papel cada vez más importante que cumplen las OSC, en el 2001 el Partnership ASDI²¹-BID financió a través de la cooperación técnica ATN/FW-7489-HO (US\$42.800) la realización de un Mapeo de las OSC, para dotar a las mismas y a todos sus interlocutores, de una herramienta que facilite la identificación y conocimiento del sector por parte de otros actores institucionales y de las propias OSC, y la interacción del Sector con los otros actores sociales, y de las OSC entre sí.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil hondureñas cumplen un papel muy importante en dos niveles de interés público: uno general, en el diseño y monitoreo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), y otro específico, vinculado a la participación del sector en diversos proyectos, programas e iniciativas, como beneficiario, como ejecutor, o integrando “consejos consultivos” para su seguimiento (en múltiples variantes de colaboración con gobiernos locales, con el gobierno central o con cooperantes internacionales). Además, cabe mencionar las múltiples acciones que las OSC vienen cumpliendo en el marco del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional.

²¹ Agencia Sueca para el Desarrollo y la Cooperación Internacional.

Por otra parte, un mapa de las organizaciones de la sociedad civil no es sólo y exclusivamente un directorio con datos relevantes sobre las mismas. El "mapeo" de la sociedad civil que se ha desarrollado en este trabajo no consiste exclusivamente en un inventario detallado de las organizaciones que la componen, sino más bien un "mapa físico" de las mismas, con detalles de su localización territorial, áreas de trabajo y relaciones diversas, entre otros.

Este "mapeo" ha incluido también un importante esfuerzo de caracterización y la generación del marco conceptual necesario para entender el modo de funcionamiento de todos los actores de la sociedad civil, su papel en las tareas del desarrollo, su capacidad de interactuar, sus alcances y sus límites²².

El empeño que se vuelque a la construcción de un mapa de la sociedad civil debe favorecer de manera determinante la identificación de interlocutores válidos, la construcción de instancias colectivas con adecuada representatividad, y la instalación de mecanismos apropiados de enlace entre los diferentes sujetos sociales, a efectos de lograr una coparticipación efectiva en las políticas, programas, proyectos y tareas del desarrollo nacional.

D. Panamá: Programa de Desarrollo Sostenible del Darién: Un Modelo para Potenciar las Comunidades Involucradas

En 1998 el Banco aprobó el Préstamo 1160/OC-PN por US\$70,4 millones para financiar el Programa de Desarrollo Sostenible de Darién²³ cuyo objetivo principal es contribuir al desarrollo social y productivo sostenible y al manejo de la protección de los recursos naturales. El Banco y el Gobierno de Panamá acordaron adoptar una estrategia participativa para el diseño y la ejecución del programa. Para lograr una participación efectiva se realizó una consulta comunitaria previa al diseño del programa, y se estableció un sistema institucional de participación para la ejecución que asegura la participación y la representatividad de las diferentes comunidades y organizaciones.

La metodología utilizada en la consulta incorporó el concepto para identificar los "stakeholders" (*involucrados*) comunitarios a partir de criterios culturales, clasificándolos por etnias, grupos endogámicos y grupos de parentesco, que permitieron identificar sus autoridades tradicionales e incorporarlas a la consulta, de manera tal que los compromisos adquiridos con ellos estuvieran avalados por sus normas consuetudinarias, garantizando la seriedad y el cumplimiento de lo acordado.

Como parte de la metodología se incorporó la elaboración de mapas de uso cultural de la tierra, que permitieran la calificación de sostenibilidad de las explotaciones a fin de posibilitar el diseño de ajustes a sus usos, adecuándolos a cada cultura, para garantizar de

²² Para mayor información ver *La Sociedad Civil en Honduras: Caracterización y Directorio*. ASDI-BID Honduras, enero, 2003.

²³ Para mayor información véase el Capítulo 7 sobre avances de la sostenibilidad ambiental en Centroamérica.

esta forma la adecuada interiorización y la eficiencia de las soluciones incorporadas dentro de los planes de manejo del programa.

La consulta se realizó a través de 45 talleres con las comunidades residentes en la zona. La metodología utilizada en los talleres incorporó la técnica de la reflexión/validación, en la cual se establece una dinámica de reflexión sobre problemáticas específicas, con el ánimo de que la audiencia identifique alternativas de solución, las cuales fueron confrontadas por los facilitadores a través de escenarios de sostenibilidad, para transformarlas en propuestas viables que pudieran ser presentadas como iniciativas al programa, contribuyendo así a su diseño.

El proceso de consulta fue crucial para lograr el consenso y apoyo de las comunidades afectadas y para que el gobierno interiorizara la perspectiva de los involucrados, sus necesidades, características étnico-culturales y los beneficios que surgen de su participación activa, ayudando a que las partes apoyaran un programa basado en la potenciación de las comunidades locales.

E. Plan Puebla-Panamá (PPP): Programa de Información, Consulta y Participación con la Sociedad Civil²⁴

El Plan Puebla-Panamá ha previsto como requisito indispensable para lograr su objetivo de desarrollo sostenible, incorporar procesos efectivos de Información Consulta y Participación (ICP) que fomenten el diálogo entre el Gobierno y la Sociedad Civil, y consoliden la visión compartida de desarrollo a todos los niveles en la región.

El objetivo principal del Programa de Información, Consulta y Participación, que el Banco ha puesto en marcha, es involucrar en forma continua a las Organizaciones de la Sociedad Civil y comunidades de base para que tengan un papel activo en todas las etapas del Plan Puebla-Panamá, con el fin de que puedan contribuir a la sostenibilidad de los proyectos. Ya se han realizado una serie de consultas con representantes de las OSC y representantes de pueblos indígenas en el ámbito regional en cada uno de los países del istmo.

Las reuniones organizadas en el marco del ICP han arrojado resultados favorables para la imagen del PPP. El 63% de los participantes declaró que su opinión del plan cambió a raíz de las primeras reuniones de consulta. Todos los que manifestaron que su opinión había cambiado pasaron de estar en contra del plan a estar a favor del mismo.

En general se puede decir que:

- La divulgación de información ha contribuido al mejor entendimiento y a una participación más efectiva en las actividades del PPP por parte de las poblaciones afectadas.
- Las consultas son un buen instrumento para identificar y considerar las preferencias de los grupos involucrados en las actividades del PPP y generar

²⁴ Para mayor información, véase el Capítulo 3 sobre integración regional.

- vínculos de cooperación y confianza entre representantes de los gobiernos y de la Sociedad Civil.
- La participación contribuye a que en la preparación, ejecución y evaluación de los proyectos se asegure que los beneficios lleguen realmente a los involucrados, y a fortalecer las capacidades de las comunidades, reducir costos, aumentar el sentido de propiedad de las actividades de los participantes y establecer mejores bases para la evaluación y la retroalimentación de futuras actividades.

VI. Otras Iniciativas: La Reforma Fiscal como Parte Integral de los Procesos de Reforma del Estado

Los procesos de cambio político institucional en los países de la región generaron una serie de demandas económicas, políticas y sociales que exceden la capacidad para satisfacerlas de las instituciones del Estado, del sector productivo y de las organizaciones sociales.

Para poder consolidar las democracias y satisfacer las demandas insatisfechas de la sociedad de los países centroamericanos es necesario incrementar el gasto social y la inversión. Para ello es imperativo llevar a cabo una reforma fiscal orientada a garantizar una fuente sustentable de recursos que permita, no sólo aliviar la situación de pobreza de algunos sectores de la sociedad, sino también tratar de igualar las oportunidades de estos grupos con los de la comunidad en general.

En general se puede decir que las reformas fiscales apoyadas por el Banco buscan eliminar las distorsiones y facilitar la legislación y los procesos administrativos, aumentar la recaudación, eliminar exoneraciones, simplificar los sistemas tributarios (simplificación necesaria para poder cobrar y para reducir evasión), tratándose de alcanzar mayor eficiencia y efectividad en la administración y recaudación de impuestos. En cuanto al gasto, se intenta mejorar de manera significativa la eficiencia del gasto público, para poder atender las áreas sociales, eliminar gastos excesivos y superfluos, mejorar el proceso de aprobación y ejecución presupuestal, elevar decididamente la transparencia en el manejo de los recursos públicos, e institucionalizar la práctica de rendición de cuentas a todo nivel.

Pese a los esfuerzos realizados en los países centroamericanos mucho queda por hacer para alcanzar un equilibrio fiscal sostenible. La carga tributaria promedio es muy baja en la mayoría de los países de la región, ubicándose entre el 10 y 14 % del PIB, y es muy baja si la comparamos con la carga tributaria de los países desarrollados u otros en vías de desarrollo. Particularmente los impuestos directos y de seguridad social son significativamente más bajos.

Por ejemplo en Honduras, la recaudación como proporción del PIB no superó el 16% en el 2003, medido con el PIB oficial²⁵ y en Nicaragua fue del 14,3% del producto. En

²⁵ Existen indicios de una perceptible subestimación del PIB, lo cual eleva la presión tributaria estimada. Utilizando cifras oficiales asumiendo una subestimación del PIB, la recaudación tributaria no superaría el 11%.

Guatemala la recaudación tributaria es la más baja de Centroamérica, ubicándose alrededor del 10,6% del PIB en años recientes. En Costa Rica fue del 12,8%, y en El Salvador la recaudación como proporción del PIB en el 2002 fue del 11,2%. En este contexto Belice es la excepción, siendo en el 2003 del 19,3%. Con excepción de Belice, estos niveles de recaudación son insuficientes para financiar el gasto público que se requiere para superar la pobreza e impulsar el desarrollo.

El insuficiente gasto público social por habitante²⁶ y los modestos indicadores sociales de los países centroamericanos, a excepción de Costa Rica, sumado a los graves problemas de falta de recursos agudizado durante los últimos años a causa de la desaceleración del crecimiento, no son suficientes para atender las demandas más urgentes y no hacen más que destacar la urgencia de una reforma fiscal integral en los países de la región. A pesar de los esfuerzos por destinar más recursos a los sectores sociales, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua no alcanzaron cifras significativas de gasto social por habitante: en el bienio 2000-2001, éste fue del orden de US\$100 o menos, montos inferiores a la quinta parte del promedio regional.

Otro aspecto que demanda reformas tributarias integrales en los países centroamericanos es la situación fiscal y el nivel de endeudamiento público. Los datos de los últimos años indican que los déficit fiscales ya se han hecho crónicos e insostenibles en los países centroamericanos. Un presupuesto restringido por un nivel de endeudamiento muy elevado tiene menor margen de maniobra para impulsar sectores y gastos prioritarios. Este tema es de especial importancia para la región, debido a los problemas de endeudamiento y de rigidez presupuestaria que han conllevado.

Por ejemplo los datos del 2003 sobre el déficit fiscal y la deuda de los países de la región son los siguientes: el déficit fiscal de Belice en el 2003 fue del 6,0% del PIB, su deuda externa llegó al 84,6% y la deuda interna al 4,9% del PIB; la deuda externa de Costa Rica es del 20,1% del PIB, la deuda interna es del 39,5% del PIB y el déficit fiscal fue del 2,8% del PIB. Para El Salvador la deuda externa como porcentaje del PIB fue del 30,8%, y la interna 13,6%, y el déficit fue del 2,1% del PIB. Guatemala tuvo un déficit del 1,6 % del PIB y los datos de su deuda externa e interna para el mismo año son del 19,9% y 6,7% respectivamente. Honduras tuvo un déficit del 5,4% del PIB con una deuda externa del 72,5% y una deuda interna del 3,1%, y Nicaragua un déficit del 2,3% del PIB con una deuda externa del 156% y una deuda interna del 38,4% como porcentaje del PIB. La magnitud de los desequilibrios es significativamente más elevada en Honduras y Nicaragua. Cabe destacar que Honduras y Nicaragua son parte de la *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados* (HIPC, por su sigla en inglés), la cual supone una condonación importante de la deuda externa sujeta a que los países cumplan ciertas condiciones.

²⁶ Para mayor información sobre los niveles de gasto público social ver el Capítulo 5 sobre los sectores sociales.

Guatemala es el primer país de América Latina que llega, mediante un proceso de concertación, a un Pacto Fiscal de carácter integral. Con los Acuerdos de Paz firmados en 1996 se reconoció que para alcanzar una paz duradera era necesario un desarrollo económico y social sostenido y que el Estado debía liderar este proceso. Como consecuencia, en el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* se establecieron compromisos de reforma de la gestión pública y de la política fiscal.

Dentro de las actividades financiadas por el BID orientadas a apoyar a los países de la región a crear espacios para una reforma fiscal integral, es importante mencionar que en el 2003 el Banco aprobó una cooperación técnica por US\$100.000 (ATN/SF-8571-RG) sobre **Armonización de Sistemas Tributarios en Centroamérica**. A través de esta operación se financiaron estudios tributarios en seis países (Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Belice) y se realizaron foros de discusión donde se examinó el sistema tributario de dichos países a la luz de las mejores prácticas internacionales, concluyendo con un menú de opciones para reformar los sistemas impositivos con el objetivo de modernizarlos, de mejorar su equidad y de aumentar la recaudación para financiar aumentos sustantivos en los gastos orientados a la superación de la pobreza.

Aunque los hallazgos de los estudios varían de país a país, se pueden hacer algunas generalizaciones:

- Los sistemas tributarios, los cuales son bastante parecidos en toda la región²⁷, están atrasados con respecto a las mejores prácticas internacionales. Ello hace que sean pobres recaudadores.
- Es posible recaudar bastante más (entre 2 y 3 puntos del PIB) sin aumentar alícuotas; lo que se requiere es eliminar exoneraciones sin justificación económica y, en general, ampliar las bases de los impuestos.
- La práctica de la tasa cero para el IVA (que permite a los beneficiarios acceder a créditos fiscales por el IVA pagado sobre sus insumos) es particularmente nociva para la recaudación e introduce enormes distorsiones.
- Los países abusan de las exoneraciones al impuesto a la renta de las empresas, con fines aparentemente promocionales pero que en la práctica benefician a intereses específicos.
- El impuesto a la renta no captura los ingresos al capital. Para empezar a corregir este problema, es necesario pasar de los impuestos cedulares a la renta, a un impuesto global.
- También se debería contemplar, en los casos donde la administración tributaria lo permita, reemplazar el impuesto a la renta de las personas con base geográfica, por otro con base mundial.

²⁷ La excepción es Belice, que tiene un sistema bastante sui generis, pero que recauda bien.

- Los impuestos a los bienes raíces deben fortalecerse, para que se puedan convertir en una fuente importante de ingresos municipales. Para ello es menester introducir o mejorar los catastros.
- La administración tributaria debe ser modernizada con urgencia. Las reformas de política tributaria quedarán sólo en el papel sin una mejor administración.

Estos estudios fueron seguidos de reuniones a puertas cerradas con las autoridades económicas y luego con seminarios para la sociedad civil en general. Las primeras se han efectuado en Nicaragua, Honduras, Belice y Costa Rica. Reuniones abiertas han tenido lugar en Costa Rica (en dos ocasiones), Honduras, Nicaragua y Guatemala. Asimismo, cabe mencionar que actualmente se están procesando nuevas cooperaciones técnicas para financiar investigaciones sobre posibles reformas impositivas en los países centroamericanos.

Este proyecto también ha dado frutos en reformas tributarias específicas en la región. La reforma de mayo del 2003 en Nicaragua puso en práctica algunas de las recomendaciones contenidas en el estudio preparado para el proyecto. El estudio del BID proporcionó apoyo a la reforma que se está discutiendo en la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Asimismo, los Gobiernos de Honduras y Belice han manifestado su interés en implementar las recomendaciones de los respectivos estudios de país.

El Banco ha aprobado tres proyectos de reforma fiscal que se encuentran en sus etapas iniciales de ejecución: en Panamá, **Gestión Fiscal II** (préstamo 1430/OC-PN), en Nicaragua, **Modernización del Estado y Reforma Fiscal** (préstamo 1497/SF-NI), y recientemente en Honduras; y se está preparando otro proyecto en Costa Rica (**Fortalecimiento de la Gestión Digital en el Área Fiscal**).

Panamá: Gestión Fiscal II
Préstamo 1430/OC-PN: US\$10,0 millones (2002)

El objetivo principal del programa se orienta a aumentar la capacidad de gestión y a fortalecer la administración fiscal del sector público. De forma específica, el mismo está dirigido a los siguientes objetivos: i) mejorar la capacidad de planificación del MEF, ii) fortalecer la administración financiera; iii) aumentar la eficiencia y eficacia de la recaudación tributaria, iv) mejorar la calidad de la inversión pública, v) mejorar la capacidad de gestión y fiscalización de la administración de Aduanas, y vi) fortalecer institucionalmente el sistema de catastro.

Nicaragua: Modernización del Estado y Reforma Fiscal Préstamo 1497/SF-NI: US\$25,0 millones (2003)

El objetivo principal de la operación es mejorar la situación fiscal del país:

- Con respecto a los ingresos, se busca aumentar la recaudación de tributos internos y de aduanas por medio de un marco legal más sólido, y una mejor reglamentación, un código tributario e instituciones de recaudación más eficaces, más justas y menos discrecionales. Además se espera promover exportaciones y bajar el costo de la administración tributaria.
- En relación con los egresos, por medio del establecimiento de normas para la preparación de presupuestos correctamente definidos se espera lograr el manejo eficiente y transparente de los recursos del Estado.

Además, en Nicaragua el BID y el Banco Mundial han preparado un *Informe de Evaluación sobre Gestión Financiera [Country Financial Accountability Assessment (CFAA)]* que se presentó y discutió con el gobierno de Nicaragua en agosto del 2003. El CFAA nota que la administración financiera pública ha mejorado, al establecer mayor eficiencia a través de la integración del presupuesto, contabilidad, tesorería, deuda pública, y adquisiciones, actividades muy importantes para lograr una amplia reforma financiera. Se han constituido las bases para un sistema de participación pública en el escrutinio del gasto público, aunque su implementación requerirá solucionar los obstáculos presentados por la falta de consulta popular, la dificultad en obtener información en finanzas públicas, y la falta de acceso a la información por el público. Se ha desarrollado la capacidad para manejar y proveer información detallada en deuda pública externa, pero la modernización de la administración de la deuda interna y de la recolección de datos en ‘devengados’ y una mejor coordinación entre los diferentes entes involucrados con la deuda pública, son todavía prioridades pendientes.

En este contexto el Banco está apoyando a los países de la región en la búsqueda de consensos para llevar a cabo la reforma fiscal, ya que el éxito de las reformas de las instituciones fiscales depende fundamentalmente de la voluntad política y del reconocimiento por parte de las autoridades de la necesidad de la reforma y del apoyo de la población para poderlas hacer efectivas. Además, a través de proyectos y cooperaciones técnicas, se está apoyando a los países a elevar los ingresos a través del mejoramiento de la administración tributaria y la implementación de un sistema impositivo más eficiente y progresivo, y a la racionalización del gasto público.

VII. Conclusiones

Si bien es cierto que en la última década ha habido un claro avance de las democracias en los países de la región centroamericana a través del ejercicio de elecciones libres, abiertas y competitivas, éste ha sido acompañado por un proceso lento de fortalecimiento y modernización de los poderes del Estado. Todavía existe una demanda urgente para apoyar y fortalecer los Parlamentos y los Poderes Judiciales, como así también otras instituciones del Estado para poder alcanzar tanto la seguridad jurídica como la estabilidad y previsibilidad política. La modernización de los poderes del Estado implica un proceso complementario de fortalecimiento de la Sociedad Civil. En un estado

democrático los ciudadanos tienen responsabilidades no sólo productivas y de servicio sino también de control y participación en la gestión pública. La participación es una forma de ejercer los derechos y de cumplir con los deberes de los ciudadanos, y a su vez promover la democracia.

Durante los años recientes de democracia a partir de los 90, ha habido un proceso de aprendizaje político para la sociedad de los países centroamericanos, que ha resultado en un proceso de transición democrática cualitativamente diferente de otras experiencias anteriores, ya que si bien el sistema democrático está más fortalecido y menos expuesto a un quiebre institucional, está más expuesto a una relación más crítica y conflictiva entre los ciudadanos y los que ejercen el poder político. Ejemplos claros de este proceso son las encuestas de opinión que reflejan que los gobiernos y las instituciones son escrutados ampliamente por los ciudadanos. Cada día los ciudadanos demandan más bienes políticos de sus democracias.

Los datos de opinión pública de 17 países durante los últimos ocho años del Latinobarómetro²⁸ muestran una Región que cambia muy lentamente en sus valores pero reacciona rápidamente ante acontecimientos políticos y económicos. Los datos del último informe del 2003 indican que para el 64% de las personas encuestadas en los 17 países, la democracia es el único sistema con el que un país puede llegar a ser desarrollado. Esto demuestra que la democracia se va fortaleciendo y que las posibilidades de un quiebre institucional son cada día menos probables. Pese al débil desempeño económico, el apoyo a la democracia se mantiene, puesto que la población no está dispuesta a cambiar la libertad que ha traído la democracia en la última década.

Apoyo a la Democracia	
Costa Rica	77%
Honduras	55%
Nicaragua	51%
Panamá	51%
El Salvador	45%
Guatemala	33%

²⁸ **LATINOBARÓMETRO** es una encuesta de opinión pública realizada cada año, que representa las opiniones, actitudes, comportamientos y valores de los 17 países de América Latina en los cuales se aplica. El estudio comenzó a ser aplicado de manera regular en 8 países de la región en 1995, y se extendió a 17 países a partir de 1996. La tercera y cuarta medición de 1997 y 1998 contaron con el apoyo del BID. **EL LATINOBARÓMETRO** es el primer estudio continuo que tiene la región para conocer la opinión que tienen los pueblos sobre la economía, la política, la democracia, los acuerdos internacionales, el comercio y los temas coyunturales. Está destinado a ser un instrumento a largo plazo a disposición de los actores sociales y políticos de la región. El objetivo general del **LATINOBARÓMETRO** es disponer de información cuantitativa sobre las opiniones, actitudes y comportamiento de los latinoamericanos, que ayude a la toma de decisiones de los actores sociales, políticos, tanto públicos como privados.

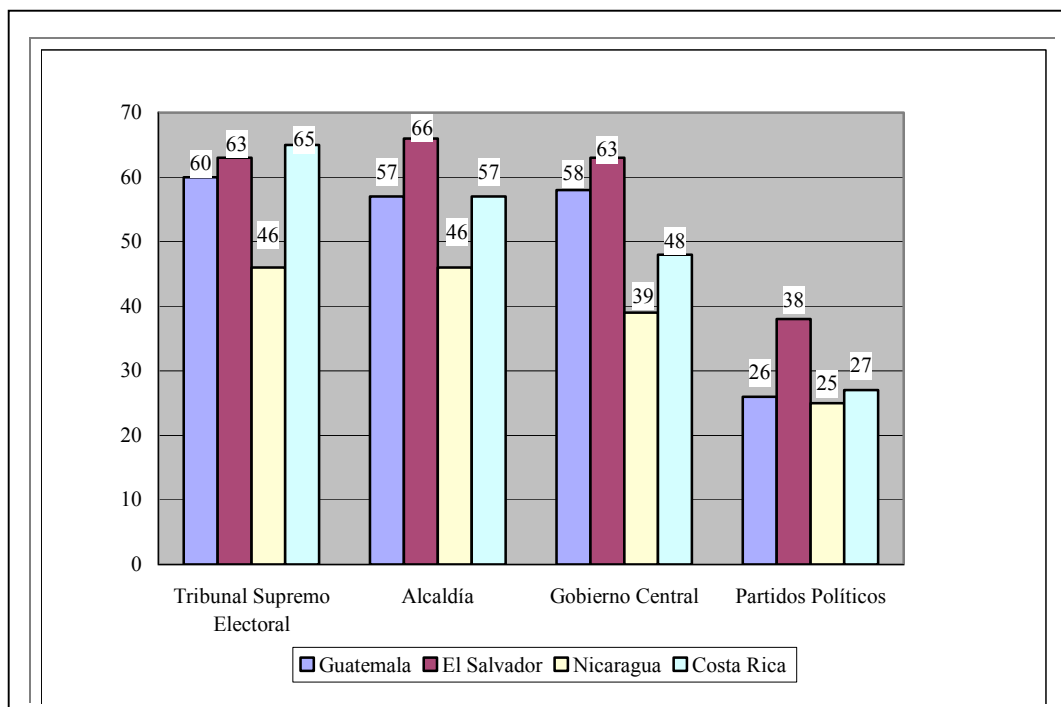
Por otro lado una década democrática ha producido una baja generalizada de la confianza en las instituciones:

	1996	2003
Iglesia	76%	62%
Televisión	50%	36%
Militares	41%	30%
Presidente	39%	31%
Compañías	36%	30%

De acuerdo con el informe del 2003 esta disminución generalizada de confianza se puede explicar por las expectativas de inclusión social no cumplidas. El 84% de los encuestados dicen que las personas con poca o ninguna educación deberían ser igualmente escuchadas por las personas con altos niveles educacionales. El informe también indica que hay una correlación negativa entre corrupción y confianza, mientras más se cree que se ha avanzado en la lucha contra la corrupción, más confianza en las instituciones se tiene.

Otro estudio de opinión pública realizado en 1999 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sobre la cultura política en Centroamérica que cubrió cuatro países (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) señala que existe una valoración positiva de los tribunales electorales y gobiernos locales, pero una desconfianza de la población de la Asamblea Legislativa y de los partidos políticos (ver Cuadro 3). La lectura de los resultados de este estudio demuestra que la confianza en los tribunales electorales es indicativa de la satisfacción de los ciudadanos con los procesos electorales que se han llevado a cabo en los países centroamericanos en la última década, ya que en los 90s las elecciones dejaron de ser un canal tradicional de exclusión política selectiva, y se convirtieron en un medio para la elección de los representantes de la ciudadanía. También se implica la aceptación expresa del mecanismo electoral como la forma idónea y legítima de acceder al poder del Estado. La aprobación de la gestión de los gobiernos locales se debe fundamentalmente a su capacidad de dar respuesta directa a las necesidades básicas de la población mejorando así la calidad de vida de la misma y su transparencia en la gestión. Por otro lado la falta de confianza en la Asamblea Legislativa y los partidos políticos refleja la falta de capacidad necesaria para llevar a cabo todas las funciones que se esperan de estas instituciones públicas, y su falta de flexibilidad para adaptarse a los cambios. Estas debilidades no favorecen la estabilidad democrática.

Cuadro 3
Centroamérica 1999: Confianza en las Instituciones



Fuente: Ricardo Córdova y Gunther Maihold: *Democracia y Ciudadanía en América Central. Perspectiva*.

Este estudio muestra la importancia de seguir apoyando la modernización y el fortalecimiento de los Poderes Legislativos, y la reforma y modernización de los partidos políticos, instituciones centrales del proceso político. La falta de credibilidad de los parlamentos erosiona las bases de la estabilidad del sistema político. La capacidad de construir consensos en los parlamentos, en muchos casos, se ve obstaculizada por la debilidad del apoyo técnico, informativo y analítico del debate y la exigua información parlamentaria. Por otro lado los partidos políticos necesitan democratizarse internamente para promover la participación de la ciudadanía, y deben fortalecer su estructura para demostrar la transparencia y responsabilidad de su financiamiento.

Una de las lecciones aprendidas más importantes en este proceso de apoyo a los países en el fortalecimiento y modernización de los poderes del Estado, es que las mayores dificultades en la implementación y éxito de los proyectos no estriban, por lo general, en los aspectos técnicos que entraña la reforma; generalmente los problemas más agudos se encuentran en cómo generar y mantener los liderazgos adecuados durante todo el proceso, y conseguir y mantener el consenso de los distintos actores involucrados en el proceso.

El tema de acceso a la justicia es una esfera natural para la acción del Banco, dada su aproximación a la reforma social y al compromiso que el Banco tiene con los eslabones más débiles de la Sociedad Civil, los pobres y los excluidos. Los proyectos del Banco deben gravitar cada vez más en esa dirección para poder acercar la ciudadanía a la justicia local y comunitaria, y promover su participación en el diseño y ejecución de estos proyectos.

Los gobiernos locales son un espacio que facilita la consolidación de la democracia dado su proximidad a la población, pero por otro lado, su débil capacidad institucional y económica condiciona su autonomía respecto del gobierno central, y resulta difícil separar su dinámica de la política nacional. En este sentido la acción del Banco ha sido y sigue siendo esencial para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales como así también para facilitar los procesos de participación ciudadana.

Es imperativo que el Banco siga apoyando los procesos de modernización de los organismos del Estado, no sólo para racionalizar su estructura y sus procesos de gestión, sino también para democratizarlos.

VIII. Lecciones Aprendidas

El Banco ha tenido y sigue teniendo un papel central apoyando a los países de la región en los procesos de apertura política, desarrollo de capacidad institucional y potenciación de la ciudadanía a fin de promover el desarrollo económico, político y social de los mismos.

Los proyectos de modernización del Sector Justicia han sido ampliamente participativos ya que los programas no deben sólo reflejar las necesidades y perspectivas de los jueces o de las personas con un rol institucional en el sistema judicial, sino deben ser un reflejo de la realidad social y económica de cada país para que puedan ejercer su autoridad efectivamente.

El Banco ha impulsado fuertemente programas o proyectos que responden a las necesidades y experiencias de los grupos de involucrados, y de esta manera se han fortalecido los procesos de organización comunitaria.

En los proyectos de Seguridad Ciudadana, el Banco ha promovido el fortalecimiento de la cooperación entre entidades multilaterales, gobiernos, fundaciones privadas, instituciones académicas y organismos no gubernamentales, a fin de movilizar recursos y evitar la duplicidad de esfuerzos en el área de prevención y seguridad.

El Banco está cumpliendo un papel central en la discusión de la necesidad de realizar reformas fiscales integrales en los países de la región a través del apoyo a los países, en la búsqueda de consenso, a través de instancias de diálogo entre diferentes sectores de la sociedad para analizar alternativas viables de reforma fiscal orientadas a crear condiciones favorables para satisfacer la cantidad y calidad de servicios públicos que las poblaciones demandan.

Se deberá apoyar proyectos que incluyan Mecanismos Alternos de Solución de Conflicto, como medio para contrarrestar la cultura litigiosa de los países, hacer más accesible y menos costosa la resolución de problemas, y aliviar el congestionamiento de los tribunales. Se deberá dar apoyo en aquellos países donde ya hubo una primera experiencia, en una segunda etapa, para consolidar los logros obtenidos y acercar a la región a las tendencias mundiales de MASC/ADR.

También sería importante hacer extensivo el uso de los mecanismos de resolución de conflictos en el marco de los acuerdos de integración regional, como por ejemplo en el mercado común centroamericano y/o en el marco de programas regionales como el PPP (en áreas como energía, telecomunicaciones, etc.)

Es necesario elaborar parámetros de calidad de la justicia para poder medir los resultados de las intervenciones.

Es importante promover la formación de una visión regional de la Reforma Judicial, con sus problemas y estrategias de solución, a fin de aumentar las posibilidades de éxito en las reformas legales y judiciales, y su relación con la lucha anticorrupción.

Es fundamental reforzar la asistencia técnica a los países para lograr consensos y mitigar las diferencias que puedan existir en el ámbito político, entre las instituciones estatales, la Sociedad Civil y el sector privado, promoviendo los diálogos nacionales.

Los gobiernos, la sociedad en general y la comunidad de donantes están cada vez más preocupados por la efectividad en términos de desarrollo. Esto ha generado un movimiento conducente a la búsqueda de nuevos enfoques para orientar la cooperación hacia resultados visibles a largo plazo. En este contexto, es necesario que el Banco ayude a los países a desarrollar capacidades de monitoreo y evaluación en el ámbito local y nacional.

Como corolario se puede concluir que el desafío democrático desde el inicio de los 90 exige de este nuevo siglo cambios político-institucionales dirigidos a la construcción de una legitimidad, y capacidades de gobierno que permitan hacer frente a los desafíos del desarrollo e integración de los países.

LISTA DE PROYECTOS MENCIONADOS EN ESTE CAPÍTULO

PAÍS	TÍTULO DEL PROYECTO	NÚMERO DE PRÉSTAMO/CT	AÑO DE APROBACIÓN
Costa Rica	Modernización de la Administración de Justicia	859A/OC-CR	1995
Costa Rica	Métodos Alternos – Solución Controversias Comerciales	ATN/MT-5397-CR	1996
Costa Rica	Mejoramiento de la Administración de Justicia II	1377/OC-CR	2001
El Salvador	Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia	919/OC-ES	1996
El Salvador	Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia	920/OC-ES	1996
El Salvador	Legislación y Métodos Alternos para Disputas Comerciales	ATN/MT-5391-ES	1996
El Salvador	Programa de Desarrollo Local	1067/OC-ES	1997
Guatemala	Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ)	968/OC-GU	1996
Guatemala	Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ)	984/SF-GU	1996
Guatemala	Reforma del Sector Justicia	1120/OC-GU	1998
Guatemala	Métodos Alternos – Solución Controversias Comerciales	ATN/MT-6210-GU	1998
Honduras	Modernización del Sistema de Justicia	974/SF-HO	1996
Honduras	Métodos Alternos – Solución Controversias Comerciales	ATN/MT-5453-HO	1996
Honduras	Desarrollo Municipal de San Pedro Sula y Tegucigalpa	1024/SF-HO	1998
Honduras	Maapeo de Organizaciones de la Sociedad Civil	ATN/FW-7489-HO	2001
Honduras	Proyecto Paz y Seguridad Ciudadana-Valle de Sula	ATN/SF-7713-HO	2001
Honduras	Modernización del Sistema de Justicia II	1115/SF-HO	2002
Honduras	Desarrollo Municipal II-San Pedro Sula	1104/SF-HO	2002
Honduras	Proyecto Paz y Seguridad Ciudadana-Valle de Sula	1123/SF-HO	2003
Nicaragua	Mecanismos Alternos – Resolución de Controversias de Propiedad	ATN/MT-6669-NI	1999
Nicaragua	Modernización del Poder Judicial	1074/SF-NI	2001
Nicaragua	Modernización del Estado y Reforma Fiscal	1497/SF-NI	2003
Panamá	Modernización de la Asamblea Legislativa	923A/OC-PN	1996
Panamá	Métodos Alternos, Solución de Controversias Comerciales	ATN/MT-5452-PN	1996
Panamá	Mejoramiento de la Administración de Justicia	1099/OC-PN	1998
Panamá	Programa de Desarrollo Sostenible del Darién	1160/OC-PN	1998
Panamá	Gestión Fiscal II	1430/OC-PN	2002
Regional	Fortalecimiento del Acceso a la Justicia	ATN/SF-6029-RG	1998
Regional	Armonización de Sistemas Tributarios en Centroamérica	ATN/SF-8571-RG	2003

CAPÍTULO 7: AVANCES DE LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Guillermo Espinoza y Pablo Pisani

I. Contexto General

A Modo de Presentación

El presente informe busca dar cuenta del apoyo del BID a la gestión ambiental de los años 90 en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Se brinda información sobre los esfuerzos para otorgarle sustentabilidad ambiental al proceso de desarrollo económico y social del istmo centroamericano. Se presenta una caracterización general tanto de la situación ambiental como de los avances significativos alcanzados en el tema desde la última década, sin perder de vista que al inicio de los años 90 la gestión ambiental y el cuidado por el medio ambiente eran de baja preocupación, que no se reconocía explícitamente su relevancia en el proceso de desarrollo, y que todos los países involucrados presentan distintos grados de avance y particularidades sobre las situaciones ambientales destacadas. Los esfuerzos eran precarios, aislados y regionalmente desarticulados, situación que ha evolucionado progresivamente hacia una mayor prioridad.

Se resumen las características del involucramiento del BID en el proceso, y se describen las lecciones aprendidas en las operaciones realizadas, así como las áreas y temas que aún requieren de un apoyo adicional. Junto con destacar las actividades apoyadas por el Banco, se informa sobre los avances realizados por la región centroamericana en materias ambientales. También, se reconocen los desafíos futuros para continuar el proceso de institucionalización de la protección ambiental en el marco del desarrollo sostenible, con participación del conjunto de agentes sociales, económicos y políticos que deben asumir la temática de manera proactiva en beneficio de las generaciones futuras. Todo ello con miras a consolidar la gestión ambiental y velar por una protección efectiva de los recursos naturales que sustentan la riqueza natural, la calidad de vida y el desarrollo económico en los siete países.

Para la elaboración del presente informe se ha recurrido a información técnica obtenida en el BID, particularmente informes de país, resúmenes de programas finalizados y en progreso, y estrategias y planes de acción sobre temas específicos. Se incluyen operaciones ya finalizadas, proyectos en marcha e iniciativas en preparación. También se han utilizado documentos de organizaciones regionales y nacionales de medio ambiente, y de otras fuentes de cooperación internacional. De igual manera, se ha realizado un proceso de consulta a expertos en temas ambientales de la Región, y a especialistas del sector ambiental en las oficinas de país y en la sede del BID en Washington D.C.

El documento presenta las principales acciones que el BID ha realizado y que tiene en curso para robustecer la gestión ambiental y la sostenibilidad del istmo centroamericano, en el marco de una amplia gama de otras cooperaciones y esfuerzos regionales tanto propios de los países como de otros organismos internacionales y de países.

Por primera vez en tres décadas, el istmo centroamericano experimentó una evolución positiva a través de los años noventa. Las perspectivas económicas de la región mejoraron sustancialmente, dado el clima de paz social imperante y las reformas democráticas en curso. De hecho, actualmente la región presenta una mejor situación económica, social y política que la existente a principios de los 90.

Han sido importantes los avances para otorgarle sostenibilidad ambiental al desarrollo económico y social de los siete países. De hecho, la década marcó el inicio de la gestión ambiental y de una preocupación cada vez mayor por el cuidado del ambiente en el conjunto de agentes sociales. Desde la notable participación de la región en la Cumbre de la Tierra en 1992 y desde la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en 1994, se ha impulsado un número relevante de iniciativas tendientes a promover el respeto y aprovechamiento de los recursos naturales de manera sostenible y con responsabilidad intergeneracional.

Al igual que en el resto de los países latinoamericanos, al inicio de los noventa quedaba en evidencia la baja capacidad institucional y de regulación que poseían los países para enfrentar de manera decisiva el cuidado del ambiente y los requerimientos que se desprendían del desarrollo sostenible. Dada la diversidad de variables políticas, económicas y sociales involucradas en la incorporación de la dimensión ambiental al quehacer de las sociedades, los resultados alcanzados en los últimos 10 a 14 años merecen un realce significativo, aunque sin duda el camino no ha estado libre de turbulencias.

Las presiones en materia ambiental en la región centroamericana son complejas: afectan a una cantidad significativa de población tanto a nivel urbano como rural, implican a múltiples sectores productivos, se relacionan con fenómenos naturales difíciles de controlar, conllevan decisiones políticas fuertes, demandan recursos y soluciones realistas y graduales, requieren de nuevas capacidades públicas y privadas, y necesitan de creatividad para responder a los desafíos del desarrollo sostenible.

El istmo centroamericano aún presenta enormes dificultades derivadas de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, las que inciden de forma directa sobre la sostenibilidad ambiental y la protección de los recursos naturales. En 1999, la región aún contaba con 22 millones de pobres, que representan al 60% de sus habitantes (de ellos, 15 millones viven en condiciones de extrema pobreza)¹. El desempleo afectaba al 10% de la población económicamente activa, casi la tercera parte de los centroamericanos de 15 años o más eran analfabetos, y la cuarta parte de los niños padecían de desnutrición crónica. Además, cerca de nueve millones de personas no disponían de agua potable y el 31% de la población no tenía acceso a servicios de salud.

Las prioridades han estado marcadas por una preocupación constante hacia los aspectos sociales relevantes para la calidad de vida, el combate contra la pobreza, la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de la gobernabilidad en los países. En ese marco se ha reconocido a la protección y calidad del ambiente como una prioridad que empieza a ser parte de las crecientes demandas de la población, particularmente porque se interrelaciona directamente con las otras variables de relevancia para el desarrollo. Esta situación ha implicado un desafío adicional para la región, en términos de abordar las demandas de un desarrollo sostenible que aporte soluciones viables frente a las presiones que deben ser enfrentadas, ya que este enfoque también debe asegurar la riqueza cultural y étnica que sobresale en el istmo centroamericano.

¹ CCAD y Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas. *Estrategia Forestal Centroamericana: Cuarto Borrador de Consulta*. Mayo 2002.

En los años 90, Centroamérica también reconoce la necesidad de llevar adelante esfuerzos de integración regional para sentar las bases de la sostenibilidad ambiental, dado que los atributos naturales trascienden en muchos casos fronteras geopolíticas entre países, especialmente dada su mega-biodiversidad y la riqueza cultural y étnica que la caracteriza. Asimismo, con los niveles de crecimiento económico y poblacionales alcanzados desde 1990, resulta claro que gran parte de las actividades productivas en cada país utilizan y comprometen recursos que eventualmente tienen un impacto regional, afectando temas tales como la calidad y cantidad del agua en las cuencas hidrográficas transfronterizas, la biodiversidad marina y terrestre en corredores geográficos naturales, la productividad de los suelos, la pesca marítima, y el clima, entre otros.

De esta manera, en los años noventa se inició un esfuerzo significativo por introducir la variable ambiental en el quehacer económico y social en los países, con: i) la promulgación de leyes marco que sientan las bases para el desarrollo sostenible e imponen un conjunto de condiciones e instrumentos de gestión ambiental, ii) la creación de instituciones regionales, nacionales y sectoriales preocupadas por el medio ambiente y el fortalecimiento de sus capacidades, iii) la formulación de estrategias y planes de acción regionales y nacionales para proteger las variables ambientales significativas, incluyendo el cumplimiento de convenios internacionales y regionales sobre biodiversidad, áreas protegidas, bosques, etc, y iv) el desarrollo de acciones específicas tendientes a conservar los recursos naturales en zonas frágiles y establecer condiciones para generar oportunidades de desarrollo sostenible en áreas de extrema pobreza.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido parte integral de este proceso de fortalecimiento de la gestión ambiental, tanto en el sector público como privado, y de la ejecución de iniciativas tendientes a otorgarle mayor sostenibilidad al desarrollo de la región. El Banco ha dado un especial énfasis en apoyar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en promover la participación ciudadana, en incorporar a la mujer al desarrollo, en superar la pobreza, en proteger el valor cultural de las comunidades y últimamente, en generar espacios regionales para promover el desarrollo sostenible.

II. Principales Presiones y Estado del Ambiente en el Istmo

Las Presiones y la Situación Ambiental

En el análisis de la situación ambiental de la región debe tenerse presente su vínculo tanto con la evolución de la realidad socio-económica y política del istmo centroamericano como con su importancia para el desarrollo y la calidad de vida de la población, a nivel local, nacional y regional. Por un lado, se debe reconocer que éste es un territorio en pleno despegue económico y de consolidación de la democracia, marcado por situaciones de pobreza, por un acelerado proceso de urbanización, por bajos niveles de escolaridad, y por aspectos sociales prioritarios no resueltos en su totalidad. Por otro lado, también debe señalarse que los países han realizado acciones notables en materia de conservación de recursos naturales y cuidado del medio ambiente, particularmente en el impulso de esfuerzos para dar reconocimiento social a elementos de competitividad económica, representados por los recursos naturales y escénicos que le dan valor agregado a sectores tales como turismo, forestal y pesquero, y que generan bienes y servicios ambientales para el desarrollo económico.

La despreocupación histórica por los temas ambientales y la complejidad de los procesos sociales involucrados, requieren de una mirada más reflexiva y detallada para explicar el estado actual del medio ambiente. El sinnúmero de esfuerzos realizados en esta materia ha permitido sentar las bases institucionales para una mejor gestión de la situación ambiental, pero es necesario reconocer que estos procesos no son lineales y que su consolidación sobrepasa un período de tiempo determinado, como el considerado en este informe.

En este mismo sentido, la problemática subyacente al tema ambiental en estos países aún requiere de esfuerzos significativos para resolver exitosamente aspectos que restringen las capacidades y resultados disponibles. Entre ellos se encuentran: (i) la consolidación de una institucionalidad ambiental a nivel nacional, provincial y local, (ii) la plena aplicación de cuerpos normativos que dan forma a la gestión ambiental y que regulan una cantidad significativa de variables ambientales y actividades económicas, (iii) la presencia de subsidios que atentan contra la calidad ambiental en los países, (iv) las limitaciones en la prioridad política para enfrentar decisivamente el tema, y (v) las presiones demográficas que se ejercen cotidianamente sobre el entorno.

A. Diversidad Natural

Como “puente” entre océanos y “embudo” para el flujo de especies entre América del Norte y del Sur, el istmo centroamericano se caracteriza por su gran biodiversidad, con una extraordinaria concentración de formas de vida y un alto grado de endemismo (**Cuadro 1**). Se distinguen zonas tales como los Altos Cuchumatanes en Guatemala, la Sierra de las Minas en Guatemala, las Montañas Maya de Belice, la Cordillera de Talamanca entre Costa Rica y Panamá, y las serranías del Darién en Panamá.

El istmo centroamericano posee un gran biodiversidad e importantes reductos de bosque tropical húmedo, con una extraordinaria concentración de formas de vida y un alto endemismo, los cuales son claves para el desarrollo de los países, especialmente de las comunidades rurales.

Asimismo, se estima que la región posee el 7% de la biodiversidad a nivel mundial, aunque sólo representa el 1% del territorio del planeta (**Cuadro 2**)².

En 1997 se calculaba que de las 24 eco-regiones identificadas por Dinerstein (1995) en Mesoamérica, 11 se encontraban en estado crítico y otras 11 estaban amenazadas de desaparecer, debido a la conversión de tierras forestales a otros usos, la deforestación, la utilización no

² Idem nota 1.

sostenible del bosque para la producción de madera, la degradación y fragmentación de ecosistemas boscosos, y los incendios forestales³.

Cuadro 1 Diversidad Conocida de Especies en Plantas y Vertebrados (excepto peces marinos) en Centroamérica								
	Centroamérica	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Plantas	20.000	3.409	10.000	3.360	8.000	7.524	7.000	9.915
Anfibios	s/i	42	178	33	112	111	62	170
Aves	1.174	571	864	524	669	715	676	929
Mamíferos	273	163	236	129	250	228	251	232
Reptiles	s/i	121	228	100	231	210	172	228
Peces de Agua Dulce	s/i	116	135	40	220	88	157	146

Fuente: ANAM, 1999; CCAD, 1998; CONABIO, 2000; CONAP, 1999; MARENA, 1999; MARN, 2000; Miller, Chang y Johnson, 2001; Ministry of Natural Resources and the Environment of Belize, 1998; Obando, 2002; PNUMA, 2001, y SERNA, 2001.

Otro ejemplo que señala la importancia de los recursos naturales para los países de la región centroamericana, se ilustra en el hecho que éstos poseen el 8% de la superficie de los manglares del planeta. A lo largo de sus 14.696 km de costas se encuentran 1.600 km de arrecifes, entre los cuales se localiza la segunda barrera arrecifal más grande del planeta frente a las costas de Yucatán y el Golfo de Honduras⁴. Estas costas albergan casi el 22% de la población de la región, producen anualmente al menos US\$750 millones por concepto de actividades pesqueras, dan trabajo directo a más de 200.000 personas, y son habitadas por al menos 250.000 indígenas que dependen directamente de sus recursos.

Cuadro 2 Ejemplos de Densidad de Especies en Centroamérica con Respecto a Varios Países Considerados Megadiversos, para Grupos Seleccionados (número de especies/1.000 km²)						
	Extensión (km ²)	Plantas	Anfibios	Aves	Mamíferos	Reptiles
Centroamérica	511.217	39,12	s/i	2,97	0,53	s/i
Australia	7.686.849	3,25	0,03	0,11	0,03	0,08
Brasil	8.511.965	6,46	0,06	0,20	0,05	0,05
Colombia	1.141.748	39,41	0,51	1,54	0,40	0,42
Indonesia	1.919.270	10,40	0,14	0,80	0,27	0,28
México	1.953.162	13,20	0,14	0,50	0,22	0,36

Fuente: CONABIO, 2000; Obando, 2002, y PNUMA, 2001.

³ Hernández, G. (ed.). *Biodiversidad en Mesoamérica. Informe 2002. Informe Regional sobre el Cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Fundación Darwin del Reino Unido, UICN y CCAD. 2002.

⁴ Rodríguez, J.J. y N. Windevoxhel. *Análisis Regional de la Situación de la Zona Marina Costera Centroamericana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre 1998.

La diversidad natural es fundamental para la región, ya que los distintos ecosistemas albergan una cantidad relevante de población y, al mismo tiempo, significan un potencial extraordinario para el desarrollo de las economías locales. Su conservación y uso racional son claves y son factores gravitantes que pueden constituirse en elementos de competitividad para los países.

B. Bosques Tropicales Húmedos

El istmo centroamericano está dotado de valiosos recursos naturales que son fuente principal de producción e ingresos. Los bosques tropicales húmedos de la región tienen una importancia socio-económica crítica, pues suministran insumos a la industria maderera, tanto para el consumo doméstico como para la exportación y generación de divisas extranjeras. También proporcionan bienes tradicionales como alimento, energía, productos forestales no maderables, medicinas, bienes y servicios ambientales para poblaciones urbanas, y corredores regionales de comercio.

La pérdida de los bosques naturales y los efectos negativos de la actividad humana sobre ecosistemas frágiles fueron aspectos principales de la agenda ambiental de los 90 en la región centroamericana.

La región posee una importante cobertura forestal de aproximadamente 18,1 millones de hectáreas, representando un 35% del total de la superficie⁵. Sin embargo, se estimaba que a mediados de los 90 la región contaba con una tasa anual de deforestación del orden de 388.000 hectáreas.

Cuadro 3 Cambios en la Cobertura Forestal en Centroamérica entre 1990-2000			
País	Área Forestal Total 2000 (miles de ha)	Cambios en Cobertura Forestal 1990-2000	
		Miles de ha./Año	Porcentaje / Año
Belice	1.348	-36	-2,3
Costa Rica	1.968	-16	-0,8
El Salvador	121	-7	-4,6
Guatemala	2.850	-54	-1,7
Honduras	5.383	-59	-1,0
Nicaragua	3.278	-117	-3,0
Panamá	2.876	-52	-1,6

Fuente: WRI, 2001

Entre 1990 y 1995 se perdieron más de dos millones de hectáreas de bosques en la región, debido a causas diversas. Algunas de ellas están relacionadas con:

- **La conversión de tierras forestales a otros usos, por expansiones agrícolas, ganaderas y urbanas.** En forma general, ha habido un aumento en la superficie de tierra agrícola, producto de la conversión de bosques en áreas de cultivos y pastizales, así como un

A nivel de países, la década de los noventa revela distintos procesos en curso sobre la frontera agrícola, los que hacen detectar profundas diferencias en la disponibilidad de bosques: véase El Salvador y Honduras. Mientras el primero perdió 7.000 ha/año, lo que representaba el 4,6% de los bosques existentes en el país, en Honduras desaparecieron 59.000 ha /año durante el mismo período, con una tasa anual del 1% de su cobertura forestal (**Cuadro 3**).

⁵ CCAD y Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas. *Estrategia Forestal Centroamericana: Cuarto Borrador de Consulta*. Mayo, 2002.

incremento de zonas irrigadas. Aún activa en los 90 en países como Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, la frontera agrícola ya se agotó hace décadas en El Salvador y Costa Rica, lo cual contribuyó significativamente a la conversión masiva de bosques en pastizales durante el pasado, especialmente en los años sesenta y setenta.

La conformación de sociedades rurales asentadas en las laderas del istmo centroamericano ha configurado también situaciones inherentes de pérdida de los bosques naturales. No se puede subestimar la importancia de las tierras de laderas en las economías de subsistencia de la región: más del 80% de las tierras bajo cultivo de granos básicos se ubican en ellas. Además, se estima que 3/4 partes del área total de cultivos anuales y 2/3 partes del área total de cultivos permanentes se producen en estas zonas⁶.

La deforestación y uso no sostenible del bosque han significado una mayor vulnerabilidad para la biodiversidad de la región.

- **El uso no sostenible del bosque para el consumo de leña.** Una causa importante de deforestación en la región es el uso de los bosques para fines energéticos, particularmente para cocina. Si bien una cantidad relevante de leña proviene de terrenos agrícolas, cercas vivas y bosques secundarios, los volúmenes de extracción para fines energéticos son altos. Por ejemplo, en 1996 el 92% de la producción total de madera fue empleada para leña y el 8% restante para usos industriales.
- **La degradación del ecosistema boscoso y su fragmentación, y los incendios forestales.** Entre 1997-1998, los incendios forestales destruyeron más de 1,5 millones de hectáreas de bosques. De éstos, un millón de hectáreas eran terrenos agropecuarios equivalentes a un 5% del territorio de la región, con pérdidas económicas valoradas en US\$14 millones al año 1998⁷.
- **Las plagas fitosanitarias del bosque.** Esta situación, que presenta cierto grado de preocupación por su aumento en los últimos años, asociada principalmente a problemas de manejo, ha aumentado el riesgo de incendios forestales.

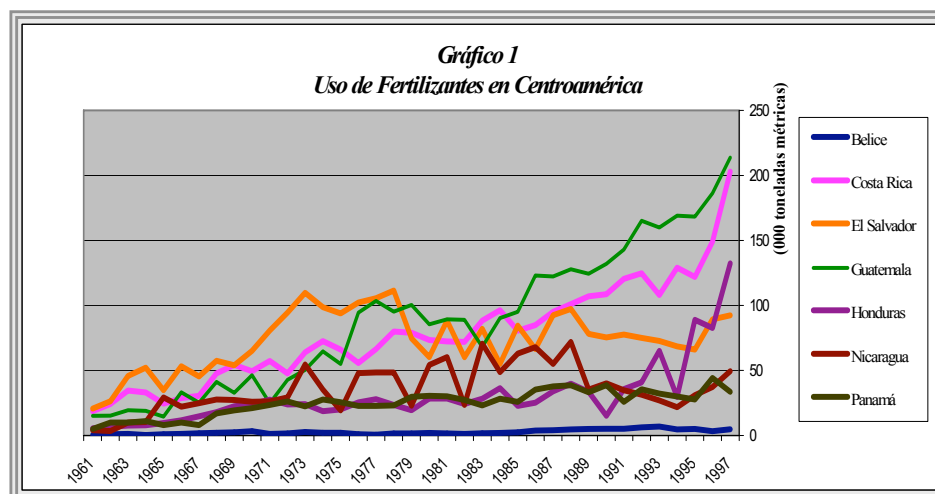
C. Recurso Suelo

El deterioro del suelo, derivado principalmente de prácticas de uso que erosionan laderas y generan problemas de conservación de cuencas, es un problema histórico que se ha mantenido en años recientes. La intensificación en el uso de la tierra y el notable aumento en tierras irrigadas ha exacerbado muchos de los procesos de degradación. En los últimos treinta años, el área de suelos cultivables permanentes y de tierra cosechada aumentó notablemente, lo cual aporta diversos problemas vinculados a su conservación.

Uno de los efectos negativos sobre la calidad de los suelos se debe a que la región tiene el mayor uso de plaguicidas per cápita del mundo, y que debido a la intensificación agrícola y la falta de capacitación técnica, esta utilización va en aumento.

⁶ Idem nota 3.

⁷ Pratt, L. y P.O. Girot. *Perfil Ejecutivo para el Diálogo Regional de Medio Ambiente: Subregión Mesoamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002.



La contaminación química de los suelos tiene cada vez mayor importancia en la región, dada la intensificación de la agricultura y el uso de plaguicidas en los últimos 30 años (**Gráfico 1**). Centroamérica es la región con el mayor uso de plaguicidas per cápita del mundo (cerca de 2 kg/persona/año), y esta

utilización va en aumento⁸. Por ello, el impacto de la contaminación agroquímica en el suelo y en el agua y, por ende, en la salud humana, es una preocupación creciente, donde se destacan a nivel regional los casos de Costa Rica y Guatemala.

Por otra parte, en Mesoamérica (incluyendo a México), la erosión del suelo afecta a 74% de la tierra cultivada, a un 11% de los pastos permanentes y a un 38% de las áreas forestales⁹. En esta zona se estima que la erosión afecta a 52 millones de hectáreas. Este fenómeno es de amplia distribución en la región y se asocia al empobrecimiento progresivo de la capacidad de los suelos como fuente de recursos y de desarrollo de las comunidades.

D. Recursos Hídricos

Los recursos de agua dulce de la región parecen ser abundantes pero su distribución geográfica muestra altas disparidades en su disponibilidad para la población, presentándose zonas con déficit hídricos crecientes. Si bien países como Belice (66.470 m³), Panamá (51.616 m³) y Nicaragua (37.484 m³) disponen a nivel global de altos volúmenes de agua dulce per cápita, existen hondas diferencias en relación con otras naciones que poseen una disponibilidad mucho menor del recurso, tal como El Salvador (2.820 m³)^{10 11}. Esta situación atenta directamente en contra de la calidad y acceso a las fuentes de agua, lo cual incide en algunos países en los costos de infraestructura hídrica y sanitaria, por lo que existe una falta de infraestructura para satisfacer adecuadamente esta condición.

El deterioro de los recursos hídricos se debe en parte a que la mayoría de la población en Centroamérica vive en la vertiente Pacífica, aún cuando es en el Caribe donde se encuentra la mayor riqueza hídrica.

⁸ Cabezas, J.R. *Informe Intermedio: Identificación de Proyectos en el Marco del Plan Puebla-Panamá. Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable*. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo, 2002.

⁹ Naciones Unidas. *GEO: Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe*. 2002.

¹⁰ Se considera que países que disponen de menos de 5,000 m³ de agua disponible per cápita enfrentan situaciones de "stress" en cuanto al suministro de recursos hídricos para uso humano.

¹¹ Ídem nota 7.

Debido a su clima sub-tropical cálido, el istmo centroamericano dispone de una riqueza hídrica superior a la de muchos países en desarrollo. Los niveles de precipitación promedio anual son relativamente altos, llegando en algunas partes hasta los 7.500 mm/año. Aparentemente, no se justificaría una presión sobre la disponibilidad de agua para la población existente. Sin embargo, los asentamientos humanos han afectado los mantos acuíferos y las prácticas agrícolas no sostenibles han disminuido la capacidad de aprovechamiento para otros consumos humanos, como se indica en la Sección G sobre Entorno Urbano y Calidad Ambiental, por ejemplo.

En este contexto, políticas fallidas, leyes obsoletas y contradictorias entre sí, y subsidios distorsionantes, han perpetuado patrones de utilización y consumo ineficientes, lo que ha provocado procesos de sobreexplotación de acuíferos, contaminación e inutilización de cuerpos de agua, afectación de ecosistemas acuáticos, y los consecuentes efectos sobre la salud de la población. En este sentido, la gran mayoría de países de la región no cuentan con políticas para el manejo integrado de los recursos hídricos, por lo que, entre otros aspectos, existe una fragmentación y una falta de actualización del marco institucional correspondiente.

E. Recursos Hidrobiológicos

Las tasas de extracción de especies marinas reflejan la necesidad de un manejo sostenible de los recursos pesqueros en la región. Nicaragua aumentó su volumen anual de pesca marina de 4.235 toneladas en 1984 a 23.259 toneladas en 1998. Belice triplicó su volumen de pesca marina, y Honduras aumentó en 250% la extracción en el mismo período¹². Condiciones similares se aplican a la langosta, el cambute y los erizos de mar, y más recientemente a las exportaciones de pepino de mar.

Por ello, la productividad marítima pesquera se ve amenazada por una sobre-explotación del recurso pesquero. También se evidencia una destrucción continua y acelerada de los arrecifes de coral y los sistemas de manglares a nivel de toda la región. Todo ello compromete la sostenibilidad de los recursos marino-costeros en general.

Los humedales y las zonas marino-costeras se han visto amenazados por la ampliación de la frontera agrícola, el desarrollo urbano e industrial, y el turismo masivo. Pero también ha sido relevante la expansión de la industria pesquera sobre la base de un grupo selecto de productos, una situación que ha afectado en forma negativa la posibilidad de alcanzar niveles de sostenibilidad en el uso de recursos marino-costeros y por ende en la biodiversidad marina. Como respuesta, países como Honduras, Guatemala y Costa Rica presentan desde la última década un auge muy importante en los volúmenes de exportación de camarón y tilapia, casi exclusivamente provenientes de la acuicultura. También la implantación de camaroneras ha conducido a cambios significativos en el uso de la tierra en zonas de manglares en el Pacífico.

Aún cuando estas nuevas actividades económicas implican una profundización de la competitividad de la región, se hace necesario una mayor atención de los países por lograr una adecuada compatibilidad entre la acuicultura y el uso sustentable de los recursos marinos y

¹² Idem nota 8.

costeros, dada la riqueza natural de estos ecosistemas y su relación con los estilos de vida de las comunidades locales.

F. Desastres Naturales

La región centroamericana es amenazada por diversos fenómenos naturales que generan daños en la población y en su equipamiento e infraestructura. Entre ellos se encuentran terremotos, sequías, erupciones volcánicas y huracanes. Su envergadura es tal, en términos de los efectos económicos, humanos y ambientales para la región, que la presente sección sólo se enfoca en resaltar los grandes temas involucrados; un informe separado (Capítulo 8) se ha dedicado exclusivamente a este tema.

A manera de ejemplo, los impactos de estos fenómenos se ilustran en los efectos del Huracán Mitch en 1998, los que han generado un profundo deterioro ambiental en el istmo centroamericano. En términos económicos, según estimaciones de la CEPAL los daños del Huracán Mitch ascendieron a US\$6 mil millones, afectando principalmente a Honduras y Nicaragua. Se reconoce que el Mitch fue un fenómeno sin precedentes y, además, sus impactos en vidas humanas, infraestructura y deterioro ambiental, sin duda, fueron magnificados por la alta vulnerabilidad ambiental gestada a lo largo de muchos años, por lo que se debe avanzar en la prevención y en el manejo de los riesgos asociados a estos tipos de desastres. La actividad humana ha incidido en la pérdida de la cobertura boscosa, en el uso inadecuado del suelo, y en un índice preocupante de contaminación de las aguas, lo cual en definitiva amplifica los efectos de estos fenómenos.

También inciden en los daños la falta de instrumentos de ordenamiento territorial, la ausencia de esquemas institucionalizados para el manejo integrado de cuencas, la carencia de códigos ambientales para el manejo del agua, aspectos que son claves para instaurar un enfoque preventivo compatible con el fortalecimiento de las capacidades de mitigación.

En este sentido, el Mitch obligó a repensar el tema de la vulnerabilidad de la región frente a los fenómenos naturales, lo cual ha dado como respuesta una mayor integración de la variable ambiental en temas transectoriales, y el diseño y puesta en marcha de nuevos mecanismos financieros para dar respuesta a la prevención y gestión de los efectos de los desastres naturales.

G. Entorno Urbano y Calidad Ambiental

La mayor transformación ocurrida en el istmo centroamericano en los últimos treinta años ha sido la concentración de la población urbana, principalmente como resultado de la migración campo-ciudad (**Cuadro 4**). El proceso es creciente: en 1975, las ciudades acumulaban un 42,6% de la población, aumentado a 43,2% en 1990, y llegando a 55% en el 2000.

Cuadro 4 Datos Relevantes del Crecimiento Urbano en Centroamérica										
	Demográfico						Concentración			
	Población Urbana (000)		% de la Población que Vive en Zonas Urbanas		Tasa de Crecimiento de la Población Urbana (%)		Número de Ciudades con 750.000 Habitantes o Más		Población en Ciudades con 750.000 Habitantes o Más	
	1980	2000	1980	2000	1980-1985	1995-2000	1980	2000	1980	2000
Belice	-	-	-	-	-	-	0	0	0	0
Costa Rica	984	2.029	43,1	49,3	3,7	3,2	0	1	0	1.063
El Salvador	2.023	3.467	44,1	59,9	2,0	3,0	1	1	753	1.415
Guatemala	2.538	4.483	37,2	43,8	2,7	3,0	0	1	0	2.697
Honduras	1.248	3.126	35,0	53,8	4,7	4,4	0	1	0	1.241
Nicaragua	1.464	2.807	50,1	61,7	3,6	3,2	0	1	0	1.319
Panamá	970	1.646	49,7	61,5	2,9	2,3	0	1	0	1.088

Fuente: Lawrence Pratt, L. y P.O. Girot. *Perfil Ejecutivo para el Diálogo Regional de Medio Ambiente: Subregión Mesoamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002

En casi todos los países de la región la población urbana supera a la rural, destacándose a Panamá, Nicaragua y El Salvador. Guatemala es el único país que aún mantiene a la mayoría de su población en áreas rurales. Sin embargo, en contraste, la Ciudad de Guatemala es la principal ciudad de la región con 3,2 millones de habitantes, destacándose además como la segunda de más rápido crecimiento en América Latina después de Toluca, México.

1. Contaminación del Agua

En este contexto, uno de los mayores desafíos ambientales que ha enfrentado la región y que deberá seguir abordando en los próximos años, es el manejo de los recursos hídricos para consumo humano, y la contaminación en áreas urbanas, ya que mantiene un bajo índice de cobertura en materia de saneamiento y agua potable.

En la década de los 90, la región pasó a concentrar más de la mitad de su población en centros urbanos, con el deterioro de su calidad del aire y agua, y problemas en el manejo de los desechos sólidos.

Debido principalmente al rápido crecimiento de la población centroamericana y su aglomeración en centros urbanos, aproximadamente el 80% de las aguas negras se descargan sin tratamiento a ríos y otras fuentes de agua de la región. Por ejemplo, tanto en San Salvador como en Ciudad de Guatemala, se estima que son tratadas el 2% y el 3% respectivamente, de las aguas negras y desechos líquidos¹³. En San José de Costa Rica, si bien los niveles de cobertura de agua potable superan el 95%, sólo un 20% de las viviendas disponen de alcantarillado, y el resto depende de tanques sépticos individuales. Si bien ha evitado las descargas concentradas en los ríos, esta situación ha generado problemas de contaminación en acuíferos por infiltración de nitratos y bacterias.

La creciente contaminación de recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, por vertidos de aguas negras no tratadas y aguas residuales industriales constituye un reto para la salud

¹³ Idem nota 8.

pública de muchas áreas urbanas de Centroamérica. Los impactos de la carga orgánica y de nitratos en las cuencas más urbanizadas ya se han hecho sentir en los ecosistemas marino-costeros. Han surgido brotes de mareas rojas, causadas por la floración de algas, que han tenido impactos directos en la pesca artesanal de la zona, particularmente en la costa del Pacífico.

2. Desechos Sólidos Urbanos

Los desechos sólidos constituyen otro problema que se acentúa junto al proceso de urbanización. Cálculos estimativos indican que la región produce unas 19.000 toneladas diarias de basura, de las cuales se recolecta un 50%. En las principales ciudades, la recolección y disposición de desechos sólidos sigue siendo un problema serio, aunque los esfuerzos realizados ya están rindiendo frutos positivos. Por ejemplo, se calcula que en Ciudad de Guatemala, con más de 3,2 millones de habitantes, la producción de desechos es del orden de 1.200 toneladas/día, de los cuales un 80% es recolectado pero depositado en su totalidad en botaderos a cielo abierto. En San Salvador, la segunda ciudad más poblada de la región, con 1,3 millones de habitantes, sólo el 60% de las 700 toneladas/día de desechos sólidos es recolectado y vertido adecuadamente. De todas las ciudades de Centroamérica, las únicas con más del 90% de recolección de desechos sólidos son las ciudades de San José y de Panamá, y sólo en el primer caso se presentan niveles aceptables de manejo en la disposición de desechos (**Cuadro 5**).

Cuadro 5						
Disposición Final de Desechos Sólidos en las Principales Ciudades de Centroamérica						
Ciudad	Población (Millones de hab.)	Volumen de Desechos (ton./día)	Porcentaje de Recolección	Tipo de Disposición Final* (en porcentaje)		
				Buena	Regular	Mala
Guatemala	3,2	1.200	80			100
Managua	1,0	600	70			100
Tegucigalpa	1,0	650	75			100
San Salvador	1,3	700	60	100		
San José	1,0	960	90	100**		
Panamá	0,8	770	90		100	

* Bueno=Relleno sanitario, Regular=Relleno controlado, Mala=Botadero a cielo abierto.

** La situación de disposición final solo mejoró el año 2002 con la apertura del Relleno Sanitario La Carpio, situación que no estuvo exenta de dificultades por los posibles efectos a comunidades aledañas. Hasta esa fecha operaba en la ciudad el Relleno Sanitario Río Azul, el cual presentaba graves problemas ambientales, particularmente relacionados con la contaminación hídrica.

Fuente: PNUMA, GEO-LAC, 2001; WRI, 2000.

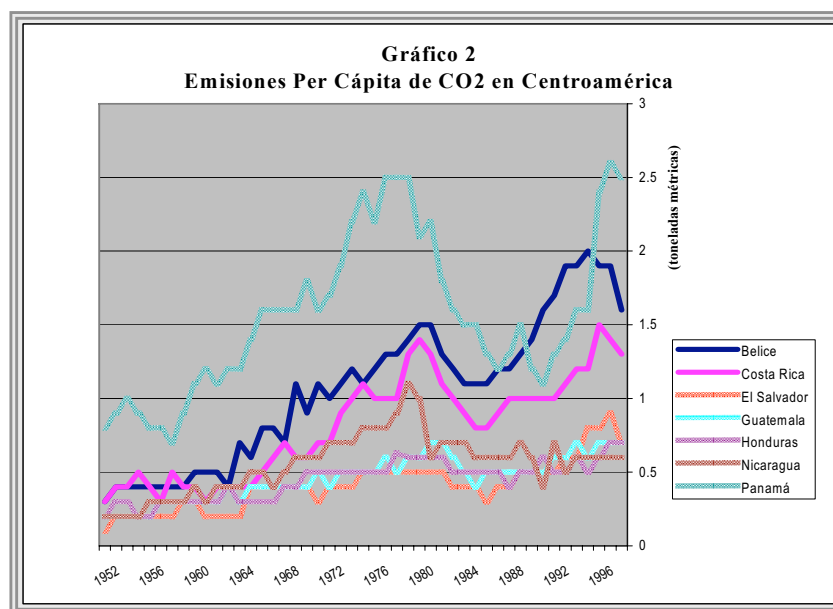
3. Contaminación del Aire

Por otra parte, la contaminación del aire por fuentes móviles surgió como un problema en la década de los 90 en los principales centros urbanos de la región, debido mayoritariamente al rápido crecimiento del parque automotor. Por ejemplo, en Costa Rica éste se duplicó en 10 años, contando en el 2000 con un total de 677.000 vehículos (un promedio de 130 vehículos por cada 1.000 habitantes)¹⁴.

¹⁴ Idem nota 8.

Asimismo, existen contrastes en cuanto a la concentración geográfica del parque automotor. Por citar un ejemplo, en Guatemala se calcula un promedio nacional de 17 vehículos por cada mil habitantes, pero en Ciudad de Guatemala esta tasa sube a 109. En El Salvador hay un promedio de 61 vehículos por cada 1.000 habitantes; en cambio en la capital, San Salvador, se presenta una tasa de 113 vehículos por cada 1.000 habitantes.

Estos incrementos acelerados en el parque automotor requieren ser acompañados de inversiones en materia de infraestructura vial, para evitar el aumento de la congestión y la contaminación atmosférica. Los niveles de contaminación reflejan un cambio paulatino de emisiones de gases con efecto invernadero, antes ligadas al cambio de uso de la tierra y la deforestación, hacia fuentes industriales y de transporte. Los niveles de CO₂ per capita en la región, revelan esta situación de transición (**Gráfico 2**).



III. Respuestas hacia la Sostenibilidad Ambiental: Principales Capacidades y Acciones en Materias Ambientales

El Desarrollo Ambiental en el Istmo Centroamericano

Durante los 90, Centroamérica fue trazando un camino propio en búsqueda de la sostenibilidad ambiental. A pesar de la magnitud de los problemas que debían enfrentarse y de la necesidad de mayores acciones en esta línea, la década estuvo marcada por el desarrollo de innumerables esfuerzos, tanto a nivel de países como de integración regional, en materia de conservación de los recursos naturales y conservación del medio ambiente. Cada país ha fortalecido su institucionalidad ambiental, ha generado cuerpos legales que buscan apoyar la sustentabilidad del desarrollo social y económico, ha impulsado iniciativas significativas de conservación de su patrimonio ambiental y de aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, y ha fomentado el mejoramiento de la calidad ambiental, entre otros aspectos.

En efecto, se ha realizado un gran esfuerzo por desarrollar las bases institucionales que permitan enfrentar los desafíos ambientales en la región. Ello ha permitido disponer de instrumentos y normativas que están facilitando las respuestas frente a las presiones ambientales.

La búsqueda y concreción de caminos ajustados a las realidades locales, nacionales y regionales del istmo, ha sido apoyada por múltiples organismos internacionales y países donantes. Entre otros, este esfuerzo también fue fortalecido por el BID, mediante asistencias técnicas, préstamos y diversas iniciativas que se describen a continuación como ejemplos del trabajo desarrollado.

A. Forjando Alianzas: Rol del BID en Materia Ambiental en el Istmo Centroamericano

La región asistió a la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro con una propuesta conjunta, la cual describía tanto los problemas de deforestación, pérdida de la biodiversidad significativa, falta de saneamiento y contaminación de los suelos, las aguas y el aire, como aquellos temas prioritarios a abordar para asegurar el desarrollo sostenible del istmo. En esa época ya existía una preocupación marcada por los efectos del cambio climático global sobre la región y sobre los problemas ambientales que conlleva el sub-desarrollo y la pobreza extrema.

El BID ha acompañado los esfuerzos del istmo centroamericano para otorgarle sostenibilidad ambiental al desarrollo económico y social de la región, ampliando su cartera de operaciones ambientales, institucionalizando la protección ambiental, favoreciendo el desarrollo de estrategias comunes para la conservación de los recursos naturales, y fortaleciendo las normativas y reglamentos ambientales.

Dicha propuesta incluía un llamado a los entes especializados en temas ambientales, a los organismos internacionales, y a los países desarrollados, para apoyar el camino que debería asumir la región hacia el desarrollo sostenible en la década de los 90, tanto de manera regional como por país, dado que su realidad social no le permitía responder a este desafío por sí sola. El BID asumió cabalmente este llamado y realizó ajustes importantes en su agenda institucional para incluir apoyos técnicos y financieros en la materia, e introducir la protección del medio ambiente de manera transversal en todas las iniciativas que impulsa.

Como principal institución multilateral de desarrollo para Latinoamérica y el Caribe, el Banco expandió su cartera de operaciones para fomentar el desarrollo sostenible en Centroamérica. En los 90, el BID institucionalizó la revisión ambiental previa de todas las operaciones que realiza y

posibilitó la inclusión de acciones que tiendan a resolver de manera efectiva los efectos socio-ambientales negativos de las operaciones financiadas. Asimismo, el Banco desarrolló estrategias y planes de acción que orientan sus acciones con los países miembros en temas claves para la protección del medio ambiente, y procuró fuentes de financiamiento adicionales entre otros organismos internacionales y países miembros no regionales.

Uno de los pasos claves para incorporar cabalmente la dimensión ambiental en las acciones del BID, se encuentra en la Octava Reposición de Capital, la cual establece las siguientes prioridades: fortalecer el marco legal ambiental y su institucionalidad en cada país, mejorar la calidad ambiental de las operaciones del Banco, promover la eficiencia energética, su conservación y su uso eficiente en operaciones del Banco, mejorar la calidad ambiental urbana, manejar adecuadamente los recursos naturales y proteger la biodiversidad, dar atención efectiva a los problemas de reasentamiento de comunidades, desarrollar información ambiental, y apoyar la educación y capacitación ambiental.

El BID ha sido parte integral de los esfuerzos realizados a la fecha para insertar la dimensión ambiental en el desarrollo económico y social de los países del istmo centroamericano. Sus operaciones han sido importantes para: introducir la variable ambiental en la agenda pública, promover la creación de instituciones regionales, nacionales, locales y sectoriales preocupadas de la sostenibilidad ambiental en sus respectivos ámbitos de acción, fomentar la producción limpia en sectores claves de las economías de cada país, con particular énfasis en las pequeñas y medianas industrias, desarrollar cuerpos legales y normas que promuevan la ambientalización de las acciones humanas, y acompañar los esfuerzos regionales y nacionales que buscan compatibilizar

Cuadro 6		
Proyectos Aprobados por el CESI* entre 1992 y 2001		
para el Istmo Centroamericano**		
Áreas de Interés	Préstamos US\$ millones	Cooperaciones Técnicas a Países US\$ millones
Medio Ambiente Urbano	\$349,5	\$5,5
Gestión del Recurso Agua	60,4	4,1
Conservación de Recursos Naturales	195,3	6,0
Fortalecimiento Institucional	30,0	5,3
Energía	16,5	1,4
Mitigación de Desastres Naturales	150,5	2,9
Gestión Ambiental	23,8	11,3
Control de la Contaminación	29,9	0,9
Manejo de los Recursos Costeros	--	0,2
Turismo Sostenible	11,0	0,9
Otros	8,3	3,4
Total	\$875,3	\$41,9

* CESI: Comité de Medio Ambiente e Impacto Social.

** Proyectos directamente relacionados con el tema ambiental. No se incluyen proyectos sectoriales de relevancia ambiental. No se incluyen iniciativas regionales.

Fuente: Listado de Préstamos y Cooperaciones Técnicas a Países aprobados por el CESI. Las categorías de proyectos corresponden a las usadas por el CESI. Algunos proyectos relacionados a recursos costeros están incluidos en Turismo Sostenible.

el desarrollo económico de comunidades de escasos recursos con el cuidado del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, particularmente en zonas de fragilidad significativa.

En conclusión, los esfuerzos desplegados por los países centroamericanos en materia ambiental han sido apoyados de manera decisiva por el BID, particularmente para darle coherencia y contenido técnico a las iniciativas de cuidado del ambiente, en función de las prioridades nacionales. Por ejemplo, entre 1992 y el 2001, el Banco aportó US\$875,3 millones en forma de préstamos a la región y US\$41,9 millones en cooperaciones técnicas (**Cuadro 6**). Cabe mencionar que, aún cuando ellas

implican una menor cantidad de recursos económicos, en el mismo período, se han ejecutado más de 130 cooperaciones técnicas a países del istmo centroamericano, debido principalmente a que la estrategia del BID apunta a gatillar procesos afines a las realidades locales, a potenciar el despliegue de aportes económicos nacionales y de terceros, y a otorgarle la relevancia política y la coherencia técnica que requieren los temas ambientales.

Los mayores apoyos estuvieron destinados a las áreas de medio ambiente humano, particularmente para saneamiento básico en zonas urbanas, conservación de recursos naturales, y mitigación de desastres naturales. Como se detalla a continuación, también el Banco ha facilitado la creación y fortalecimiento de una institucionalidad ambiental en cada país, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y la conservación de áreas protegidas y ecosistemas frágiles.

B. Logros en Materias Ambientales Claves

1. Marco Legal e Institucional

La década de los noventa ha sido sin lugar a dudas un período de avance significativo en la construcción institucional de la gestión ambiental, prácticamente inexistente en la región al principio de dicha década (**Cuadro 7**). Hoy en día, todos los países cuentan con un cuerpo legal general o marco que establece las bases de la gestión ambiental, incluyendo una institucionalidad rectora de la temática a nivel nacional y estableciendo el uso de instrumentos claves de gestión ambiental, tales como: evaluación de impacto ambiental, planes de descontaminación, acuerdos voluntarios, auditorías ambientales, valoración económica de recursos naturales, estándares de emisión y calidad ambiental, y sistemas de información. Estos cuerpos legales e instrumentos de gestión han recibido distintos tipos de apoyo y, por lo tanto, se encuentran en diferentes grados de avance, tal como se ilustra más abajo.

Creando Capacidades para la Sostenibilidad Ambiental

Cuadro 7			
Legislación Marco de Medio Ambiente en Centroamérica			
País	Año de Promulgación	Nombre de la Normativa	Nombre de la Autoridad Ambiental
Belice	1992	Decreto de Protección Ambiental	Ministerio de Recursos Naturales
Costa Rica	1996	Ley del Medio Ambiente	Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE)
El Salvador	1998	Ley General del Ambiente	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
Guatemala	1986	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Honduras	1995	Ley Orgánica del Ambiente	Secretaría de Recursos Naturales (SERNA)
Nicaragua	1996	Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales	Ministerio de Recursos Naturales (MARENA)
Panamá	1998	Ley General del Ambiente	Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)

El Banco ha apoyado los esfuerzos nacionales para construir institucionalidad y apoyar el establecimiento de las capacidades que gestionen los temas ambientales en cada país. En este sentido, los principales logros pueden resumirse de la siguiente manera: i) los países han

establecido derechos y obligaciones ciudadanas formales en materias ambientales, ii) se han definido funciones ambientales tanto del Estado como de los organismos públicos responsables, iii) se han creado instituciones y autoridades ambientales, iv) la mayor parte de los países cuenta actualmente con un organismo ejecutivo nacional especializado en la gestión ambiental, (v) se han diseñado e implementado diversos instrumentos y herramientas que buscan facilitar la gestión ambiental de los países, y (vi) se han realizado progresos en la formulación y aplicación de políticas ambientales tanto a nivel nacional, como sectorial y local. Esto es un importante avance en comparación con el decenio de 1980 cuando, en muchos países, la autoridad ambiental se encontraba sectorializada, contaba con una menor jerarquía política dentro de la administración pública, y no existía la normativa que permitiera la aplicación de diversos instrumentos de gestión ambiental.

Ejemplos de estas operaciones son el Programa Ambiental en El Salvador (PAES), particularmente los apoyos técnicos destinados al fortalecimiento institucional del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en El Salvador (**Recuadro 1**), el Sistema de Gestión Ambiental Nacional y el desarrollo institucional del Ministerio de Recursos Naturales (MARENA) en Nicaragua (**Recuadro 1**), y el Plan Ambiental Nacional (PAN) de Panamá con los apoyos a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) (**Recuadro 2**). También ha sido importante el apoyo al Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica. En la práctica, el BID ha estado presente en los procesos de fortalecimiento institucional de todos los países del istmo centroamericano.

Recuadro 1

Fortalecimiento Institucional: el Programa Ambiental de El Salvador y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, y el Sistema de Gestión Ambiental Nacional en Nicaragua

El Salvador

A partir de los Acuerdos de Paz en El Salvador en el año 1992, desde diferentes foros políticos y sociales se demandaba una política ambiental coherente para resolver los problemas del país con un enfoque sistémico que abordara las causas fundamentales del deterioro ambiental dentro de un marco de desarrollo sostenible.

Dentro de un nuevo enfoque de planificación el Gobierno de El Salvador elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social, el cual incorporaba la dimensión ambiental en una nueva estrategia que tenía entre sus objetivos reducir los problemas ambientales prevalecientes y proteger el medio ambiente en forma permanente.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 73 de 1991 se creó el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y su Secretaría Ejecutiva (SEMA) dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). El CONAMA aprobó en 1992 la Agenda Ambiental y el correspondiente Plan de Acción que tenía por objetivo principal establecer prioridades, coordinar esfuerzos y enfocar acciones para contrarrestar el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente. A partir de los lineamientos contenidos en la Agenda y Plan de Acción Ambiental, en 1994 fue aprobada por SEMA la Estrategia Nacional del Medio Ambiente y se elaboró, con apoyo del BID, el Programa Ambiental de El Salvador (PAES).^{*} Este programa tiene una visión de largo plazo buscando el fortalecimiento y apalancamiento de la gestión ambiental en el país, en base a cooperaciones técnicas y préstamos para el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN, el manejo de recursos naturales en la Cuenca del Río Lempa, el mejoramiento de la calidad ambiental en áreas críticas, y el manejo de recursos hídricos. Este proyecto se inició en 1996 y finalizó en el 2002.

Continúa →

En este contexto y en el marco de dos cooperaciones técnicas**, el BID continuó su apoyo para realizar los ajustes al marco institucional de gestión ambiental y la preparación de legislación ambiental básica, incluyendo el fortalecimiento de la SEMA, la cual posteriormente asumió la categoría de Ministerio, y de las unidades ambientales de agencias sectoriales con responsabilidades básicas en el tratamiento de las aguas servidas y manejo de desechos sólidos. También apoyó la implementación del Sistema de Información Ambiental, del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y la formación de los recursos humanos. Particularmente, el BID apoyó la formulación de las bases legales de la Ley del Medio Ambiente (LMA) y su Reglamento General.

Nicaragua

Desde 1995 hasta la fecha, el BID ha apoyado el fortalecimiento de la gestión ambiental en 12 instituciones del sector público, en lo que se ha denominado el Sistema de Gestión Ambiental Nacional. Para ello, a través de diversas operaciones sectoriales, el Banco ha contribuido tanto a establecer unidades de gestión ambiental así como a apoyar el diseño e implementación de normas y procedimientos ambientales.

Entre las instituciones apoyadas con operaciones sectoriales se encuentran el Ministerio de Transporte, el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Nicaragüense de Energía, la Empresa Nicaragüense de Transmisión Eléctrica, Instituto de Desarrollo Rural, el Fondo de Inversión Social, el Ministerio Agropecuario y Forestal, el Instituto de Pequeña y Mediana Empresa, y el Ministerio de Salud. Los esfuerzos de incorporación de la variable ambiental en estas instituciones alcanzan distintos estados de evolución.

* ATN/SE-4336-ES y 1209/OC-ES

** ATN/SE-4406-ES y ATN/SE-5025-ES

Recuadro 2

Fortalecimiento Institucional: El Programa Ambiental Nacional (PAN) y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) en Panamá

La Ley 41 General de Ambiente, promulgada en julio de 1998, creó la Autoridad Nacional del Ambiente, como la entidad rectora de la protección del medio ambiente en Panamá. Para atender los mandatos de la Ley 41 e implementar la Estrategia Nacional del Ambiente, se aprobó el Programa Ambiental Nacional (PAN), como un instrumento financiero para apoyar a la ANAM en el proceso de desarrollo y fortalecimiento del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), el cual ha sido apoyado desde 1999 por el BID con un préstamo* de US\$15,8 millones.

Los ejes estratégicos del PAN y ejemplos de sus contenidos específicos tienen relación con:

- **Fortalecimiento de la ANAM, del SIA y de la Gestión Ambiental Descentralizada.** Este eje tiene por objetivo el desarrollo de las oficinas regional de la ANAM, del SIA, de una Red de Unidades Ambientales Sectoriales y de cinco gobiernos locales. Su énfasis está dado en la generación de un sistema de información para la gestión ambiental y de un plan indicativo de ordenamiento ambiental del territorio.
- **Desarrollo de la Normatividad, Reglamentación e Instrumentos de Gestión Ambiental:** Este eje busca fortalecer la gestión ambiental de Panamá, a través del diseño e implementación, a nivel general y sectorial, de la evaluación ambiental de proyecto, auditorías ambientales, fiscalización y control ambiental, estándares de calidad ambiental para áreas críticas y producción limpia, entre otros.

Iniciativas de Gestión Ambiental: Este eje tiene por finalidad procurar la asignación de recursos de preinversión para dinamizar e incentivar el acceso a fuentes existentes de financiamiento para inversiones que respondan a demandas locales en áreas y temas no cubiertos con recursos existentes.

*1222/OC-PN

De igual manera, el Banco ha aportado instrumentos para darle coherencia al desarrollo de los procesos de fortalecimiento institucional en los países centroamericanos y últimamente para identificar los avances alcanzados y los esfuerzos todavía pendientes. De esta manera, se han apoyado importantes estudios regionales, tales como la Evaluación de Proyectos de Desarrollo Institucional en Medio Ambiente (REFINA) (**Recuadro 3**) y la Metodología Integrada para la Revisión de Evaluación de Impacto Ambiental (MIREIA) (**Recuadro 4**).

Recuadro 3

Evaluación de Proyectos de Desarrollo Institucional en Medio Ambiente

El objetivo de este estudio fue revisar la contribución de los proyectos de fortalecimiento institucional en países seleccionados, indicando hasta dónde se ha llegado con los esfuerzos vinculados al tema, y dando una visión integrada sobre las experiencias adquiridas en las diversas operaciones del BID. Este estudio se realizó a través de una cooperación técnica* de US\$140.000, durante el año 2001-02, para casos tipo de fortalecimiento institucional, utilizando las operaciones realizadas en El Salvador, Perú, Argentina y Colombia, como base para extraer lecciones y mejorar los enfoques estratégicos de este tipo de operaciones en el futuro.

Una característica principal de los proyectos de fortalecimiento institucional es la diversidad y heterogeneidad de componentes involucrados. Asimismo, se han desplegado a diferentes escalas, incluyendo los niveles nacionales, regionales y locales. Todo lo anterior, denota una gran gama de situaciones y orientaciones vinculadas a los aspectos prioritarios que cada país ha definido como claves para desarrollar y fortalecer sus capacidades institucionales. Esta situación se vincula con el diseño y despliegue de la institucionalidad ambiental que la mayoría de los países de la región ha llevado adelante a partir de los 90, donde se tuvo más bien una visión operativa más que en una perspectiva estratégica de construir sistemas de gestión ambiental.

En general, se destaca que los programas de fortalecimiento institucional tienen mayor alcance estratégico en la medida que se vinculan a procesos ya iniciados o disponen de un aprendizaje previo importante. Además, el hecho que las operaciones de fortalecimiento institucional coincidan con procesos de transición de la institucionalidad ambiental, dificulta la definición de acciones y metas específicas al no haber claridad sobre cuáles son las instituciones y procesos que serían fortalecidos. Por ello, existe la necesidad de enfatizar las operaciones a partir de una visión estratégica trascendiendo componentes puntuales aislados.

En el caso de El Salvador se destaca la relevancia de dar apoyos sostenidos en el tiempo para lograr avances en la institucionalización de los procesos de protección ambiental, creando capacidades tanto en el sector público como privado. Ello le da cabida a marcos estratégicos que permiten alcanzar una mayor jerarquía y coherencia en la gestión ambiental.

* ATN/NP-7578-RS

Recuadro 4

Metodología Integrada para la Revisión de Evaluación de Impacto Ambiental (MIREIA)

La Metodología Integrada para la Revisión de Evaluación de Impacto Ambiental (MIREIA) buscó conocer el estado de avance en la aplicación de los procesos y Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en los 26 países miembros del BID, incluyendo todo el istmo centroamericano. Este estudio* tuvo un costo de US\$400.000 y se realizó entre el año 2000 y el año 2001.

Mediante la revisión de los aspectos estructurales, de procedimientos y de percepción sobre los SEIA, fue posible establecer las siguientes conclusiones:

- Se ha institucionalizado e incorporado el enfoque preventivo en el proceso de toma de decisión.
- Se dispone de un marco de institucionalidad y de legislación básica que está permitiendo desplegar la EIA en los países, lo cual permite para conocer cuáles son las acciones más importantes que tienen incidencia ambiental, facilitar la aplicación de criterios de protección ambiental y disponer de procedimientos administrativos mínimos.
- Se han generado capacidades propias en los países ya que se dispone, en general, de experiencias en guías e informaciones de impactos y medidas de mitigación y compensación.
- La aplicación de la EIA es más fuerte en los aspectos de procedimiento, aunque no se están consiguiendo resultados evidentes en lo sustantivo de la prevención de impactos ambientales negativos.
- Entre las principales debilidades destacan la necesidad de validación de las evaluaciones ambientales estratégicas como una integración de la secuencia jerárquica de la toma de decisiones, y el establecer procesos de seguimiento efectivo de proyectos de las EIA.

Algunos Indicadores de la Situación de los SEIA en Centroamérica

Indicadores	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Año de Entrada en Vigencia del SEIA	1995	1996	1998	1986	1994	1994	1995
Años Involucrados en el Análisis	1995-2000	1998-2000	1998-1999	1999-2000	1994-2000	2000	1995-1999
Estudios Presentados	270	401	223	353	110	20	959
Estudios Aprobados	67	395	28	271	107	15	575
Estudios Rechazados	3	6	-	14	3	2	384
Proyectos con Seguimiento de Planes de Manejo Ambiental una vez Aprobados los Estudios	-	395	20	-	-	15	30
Proyectos con Participación Ciudadana en Alguna Etapa	7	-	2	-	3	-	192
Estudios con Plazos de Revisión Respetados según lo Establecido	-	40	221	-	-	-	-

* ATN/JF-6618-RG

2. Manejo y Conservación de Recursos Naturales

En el istmo centroamericano ha existido un avance en la conservación del patrimonio natural desde el inicio de los años 90. Una comparación entre las áreas protegidas demuestra un incremento entre los años 1989 y 1997, destacándose países como Belice, Costa Rica y Panamá. Los aumentos están por sobre el 40% del territorio nacional en el caso de Belice y por sobre 20% en Costa Rica y Panamá (**Cuadro 8**).

Esfuerzos Sistemáticos para el Manejo Integrado del Patrimonio Ambiental

Cuadro 8 Extensión de las Áreas Protegidas, Porcentaje en Relación al Total Territorial y Porcentaje de Crecimiento entre 1989 y 1997								
	Superficie Territorial km ²	Extensión de Áreas Protegidas km ²		% de Extensión en Áreas Protegidas del Total Territorial		% Crecimiento de Extensión en Áreas Protegidas para 1997 respecto a 1989	Áreas Marinas y Costeras Protegidas	
		1989	1997	1989	1997		Número de Áreas	Extensión km ²
Belice	22.818	s/i	9.130	s/i	40,0	s/i	2	340
Costa Rica	51.100	6.103	12.044	11,9	23,6	97,4	14	3,17
El Salvador	20.737	222	52	1,1	0,3	-76,6	1	2,5
Guatemala	108.517	992	21.666	0,9	20,0	2.084,1	3	-
Honduras	111.980	5.808	11.309	5,2	10,1	94,7	5	10
Nicaragua	121.497	433	16.375	0,4	13,5	3.681,8	15	10,103
Panamá	75.517	13.142	19.000 (*)	17,6	25,16 (*)	44,6 (*)	7	12,164

Fuente: Lawrence Pratt, L. y P.O. Girot. *Perfil Ejecutivo para el Diálogo Regional de Medio Ambiente: Subregión Mesoamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rodríguez, J.J. y N. Windevoxhel. *Análisis Regional de la Situación de la Zona Marina Costera Centroamericana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre 1998.

(*) Cifras obtenidas a partir de la Estrategia Nacional del Ambiente, ANAM, 1998.

En materia de biodiversidad, todos los países centroamericanos han elaborado y aprobado su estrategia nacional y, en esfuerzos de integración sobre la materia, han preparado y aprobado recientemente la Estrategia Regional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad.

En la protección y manejo de ecosistemas también se han hecho avances que, particularmente, fortalecen la gestión de los recursos naturales. Para la protección y manejo de humedales, la región aprobó en julio del 2002 la Política Centroamericana para la Conservación y el Uso Racional de Humedales. Actualmente, todos los países son signatarios de la Convención RAMSAR y han declarado al menos uno de sus humedales como sitio de importancia internacional. A finales del 2001, la región contaba con 31 sitios RAMSAR, abarcando un total de 1.512.498 hectáreas que se encuentran bajo protección. Como se mencionó anteriormente, los estudios de sistematización de experiencias, estados de las variables ambientales y estrategias y planes de acción en temas específicos, ejecutados con apoyo del BID, han servido como base para su sustentación.

Otras tres iniciativas de gran envergadura para la conservación, manejo y recuperación de ecosistemas y la biodiversidad en la región merecen ser destacadas. Una es la del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), ratificado en 1997 y cuya ejecución se inició en el 2000 (**Recuadro 5**).

Recuadro 5

Corredor Biológico Mesoamericano (CBM)

El Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) constituye un marco estratégico de ordenamiento territorial que busca mantener la continuidad ecológica entre América del Norte y América del Sur. El CBM abarca los siete países de Centroamérica y los cinco estados del sudeste de México (Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán). Todo este territorio tiene una extensión de aproximadamente 768.990 km² que corresponde al 0,51% de la superficie de tierras del mundo, pero en el cual se encuentra alrededor del 8% de su biodiversidad.

La iniciativa del CBM emerge como parte de los esfuerzos por cumplir y aplicar los convenios regionales e internacionales en materia de uso y conservación de la biodiversidad. Uno de los principios rectores de Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) se refiere al respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible. Entre los mecanismos que establece para cumplir con este objetivo estratégico se encuentra la articulación de los sistemas nacionales de áreas protegidas en un Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP). En un esfuerzo de consolidar la interconexión de los sistemas entre sí, se diseñó el concepto del Corredor Biológico Mesoamericano.

Este corredor fue acuñado alrededor de 1994 por el Proyecto Paseo Pantera, y su concepto ha evolucionado a lo largo de los últimos años. De ser un proyecto centrado en la conservación del patrimonio natural de Mesoamérica, mediante la creación de más áreas protegidas y la compra de tierras patrimoniales para la conservación, ha llegado a concebirse como un proyecto estratégico que incorpora los conceptos de uso sostenible, restauración productiva del paisaje, interconexión, y manejo comunitario. El CBM se proyecta como una plataforma para el desarrollo sostenible donde se integra la conservación de los recursos naturales, la competitividad económica y los esfuerzos de alivio a la pobreza.

El CBM busca conectar áreas protegidas para lograr la conservación de los recursos aún presentes, haciendo posible el libre desplazamiento y dispersión de plantas y animales y, por ende, la continuidad de procesos biológicos vitales. También apuesta a la rehabilitación paulatina de zonas deterioradas próximas a las áreas protegidas, mediante la restauración productiva del paisaje, mejorando así la calidad de vida de los habitantes locales en las zonas de conexión.

La conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas boscosos que propone el CBM, permitirá aumentar la contribución de la región en la mitigación de los problemas del cambio climático a través de la venta de sus cuotas de carbono a países que tienen un superávit de descarga de carbono, así como prevenir la destrucción causada por incendios e inundaciones. Otra de las grandes contribuciones del CBM es que ayudará a reducir la vulnerabilidad local, previniendo deslizamientos y deslaves, la vulnerabilidad nacional al mantener los balances hídricos, y la vulnerabilidad global al aportar a la estabilidad climática del planeta en general.

Adicionalmente, en el 2002, se aprobó un proyecto con recursos del Fondo Especial del Japón, administrado por el BID, para realizar una consulta a las comunidades indígenas en las áreas del CBM, lo cual busca darle un nuevo enfoque, cultural y ambientalmente sustentable, a las acciones que se realicen. La segunda es el Proyecto para la Conservación y Uso Sostenible del Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM), el cual el BID visualiza como una posible oportunidad de apoyos futuros y de continuidad a los esfuerzos realizados. La tercera es el Mundo Maya, programa que busca dar sostenibilidad ambiental a una zona poblada principalmente por comunidades indígenas en México, Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador. Su énfasis está en el desarrollo sostenible de las actividades silvo-agropecuarias y forestales, y el potenciamiento del sector turismo, bajo un esquema integrador entre las variables ambientales involucradas y los aspectos sociales, particularmente la participación de las comunidades locales.

A su vez, el Banco ha respaldado la consolidación de sistemas nacionales de áreas protegidas. Ha ayudado a los países de la región a establecer sistemas de administración que garanticen una protección eficaz a largo plazo y al mismo tiempo, hagan de la biodiversidad un componente integral de sus estrategias regionales, nacionales y sectoriales (**Recuadro 6**).

Recuadro 6

Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica (SINAC) es un sistema de gestión institucional descentralizado y participativo que integra las competencias en materia forestal, de vida silvestre y de áreas protegidas, con el fin de planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales del país.

El BID ha colaborado con el Ministerio del Ambiente y Energía en la protección y conservación de los recursos naturales y culturales de las áreas protegidas del país, mediante la preparación de estudios conducentes a la definición de alternativas de manejo de los recursos naturales, la provisión de equipos y el desarrollo de actividades de capacitación, la autosuficiencia financiera de las áreas protegidas, y la identificación de fuentes de empleo para la comunidades locales. Esta operación correspondió a una cooperación técnica* de US\$1,9 millones, finalizada en 1995.

Los principales aportes del programa se dieron en la elaboración de: un Plan de Desarrollo para el SINAC, con su respectivo proyecto de ley y un plan de implementación para su consolidación, planes de manejo específicos para los Parques Nacionales de Manuel Antonio y Cahuita y para el Área de Conservación Arenal, y estudios de factibilidad o pre-factibilidad para las áreas antes mencionadas y para Tortuguero y Bajo Tempisque.

Uno de los grandes aportes del programa fue la generación de mecanismos descentralizados para la coordinación y toma de decisiones sobre los contenidos de los planes de manejo, así como sobre los esquemas de participación de las comunidades locales vinculadas a la conservación y el desarrollo de los recursos naturales en las áreas de conservación. En este sentido, el programa fue un catalizador clave de los procesos posteriores de reorganización administrativa de las áreas protegidas del país.

* ATN/JF-3917-CR

Recuadro 7

MAG – PAES en El Salvador

El proyecto MAG – PAES ha atendido a más de 19.000 productores pobres de granos básicos en un sistema asociativo, participativo y de conservación de los recursos naturales, en las regiones de Tenancingo y Guazapa. Particularmente, se procuró introducir nuevos sistemas de producción no dañinos para el medio ambiente y generar capacidades de autogestión de proyectos sociales, con miras a mejorar los niveles de ingreso y reducir la pobreza extrema de la zona. Este proyecto se realizó mediante un préstamo* por US\$35,9 millones, el cual se está ejecutando desde 1995.

El proyecto logró involucrar a 19 municipios y 173 comunidades de los departamentos de San Salvador, Cuscatlán y Cabañas. Tan sólo en materia de promoción fue posible involucrar de forma directa a más de 70.000 personas. Se logró apoyar a 8.500 planes de fincas bajo un esquema de agricultura sostenible, de los cuales 22,5% fueron ejecutados por mujeres. Este esfuerzo de agricultura sostenible implica técnicas de conservación de suelos, agua y recursos forestales, y un fuerte énfasis en la diversificación de cultivos y agro-negocios.

* 886/OC-ES

El Banco ha apoyado nuevas sendas de respaldo técnico e inversiones para la conservación de la biodiversidad y su uso racional, los mecanismos que vinculen el manejo de los recursos biológicos con las tradiciones culturales de los pueblos indígenas, el desarrollo de un ecoturismo vinculado con la gestión de las zonas protegidas, la evaluación de la biodiversidad en el diseño y la ejecución de los proyectos, y para una colaboración interinstitucional que conduzca al logro de los objetivos de los acuerdos internacionales diseñados para preservar el patrimonio natural y cultural de la región (**Recuadro 7**).

A su vez, el Banco ha sido instrumental para el manejo y uso sostenible de los bosques naturales, mediante la elaboración de instrumentos de gestión ambiental e intervenciones específicas en zonas marginales, donde el desarrollo de actividades humanas sostenibles ha sido una prioridad (**Recuadro 8**).

Recuadro 8

Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, Panamá

La Provincia del Darién es una de las zonas biológicamente más diversas de Panamá, con importantes ecosistemas boscosos y estuarinos, serranías de alta diversidad biológica, significativos recursos ictiológicos y frágiles ecosistemas costeros y marinos. Su territorio es de 16.671 km² y cuenta con una población de 60.000 habitantes (2000), siendo esta Provincia la más pobre y marginada del país. Su población está claramente dividida entre indígenas (Embera, Wounaan y Kuna), afrodariénitas y campesinos inmigrantes de otras provincias.

Cerca del 41% del territorio provincial está declarado como área protegida. El Parque Nacional del Darién, que es Reserva de la Biósfera, es el más grande de Panamá y del istmo centroamericano con 5.790 km². Un 26% está demarcado en comarcas indígenas y el restante 33% está ocupado por concesiones y reservas forestales y por actividades agropecuarias. La actividad económica de la Provincia se caracteriza por la producción de cultivos de bajo valor comercial y una ganadería muy extensiva, con el consecuente deterioro de zonas frágiles. Por otro lado, la pesca artesanal genera poco valor agregado y la pesca comercial se desarrolla en zonas de reproducción estuarinas. A su vez, por razones de escasas oportunidades de desarrollo y una comunicación intermitente con otras partes del país, la Provincia mantiene poca presencia institucional, pública y privada, con serias limitaciones presupuestarias desde los gobiernos locales.

En este contexto, el apoyo del BID (con un préstamo* de US\$70,4 millones) ha consistido en contribuir al desarrollo social y productivo sostenible de la Provincia, y al manejo y protección de los recursos naturales. Este programa se inició en 1998 y ha implicado: (i) la generación de un ordenamiento territorial que promueva el manejo y protección de los recursos naturales, (ii) el apoyo a inversiones que promuevan el acceso de las comunidades a actividades económicamente sostenibles y a servicios sociales básicos, particularmente en infraestructura de transporte, (iii) el fortalecimiento de las capacidades administrativas a nivel regional, municipal, de las comunidades indígenas y de la sociedad civil, y (iv) la articulación de actividades de otros financistas y donantes, especialmente con el Gobierno de Colombia.

El Programa mantiene un enfoque integrado y participativo para tratar la variedad de problemas que afectan la Provincia, basándose en un plan de ordenamiento territorial y en la promoción de un desarrollo sostenible en áreas productivas y de conservación de zonas frágiles. En efecto, los principales esfuerzos de esta primera etapa del Programa han estado dirigidos hacia la regionalización de la institucionalidad ambiental de Panamá y su fortalecimiento institucional, la articulación de espacios consultivos para captar las necesidades prioritarias de los grupos dariénitas, y la protección de las tradiciones y costumbres socio-culturales significativas.

Continúa →

Algunos de los avances más relevantes alcanzados durante las primeras fases de ejecución del proyecto tienen relación con:

- La constitución de los Comités Locales Consultivos para los 29 corregimientos existentes en la Región de Darién.
- La realización de un estudio sobre la tenencia de los predios que ocupan los colonos dentro de la Comarca de Madungandí, con el objetivo de aportar información que sirva de insumo en las mesas de concertación que se desarrollan entre indígenas y colonos.
- La ejecución de un catastro y titulación de 25,000 ha de tierras en Bayano.
- La instalación de una mesa de concertación para la atención del conflicto de tierras entre la Comarca Kuna de Madungandí y los colonos.
- La ejecución de un inventario forestal de 50,000 ha en sector de Alto Darién, que servirá a la ANAM para el manejo científico de los bosques naturales de producción.
- La validación de la metodología de ordenamiento territorial local a ser utilizada en la Región de Darién.
- La ejecución de un Plan de Acción para el fortalecimiento de la ANAM en el Darién.
- La ejecución del proyecto de fortalecimiento institucional de los Cuatro Municipios de Darién y del Congreso General Emberá-Wounaan.
- La realización de un diagnóstico sobre las acciones de transferencia de tecnología que se ejecutan en la Región de Darién.
- La construcción de los dos primeros tramos de la Carretera Panamericana comprendidos entre Puente Bayano y Agua Fría 1.
- La ejecución del proyecto de mantenimiento de la Carretera Canglón – Yaviza, cuyo objetivo es garantizar la accesibilidad a la comunidad de Yaviza y sus alrededores durante todo el año.
- La realización de un Plan de Mejoramiento de los Servicios de Salud en Darién.
- La ejecución de los trabajos de rehabilitación del Hospital de El Real.
- La construcción de la línea de distribución eléctrica entre las comunidades de Metetí y Puerto Quimba.
- La construcción de los acueductos de Sambú, Boca de Cupe, Barriales y Capetuirá.

* 1160/OC-PN

En este sentido, los apoyos del BID han sido claves para que los esfuerzos de manejo de los recursos naturales avancen hacia una visión integrada y focalizada en la sostenibilidad ambiental y social a nivel de cuencas hidrográficas (**Recuadro 9**).

Recuadro 9

Esfuerzos para el Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Hidrográficas

Guatemala — Proyecto Chixoy: Corresponde a un préstamo* de US\$17,9 millones, el cual se inició en el 2002 y que tiene por objeto contribuir al manejo de los recursos naturales renovables y al desarrollo de la población rural de la cuenca alta del Río Chixoy, con una extensión total de 5.945 km² y compuesta por 14 subcuencas (5% de la superficie total del país). Administrativamente, la cuenca alta del Río Chixoy está dividida en tres regiones, seis departamentos y 32 municipios. Sus logros parciales tienen relación con el establecimiento de sistemas integrados de productividad y uso sostenible de los recursos naturales, particularmente los bosques y las aguas, y la disminución de las tasas de erosión, deforestación y sedimentación, lo cual incidía en el aprovechamiento de los recursos naturales.

Honduras — Proyecto El Cajón: Corresponde a dos préstamos** por US\$24,5 millones en la Cuenca del Embalse El Cajón, el cual se inició en 1993 y finalizó en 1998. El área de intervención del proyecto alcanzó una superficie de 448,7 ha, equivalente al 52% del área de la cuenca. Su propósito fue contribuir a la promoción de sistemas conservacionistas por parte de la población para reducir la erosión de suelos, evitar su pérdida mejorando el nivel de vida de los agricultores, y como consecuencia de ello apoyar la reducción de los impactos negativos sobre el embalse. Su énfasis estuvo marcado por la introducción de prácticas sostenibles en el sector forestal, el manejo ambiental de áreas protegidas y frágiles, la promoción de la educación ambiental, y la implementación de sistemas que optimicen la actividad silvo-agropecuaria.

* 1398/OC-GU

** 787/OC-HO & 918/SF-HO

3. Aprovechamiento Sostenible de los Bosques Naturales

Creando Oportunidades de Desarrollo

Sin desmedro de lo indicado sobre los temas aún pendientes en relación al manejo de los bosques, cabe destacar varios esfuerzos sobre esta materia realizados desde los años noventa. Uno de los grandes hitos de la última década en la región fue el Plan de Acción Forestal Centroamericano (PAFT-CA), que permitió alcanzar un consenso sobre una agenda común en los temas forestales. Esta experiencia sirvió para la elaboración del Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en Centroamérica y para el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales.

En el marco anterior, el Banco ha sido parte importante del proceso de aprendizaje regional sobre modalidades económicamente

Sin desmedro de lo indicado sobre los temas aún pendientes en relación al manejo de los bosques, cabe

Recuadro 10

Diseño de Política Forestal para Panamá

Este programa corresponde a una cooperación técnica* realizada en el 2001, que busca sentar las bases para el desarrollo sustentable de la actividad forestal en Panamá. Su foco de atención fue el diseño de una propuesta de ordenamiento de las áreas forestales y normas para su manejo sostenible, basado en criterios ambientales, sociales, legales y técnicos.

Otro componente clave de esta cooperación técnica fue el desarrollo de una Política Forestal y su Estrategia, la cual establece los principios básicos del desarrollo forestal para el país, así como los objetivos, estrategias e instrumentos de gestión, en concordancia con la Estrategia Nacional Ambiental (ENA). A esto se suman componentes para lograr la supervisión adecuada de las operaciones forestales y el diseño de incentivos para su manejo sostenible.

*ATN/NC-7015-PN

viales de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. Ha generado importantes estudios sobre la efectividad de las políticas forestales en el istmo centroamericano, sobre financiamiento de inversiones tendientes a la conservación de los recursos naturales, y sobre el manejo integrado de los recursos forestales.

Adicionalmente, ha apoyado proyectos de ordenamiento territorial y manejo sostenible de los recursos forestales en Honduras, Panamá (**Recuadro 10**), El Salvador y Nicaragua (**Recuadro 11**), y sobre derechos de propiedad y conservación de los recursos naturales en Belice (**Recuadro 12**).

Recuadro 11

Programa Socioambiental y de Desarrollo Forestal en Nicaragua: Un Ejemplo de Sostenibilidad Ambiental de los Bosques Naturales

Entre 1995-97, se realizó un programa piloto con el propósito de validar diferentes sistemas de producción agroforestales y silvo-pastoriles. Esto sirvió para el diseño del **Programa Socioambiental y de Desarrollo Forestal (POSAD)**, que tuvo como propósito sentar las bases para la ejecución de un programa nacional, a través de estudios de factibilidad, consultas ciudadanas, y un proyecto de demostración agroforestal y de recuperación forestal, con miras a viabilizar esquemas de implementación e inversión en el desarrollo sostenible de los recursos naturales. El objetivo era mejorar el ingreso de familias rurales beneficiarias y el manejo de recursos naturales en cuencas priorizadas. Este esfuerzo se realizó a través de un préstamo* de US\$15,4 millones.

Adicionalmente y con miras hacia un programa nacional, se buscó perfeccionar el marco institucional ambiental y particularmente de carácter forestal, con el fin de eliminar la sobreposición de mandatos y la inconsistencia de algunos cuerpos legales sobre la materia, así como la capacitación de funcionarios públicos especializados.

Los esfuerzos demostrativos de agro-forestación y recuperación forestal permitieron la elaboración de: planes de manejo para cinco áreas protegidas (con un total de 19.000 hectáreas) y planes de manejo forestales (con un total de 30.800 hectáreas), inversiones en silvo-pastoría, agro-forestería y reforestación para 4.700 fincas pequeñas y medianas (con una superficie total de 57.600 hectáreas), y la implementación de proyectos pequeños de desarrollo forestal comunitarios en Waspan, para 15 comunidades indígenas (con un total de 15.000 hectáreas involucradas).

El POSAD ya concluyó, y está aprobada la segunda fase**, por un monto de US\$32,7 millones que, manteniendo los propósitos originales de la primera etapa, da particular énfasis al manejo sostenible de los recursos naturales y obras comunales para la prevención y mitigación de desastres naturales.

* 970/SF-NI

** 1084/SF-NI

Recuadro 12

Asistencia Técnica Ambiental y Social en Belice

El Programa tenía como objetivo principal asegurar el desarrollo sostenible de las zonas del sur de Belice, a través del ordenamiento del territorio y su consistencia con las prioridades sociales y ambientales de la zona, establecer mecanismos para la administración de tierras nacionales, e identificar proyectos ambientales y sociales tendientes a minimizar los impactos indirectos que se podrían producir con el mejoramiento de una carretera en la zona sur del país, particularmente para las comunidades mayas, garífunas y otras. Este Programa fue financiado con un préstamo* BID de US\$2,6 millones durante el período 1997-2002.

En síntesis, el programa logró desarrollar un enfoque apropiado a las realidades locales sobre el estilo de desarrollo deseado para la zona (Plan de Desarrollo Regional de la Región Sur – PDR), con una alta participación de las comunidades locales y con una preocupación marcada por la integridad cultural y ancestral de las comunidades. El PDR permitió sentar las bases de un uso racional de los recursos y de la asignación ambiental y socialmente sustentable de tierras estatales. Por otra parte, fue posible incorporar un conjunto de consideraciones ambientales y sociales al diseño y construcción de la carretera en concordancia con los lineamientos del Plan, y al mismo tiempo fortalecer las capacidades institucionales en materia de evaluación de impacto ambiental, monitoreo y fiscalización de actividades humanas. En el marco del PDR fue posible conformar un sistema de áreas protegidas y de otras áreas frágiles en la zona.

De igual manera, se fortalecieron las capacidades de organización de las comunidades y de diálogo de las instituciones públicas, para asegurar la participación en los procesos de toma de decisiones, en el diseño del PDR, y en su posterior implementación. El programa ha resultado en la creación de una Corporación de Desarrollo para la Zona Sur, asegurando la sostenibilidad del proceso participativo financiado por el préstamo.

* 1017/OC-BL & ATN/DC-5610-BL

4. Manejo Integrado de los Recursos Hídricos

Por diversas razones, en el istmo centroamericano han predominado patrones de utilización y consumo de agua ineficientes, lo que ha provocado procesos de sobreexplotación de acuíferos y contaminación de cuerpos de agua. Ante esta problemática varias iniciativas regionales buscan encauzar los esfuerzos para mejorar la gestión adecuada del recurso agua. Una de ellas a nivel regional es el Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos del Agua (PACADIRH). Otras iniciativas se están promoviendo a nivel nacional, particularmente en países con mayor presión en cuanto a disponibilidad de recursos hídricos, como el Plan de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en El Salvador, y la promoción de una Política y Estrategia Nacional de Manejo Integral de Recursos Hídricos en Costa Rica actualmente en sus primeras etapas (**Recuadro 13**).

*Incorporación de Externalidades y
Desarrollo del Capital Social en
Comunidades de Escasos Recursos*

En materia de gestión integrada, el Banco ha respaldado procesos de planificación, elaboración de políticas y administración de los recursos hídricos, en el marco de una estrategia que tenga en cuenta los problemas vinculados al aprovechamiento de múltiples fuentes y usos del recurso. Se espera que con el tiempo surjan sistemas de suministro y modalidades de uso de recursos hídricos más eficientes, manteniendo o mejorando la calidad del agua. El Banco ha apoyado importantes directrices para armonizar y darle consistencia a las intervenciones regionales y nacionales en la materia (**Recuadro 14**). Más recientemente está procurando apoyar una nueva generación de programas de manejo integrado de los recursos hídricos, que son compartidos por comunidades de distintos países.

Recuadro 13

Política y Estrategia Nacional de Manejo Integral de Recursos Hídricos en Costa Rica

En el 2003, el BID aprobó una cooperación técnica* por US\$260.000, que busca desarrollar una concepción racional y sostenible en la gestión compartida y responsable del agua en Costa Rica, particularmente mediante la elaboración de una Política y Estrategia Nacional de Manejo Integrado de Recursos Hídricos.

A través del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), la cooperación técnica busca: la sistematización de la información existente sobre la gestión de los recursos hídricos, balances hídricos y estudios de caso, la formulación de una Política de Recursos Hídricos, el acompañamiento del proceso de promulgación de la Ley de Aguas ante la Asamblea Legislativa, la formulación de un marco institucional para la gestión de los recursos hídricos, que promueva una mayor coordinación y delimitación de funciones entre las diferentes instituciones involucradas a nivel nacional y local (comisiones y proyectos de cuencas), y la formulación de una estrategia de gestión de recursos hídricos.

* ATN/WP-8467-CR

Adicionalmente, el BID ha apoyado reformas legales y programas de fortalecimiento institucional a través de préstamos y cooperaciones técnicas del sector agua potable y saneamiento, tanto a nivel urbano como rural.

Recuadro 14

La Estrategia del BID para la Gestión Integrada y una Nueva Generación de Programas de Manejo Integrado de los Recursos Hídricos

Aprobada en 1998, la Estrategia para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos busca incorporar principios de conservación y uso eficiente de los recursos a las operaciones del BID. La Estrategia propone un enfoque integrador de los incentivos económicos y no-económicos, con aspectos participativos y de corresponsabilidad ambiental. Busca avanzar desde una visión basada en incrementar la oferta de recursos hídricos hacia una de manejo integrado de la demanda por el recurso, donde coexistan los valores sociales, ambientales y económicos asignados al agua por la población.

Al día de hoy, las nuevas operaciones del Banco sobre la materia están incorporando de forma exitosa la Estrategia. En este sentido, se destacan las iniciativas del Banco en el Programa de Manejo de la Cuenca del Río Tárcoles, en Costa Rica, el Programa de Manejo de Recursos Naturales Renovables en la Cuenca del Represa El Cajón, en Honduras, el Proyecto de Manejo y Conservación de los Recursos Naturales Renovables de la Cuenca Alta del Río Chixoy, en Guatemala, y proyectos sobre la materia en Panamá y Belice.

El Banco ha apoyado programas de manejo integrado de recursos hídricos y ha asumido el desafío de dar sostenibilidad ambiental a cuencas hidrográficas compartidas territorialmente por dos o más países. Algunos ejemplos son:

- **Programa de la Cuenca Binacional del Río Sixaola (Costa Rica –Panamá):** Dicho programa, preparado con estudios financiados con cooperación técnica*, buscará dar sostenibilidad ambiental a un área prioritaria de desarrollo para ambos países a través del manejo integrado de los recursos hídricos y naturales en general, para generar oportunidades económicas para las comunidades locales que tiendan a la conservación y manejo de zonas costeras y cuencas hidrográficas compartidas. A su vez, se fortalecerá una capacidad de gestión ambiental para la región con el apoyo de un proyecto GEF/BID binacional.

Continúa →

- **Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa en El Salvador, Guatemala y Honduras**:** El objetivo general del programa es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca Alta del Río Lempa, mediante acciones que propicien su desarrollo sostenible y que rompan el ciclo de pobreza-degradación de los recursos naturales. Para ello, se busca manejar de forma integrada los recursos naturales, reducir la vulnerabilidad ante riesgos naturales, fomentar las actividades productivas y la diversificación económica, fortalecer los gobiernos locales y mejorar las capacidades de organizaciones de las comunidades locales. Este programa tiene un costo de US\$31,3 millones y, en el caso de Guatemala, tiene un componente de pagos por servicios ambientales generados por bosques naturales, con énfasis en el agua. Adicionalmente, se espera que el programa genere políticas, marcos institucionales y normativa ambiental sub-regional, que permitan consolidar el desarrollo integral de los recursos hídricos de esta zona, así como lecciones para replicar en otras regiones fronterizas.

* ATN/SI-8060-RS

** 1330/OC-ES; 1331/OC-GU; 1082/SF-HO

5. Manejo de los Recursos Marinos y Costeros

Reconociendo que las zonas costeras y los recursos marinos de la región representan activos estratégicos para los países centroamericanos, el BID ha promovido el establecimiento de programas de manejo integrado de zonas costeras adaptados a los objetivos sociales y económicos de cada país. En efecto, el Banco ha procurado apoyar: actividades de manejo de zonas costeras e inversiones que respalden la política económica nacional y la integración regional, mecanismos de generación de ingresos para la prestación de servicios tales como los de prevención de la erosión costera y el mantenimiento de zonas marinas protegidas, incentivos para la conservación de recursos pesqueros, y el afianzamiento de los vínculos entre el manejo de las zonas costeras y otros aspectos de la gestión ambiental (**Recuadro 15**). En esta dirección, el Banco ha comenzado a apoyar programas enmarcados dentro de un enfoque estratégico institucional que busca el desarrollo sostenible de los ecosistemas costeros y marinos, como por ejemplo en Panamá, donde la cooperación técnica ATN/FG-8276-PN está financiando la preparación de un futuro proyecto de inversión. Además, se está apoyando a varios países en la armonización regional de normas ambientales para puertos y el transporte marítimo, como por ejemplo el Programa Integral de Control de la Contaminación Marítima en el Golfo de Honduras, que está siendo preparado con recursos de la cooperación técnica ATN/PD-7402-RS a ser sometido al GEF.

*Integración del Desarrollo
y la Conservación de
Ambientes Frágiles*

Recuadro 15

Los Elementos Claves de la Estrategia del BID sobre Manejo de Recursos Marinos y Costeros y el Proyecto de Manejo Ambiental de las Islas de la Bahía en Honduras

Aprobada en junio de 1998, la Estrategia del BID sobre Manejo de Recursos Marinos y Costeros subraya los siguientes aspectos:

- Promover el manejo integrado de zonas costeras como un marco de referencia para las operaciones futuras del Banco, con miras a dar sostenibilidad a las actividades que se desarrollan en su entorno
- Reducir los efectos indirectos y acumulativos de las actividades humanas en zonas costeras
- Instalar procedimientos para prevenir y reducir los conflictos en zonas costeras
- Fortalecer institucionalmente las autoridades costeras y administradoras de los recursos marinos

En este contexto, el **Proyecto de Manejo Ambiental de las Islas de la Bahía** en Honduras (Roatán, Utila y Guanaja) es un ejemplo de aplicación real de la Estrategia. En una primera fase (1994-2002), el Proyecto consistió en un préstamo* de US\$23,9 millones para mantener y mejorar la calidad ambiental de las Islas de la Bahía, mediante: la generación de un sistema integral de manejo de ecosistemas marino y costeros, el fortalecimiento de las capacidades locales de planificación y manejo de los recursos naturales, incluyendo los sistemas municipales de administración de tierras, el mejoramiento de los suministros de agua potable y saneamiento básico, y el establecimiento de mecanismos de recuperación de costos para apoyar el desarrollo sustentable de las islas.

Su segunda fase, en pleno desarrollo desde el 2002, consiste en un préstamo** por US\$16,5 millones para proteger y restaurar los recursos naturales y los ecosistemas costeros y marinos de las Islas de Bahía, con miras a mejorar las condiciones y la calidad de vida de sus habitantes. Adicionalmente, en esta fase se prevé el co-financiamiento del GEF para promover la participación de actores claves en los procesos de protección y restauración de los ecosistemas marinos y costeros, la realización de monitoreos e investigación sobre biodiversidad, la promoción de un sistema regional de áreas protegidas y la búsqueda de inversión privada en la conservación de la biodiversidad.

A la fecha, algunos de los logros del proyecto han sido la implementación de un plan de ordenamiento del archipiélago, incluyendo normas y planes de manejo específico para la pesca artesanal, el turismo sostenible y la gestión de calidad de agua. Asimismo, se ha logrado contar con: un sistema de información geográfico para la toma de decisiones, un programa de protección de cuencas generadoras de agua, la reforestación de áreas crítica, un programa de educación ambiental formal y no formal, un programa de capacitación a funcionarios municipales, un plan maestro de agua potable y alcantarillado para las islas de Roatán y del Cayo de Guanaca, la construcción de los sistemas de agua potable y alcantarillado en las comunidades de Coxen Hole, French Harbour y Oak Ridge, un plan de recolección, manejo y disposición de residuos sólidos para las islas de Roatán y Guanaca, y la construcción de rellenos sanitarios para Roatán. Este esfuerzo ha sido posible mediante la participación activa de las comunidades locales, el involucramiento de recursos privados en las acciones que lo demandan, y una preocupación explícita por los aspectos sociales del Programa.

* 938/SF-HO

** 1113/SF-HO

6. Medio Ambiente Urbano y Control de la Contaminación

En temas de medio ambiente urbano y control de la contaminación, el BID ha apoyado significativamente a Centroamérica en ejecutar programas de control de la contaminación urbana, promover la participación del sector privado en programas de saneamiento y

prestación de servicios ambientales, establecer organismos de control y planificación ambiental dotados de facultades reales a nivel de las zonas metropolitanas, diseñar políticas más eficaces de planificación del uso de la tierra y control del crecimiento urbano, y emprender acciones tendientes a revertir situaciones ambientales críticas en las principales ciudades de la región.

Mejorando la Calidad de Vida en las Ciudades

El enfoque del Banco en esta materia ha consistido en apoyar una eficaz y eficiente estrategia de gestión multisectorial para combatir la contaminación urbana. A su vez, las acciones del BID en esta materia reconocen y han asumido la necesidad de involucrar a múltiples actores sociales en el diseño e implementación de soluciones de reducción de la contaminación urbana. Sin embargo, el mayor apoyo del BID en esta materia ha estado orientado a resolver de forma definitiva situaciones ambientales críticas en las principales ciudades de la región, como lo que se realiza en El Salvador con el Programa Nacional de Descontaminación de Áreas Críticas (**Recuadro 16**) y el Programa de Saneamiento Ambiental del Lago y la Ciudad de Managua (**Recuadro 17**). También, se han apoyado programas en Belice en relación al manejo de desechos sólidos urbanos, en Honduras sobre gestión ambiental local (**Recuadro 18**), en Ciudad de Guatemala sobre el manejo de desechos sólidos y líquidos, y en Panamá, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, sobre producción limpia para pequeñas y medianas industrias con participación del sector privado y el apoyo de FOMIN (**Recuadro 19**).

Recuadro 16

El Manejo Integrado de Residuos Sólidos en el Programa de Descontaminación de Áreas Críticas en El Salvador

En el marco del **Programa de Descontaminación de Áreas Críticas en El Salvador**, el BID ha apoyado mediante cooperaciones técnicas*, entre otros temas, la formulación de un marco de referencia legal y regulatorio para el manejo integrado de los residuos sólidos. Se han formalizado: los criterios técnicos para el establecimiento de proyectos de compostaje y para el manejo de rellenos sanitarios, la identificación de sitios aptos para la disposición final, un reglamento especial sobre el manejo integral de desechos sólidos a nivel nacional, y actividades de difusión y capacitación sobre la materia. También posee un componente para sentar las bases institucionales, legales, normativas y de monitoreo para la descontaminación atmosférica e hídrica.

* ATN/SC-6147-ES y ATN/SF-6762-ES

Recuadro 17

Programa de Saneamiento Ambiental del Lago y la Ciudad de Managua, Nicaragua

El **Programa de Saneamiento Ambiental del Lago y la Ciudad de Managua**, el cual se ejecuta mediante préstamos de más de US\$60 millones (con recursos provenientes del BID*, el Fondo Nórdico y el Banco Alemán) está apoyando la rehabilitación y modernización del sistema de alcantarillado sanitario de Managua, con la construcción de colectores y obras de intercepción y de tratamiento (67 hectáreas de lagunas facultativas para el tratamiento biológico de los efluentes y obras anexas). También, este Programa está logrando el saneamiento ambiental de las riberas del lago frente a Managua, mediante la eliminación de criaderos de mosquitos anofeles, nivelación de áreas bajas, construcción de obras para la descarga de las aguas lluvia, control biológico de larvas de mosquitos y un programa de educación y participación comunitaria. Por otra parte, el Programa desarrolló un sistema de monitoreo de parámetros biológicos, físicos y químicos del Lago, y apoyó la ejecución de evaluaciones epidemiológicas y entomológicas anuales.

Posteriormente y como consecuencia de los efectos del Huracán Mitch, fue necesario rediseñar la planta de tratamiento y cambiar los diseños de la red de alcantarillado. El Programa debió ser ampliado para continuar con la rehabilitación y modernización del sistema de alcantarillado sanitario de Managua, mediante un préstamo** de US\$15 millones, el cual se encuentra en plena ejecución.

* 978/SF-NI

** 1060/SF-NI

Recuadro 18
Certificación ISO 14.001 para las Municipalidades de Tegucigalpa y San Pedro Sula, Honduras

Bajo programas multisectoriales de modernización de la gestión municipal y mejoramiento de condiciones de la calidad de vida de la población, apoyados por el BID*, las principales ciudades como Tegucigalpa y San Pedro Sula, se han embarcado en un proceso ambicioso de introducir la variable ambiental en la concepción del desarrollo local. Para ello, se encuentran en pleno desarrollo los esfuerzos tendientes a establecer su marco legal y fortalecer su gestión ambiental local, así como realizar acciones tendientes a mejorar los servicios municipales de residuos sólidos, áreas verdes, y alcantarillado y saneamiento básico, entre otros. Todo esto con miras a desarrollar un plan de acción que permita certificar a los municipios bajo ISO 14.001, y de esta manera asegurar su desempeño ambiental y el mejoramiento continuo en su gestión ambiental.

* 1024/SF-HO

Recuadro 19
Programas de Promoción de la Participación Empresarial en la Producción Limpia en Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá

Con el apoyo del FOMIN, el BID ha apoyado la introducción de tecnologías y procedimientos de producción limpia para pequeñas y medianas empresas en Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Panamá.

En Panamá, por ejemplo, mediante una cooperación técnica* de US\$1,2 millones, otorgada en el 2000, este programa busca mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas industrias, mediante el desarrollo e implementación de instrumentos de gestión ambiental. Para ello, se ha favorecido la formulación de un marco regulatorio ambiental para el sector industrial, mediante la elaboración de normas de calidad ambiental y acuerdos de producción limpia. A su vez, se han realizado esfuerzos demostrativos de producción limpia y acciones de difusión y formación de recursos humanos especializados. Entre éstas, se encuentra la instauración de un sistema de premiación ambiental por producción más limpia, destacando los resultados más exitosos en producción limpia, innovación tecnológica e iniciativas de trabajadores, entre otros.

* ATN/MT-7257-PN & ATN/MH-7258-PN

7. Convenios Multilaterales e Integración Regional

Luego de la Cumbre de la Tierra, Centroamérica suscribió convenios internacionales y sub-regionales como una señal de la preocupación y decisión de los países por trabajar en temas ambientales claves de manera articulada (**Recuadro 20**).

*Cumpliendo los Acuerdos
Internacionales y Consolidando
una Visión Regional sobre la
Sostenibilidad*

La región ha continuado desarrollando convenios regionales y asumiendo los compromisos a nivel internacional en distintos temas ambientales, siendo en varios casos los primeros países en desarrollar estrategias y políticas regionales a nivel mundial, como en materia de biodiversidad, manejo forestal y más recientemente en conservación y uso racional de humedales. En este contexto, se evidencia que un factor importante en el desarrollo de las políticas ambientales del istmo centroamericano ha sido el impulso dado por estos convenios y su posterior seguimiento, lo cual a su vez, ha implicado una integración regional en materias ambientales.

<p>Recuadro 20</p> <p>Principales Convenios en Materia Ambiental Firmados por los Países Centroamericanos</p>	
Convenios Internacionales	Convenios Regionales
<ul style="list-style-type: none"> • Convenio sobre la Diversidad Biológica, Río de Janeiro, 1992. Ratificado por los siete países. • Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Irán, 1971. Ratificada por los siete países. • Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Nueva York, 1992. Ratificado por los siete países. • Protocolo de Kyoto del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Kyoto, 1997. Firmado por los siete países. • Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, Basilea, 1989. Ratificado por tres países y aprobado por otros tres. • Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Washington D.C., 1973. Enmendada en Bonn, 1979. Ratificada por tres países y aprobada por otros cuatro. • Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, París, 1994. Ratificada por cinco países y en fase de aprobación en los otros dos. • Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Viena, 1985. Aprobada por los siete países. • Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad al Convenio sobre la Diversidad Biológica, Montreal, 2000. Firmado por cinco de los siete países. • Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, París, 1972. Ratificada por cinco de los siete países. 	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, San José, 12 de diciembre de 1989. Ratificado por los siete países. • Protocolo al Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, San Salvador, 1991. Ratificado por cinco países y en trámite de ratificación en uno. • Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, Managua, 1992. Ratificado por seis de los siete países. • Convenio Regional sobre Cambio Climático, Guatemala, 1993. Ratificado por seis países y aprobado por uno. • Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, Panamá, 1992. Ratificado por seis de los siete países. • Convenio para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, Guatemala, 1993. Ratificado por cuatro de los siete países. • Convenio de Cooperación para la Protección y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste y su Plan de Acción, Guatemala, 2002. Firmado por seis de los siete países. • Protocolo Regional de Acceso a los Recursos Genéticos y Bioquímicos y al Conocimiento Tradicional Asociado, 2002. Aprobado por los siete países.

Fuente: CCAD. *Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible: Nuestro Compromiso Ambiental*. Johannesburgo. 2002.

Asimismo, la década de los noventa se caracterizó por la creación de una nueva ronda de integración institucional en la región. La concentración de nuevas instituciones en el área ambiental, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que fue fundada a finales de los ochenta, empezó a funcionar en los años noventa (**Recuadro 21**).

Recuadro 21

Los Esfuerzos de Integración en Materia Ambiental: La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)

El proceso de integración ambiental en Centroamérica se inició en 1989, tras los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, con la firma del Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Posteriormente, un Addendum al Convenio permitió la incorporación de Belice y Panamá como miembros de la CCAD. En la actualidad, México y República Dominicana se mantienen como observadores del proceso de integración ambiental.

La CCAD es un órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya misión es fortalecer la integración regional en materia ambiental, con el fin de impulsar el desarrollo de la región por la senda de la sostenibilidad económica, social y ambiental. Para ello, la CCAD actúa regionalmente procurando armonizar las políticas y sistemas de gestión ambiental. En este sentido, el apoyo del BID para el desarrollo del PROSIGA es un ejemplo de los esfuerzos que se encuentran en pleno desarrollo para fortalecer la integración regional (**Recuadro 23**). Otro es el Plan Puebla-Panamá (**Recuadro 22**).

Los lineamientos estratégicos de las acciones que ejecuta la CCAD, se encuentran especificados en el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), una estrategia de mediano y largo plazo que aborda directamente los retos ambientales de la región, a través de tres ejes estratégicos: biodiversidad y bosques, agua, y producción y gestión ambiental. Cada uno de estos ejes tiene como fundamento político: generar un cambio de actitudes hacia el uso de recursos naturales, promover la participación de la mujer, reducir la vulnerabilidad social y ecológica, descentralizar la gestión ambiental, y fomentar la participación y la equidad social.

La creación de la ALIDES¹⁵ consolida a partir de 1994 los instrumentos políticos, jurídicos y las instancias técnicas para el seguimiento de los acuerdos regionales e internacionales. Dentro del marco de ALIDES, la CCAD pudo impulsar la firma de convenios regionales, en los cuales se establecen las instituciones técnicas a cargo de darles seguimiento, como por ejemplo, el Consejo Centroamericano de Bosques y el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas, unidos bajo una sola secretaría (CCAD/AP), que reúnen por un lado a los directores forestales, y por otro a los directores de áreas protegidas de la región.

En este proceso de vinculación entre países para proteger conjuntamente variables ambientales de relevancia común, el BID ha colaborado directamente con recursos y cooperaciones técnicas. Sus estudios de sistematización de experiencias, reportes sobre el estado del ambiente en la región, y estrategias y planes en temas específicos, han servido como base para la elaboración de convenios y acciones en materias prioritarias. En este sentido, se destacan los aportes al manejo integrado de zonas marino-costeras, conservación y manejo integrado de recursos hídricos, inversiones para la conservación de la biodiversidad, derechos de uso de los recursos naturales por grupos indígenas en bosques tropicales, y gestión ambiental de ciudades pequeñas y medianas, como algunos ejemplos donde el Banco ha aportado conocimiento y experiencia al proceso de integración regional.

Por otra parte, los esfuerzos regionales por perfeccionar la institucionalidad ambiental y dar mayor profundidad a la gestión ambiental de los países, han sido de interés para el BID, como es el caso del apoyo dado recientemente al Plan Puebla-Panamá¹⁶ (**Recuadro 22**). Así, la integración

¹⁵ La Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) hace posible que por primera vez en el istmo, un documento oficial asocia el desarrollo económico al logro de la calidad de vida en armonía con la naturaleza.

¹⁶ Para mayores detalles sobre el PPP, véase el Capítulo 3 sobre integración regional.

regional en temas ambientales ha evolucionado a una segunda etapa, donde se busca armonizar y dar coherencia regional a los marcos regulatorios desarrollados durante los 90, proceso al cual el Banco se ha integrado con fuerza (**Recuadro 23**).

Recuadro 22

Plan Puebla-Panamá y la Integración Regional en Materia Ambiental

Como una oportunidad de desarrollo integrado regional para Mesoamérica, en el año 2001 se lanzó el **Plan Puebla-Panamá (PPP)** como un marco regional programático para potenciar el desarrollo económico, reducir la pobreza, y acrecentar la riqueza del capital humano y natural de la región, dentro de un contexto de respeto a la diversidad cultural y étnica. Para ello, se plantea una estrategia integral para la región que ampara un conjunto de iniciativas y proyectos mesoamericanos. Esta estrategia no sólo apunta a los esfuerzos de integración de Centroamérica, sino que los fortalece al incluir al Sur-Sureste de México dentro del concepto de Región Mesoamericana. Es una visión renovada de la integración mediante la ampliación de su ámbito geográfico a una región que comparte características y desafíos en el terreno de su desarrollo social y económico sustentable.

En materia de desarrollo sostenible y como parte del PPP se estableció la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS), la cual es un marco programático transversal del PPP que tiene como objetivos generales: i) establecer un acuerdo regional para un marco programático de la gestión ambiental y desarrollo sustentable, que comprenda metas, acciones nacionales y regionales y un portafolio de proyectos de inversión y cooperación técnica, ii) apoyar el desarrollo e implantación de un marco institucional moderno que garantice la calidad ambiental y la sostenibilidad de bienes regionales ambientales públicos, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las autoridades nacionales y regionales, iii) asegurar la calidad de las inversiones (infraestructura vial, energética, telecomunicaciones, etc.) de todas las iniciativas del PPP mediante la homologación de normas y procedimientos ambientales y reducción de riesgos ante fenómenos naturales, y iv) promover el desarrollo sostenible de las áreas naturales terrestres y costero-marinas multinacionales de la región mesoamericana. La IMDS se basa en los principios del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) y en las prioridades ambientales establecidas a nivel regional, a través del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) promovida por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Esta iniciativa es apoyada por el BID mediante una cooperación técnica* de US\$200.000, actualmente en ejecución.

* ATN/SF-8261-RG

Recuadro 23

Apoyo a la Armonización de Marcos Regulatorios Ambientales en la Región Centroamericana

Bajo el **Programa Centroamericano para la Modernización de la Gestión Ambiental (PROSIGA)**, específicamente en el proyecto de Apoyo a la Armonización de Marcos Regulatorios Ambientales*, el BID está ayudando a realizar la primera experiencia concreta de manejo de tres componentes de distinto carácter bajo una única conducción y coordinación regional: Evaluación de Impacto Ambiental, Políticas Regionales sobre Sustancias y Desechos Peligrosos, e Instrumentos Económicos para la Gestión Ambiental. Los tres componentes mostraron las posibilidades y limitaciones de tres caminos distintos hacia la armonización. Para la Evaluación de Impacto Ambiental se deberán trabajar los instrumentos nacionales ya instituidos y normados, para luego abordar la temática regional. Sobre sustancias tóxicas, se tratará de buscar un acuerdo regional. En los instrumentos económicos se abordará la armonización como un hecho que crece paralelamente a la construcción de los instrumentos nacionales.

*ATN/SF-7154-RG

Así como la década pasada permitió crear capacidades institucionales para enfrentar las presiones de deterioro y facilitar los procesos de desarrollo sustentable, la presente se orienta a la consolidación de los instrumentos, normativas e instituciones, a la generación de mayores respuestas frente a las demandas por inversión, y al fortalecimiento de los lazos de integración para una gestión de carácter regional.

IV. Lecciones, Desafíos y Oportunidades

A. Lecciones

Aún cuando todavía se presentan distintos procesos de deterioro del ambiente desde el inicio de la década de los noventa, los países de la región centroamericana registran notables avances en su propósito de proteger al ambiente, para los cuales el BID ha brindado apoyo sustantivo. Esto se manifiesta en la formulación de políticas nacionales / regionales / sectoriales, la legislación con mandatos específicos sobre gestión, el desarrollo de instrumentos de gestión, los marcos institucionales, el impulso de procesos participativos, el abordaje de temáticas específicas, y nuevas estrategias para incluir de manera transversal la competitividad, el desarrollo social y la integración económica en la gestión ambiental, entre otros. Se han creado amplias oportunidades para fortalecer las capacidades con el fin de responder a los desafíos identificados.

El Banco ha dado considerable apoyo a los esfuerzos de consolidación de la sustentabilidad ambiental de región, particularmente en:

- **El aumento de la conciencia pública sobre los problemas ambientales que degradan al ambiente y deterioran la calidad de vida.** La mayor parte de los proyectos de fortalecimiento institucional financiados por el BID en Centroamérica ha incluido componentes de sensibilización ciudadana y de educación ambiental formal o no-formal, con lo cual se ha podido incidir en una mayor preocupación ciudadana por el medio ambiente y un activismo ciudadano por su cuidado. En este sentido, el desarrollo de estrategias ambientales participativas y consensuadas han probado ser claves en este proceso de concientización ciudadana y en la generación de alianzas de la sociedad civil – Estado.
- **La jerarquía concedida al tema ambiental en las constituciones y en las leyes y los reglamentos que buscan facilitar los procesos de gestión y proveer las capacidades institucionales.** En este contexto, existe hoy un mayor rango político de las autoridades ambientales nacionales, en forma de ministerios, comisiones nacionales ambientales y otras figuras, lo que redundo en una mayor visibilidad de las instituciones. El BID ha apoyado la mayor jerarquía legal e institucional del tema ambiental, con programas de fortalecimiento tanto nacionales como sectoriales. Casi la totalidad de instituciones nacionales ambientales y leyes ambientales marco en la región, están vinculadas con apoyos del Banco. A su vez, el desarrollo de instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales sectoriales, ha permitido robustecer la prioridad política del tema y generar reglas claras para los distintos sectores y actividades. En este proceso el Banco ha jugado un importante papel para que cada uno de los países avance en el cumplimiento de sus metas de gestión ambiental planeadas al inicio de la década de los 90.
- **El avance en la formulación y puesta en marcha de políticas y estrategias globales y sectoriales que integran en algún grado la dimensión ambiental y que buscan articular y priorizar las temáticas ambientales con otras de mayor interés.** En muchos casos, los apoyos del Banco, tanto en la forma de préstamos como de cooperaciones técnicas, han significado que los países contaron con los recursos y el conocimiento técnico para elaborar sus estrategias nacionales de medio ambiente, como en el caso de El Salvador con el PAES,

Panamá con el PAN y actualmente Costa Rica con la Estrategia Nacional de Gestión Ambiental. De igual manera, el Banco ha sido y será un apoyo para la elaboración de planes a nivel de cuencas, planes de ordenamiento territorial, planes de conservación de recursos naturales, estrategias de manejo de zonas frágiles, entre otros. En estos ámbitos existen iniciativas importantes, como son los casos de las Islas de la Bahía (Honduras), Darién (Panamá), Cuenca Alta del Río Lempa (El Salvador, Guatemala y Honduras) y desarrollo forestal (Nicaragua).

- **La incorporación de medidas dirigidas a enfrentar las amenazas ambientales globales en las políticas nacionales, sub-regionales y regionales como resultado de la apertura hacia nuevos mercados y a los requerimientos de diversas convenciones y acuerdos internacionales.** Los países, con participación del Banco, han apoyado la formulación y puesta en marcha de políticas y estrategias globales ambientales, las cuales han incluido respuestas para revertir las amenazas ambientales globales, como el Cambio Climático y la Destrucción de la Capa de Ozono, con programas e iniciativas que buscan destacar la baja responsabilidad global del istmo centroamericano sobre las causas que generan estas amenazas. De igual manera, el Banco ha apoyado esfuerzos para determinar el potencial de aplicación del mecanismo de desarrollo limpio en diversos países.
- **La introducción de instrumentos para la gestión ambiental, en particular los de tipo económico, y la actualización de los instrumentos de comando y control que proveen una batería de mecanismos que ayudan al proceso integral de gestión ambiental.** En esta materia, el BID ha apoyado a los países de la región centroamericana para elaborar cuerpos legales que establecen instrumentos de gestión ambiental preventivos y de recuperación de la calidad ambiental, así como de los procesos de fortalecimiento institucional necesarios para su aplicación efectiva. Recientemente, el Banco apoya la sistematización de los avances alcanzados en la última década y la definición de los desafíos presentes y futuros para lograr un mayor grado de desarrollo de estos instrumentos (por ejemplo, con la aplicación de la Metodología Integrada para la Revisión de Evaluación de Impacto Ambiental – MIREIA). Por otra parte, el Banco está apoyando la integración regional de la legislación ambiental, como un esfuerzo para avanzar hacia una real incorporación de esta dimensión en los países (por ejemplo, el programa de Apoyo a la Armonización de Marcos Regulatorios Ambientales en la Región Centroamericana y los programa de integración regional de la CCDA).
- **El surgimiento o fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial orientadas a la protección del medio ambiente y su mayor participación, en general, en las decisiones que afectan la calidad del medio ambiente.** Por una parte, los programas de manejo de recursos naturales apoyados por el Banco, sean estos relacionados con bosques naturales o con zonas costeras, han sido diseñados e implementados con la participación directa de las comunidades involucradas y actores interesados. De igual manera, los programas han sido acompañados de instancias de apoyo a organizaciones ciudadanas para que puedan impulsar acciones de mejora ambiental y de aprovechamiento racional de los recursos naturales, lo cual ha redundado en mayores capacidades para organizarse y liderar procesos de mejoramiento ambiental. Por otra parte, el Banco en conjunto con FOMIN ha apoyado al sector empresarial en sus esfuerzos por mejorar sus procesos productivos con tecnologías menos contaminantes, garantizar o certificar sus productos ambientalmente, y generar espacios de diálogo y acuerdo con las autoridades ambientales de cada país. En este sentido, el apoyo del Banco en varios países ha apuntado hacia una la introducción de la

producción más limpia en los sectores productivos. Todo esto ha redundado en una mejor comprensión sobre las relaciones entre el medio ambiente y el desarrollo, particularmente en la visión del desarrollo sostenible.

- **La ejecución de un número extraordinario de experiencias positivas de conservación y buen uso del medio ambiente por parte de los sectores público y privado y la sociedad civil, que se dan a diversos niveles (local, sub-nacional, nacional, sub-regional y regional).** Esta es la más clara expresión de lo sucedido en la pasada década proveyendo buenos ejemplos de la evolución del proceso de gestión. En este sentido, el apoyo del Banco ha sido considerable, tanto a través de sus préstamos y cooperaciones técnicas como de sus estudios sobre experiencias, estrategias y planes de acciones en materias ambientales específicas, incluyendo talleres, seminarios, publicaciones y encuentros, entre otros.

B. Desafíos y Oportunidades

No obstante los avances registrados, en general los países todavía requieren acciones relevantes para cumplir cabalmente los mandatos de sus políticas y legislaciones ambientales. La mayor parte de ellos aún demanda una plena capacidad institucional y los recursos apropiados para definir, poner en marcha, aplicar y evaluar las políticas ambientales en una forma eficaz y eficiente. Así, la región aún se enfrenta ante la necesidad de desarrollar capacidades sustantivas para fortalecer la gestión ambiental con: i) mandatos claros e integrados, ii) recursos humanos calificados, iii) capacidades financieras optimizadas, iv) procedimientos administrativos que faciliten las decisiones, y v) instrumentos desplegados y en plena operación.

En la década pasada se avanzó en la gestión ambiental y en otorgarle sostenibilidad ambiental al desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, aún existe un conjunto importante de desafíos que deben ser enfrentados para asumir cabalmente las demandas del desarrollo sostenible. Los desafíos más significativos para la presente década tienen relación con:

- **El proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental.** El fortalecimiento institucional continúa siendo un desafío para los países. Las mayores urgencias se relacionan con la necesidad de consolidar lo que ya existe y no tanto con hacer modificaciones y nuevas definiciones de política. Sin duda la institucionalización del tema es un gran desafío para los países, aprovechando las oportunidades existentes a partir de los procesos ya desplegados. Los esfuerzos actuales de armonización de la legislación ambiental tenderán a mejorar lo existente y perfeccionar sobre bases sólidas los requerimientos de los instrumentos de gestión en aplicación, como la evaluación de impacto ambiental, el desarrollo de normas de manejo integrado de sustancias peligrosas, e instrumentos económicos. Sin embargo, se requiere que las autoridades definan las prioridades que requieren ser apoyadas, que se verifique que las acciones coincidan con los recursos realmente disponibles, que se enfatice la gestión de la calidad ambiental a nivel urbano, que se incorporen las entidades subnacionales en los procesos de gestión, que se procure activamente la aplicación de las políticas y estrategias diseñadas, que se le de seguimiento a los instrumentos de gestión ambiental en funcionamiento, y que se le otorgue una mayor sostenibilidad financiera a la gestión ambiental de los países. Unos mecanismos viables en este sentido son la valoración económica del uso de los recursos naturales y la tarificación de bienes y servicios ambientales. Por otra parte, también se requiere consolidar instrumentos disponibles, como los sistemas de EIA, a través de mejorar el proceso de seguimiento de las evaluaciones realizadas, ya que éstas están

sirviendo mejor a los trámites administrativos que a mecanismos sustantivos de apoyo a las decisiones; la actualización de los sistemas y su enfoque en el carácter sustantivo de las evaluaciones son temas aún pendientes en los países.

- **La integración de la dimensión ambiental en las políticas de otros sectores y niveles territoriales.** Para ello se requiere un perfeccionamiento y utilización del ordenamiento ambiental para apoyar los usos sustentables del territorio a nivel nacional / regional / municipal / local y por cuencas. Particularmente importante son la articulación de acciones, tales como: introducir la cuestión ambiental en los programas y políticas económicas del gobierno, implementar una política nacional integrada, buscando insertar el tema ambiental en el desarrollo social y económico, con una mayor integración interna y externa y una valorización de las comunidades y recursos locales, impulsar modelos de gestión descentralizada, particularmente en el ámbito municipal, e implantar modelos e iniciativas para gestión integrada en temas específicos prioritarios como ambientes urbanos y costeros y marinos, recursos hídricos, protección de la biodiversidad, y manejo de residuos sólidos, entre otros.
- **El diseño de estrategias y marcos normativos para mejorar las capacidades de aportar agua en cantidades y calidades aceptables para poblaciones urbanas en pleno crecimiento.** La ausencia de controles para la extracción de acuíferos costeros, así como para los vertidos de desechos líquidos están comprometiendo la viabilidad a mediano plazo de las actuales fuentes de agua que utilizan la mayoría de las poblaciones de la región. En este sentido, existe un camino por recorrer en el manejo integrado de los recursos hídricos, el cual debe comenzar por el diseño y aplicación de estrategias y marcos normativos afines que consideren temas de agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales.
- **La gestión de residuos sólidos domiciliarios en los principales centros urbanos de la región.** El crecimiento de población que se mantuvo durante la década pasada y que se espera para los próximos años, amerita sentar las bases normativas y generar los incentivos necesarios para mejorar la recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios, así como promover la minimización, reciclaje y reutilización.
- **La contaminación del aire en los principales centros urbanos de la región.** La congestión vehicular y su consecuente contaminación del aire también amerita una preocupación por parte de los países. En este sentido, se presenta la necesidad de controlar el parque automotor, promover el transporte público, regular las fuentes fijas, y promover el uso de fuentes alternativas y renovables de energía.
- **La conservación de recursos naturales y la consolidación de las áreas protegidas y sitios de fragilidad ambiental significativa.** Aún cuando se han ampliado varias áreas protegidas, se han creado otras y se les han otorgado categorías especiales a algunas de ellas, es necesario apoyar con mayor énfasis la conservación in situ y su vigilancia. Para ello, se debe profundizar en el cumplimiento de las estrategias y planes de acción regionales y nacionales elaborados en temas de biodiversidad, humedales y bosques naturales, mediante reformas legales que tiendan a compatibilizar la conservación y el aprovechamiento de los recursos. Adicionalmente, se debería profundizar en la aplicación de esquemas participativos de manejo y administración de áreas protegidas y de sensibilidad ambiental significativa.

- **El fortalecimiento de los actores que participan en la gestión ambiental.** Si bien se está presentando una evolución desde la prevalencia de los actores públicos, hacia una incorporación progresiva de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, la situación actual requiere ser profundizada. Entre otras acciones, se necesita: fortalecer los programas de mejoramiento profesional, con énfasis particular en la administración ambiental y la investigación con base ecológica, ampliar los programas de educación y de información ambiental, con el propósito de crear mayor conciencia social sobre el tema y su progresiva incorporación en la agenda política prioritaria de la población, motivar la participación ciudadana en la gestión ambiental a través de la creación de los canales necesarios, el estímulo a la injerencia de los diversos actores sociales y la educación ambiental, y promover el involucramiento ciudadano en los procesos participativos, buscando un compromiso con el tema ambiental y generando una demanda ciudadana creciente por el progreso ambiental.
- **Los acuerdos comerciales requieren de una armonización de las normas ambientales.** A la luz de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA), es urgente que los países tomen los pasos necesarios para adecuar la normativa tendiente a mejorar sus procesos productivos de tal suerte que puedan aprovechar la oportunidad que se presentará al acceder más ampliamente al mercado norteamericano. Esto también contribuirá a la aceleración de las diferentes iniciativas del Plan Puebla-Panamá, particularmente en el proceso de integración de normas y procedimientos ambientales.
- **La cooperación internacional exige una mayor coordinación entre organismos.** Hasta la fecha la cooperación internacional se ha ajustado a las necesidades de los países en temas ambientales de manera más bien desarticulada y bajo una lógica interna. Sin embargo, la transectorialidad de los temas actuales, la integración regional en proceso y la necesidad de promover visiones integrales de la dimensión ambiental, requiere que los diferentes organismos internacionales y países donantes expliciten apoyos claramente complementarios y sinérgicos con el fin de alcanzar los impactos que necesita el despliegue y consolidación del desarrollo sostenible.
- **El reciente abordaje de temas ambientales regionales y la consiguiente integración regional debe ser fortalecida y profundizada.** Se debería responder a la necesidad inmediata de la región de atender los desafíos de la integración en curso (Plan Puebla-Panamá e Iniciativa Mesoamericana) y de los procesos de negociaciones sobre libre comercio. Se necesita el desarrollo de las capacidades y de información que contribuya a mejorar la toma de decisiones sobre temas ambientales a nivel regional.

LISTA DE PROYECTOS MENCIONADOS EN ESTE CAPÍTULO

PAÍS	TÍTULO DEL PROYECTO	NUMERO DE PRÉSTAMO/CT	AÑO DE APROBACIÓN
Belice	Administración de Tierras	1017/OC-BL	1997
Belice	Administración de Tierras	ATN/DC-5610-BL	1997
Costa Rica	Sistema Areas de Conservación	ATN/JF-3917-CR	1992
Costa Rica	Estrategia Nacional Recursos Hídricos	ATN/WP-8467-CR	2003
El Salvador	Apoyo Gestión Ambiental	ATN/SE-4336-ES	1993
El Salvador	Descontaminación Áreas Críticas (PAES)	1209/OC-ES	1999
El Salvador	Gestión Ambiental	ATN/SE-4406-ES	1993
El Salvador	Apoyo Gestión Ambiental	ATN/SE-5025-ES	1995
El Salvador	Programa Nacional Medio Ambiente (MAG-PAES)	886/OC-ES	1995
El Salvador	Descontaminación de Areas Críticas	ATN/SC-6147-ES	1998
El Salvador	Manejo Desechos Sólidos Municipales	ATN/SF-6762-ES	1999
El Salvador	Manejo Sostenible Cuenca Alto Río Lempa	1330/OC-ES	2001
Guatemala	Manejo Recursos Naturales Cuencas Altas	1398/OC-GU	2002
Guatemala	Manejo Sostenible Cuenca Alto Río Lempa	1331/OC-GU	2001
Honduras	Manejo Ambiental Cuenca “El Cajón”	787/OC-HO	1993
Honduras	Manejo Ambiental Cuenca “El Cajón”	918/SF-HO	1993
Honduras	Ordenamiento Ambiental Islas de la Bahía	938/SF-HO	1994
Honduras	Manejo Ambiental Islas de la Bahía	1113/SF-HO	2002
Honduras	Desarrollo Municipal San Pedro Sula y Tegucigalpa	1024/SF-HO	1998
Honduras	Manejo Sostenible Cuenca Alto Río Lempa	1082/SF-HO	2001
Nicaragua	Conservación y Manejo de Recursos Forestales (POSAF I)	970/SF-NI	1996
Nicaragua	Programa Socio Ambiental Desarrollo Forestal (POSAF II)	1084/SF-NI	2001
Nicaragua	Saneamiento Ambiental Lago Managua	978/SF-NI	1996
Nicaragua	Rehabilitación Sistemas Alcantarillado Managua	1060/SF-NI	2000
Panamá	Programa Ambiental Nacional (PAN)	1222/OC-PN	1999
Panamá	Desarrollo Sostenible del Darién	1160/OC-PN	1998
Panamá	Apoyo al Programa Nacional de Manejo Costero	ATN/FG-8276-PN	2003
Panamá	Programa de Desarrollo Ley Ambiental y Política Forestal	ATN/NC-7015-PN	2000
Panamá	Participación Empresarial Producción Limpia	ATN/MT-7257-PN ATN/MH-7258-PN	2000
Regional	Eval. Institucional Fortalecimiento Proyectos Ambientales	ATN/NP-7578-RS	2001
Regional	Control Contaminación Transporte Marítimo	ATN/PD-7402-RS	2001
Regional	Desarrollo Sostenible Cuenca Binacional Río Sixaola	ATN/SI-8060-RS	2002
Regional	Sistema de Evaluación Ambiental en Latinoamérica y C.A.	ATN/JF-6618-RG	1999
Regional	Apoyo Iniciativa Mesoamericano (PPP)	ATN/SF-8261-RG	2003
Regional	Armonización Marcos Regulatorios Ambientales en C.A.	ATN/SF-7154-RG	2000

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, G. y G. Hernández. *EIA en Centroamérica: Estado del Arte*, Serie sobre Evaluación de Impacto Ambiental: EIA en Centroamérica No. 1, Unión Mundial para la Naturaleza, UICN-Mesoamérica Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD Embajada Real de los Países Bajos. Mayo 2002.

Belize. Ministry of Natural Resources, Environment, and Industry. *Belize National Report to the World Summit on Sustainable Development*. May 2002.

BID. *IDB and the Environment: 1990-2002. Briefing Report*. Enero 2002.

_____. *Apoyo a La Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible*. Plan de Operaciones. Marzo 2002.

_____. *Programa de Fomento a la Agricultura Sostenible (CR-0142)*. Análisis Ambiental. Julio 2002.

_____. *Estrategia de Medio Ambiente. Resumen*. Marzo 2003.

Bucher, E., G. Castro y V. Floris. *Conservación de Ecosistemas de Agua Dulce: Hacia una Estrategia de Manejo Integrado de Recursos Hídricos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diciembre 1997.

Cabezas, J.R. *Informe Intermedio: Identificación de Proyectos en el Marco del Plan Puebla Panamá. Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable*. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo 2002.

_____. *Resumen Ejecutivo: Identificación de Proyectos en el Marco del Plan Puebla Panamá. Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable*. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo. Abril 2002.

Calderón, J. *Informe de la Consulta Nacional Hacia Río + 10*. Consejo de la Tierra, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Ciudad del Saber, CNDs Panamá y Red de Desarrollo Sostenible de Panamá. 2001.

CCAD. *Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible: Nuestro Compromiso Ambiental*. Johannesburgo 2002.

CCAD y Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas. *Estrategia Forestal Centroamericana: Cuarto Borrador de Consulta*. Mayo 2002.

Coloane, R. *Desarrollo de la Gestión Ambiental en Panamá*. Informe Resumen al 17 de mayo de 2002.

El Salvador. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Informe Nacional de Implementación de Río + 10*. Versión Resumida. 2002.

_____. *Informe Nacional de Implementación de los Compromisos de la Agenda 21 en El Salvador Río + 10*. Abril 2001.

Guatemala. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. *Informe Nacional de Guatemala Río + 10. Borrador*. Julio 2002.

Hernández, G. (ed.). Biodiversidad en Mesoamérica. *Informe Regional sobre el Cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Fundación Darwin del Reino Unido, UICN y CCAD. Página Web: <http://www.biomeso.net/GrafDocto/INFORME%20MESOAMERICA%20A%20LA%20COPVI.doc> . 2002.

Honduras. Secretaría de Recursos Naturales. *Informe Nacional de la Evaluación Río + 10*. 2002.

López, J.I. *Informe Nacional de Avances en el Cumplimiento de los Compromisos de la Agenda 21*. Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible. Nicaragua. Abril 2001.

Méndez, H. *Apoyo a la Armonización de Marcos Regulatorios Ambientales de la Región Centroamericana*. ATN-7154-RG. BID y CCAD. Marzo 2002.

Méndez, H. y A. Astorga. *Código de Buenas Prácticas Ambientales para Actividades Bajo Control de Evaluación de Impacto Ambiental: Políticas Generales. Proyecto Modernización, Rediseño y Armonización Regional de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental*. BID y CCAD. 2002.

Naciones Unidas. *Cumbre de Johannesburgo 2002: Reseña de Costa Rica*.

_____. *Cumbre de Johannesburgo 2002: Reseña de Honduras*.

_____. *Cumbre de Johannesburgo 2002: Reseña de Nicaragua*.

- _____. *Cumbre de Johannesburgo 2002: Reseña de Panamá*.
- _____. *GEO: Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y el Caribe*. 2002.
- Pratt, L. y P.O. Girot. *Perfil Ejecutivo para el Diálogo Regional de Medio Ambiente: Subregión Mesoamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2002.
- PNUD. *Global Environment Outlook 3. Past, Present and Future*. Página Web: <http://www.grida.no/geo/geo3/spanish/index.htm>. 2002.
- _____. *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible*. Primera Reunión Extraordinaria del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Johannesburgo, Sudáfrica. 31 de agosto. UNEP/LAC-SMIG.I/2. Página Web: http://www.rolac.unep.mx/ilc_esp.pdf. 2002.
- _____. *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*.
- _____. *Primera Reunión Extraordinaria del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe*. Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible. Johannesburgo, Sudáfrica. Agosto 2002.
- PNUD y Unión Europea. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. 1999.
- Quiroga, R.E. y D. Corrales. *Marco de Referencia para Apoyar la Gestión Ambiental en Centroamérica: Perspectiva Regional*. Documento. Base de Discusión. Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo 2001.
- Ramírez, L. *Informe Nacional de Costa Rica para Río + 10*. Mayo 2001.
- Rodríguez, J.J. y N. Windevoxhel. *Análisis Regional de la Situación de la Zona Marina Costera Centroamericana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre 1998.

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 8: GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES NATURALES

Stephen E. McGaughey¹

Introducción

Desde el decenio de los años noventa, los seis países centroamericanos y Panamá, que conforman el istmo centroamericano, han sido afectados por una serie de desastres naturales —inundaciones, huracanes, avalanchas, incendios forestales, terremotos, erupciones volcánicas y maremotos— y se han vuelto más vulnerables a esas catástrofes. La vulnerabilidad se exacerbó por diferentes razones, entre ellas el rápido crecimiento demográfico, el aumento del número de pobres, el deterioro ecológico debido a la deforestación y la degradación de las cuencas hidrográficas, la expansión de las actividades agropecuarias en zonas que antes no habían sido explotadas, y un fuerte incremento del ritmo de la urbanización. En pocas palabras, hay ahora más personas en peligro en Centroamérica y Panamá.

Los recientes desastres como el huracán Mitch, el fenómeno El Niño y los dos sismos de El Salvador fueron catastróficos para El Salvador, Honduras y Nicaragua, y afectaron gravemente a Guatemala. Además, Belice, Costa Rica y Panamá padecieron los efectos directos de esos y otros desastres, o las repercusiones indirectas de los problemas de sus vecinos. El número de muertos, la magnitud de la población desplazada, las viviendas dañadas y los caminos, puentes, escuelas y establecimientos de salud destruidos o averiados aumentaron sensiblemente desde los años ochenta hasta fines de los noventa. Los impactos económicos, financieros y sociales de los desastres naturales fueron enormes, y redujeron el crecimiento a la vez que acrecentaron la pobreza de la región.

Los países del istmo centroamericano, las instituciones regionales y la comunidad internacional respondieron rápidamente a estas crisis. En conjunto, pusieron en práctica planes para modernizar las entidades de la región que se ocupan del manejo de situaciones de emergencia y desastres, y fortalecieron a las organizaciones para que puedan controlar los desastres naturales, antes de que se produzcan, mediante programas y políticas de gestión de riesgos. La ayuda y la asistencia internacionales facilitaron la introducción de programas de gestión de riesgos de desastres en las instituciones nacionales, y de políticas y estrategias sectoriales y regionales. El Banco Interamericano de Desarrollo fue uno de los organismos que más contribuyó a este proceso de modernización y reforma institucionales para controlar mejor los riesgos de desastres.

En 1999 la región dio un importante paso al frente cuando los jefes de Estado de Centroamérica y Panamá convinieron en instituir el *Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres en Centroamérica*. La principal organización regional, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en

¹ El autor desea expresar su especial reconocimiento a Caroline L. Clarke, Especialista Senior en Prevención y Gestión de Riesgos de Desastres, División de Administración de Recursos Naturales y Medio Ambiente, por sus valiosísimas sugerencias y contribución a este Capítulo.

América Central (CEPREDENAC), proporcionó la dirección técnica. En este marco, los países dejaron de asignar las mayores prioridades a la respuesta de emergencia posterior al desastre para subrayar la prevención de los riesgos antes de que se produzca el hecho, y la mitigación de sus repercusiones (Recuadro 1). Las grandes catástrofes naturales de fines de los años noventa impulsaron este proceso de cambio, complementando las actividades de los países encaminadas a fortalecer las entidades que se ocupan de emergencias desde mediados del decenio. En varios países se promulgaron nuevas leyes para coordinar los sistemas de prevención y mitigación a nivel nacional, regional y local.

Recuadro 1

Enfoque de la gestión de riesgos de desastres naturales

La **gestión de riesgos de desastres** se refiere a la planificación y aplicación de políticas, estrategias y medidas que reducen y/o controlan los posibles efectos adversos de un fenómeno natural en la población, la infraestructura socioeconómica, y los bienes y servicios. Abarca una amplia gama de actividades que tienen lugar antes, durante y después de que ocurre la catástrofe, e incluye identificación, prevención y mitigación de riesgos, preparación para emergencias/desastres, transferencia del riesgo de financiamiento, respuesta ante emergencias y reconstrucción.

Medidas ex ante:

- **Reducción de riesgos:** Medidas y acciones adoptadas *antes* de que aparezca la amenaza (la catástrofe natural). Son las de mayor cobertura e incluyen prevención de riesgos (gestión prospectiva del riesgo), mitigación de riesgos (acciones correctivas para reducir el riesgo existente) y preparación para emergencias/desastres.
- **Prevención de riesgos:** Medidas y acciones que tratan de predecir *nuevos* riesgos e impedir que ocurran, y que están vinculadas a nuevos proyectos e inversiones para el desarrollo. En la práctica, rara vez es factible evitar totalmente los riesgos pero, al igual que la mitigación, se considera que la aplicación de estas medidas constituye la norma de una reducción de riesgos aceptable o factible. Se emplean para ello herramientas tales como planificación del uso del suelo y normas de construcción.
- **Mitigación de riesgos:** Medidas de intervención que tienen por objeto reducir el riesgo *existente*. En la mitigación se supone que en muchas circunstancias no es posible ni factible evitar o controlar totalmente el riesgo, pero que sí es posible reducirlo a niveles aceptables o factibles, mediante, por ejemplo, adaptación de la infraestructura para hacerla más resistente a los movimientos sísmicos, vientos o inundaciones, construcción de terrazas en los terrenos para protegerlos de los derrumbes, mecanismos adicionales para la prestación de servicios, educación, y reforzamiento de las casas de adobe para que soporten los terremotos.
- **Preparación para emergencias/desastres:** Estas medidas preparan al país para que responda con más eficiencia y rapidez ante un desastre o una emergencia en el momento en que ocurra. Incluyen medidas de planificación para organizar y facilitar las operaciones a fin de contar con sistemas eficaces y oportunos de alerta temprana, actividades de búsqueda y rescate, y rehabilitación de la población y la economía después de que se produzca una catástrofe natural. Estos son principalmente sistemas de protección civil, pero también incluyen la planificación de emergencia y de contingencias de los ministerios pertinentes, fondos de inversión social y empresas para atender necesidades humanitarias y estabilizar la situación.

Continúa →

Medidas ex post:

- **Respuesta ante emergencias/desastres:** Respuesta y coordinación institucionales de las actividades y operaciones para salvar vidas, proteger la propiedad y lograr un estado adecuado de normalidad lo más rápidamente posible después de una catástrofe natural. Es lo que a menudo se denomina asistencia humanitaria, para estabilizar la seguridad para los seres humanos y restablecer los servicios básicos.
- La **recuperación** es otro término amplio que expresa el proceso de restablecer condiciones de vida adecuadas y sustentables en la zona y las comunidades afectadas, y reanudar las actividades productivas. El proceso de recuperación incluye medidas de rehabilitación, reparación, reconstrucción o sustitución de infraestructura, bienes y servicios que hayan sido destruidos, interrumpidos o deteriorados, así como la reanudación de las actividades económicas y sociales en las comunidades afectadas.

El BID también respondió ante los desastres naturales ajustando sus propios programas y políticas para dar apoyo a los países durante la transición del control de situaciones de emergencia/desastres a la gestión de riesgos. En 1999, el Directorio Ejecutivo aprobó una nueva Política de Desastres Naturales e Inesperados que hacía hincapié en la prevención, y mejoraba la eficiencia del tiempo de respuesta y los servicios del Banco después de una catástrofe natural. Además de esa política de 1999, el Banco estableció un mecanismo de financiamiento rápido de las necesidades de los países en situación de emergencia: la Facilidad de Respuesta Inmediata. Posteriormente, en la Asamblea Anual de Gobernadores del 2000, el Banco consideró un plan de acción para hacer frente a los desastres naturales, el cual sirvió de marco para coordinar una serie de programas y políticas centrados en un conjunto más amplio de programas y políticas de gestión de riesgos antes de que se produzca una catástrofe. Desde el 2001, los países pueden recurrir a la Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres, un instrumento de préstamos dedicados, de preparación simplificada, que tiene por objeto promover nuevas políticas institucionales sobre la gestión de riesgos de desastres. Hoy en día, el Banco incorpora con regularidad subprogramas de gestión de riesgos en los programas de cooperación técnica y de préstamos que se aprueban en otros sectores.

El BID ha brindado un apoyo considerable a las actividades de respuesta ante desastres naturales y control de riesgos. Sólo en el período 1995-2000, el Banco aprobó 25 préstamos relacionados con las consecuencias de catástrofes naturales a los países del istmo, por un valor total de US\$956 millones, para suministrar apoyo antes y después de un desastre. Los proyectos incluían actividades de respuesta ante emergencias y de reconstrucción, así como recursos para prevención de desastres y mitigación de sus repercusiones, y estaban directamente relacionados con programas de gestión ambiental y de recursos naturales, vivienda, desarrollo local, y fortalecimiento de instituciones y de capacidad técnica para la gestión de riesgos.

La experiencia de los últimos años ofrece lecciones válidas que pueden aplicarse en programas futuros de gestión de riesgos de desastres. La principal lección es sobre la importancia de la vigilancia. Es necesario promover constantemente en los países una cultura de prevención y concientización para sustentar los programas de preparación y

control de riesgos en los períodos en que hay menor frecuencia de desastres. De otra manera se disipará la capacidad institucional y los países seguirán siendo cada vez más vulnerables.

Los países también comenzaron a reconocer la función crucial de las organizaciones comunitarias locales al prepararse para futuras catástrofes naturales, sean de grandes o pequeñas proporciones, y reducir su vulnerabilidad. Los programas de desarrollo local son las vías idóneas para incorporar las inversiones y organizaciones para la prevención y mitigación de riesgos de desastres naturales a nivel local. En vista de la mejora de las instituciones que se ocupan de responder ante emergencias en la región, se llega a la conclusión de que los programas de reducción de riesgos son diferentes, por su organización, de las funciones de respuesta ante emergencias. Algunos países separaron las actividades asignándolas a diferentes instituciones, o bien separaron las funciones de una misma entidad.

El BID reconoció la conveniencia de contar con mecanismos especializados para hacer frente a una catástrofe natural, y para financiar y promover la introducción de capacidad moderna de gestión de riesgos en América Latina. La aceptación de estas prácticas de gestión de riesgos como parte integral del desarrollo socioeconómico apenas está comenzando en la región centroamericana, y el BID está dispuesto a seguir apoyando este proceso en los años venideros.

I. Vulnerabilidad a los Desastres Naturales en el Istmo Centroamericano: Un Gran Desafío Socioeconómico

A. Introducción

En los últimos tres decenios se elevó la incidencia de desastres catastróficos en el istmo centroamericano. A fines de los años noventa, la región padeció el azote de una serie de vendavales, inundaciones, avalanchas, sequías, incendios forestales y sismos. Los principales desastres naturales (los huracanes Mitch, Iris y Keith, el fenómeno El Niño, y terremotos) estuvieron acompañados de muchos miles de calamidades locales de menor intensidad. La destrucción y la devastación que provocaron estos desastres naturales han sido el subproducto lamentable de un mal ordenamiento ambiental y de una urbanización rápida y deficientemente controlada, factores que exacerbaron la vulnerabilidad de las poblaciones locales a las catástrofes naturales. Todos estos desastres, grandes y pequeños, afectaron en forma desproporcionada a las poblaciones y regiones pobres. Por otra parte, revirtieron los esfuerzos de los países para elevar sus índices de crecimiento. Los costos económicos y financieros de responder ante cada uno de los desastres naturales fueron muy elevados, y fue necesario que la comunidad internacional movilizara recursos financieros y de asistencia técnica, a menudo desviándolos de estrategias de asistencia más básicas. Además, los desastres fueron obstáculos para las iniciativas principales, que son los programas sociales y económicos de la región.

La Declaración de Guatemala y el nuevo marco estratégico regional. En 1999, tras el huracán Mitch y los gravísimos daños socioeconómicos que provocó, los dirigentes de los países centroamericanos se reunieron en Guatemala y se comprometieron a fortalecer las instituciones regionales y nacionales que se ocupan de la prevención, la mitigación, y la respuesta ante las emergencias de los desastres naturales. Los gobiernos, con el respaldo de instituciones internacionales y regionales, iniciaron una evaluación de sus políticas y actividades para casos de desastre, y aprobaron una estructura de políticas y programas al respecto en la Declaración de Guatemala. El *Marco Estratégico para la Reducción de Vulnerabilidades y Desastres Naturales en Centroamérica* es un compromiso regional para prevenir y mitigar desastres. Exhorta a las entidades regionales y nacionales a que integren el nuevo concepto de gestión, prevención y mitigación de riesgos en sus programas y a que procuren asistencia internacional en apoyo de estos objetivos. Fundamentalmente, integra el marco para desastres naturales con políticas sustentables de desarrollo regional. Esta estrategia representa un paso significativo para la región hacia la delimitación de respuestas eficaces ante el riesgo de desastres. En diciembre del 2003, los países evaluaron su avance en el cumplimiento de las metas indicadas en el marco, y publicaron la serie de informes nacionales “*Mitch+5*”.

Además, a finales del decenio de 1990 y principios del decenio del 2000, el BID abordó la crisis introduciendo nuevas políticas, programas y mecanismos crediticios para ayudar a los países a reducir su exposición a las catástrofes naturales y a los inevitables desastres futuros, mediante programas de prevención de riesgos, mitigación y preparación.

El BID tomó la iniciativa de conseguir respaldo de donantes internacionales para la región después del huracán Mitch mediante reuniones de grupos consultivos. Además, el Banco comprometió un monto significativo de recursos financieros y técnicos para ayudar a los países más afectados por los desastres naturales. Se centró en el respaldo técnico, elevando la capacidad nacional y regional para responder a las emergencias y reducir la vulnerabilidad de los países mediante sus programas de reconstrucción. No obstante, incluso antes de la devastación que provocó el huracán Mitch en 1998, el Banco había comenzado a incorporar actividades y programas de ordenamiento ambiental y de administración de recursos naturales en sus programas de préstamos y de asistencia técnica que explícitamente procuraban reducir la vulnerabilidad de los países en algunas áreas.

Este informe resume las actividades de financiamiento y otras medidas complementarias del BID para hacer frente a las emergencias, reconstrucción, y prevención y mitigación en casos de desastre. Ilustra el cambio de énfasis que hizo el Banco, pasando de programas de respuesta con posterioridad a un desastre, a un nuevo estilo de gestión de riesgos antes de que ocurra un desastre, especialmente la reducción de las pérdidas potenciales mediante la prevención y la mitigación del riesgo. Para el BID, los servicios relacionados con los desastres incluyen ahora no sólo medidas de emergencia y reconstrucción, sino también la aplicación de políticas y programas nacionales y regionales que reducen las vulnerabilidades a las catástrofes naturales en el largo plazo.

B. Perfil de Desastres Naturales en el Istmo Centroamericano

En los últimos años, los desastres naturales afectaron a una proporción creciente y significativa de la población del istmo. El número de habitantes afectados directamente por los desastres se duplicó, pasando aproximadamente de 3,1 millones a 6,1 millones, y el número de muertes notificadas se sextuplicó, pasando de 3.565 a 20.626 en los dos últimos decenios (1981-1990 y 1991-2000). Durante los años ochenta, los desastres naturales perjudicaron seriamente los medios de subsistencia de un gran número de personas en toda la región, y en los noventa, Honduras, Nicaragua, Belice, El Salvador y Guatemala padecieron sismos, huracanes y sequías. Estas cifras llanas atestiguan sobre el creciente impacto socioeconómico de los desastres naturales y subrayan el reconocimiento de que la gestión de riesgos de desastres es una nueva e importante meta de política nacional para el desarrollo del istmo centroamericano.

El fenómeno reciente más devastador fue el huracán Mitch, que asoló extensas áreas de la región en 1998, sobre todo en Honduras y Nicaragua, así como parte de Guatemala y El Salvador, damnificando a millones de personas. Inmediatamente antes del azote del huracán Mitch, el fenómeno El Niño había provocado sequías en toda la región, con lo que se incrementó la vulnerabilidad de los países a los fuertes vientos y lluvias que trajo aparejados el huracán. La extensa destrucción de infraestructura social, productiva y básica hizo retroceder el crecimiento económico de la región y desvió la atención de las autoridades gubernamentales y de la sociedad civil hacia la reconstrucción, en lugar de centrarla en las necesidades fundamentales del desarrollo.

La diversidad y la intensidad de las catástrofes naturales que tanto daño causaron en el istmo centroamericano pueden verse en el Anexo 1, que presenta una lista de los principales desastres naturales ocurridos de 1992 al 2001. La lista omite los muchos miles de pequeñas calamidades que ocurren con frecuencia en toda la región. Varios desastres acometieron contra la región entera, como el huracán Mitch en 1998 y la sequía provocada por El Niño en 1997-98. Otros fueron más localizados, e incluyen numerosas tormentas tropicales como Michelle, que hizo destrozos en Honduras y en Nicaragua en el 2001, el huracán Iris en Belice y Guatemala en el 2001, las sequías en Costa Rica, Nicaragua, Guatemala y Honduras en 1997 y 2001, el huracán César en Costa Rica y Nicaragua en 1996, las erupciones volcánicas en Nicaragua en 1995 y 1992, y en Costa Rica y El Salvador en 1990, la tormenta tropical Bret en Nicaragua y Honduras en 1993 y un maremoto en Nicaragua en 1992.

C. Fuentes de Vulnerabilidad

Varias tendencias en Centroamérica contribuyen a la creciente vulnerabilidad ante las catástrofes naturales. Las presiones demográficas, la expansión de la frontera agropecuaria, la deforestación masiva, la degradación de las cuencas hidrográficas, y una urbanización rápida y deficientemente planificada, se combinan para exacerbar la destrucción que provocan las catástrofes naturales en la región.

El deterioro ecológico generalizado, por un lado, y el crecimiento urbano rápido y no regulado, por el otro, son los dos elementos más significativos que conforman el perfil de riesgos de desastres en la región. Una causa de deterioro ambiental dio lugar a otras. La deforestación ha mantenido un rápido avance en el istmo, lo que elevó el escurrimiento de las aguas, las avalanchas, la erosión del suelo hacia embalses, lagos y ríos, incendios forestales en las zonas degradadas e inundaciones aguas abajo; y todo esto, a su vez, agudizó la vulnerabilidad de las comunidades, las cuencas hidrográficas y la región en general, que registró pérdidas directas de propiedades y de vidas humanas.

La expansión demográfica y de la actividad agropecuaria fue ejerciendo cada vez más presión sobre los bosques naturales, provocando la pérdida de la cubierta forestal. La transición económica y demográfica que está ocurriendo en el istmo centroamericano ha transformado a la región, que era una sociedad predominantemente rural, en una con centros urbanos en rápido crecimiento. Muchas familias pobres rurales migraron a las ciudades en busca de empleo, y terminaron viviendo en zonas vulnerables, al borde de los ríos y en pendientes pronunciadas. Muchas viviendas son de construcción precaria y los servicios públicos son frágiles y están sujetos a interrupciones por fenómenos naturales.

Pese a las enormes inversiones públicas y privadas en activos físicos, las medidas tomadas no han sido suficientes como para proteger los activos y garantizar la seguridad de los habitantes urbanos. Los bienes y servicios vitales, como las redes de distribución de alimentos, el abastecimiento de agua y los sistemas de distribución de combustibles, son particularmente vulnerables a los daños provocados por catástrofes naturales. Las interrupciones del funcionamiento de estos sistemas provocaron grandes problemas para las poblaciones amenazadas. Los cortes de las redes de abastecimiento de agua durante

un sismo, por ejemplo, no sólo reducen la capacidad para combatir incendios, sino que también aceleran el deterioro de las condiciones de salud y, con ello, el aumento del número de víctimas.

Hoy en día, el istmo centroamericano está en mayor riesgo de padecer desastres de proporciones catastróficas que hace cincuenta años. No cabe duda que la región ha constatado las consecuencias de esta vulnerabilidad acumulada en los últimos años, en el aumento de los costos económicos, los disturbios sociales, y las bajas que provocan los desastres naturales.

D. Consecuencias Económicas de los Desastres Naturales

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el BID emprendieron un estudio de la región para determinar los impactos y la vulnerabilidad en América Latina². Los principales impactos económicos de los desastres naturales a largo plazo se ubican en varias categorías: la destrucción de la infraestructura socioeconómica, daños al medio ambiente, desequilibrios externos, desequilibrios fiscales extraordinarios, procesos inflacionarios, y distribución negativa del ingreso.

La significación de las pérdidas económicas resultantes de un desastre natural es una función del alcance geográfico y de la magnitud del hecho en relación con la economía nacional, regional y local afectada. En el caso del huracán Mitch, la CEPAL calculó que la proporción de la pérdida respecto al producto interno bruto (PIB) fue de 13,2% en Centroamérica. Este fue el impacto relativo más alto que se ha medido en incidentes graves en América Latina, mayor que cualquiera de los que haya experimentado México o la región andina³.

² *Cómo enfrentar los desastres naturales: Una cuestión de desarrollo*, marzo del 2000, preparado para un seminario que tuvo lugar durante la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, celebrada en Nueva Orleans, los días 25 y 26 de marzo del 2000.

³ Ibid.

Cuadro 1. Costos de los daños en algunos desastres naturales		
País	Catástrofe/Fecha	Daño total ^{a/}
Centroamérica	Huracán Mitch /Octubre 1998	\$6.000
Costa Rica	El Niño/1997-98	93
Nicaragua	Huracán César /1996	53
Costa Rica	Huracán César /1996	157
Nicaragua	Maremoto/1992	30
Nicaragua	Erupción Volcán Cerro Negro/1992	22
Nicaragua	Huracán Joan/1988	1.200
El Salvador	Sismo/1986	\$1.400

a/ En millones de US\$ de 1998

Fuentes: CEPAL y BID, *Cómo enfrentar los desastres naturales: Una cuestión de desarrollo*, marzo del 2000.

El huracán Mitch tuvo un claro y devastador impacto socioeconómico en Centroamérica. La pérdida económica total fue del orden de los US\$6.000 millones, según la CEPAL. Esto representó una pérdida significativa del PIB para los tres países más afectados: Honduras, Guatemala y Nicaragua. El PIB de Honduras se redujo 7,5% después del desastre.

Si bien los eventos catastróficos de fines del decenio de 1990 y principios del decenio del 2000 y la magnitud de los impactos, causaron gran inquietud en las autoridades nacionales y en la comunidad internacional, la frecuencia y la significación económica de esos hechos no difería mucho de los desastres naturales que habían asolado previamente la región. Los daños provocados por el huracán Joan en Nicaragua en 1988, y por el terremoto en El Salvador en 1986, excedieron los US\$1.000 millones en cada catástrofe, según cálculos de la CEPAL. Éstos fueron costos socioeconómicos muy elevados en relación con el tamaño de las economías de esos países a fines de los años ochenta.

E. Instituciones Nacionales y Regionales de Respuesta y Gestión de Riesgos en Casos de Desastre⁴

En los años noventa, las instituciones del istmo centroamericano que se ocupan de los casos de emergencia pasaron por un proceso gradual de mejoras técnicas y

⁴ Esta sección se basa principalmente en los siguientes dos informes: (1) Alan Lavell. "Prevención y Mitigación de Desastres en Centroamérica y Panamá: Una Tarea Pendiente", en *Desastre y Sociedad*, No. 1, Año 1. Julio-Diciembre 1993. pp. 2-22. LA RED (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina). (2) Luis Rolando Durán Vargas. *Análisis de Estado de Situación de Sistemas Nacionales y Avances de Implementación del Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres*. San José de Costa Rica, 21 de octubre del 2002. Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y BID. (borrador) p. 37.

transformación organizativa. La mayoría de estas instituciones se llamaban comités o comisiones de emergencia nacional o de protección/defensa civil. Estaban anexados a autoridades civiles (en general, ministerios de obras públicas, del interior o de defensa) y eran administrados por ellos, o bien dependían de autoridades militares. A comienzos de los años noventa se dedicaban en su mayoría a la preparación para casos de emergencia, y a la respuesta con posterioridad a un desastre. Estaban organizados de tal manera que sus actividades incluían pocas medidas de prevención y mitigación de riesgos, y prácticamente no contaban con mecanismos para identificar y promover programas y políticas de gestión de riesgos de desastres en los planes de desarrollo. Estas organizaciones estaban administradas centralmente, aunque tenían capacidades operativas a nivel local. El problema se complicaba por la relativa debilidad de las organizaciones y los gobiernos locales como resultado de los conflictos sociales, políticos y militares de los años ochenta.

Con el tiempo, estas organizaciones comenzaron gradualmente a reconocer e incorporar los conceptos de preparación para casos de desastre en sus programas de trabajo, aunque no de manera sistemática. En esa época tenían experiencia limitada para responder ante desastres de gran escala. Con frecuencia los países establecían organizaciones ad hoc después de haber padecido una gran catástrofe natural, haciendo a un lado a las entidades oficiales. Esta dinámica institucional confundía con frecuencia las líneas de autoridad y de responsabilidad en el manejo de las crisis y generaba problemas logísticos.

Las crisis de fines de los años noventa, derivadas de las consecuencias del huracán Mitch y del fenómeno El Niño, aceleraron las exigencias nacionales y regionales de transformación de instituciones y entidades nacionales y regionales que deberían responder ante emergencias —ministerios del medio ambiente, instituciones de fomento a la vivienda, entidades que se ocupan del desarrollo vial, gobiernos municipales, órganos de planificación y ministerios de hacienda. Los desastres naturales de mayor intensidad también reforzaron el compromiso internacional y regional de fortalecer a las autoridades locales y organizaciones comunitarias al destacar la importancia de una acción eficaz a nivel local.

En 1995, siete años después de su inauguración como ONG regional, el CEPREDENAC había ajustado su foco, estructura de gobierno y misión, y fue incorporado formalmente en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), como institución regional especializada en prevención de desastres en la que participaban todos los países del istmo centroamericano. Desde un inicio, fuentes internacionales multilaterales y bilaterales, especialmente los países nórdicos, proporcionaron asistencia sustancial a la organización. Después del huracán Mitch, el BID, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y muchas fuentes bilaterales tradicionales otorgaron cuantiosos recursos en financiamiento. El CEPREDENAC trabajó con otras organizaciones regionales del SICA y con instituciones nacionales científicas y otras que se ocupan de responder ante emergencias, para fortalecer la aplicación de estrategias de prevención y mitigación, y el concepto de gestión de riesgos de desastres naturales. El liderazgo del CEPREDENAC fue crucial para arribar a la Declaración de Guatemala de

1999, mediante la cual se incorporó la gestión de riesgos de desastres en las políticas y estrategias de desarrollo regional.

El sector no gubernamental también estaba consolidando sus esfuerzos en materia de gestión de riesgos a nivel regional y nacional a fines de los años ochenta y principios de los noventa. A principios de los noventa se creó una activa red regional de universidades y ONG nacionales de América Central y del Sur, que incluía a La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED). También en este caso fue crucial el respaldo de instituciones internacionales como la OEA y de donantes bilaterales.

Tras el paso del huracán Mitch, se movilizó un significativo respaldo político y financiero para el CEPREDENAC y para la conversión, la reorganización y el fortalecimiento de las instituciones que se ocupan de los casos de desastre en todo el istmo, y las crisis estimularon el respaldo nacional para que varios países reformasen sus instituciones. Establecieron así nuevas estructuras organizativas y programas de trabajo, invirtieron en el desarrollo de recursos humanos, descentralizaron la participación en los programas de prevención y mitigación, e introdujeron el concepto de gestión de riesgos de desastres así como reformas legislativas.

- **Belice** estableció la Organización Nacional de Gestión de Emergencias (National Emergency Management Organization-NEMO) en 1998, y desde 1999 hasta la fecha, el país invirtió cuantiosos recursos en diferentes medidas, estudios, capacitación, la creación de un centro nacional de operaciones de emergencia, la preparación de un plan de control de desastres y la evaluación de peligros naturales y riesgos.
- **Costa Rica** aprobó la Ley Nacional de Emergencia en 1999. Esa ley tiene un firme componente de prevención, mitigación y respuesta ante desastres y establece vínculos con el sistema de prevención entre el Centro de Operaciones de Emergencia (COEM), los comités asesores técnicos y los comités regionales, locales y comunales de emergencia. Además, perfecciona los códigos y procedimientos de construcción y contiene disposiciones sobre la demolición de edificios en zonas de alto riesgo, en casos de emergencia.
- **El Salvador** creó en el 2002 el Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET), adjunto al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para fomentar políticas y programas de gestión de riesgos de desastres. El Comité de Emergencia Nacional (COEN) asumió desde hace mucho tiempo la responsabilidad de los preparativos y respuestas en casos de emergencia. Esta separación institucional de funciones básicas de respuesta con posterioridad a una emergencia está ayudando a El Salvador a promover y difundir más ampliamente la reducción de riesgos y es una reacción organizacional conveniente ante las experiencias por las que atravesó la región. A nivel local, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Congreso Nacional de Municipalidades de la Corporación de Municipalidades de la República de El

Salvador (COMURES) también se integraron al SNET y al COEN, introduciendo programas locales de gestión de riesgos de desastres.

- **Guatemala** estableció un Programa Nacional de Mitigación y Respuesta ante Desastres en el 2001, que formaliza el Sistema Nacional Multisectorial de Gestión para la Reducción del Riesgo (SINAMRED). Este es un mecanismo que utilizan la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), la principal institución responsable de los programas de prevención y mitigación y de la descentralización de estas actividades, y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), que se encarga de coordinar el Sistema de Planificación del Desarrollo Sectorial. Esto está fomentando la integración de las funciones de gestión de riesgos en los distintos sectores y regiones del país.
- **Honduras** aprobó la Ley de Contingencias Nacionales en 1990, en la que establece las bases para el funcionamiento de la principal entidad gubernamental que se ocupa de los desastres naturales: la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO). La COPECO trabaja en una red con otras entidades especializadas, gubernamentales y privadas, especialmente la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, el Cuerpo de Bomberos, la Cruz Roja, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación y organizaciones nacionales y comunitarias. En el 2003 Honduras aprobó una nueva Ley de Ordenamiento Territorial, la cual está ayudando a facilitar la aplicación nacional y local de prácticas de gestión de riesgos de desastres.
- **Nicaragua** aprobó un enfoque innovador integrado para organizar las futuras actividades de gestión de riesgos en el 2000. El Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres (SINAPRED) estableció una institución y una secretaría para dirigir un sistema multisectorial y regional de instituciones con funciones de prevención y mitigación, que incluyen autoridades municipales locales y ONG comunitarias.
- **Panamá** estableció el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) en 1982 como una red de instituciones nacionales responsables de coordinar instituciones clave para casos de emergencia. Hoy en día, el SINAPROC opera como un sistema de instituciones y cada una de ellas es responsable de sus propias áreas o sectores funcionales, incluyendo los principales ministerios, como el que se ocupa del medio ambiente, e instituciones de la sociedad civil. Además, se creó y equipó el Centro de Operaciones de Emergencias (COE) para administrar los aspectos operacionales y la coordinación durante las emergencias. Panamá tuvo la ventaja de que funcionase durante los años noventa en ese país la sede del CEPREDENAC, que fue transferida por rotación a Guatemala en enero del 2004.

Varias tendencias caracterizan la modernización de los sistemas nacionales de gestión de riesgos de desastres en el istmo. Los países, fortalecidos por políticas y programas regionales, están incorporando este concepto como punto principal del programa de

trabajo de las entidades que en su origen se ocupaban exclusivamente de responder ante emergencias, pero que ahora están reasignando las funciones a efectos de reducir los riesgos. Al mismo tiempo, las entidades nacionales incorporaron en su red de actividades a autoridades municipales y organizaciones locales, y establecieron programas educativos para comunidades locales sobre preparación para casos de emergencia, así como medidas de prevención y mitigación. La difusión creciente de la cultura de prevención y mitigación a nivel local mediante la participación de la comunidad, mejorará la respuesta a desastres naturales futuros, tanto grandes como pequeños.

F. La Evolución del Enfoque del BID para la Gestión de Riesgos de Desastres

Desde mediados de los años noventa, el BID ha trabajado en colaboración directa con los países para responder ante los desastres naturales.

Un paso importante fue acelerar los desembolsos para reaccionar de inmediato ante los desastres. A partir de 1993, el Banco delegó a sus oficinas en los países prestatarios la aprobación de un monto relativamente modesto de fondos de cooperación técnica, generalmente hasta un máximo de US\$50.000, para proporcionar recursos a las entidades que se ocupan de emergencias, generalmente dentro de un plazo de 48 horas. Este paso también señaló el compromiso público del Banco con el país en épocas de crisis. Una vez atendida la emergencia original, el Banco procedía rápidamente a movilizar importantes recursos adicionales reformulando los préstamos existentes con saldos aún no desembolsados. Además, aprobó nuevos préstamos y operaciones de cooperación técnica, y lanzó la nueva operación de emergencia a fines de los años noventa.

Por lo general, en pocas semanas el Banco puede aprobar la reasignación de los saldos aún no desembolsados de proyectos de préstamos y cooperación técnica para responder a las demandas financieras de la reconstrucción. El Salvador y Honduras se beneficiaron de la reformulación de préstamos después del huracán Mitch y de los dos terremotos. A menudo, los fondos reasignados están vinculados con el objetivo inicial del préstamo que se está reformulando. Por ejemplo, los fondos para una operación relacionada con un préstamo para el sector de la salud podrían utilizarse para reconstruir o reequipar puestos de salud u hospitales, o los fondos para un préstamo en el área educativa podrían reasignarse a la reconstrucción de las escuelas afectadas. No obstante, la reformulación de los préstamos existentes no es siempre un enfoque eficiente porque puede alterar la estrategia general del BID de programas para el país, y puede desplazar el uso de fondos de otros sectores.

El BID, mediante distintos mecanismos, ha venido respaldando ininterrumpidamente actividades de reconstrucción y rehabilitación en los países miembros de la región que han sido golpeados por un desastre natural. La primera generación de proyectos del Banco relacionados con desastres, financiaba, por lo general, obras de gran escala, como la reconstrucción de los sistemas de agua y alcantarillado, plantas de generación de electricidad, y carreteras y puentes. Durante los años noventa hubo grandes inversiones en infraestructura con proyectos complementarios destinados a reestablecer servicios sociales, como salud, educación y vivienda. El Banco también trabajó con los países para

incorporar buenas prácticas de ingeniería en la construcción, y de esa manera asegurar que la nueva infraestructura fuera menos vulnerable a futuros peligros naturales.

La nueva generación de proyectos del Banco relacionados con desastres tiene por objeto ayudar a los países a regresar de las actividades de recuperación a las de fomento al desarrollo con la mayor eficiencia posible. El financiamiento del Banco está diseñado para beneficiar directamente a los pobres. Incluye pequeños proyectos para reparar y reconstruir la infraestructura de agua y alcantarillado, estabilizar pendientes en peligro de derrumbe, e iniciar obras de control de inundaciones en comunidades de bajos ingresos. Otros mecanismos que benefician a la población más vulnerable son los programas para proteger gastos públicos recurrentes a fin de mejorar las condiciones de vida y las oportunidades económicas para los pobres. Esta nueva generación de proyectos también ayudó a los países a amortiguar los impactos macroeconómicos adversos de los desastres naturales, e incluyen financiamiento para cubrir la merma de los gastos públicos recurrentes en programas sociales vitales, ayudando de esa manera a compensar insuficiencias de balanza de pagos y a reestructurar la deuda, exacerbada por la necesidad de pagar los costos de la recuperación.

En resumen, cabe destacar que se han producido dos cambios fundamentales en las políticas, las prácticas y los programas del Banco sobre desastres naturales. En primer lugar, el Banco amplió sus objetivos de gestión de riesgos de desastres asegurando que se preste una mayor atención a la prevención y mitigación, en lugar de a las medidas más tradicionales de preparación y respuesta ante emergencias. En segundo lugar, el BID, en consulta directa con sus países miembros, decidió establecer nuevos mecanismos para brindar asistencia cuando se produce una catástrofe natural. El Banco especificó toda la gama de opciones en la Política de Desastres Naturales e Inesperados aprobada en 1999 (Recuadro 2). En un Plan de Acción preparado en el 2000 se crea un marco para apoyar la reducción de riesgos de desastres empleando diferentes instrumentos (Recuadro 3). En la siguiente sección de este capítulo se presenta la gama de actividades del Banco, con ejemplos de programas financiados por el BID que se ejecutaron en los países del istmo centroamericano desde 1990 hasta la fecha.

Recuadro 2
Instrumentos del BID para los programas sobre desastres naturales

Después del desastre:

- Política de Desastres Naturales e Inesperados (marzo de 1999)
- Cooperación técnica para emergencias en casos de desastres naturales
- Reformulación de préstamos existentes y reasignación de recursos de préstamos a actividades de emergencia y reconstrucción
- Facilidad de Respuesta Inmediata (antes llamada Facilidad para la Reconstrucción de Emergencia)

Antes del desastre:

- Facilidad Sectorial para la Prevención de Desastres
- Préstamos para inversión y operaciones de asistencia técnica

Recuadro 3
Componentes del Plan de Acción del BID para la gestión de riesgos de desastres

- Asistir en la creación y el fortalecimiento de sistemas nacionales para la prevención y respuesta en casos de desastre
- Alentar una cultura de prevención
- Reducir la vulnerabilidad de los pobres
- Hacer participar al sector privado
- Ampliar la información sobre riesgos para la toma de decisiones
- Fomentar el liderazgo y la cooperación en la región

II. Programas Respaldados por el BID para la Gestión de Riesgos de Desastres Naturales en Centroamérica

A. Introducción

Durante el período 1995-2000, el Banco aprobó 25 préstamos por un total de US\$956 millones para los países del istmo centroamericano, a efectos de proporcionar respaldo antes y después de ocurrido un desastre natural. Los proyectos abarcaban la respuesta en situaciones de emergencia, reconstrucción, medidas de prevención y mitigación, ordenamiento ambiental y de recursos naturales relacionado con los desastres, desarrollo local para protección y respuesta en casos de desastre, desarrollo institucional y fortalecimiento de la capacidad técnica para la gestión de riesgos. Los principales beneficiarios de los préstamos del BID fueron El Salvador, Honduras y Nicaragua, como consecuencia del huracán Mitch y dos terremotos que sacudieron a El Salvador en el 2001. Guatemala también recibió asistencia significativa después del huracán Mitch y del fenómeno El Niño. Además, se reformularon aproximadamente US\$230 millones en préstamos pendientes de desembolso para Belice, El Salvador y Honduras, como apoyo a obras de reconstrucción con posterioridad a un desastre natural.

Los países cuentan actualmente con una amplia gama de mecanismos y opciones de financiamiento del Banco para hacer frente a los efectos de las catástrofes, según la magnitud, la intensidad y la gravedad de las repercusiones que hubo en el país. Además, en la comunidad internacional ha surgido un reconocimiento y un compromiso de ayudar a los países a prepararse para desastres futuros mediante mecanismos de financiamiento que los ayuden a evaluar su vulnerabilidad, capacidad institucional y alternativas financieras y a introducir una amplia gama de políticas públicas que mitiguen amenazas futuras. Hoy en día se acepta ampliamente que la preparación para un desastre natural no consiste únicamente en la organización de la respuesta posterior al desastre, sino en la introducción de políticas y programas que reduzcan la vulnerabilidad del país a los impactos sociales, financieros y físicos de calamidades naturales futuras.

En esta sección del informe se presentan los programas de préstamos y cooperación técnica del BID para las principales categorías de financiamiento para casos de desastre en la región centroamericana. Se presenta el método por el cual el BID brinda respaldo a la región, antes y después de una catástrofe natural, desde distintos ángulos: como respuesta coordinada ante desastres de gran magnitud, asistencia a países individuales y a regiones mediante proyectos de préstamos y asistencia técnica, y enfoques sectoriales para la prevención y mitigación de desastres.

B. Principales Retos para la Reducción de Riesgos y la Respuesta ante un Desastre Natural

En esta sección se presentan los dos problemas serios que los países de la región y el BID tuvieron que enfrentar en años recientes: el huracán Mitch en 1998 y dos terremotos en El

Salvador a principios del 2001. En cada caso, el Banco movilizó su liderazgo, personal técnico y recursos financieros, en una respuesta inmediata al sufrimiento humano y a las pérdidas económicas. Después del huracán Mitch se organizaron varias reuniones consultivas nacionales e internacionales a fin de movilizar el respaldo de la comunidad de donantes financieros internacionales para la reconstrucción. Estos dos desastres naturales de gran envergadura son modelos para la respuesta futura dado que plantean la expectativa de una preparación más cuidadosa para las catástrofes naturales en todo el istmo en el futuro, lo que lleva al reconocimiento y al compromiso político de prever y reducir la vulnerabilidad de los países a las amenazas de desastres naturales.

1. Huracán Mitch

El huracán Mitch, intenso y de lento avance, embistió el istmo a fines de octubre y principios de noviembre de 1998, causando serios daños en Honduras y Nicaragua, en Guatemala y El Salvador en menor grado, y si bien dejó indemne a Costa Rica, indujo nuevas migraciones de las zonas damnificadas de Nicaragua y Honduras. Fue el peor desastre natural de la historia del istmo, con consecuencias adversas para una zona más grande y para más personas y propiedades que nunca antes.

Las estadísticas oficiales, aunque en algunos casos sólo parciales, son apenas el inicio de la historia de la devastación que trajo aparejada el huracán Mitch en toda la región, con un elevado saldo de vidas humanas: más de 10.000 muertes, 9.000 personas desaparecidas y más de tres cuartos de millón de personas evacuadas.

La destrucción fue generalizada y se produjeron serios daños a la infraestructura: averías importantes en miles de kilómetros de carreteras, 365 puentes caídos, servicios de agua y electricidad interrumpidos, 33.000 hogares destruidos y cientos de miles muy afectados, 4.000 escuelas derruidas y un gran número de centros de salud seriamente dañados.

En Honduras se destruyó el 75% de la producción agrícola, sobre todo de café, plátano, melón, sandía y cereales básicos, y en Nicaragua se perdió el 80% de la cosecha cafetalera.

Inmediatamente después del huracán, el BID despachó misiones urgentes a la región para evaluar los daños y acelerar el financiamiento y la adopción de medidas de asistencia. Se redirigieron recursos de la cartera de préstamos del Banco para satisfacer necesidades urgentes. En menos de dos meses, el Banco había aprobado US\$370 millones en préstamos nuevos para fines de reconstrucción en Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador. Además, US\$310 millones fueron redirigidos de préstamos existentes ya aprobados por el Banco antes del desastre, y US\$100 millones se aportaron al Fondo de Reconstrucción de Centroamérica. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó recursos por US\$12 millones para instituciones que conceden microcréditos. Asimismo, el BID aprobó donaciones de emergencia por valor de US\$400.000 a los países devastados por el huracán Mitch, y una donación de cooperación técnica de US\$1 millón para ayudar a Honduras a preparar un plan de reconstrucción nacional.

Después del huracán Mitch se organizó una serie de reuniones con la participación de los jefes de Estado de Centroamérica. La primera reunión del *Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica* tuvo lugar en la sede del Banco los días 9 y 10 de diciembre de 1998. Fue auspiciada por el Presidente del BID, y contó con la participación de los presidentes de Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, el vicepresidente de Guatemala, el Presidente del Banco Mundial, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, y 50 donantes de la comunidad internacional. En esa reunión se prometieron US\$6.200 millones y se acordó convocar a una serie de reuniones internacionales y nacionales para dar seguimiento a estos fondos prometidos. Se convino que el grupo consultivo se reuniría nuevamente en mayo de 1999 en Estocolmo, bajo el patrocinio conjunto del BID y del gobierno sueco. Uno de los resultados significativos fue que, según se acordó en la reunión inicial de Washington, se consideraría la posibilidad de acelerar la reducción de la deuda de Honduras y Nicaragua en respuesta a las demandas financieras relacionadas con el desastre natural.

La siguiente reunión del *Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica* se celebró en Estocolmo a fines de mayo de 1999, con la participación de dirigentes nacionales, regionales e internacionales, entre los que figuraban el Primer Ministro de Suecia, el Presidente del BID, los presidentes de Nicaragua y Honduras, los vicepresidentes de Guatemala, El Salvador y Costa Rica, el Secretario General de las Naciones Unidas, el Secretario General de la OEA, y el vicepresidente de las Comunidades europeas, entre más de 500 participantes.

El Presidente del BID subrayó cuatro aspectos fundamentales en sus comentarios de inauguración de la reunión: i) la urgencia de impulsar una rápida recuperación a la luz de la devastación y la pérdida de vidas humanas en el istmo, ii) la necesidad de no desaprovechar la oportunidad de fomentar la transformación de la región, dado que el tema de la reunión era *“La reconstrucción no debe hacerse a expensas de la transformación”*, iii) la continua necesidad de implementar eficazmente los planes nacionales de reconstrucción y transformación, y iv) la importancia de seguir fortaleciendo la integración regional. La comunidad internacional y los gobiernos nacionales se comprometieron con la transparencia y la rendición de cuentas, la descentralización y la participación local, la protección del medio ambiente, la reducción de la pobreza y el sostenimiento de instituciones y procedimientos democráticos.

2. Dos Sismos en El Salvador

La reacción de la comunidad internacional ante las devastadoras tragedias de dos terremotos con un mes de diferencia en El Salvador demostró que los países del istmo, y la comunidad internacional misma, recogieron enseñanzas de los desastres naturales que ocurrieron en los años noventa. Los países y las organizaciones internacionales y regionales asociadas respondieron rápidamente, y los países emplearon los nuevos mecanismos financieros del BID para dirigir de inmediato los recursos a las zonas de emergencia y acelerar la recuperación económica, financiera y social. Como resultado de esta experiencia se reconoció el compromiso cada vez más profundo del gobierno, la sociedad civil y la ciudadanía, para establecer nuevas organizaciones que se ocupen de los casos de desastre y prepararse para las calamidades que podrían ocurrir en el futuro.

Recuadro 4

Sismos en El Salvador

El 13 de enero y el 13 de febrero del 2001, El Salvador fue sacudido por sismos que cobraron 1.160 vidas y dañaron infraestructura por un valor calculado en US\$2.900 millones, sobre todo viviendas privadas, establecimientos públicos de educación y salud, e infraestructura de transporte. El sismo de enero fue el segundo terremoto más poderoso (7,6 en la escala de Richter) que padeció El Salvador en un siglo. El segundo sismo (6,5 en la escala de Richter) fue más concentrado que el primero. Ambos causaron graves destrozos a las viviendas, destruyendo más de 150.000 unidades y provocando fuertes daños a otras 185.000. Además, damnificaron a un amplio sector de la población en más de 100 municipios, lo que provocó un brusco incremento de los índices de pobreza.

El Gobierno de El Salvador presentó su Plan de Reconstrucción Nacional a la comunidad internacional en una reunión consultiva regional que tuvo lugar en Madrid en marzo del 2001, exactamente un mes después del segundo sismo. El Banco, por su parte, aprobó dos préstamos en el marco de la Facilidad para la Reconstrucción de Emergencia de US\$20 millones cada uno (el primero fue aprobado el 9 de diciembre del 2001, apenas unos días antes del segundo sismo y menos de un mes después del primero), y reprogramó US\$180 millones de su cartera en ejecución para ayudar a financiar la reconstrucción y la recuperación del país.

En los años posteriores a los terremotos, El Salvador centró sus esfuerzos en satisfacer las exigencias que imponían la recuperación. El BID trabajó con el gobierno para incorporar medidas de prevención y mitigación en los programas nacionales. A fines del 2001 aprobó un programa de desarrollo habitacional de US\$70 millones, que incluye el mapeo de zonas en riesgo de sufrir catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, aluviones) y condicionó el otorgamiento de beneficios habitacionales a quienes estuvieran dispuestos a mudarse fuera de las zonas de alto riesgo. Financió asimismo la difusión de información sobre técnicas de construcción de bajo costo pero con mayor resistencia a los desastres naturales, y medidas comunitarias de mitigación y preparación. En un programa de desarrollo sostenible para la cuenca superior del río Lempa se incluía un sistema de alerta temprana para las comunidades en riesgo de sufrir inundaciones. En un programa de desarrollo local de US\$70 millones se insertó un componente para ayudar a las autoridades comunitarias y locales a identificar el riesgo potencial de desastres en su zona, y financiar medidas comunitarias de mitigación en función de las prioridades establecidas en los planes de desarrollo municipal.

El Banco también está ayudando a El Salvador a desarrollar su capacidad para hacer frente a los desafíos que plantean futuras amenazas. Con recursos de cooperación técnica, se evaluó si era o no viable reorganizar la capacidad del gobierno para identificar y controlar riesgos en una sola dependencia. Esto dio como resultado la creación del Servicio Nacional de Estudios Territoriales (SNET) en el 2002. Por medio del programa *Capacidad nacional para la gestión financiera y reducción del riesgo de catástrofes naturales*, ATN/SF-8315-ES, por un valor de US\$250.000, se evaluaron las implicaciones económicas potenciales de desastres futuros y se formuló una estrategia

financiera de gestión de riesgos, así como un plan de acción para fortalecer la capacidad de gestión de riesgos del país. Estos enfoques programáticos —es decir, desarrollar la pericia y el liderazgo en materia de políticas e incorporar medidas de reducción de riesgos en las inversiones con fines de desarrollo— están ayudando a El Salvador a modernizar su capacidad para reducir las crecientes pérdidas derivadas de los desastres.

C. Programas de Préstamos y Cooperación Técnica para la Respuesta y la Gestión de Desastres en Centroamérica

1. Panorama General

En las siguientes secciones se examinan las principales operaciones de préstamos y cooperación técnica del BID en la región a mediados del decenio de 1990 y principios del decenio del 2000. Los programas y actividades financiados por el BID en relación con los desastres naturales se clasifican en general como programas de *Respuesta ante Emergencias y Reconstrucción*, y programas de *Prevención y Mitigación*. En la práctica, es puramente formal la distinción entre los distintos componentes de los programas de prevención de desastres y mitigación, respuesta ante emergencias, y reconstrucción y recuperación, porque muchos de los elementos pueden superponerse en un mismo programa de préstamos.

Se examina a continuación cada una de las principales categorías funcionales de apoyo del BID en los programas de respuesta ante desastres y gestión de riesgos:

- Financiamiento de actividades de respuesta ante emergencias y reconstrucción.
- Prevención de riesgos y mitigación, incluyendo servicios de ordenamiento ambiental y de recursos naturales.
- Desarrollo local para la protección y el control de desastres naturales.
- Desarrollo institucional y capacidad técnica para la gestión de riesgos.

2. Financiamiento de Actividades de Respuesta ante Emergencias y Reconstrucción

Las actividades de respuesta ante emergencias y reconstrucción abarcan el financiamiento para retirar los escombros después de producida una catástrofe natural, despejar los caminos, sustituir temporalmente o reparar la infraestructura, proporcionar alojamiento temporal de emergencia a las familias y ayudar a las personas que fueron evacuadas. Antes de la introducción de las nuevas políticas y mecanismos del BID para casos de desastre, que tuvo lugar en el 2000, se contaba con pocos mecanismos para responder de inmediato ante una emergencia y, por lo tanto, el Banco no participaba mucho en los primeros financiamientos de las actividades de respuesta ante emergencias. Era más frecuente que los organismos bilaterales, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y otros de países europeos o las Naciones Unidas organizaran el rápido desembolso de fondos para atender las necesidades que surgían cuando se presentaba una emergencia debido a un desastre natural. El BID reformulaba los préstamos existentes con saldos aún no desembolsados como método inmediato de

reconocer ciertos desembolsos de emergencia del gobierno, pero en general ingresaba a la ecuación de financiamiento en el punto de la reconstrucción, con nuevos préstamos específicos o mediante la reformulación de su cartera de préstamos.

a. Respuesta ante Emergencias

A fines de los años noventa el BID estableció un nuevo estilo de operaciones de emergencia, aprobado en varios países, como resultado de terremotos, huracanes y tormentas tropicales. Estas operaciones permitían la rápida aprobación por las autoridades del Banco hasta un monto de US\$20 millones para el desembolso oportuno de fondos a fin de prestar asistencia en una emergencia. **Belice** (préstamo 1275/OC-BL, 2000) fue uno de los primeros países beneficiarios de este programa cuando el BID aprobó US\$20 millones tras el paso del huracán Keith. El programa abarcaba una amplia gama de actividades de emergencia que incluían el despeje de escombros, y reparaciones de daños en carreteras, puentes, estructuras de drenaje y calles urbanas. El programa también incorporaba actividades de rehabilitación ambiental, reparaciones a los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado, el restablecimiento de escuelas y centros de salud, la estabilización de las viviendas dañadas y el suministro de alojamiento temporal. El préstamo financió la Unidad de Ejecución de Proyectos así como los costos de los estudios necesarios para guiar la recuperación física y económica de las áreas perjudicadas por el huracán. Esta operación contenía disposiciones innovadoras para la auditoría simultánea de los desembolsos de fondos del préstamo.

El BID demostró la utilidad del nuevo mecanismo de préstamos de emergencia para los dos sismos de **El Salvador** (préstamos 1310/OC-ES y 1315/OC-ES, 2001). Como se indicó previamente, en un período de unas pocas semanas se aprobaron dos préstamos de reconstrucción de emergencia por un total de US\$40 millones para los dos sismos que ocurrieron con un mes de diferencia. La primera operación de emergencia se centró en asistir a las familias que habían perdido sus hogares, quienes fueron reubicadas en alojamientos temporales, y en estabilizar las laderas de los cerros. El programa fue ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), una institución con buena capacidad con la que el BID había trabajado en varias operaciones de préstamos durante más de un decenio.

El segundo programa de préstamos fue administrado conjuntamente por el FISDL y el Ministerio de Obras Públicas, con la colaboración de consultores para la auditoría independiente de los desembolsos y las adquisiciones. Más de la mitad de los fondos se destinaron a financiar los gastos que el gobierno había efectuado antes de la aprobación del préstamo. Los fondos del segundo programa se utilizaron de la siguiente manera: i) aproximadamente US\$14 millones para despejar escombros y alquilar, con opción a compra, terrenos privados sin servicios públicos, además de proporcionar alojamiento temporal para 37.000 unidades de los damnificados directamente por el terremoto, y ii) US\$5 millones para reparar y proteger secciones del sistema vial afectado por el sismo del 13 de febrero. Se financiaron asimismo servicios básicos de electricidad, agua y alcantarillado, educación, salud, vivienda y edificios, y servicios municipales.

b. Reconstrucción

La reconstrucción de la infraestructura dañada o destruida por huracanes, inundaciones y terremotos es una parte tradicional, pero significativa, del financiamiento que requieren los países de Centroamérica después de haber sufrido una catástrofe natural. Dada la ubicación y la tipología de la región, los desastres suelen destruir carreteras y puentes, sistemas de abastecimiento de agua e infraestructura agrícola, viviendas y establecimientos escolares, hospitales y clínicas del sector público. La rehabilitación y la reconstrucción de estos sistemas son elementos cruciales para restaurar la actividad económica y reducir las repercusiones en los pobres. Los componentes de reconstrucción abarcan la sustitución de puentes, la reconstrucción de carreteras, escuelas y hospitales, el restablecimiento de los sistemas de abastecimiento de agua, el financiamiento de la construcción de viviendas y la selección de los emplazamientos, y la utilización de códigos de construcción que reduzcan la vulnerabilidad futura a otros desastres naturales para los sectores público y privado. De los desastres naturales se ha aprendido que las comunidades no sólo se ven afectadas por fenómenos catastróficos como el huracán Mitch, terremotos múltiples o erupciones volcánicas, sino también por las repercusiones acumuladas de muchas calamidades más pequeñas como inundaciones, aluviones, incendios forestales o sequías, que reducen el ingreso de la población, destruyen la propiedad privada, causan averías en los sistemas locales de abastecimiento de agua y provocan el desplazamiento de familias, microempresas, cultivos y ganado.

Ya en 1991 el BID estaba prestando asistencia a la reconstrucción después de una catástrofe natural en Centroamérica. En **Costa Rica** (préstamos 636/OC-CR y 637/OC-CR, 1991) el Banco colaboró en la reconstrucción del sistema de abastecimiento de agua y alcantarillado en ciudades de tamaño mediano tras un fuerte sismo que arrasó la ciudad de Limón. El proyecto tenía por objeto restablecer o sustituir la infraestructura sanitaria dañada por el terremoto mediante inversiones para reconstruir el sistema de abastecimiento de agua y alcantarillado en Limón, y el abastecimiento de agua en 16 comunidades rurales.

En **El Salvador** (préstamo 1314/OC-ES, 2001) el BID financió US\$58 millones para reparar caminos en zonas rurales dañadas por los sismos. El programa tiene cuatro componentes: i) la rehabilitación y mejora de unos 300 km de caminos terciarios de terracería en zonas rurales en la primera fase, ii) la reconstrucción y rehabilitación de aproximadamente 100 km de caminos rurales sostenibles afectados por el sismo del 31 de enero de 2001, iii) la creación y consolidación de nuevos sistemas de mantenimiento vial, y iv) la continuación de la modernización del Ministerio de Obras Públicas (MOP). La creación de modalidades de contratación y fondos de mantenimiento son elementos fundamentales para proteger y dar sustentabilidad a los caminos rurales, y durante la fase I se contrató el mantenimiento de por lo menos 300 km. El fortalecimiento del componente ambiental también añade sustentabilidad al programa.

El huracán Mitch destruyó caminos y sistemas de agua potable en Honduras y Nicaragua. En **Honduras** (préstamos 1029/SF-HO, 1998 y 1053/SF-HO, 2000) el BID aportó US\$25,8 millones y US\$28,6 millones para financiar la reparación de carreteras, puentes y sistemas de abastecimiento de agua. Se repararon más de 300 km de carreteras y

caminos, y se reconstruyeron con urgencia varios puentes de importancia crítica en Tegucigalpa y otras zonas. Se tendieron tuberías de distribución de agua, principalmente en Tegucigalpa. Se aprobó financiamiento complementario para sufragar la reconstrucción y el restablecimiento de 89 km de caminos primarios pavimentados, la reconstrucción y pavimentación de 17 km de caminos secundarios, la construcción y reparación de 600 metros de puentes, y la reparación de los daños causados en Taulabé, en el km 140 de la autopista Tegucigalpa-San Pedro Sula.

El principal sistema vial de **Nicaragua** quedó gravemente dañado por el huracán Mitch, para lo cual el Banco proporcionó un préstamo de US\$50 millones (préstamo 1036/SF-NI, 1999), con US\$18 millones en cofinanciamiento. La magnitud del huracán Mitch justificó este programa de rehabilitación a gran escala de grandes segmentos de la Carretera Panamericana en Nicaragua, considerándose la mejor opción económica a corto plazo en vista de la destrucción masiva de la red vial alterna en el llamado corredor natural Managua-León-Chinandega-Guasaule. Como la reconstrucción del corredor natural requeriría por lo menos cinco años, se acordó que la Carretera Panamericana podría rehabilitarse antes, con el beneficio de la mejora del sistema general de transporte del país en un plazo más breve.

Se incorporaron criterios de diseño y construcción vial, observando sólidos principios de gestión de riesgos, a fin de reducir la vulnerabilidad de las obras reconstruidas ante catástrofes naturales, y se crearon nuevos mecanismos de financiamiento para incrementar el mantenimiento periódico de los sistemas de agua y viales, y mitigar mejor los impactos de desastres naturales futuros.

Uno de los componentes más importantes del alto costo de las obras de reconstrucción de la infraestructura tras los desastres que tuvieron lugar en Centroamérica, es la vivienda, sobre todo para los pobres que residen en zonas urbanas. En **El Salvador** (préstamo 1379/OC-ES, 2001), el préstamo de US\$70 millones incluía un componente de US\$20 millones para ayudar a los grupos de ingresos más bajos a construir viviendas antisísmicas y a preparar mapas de riesgos para evitar asentamientos en zonas de alto riesgo. En este programa se beneficiaron 8.000 familias. Por consiguiente, la prevención de desastres, la mitigación y la reconstrucción, se lograron simultáneamente al fomentar la construcción de viviendas más seguras, la preparación de mapas de riesgos, la ubicación de unidades habitacionales en zonas menos vulnerables, la construcción y reconstrucción de viviendas, y el mejoramiento de los servicios comunitarios.

De igual manera, en **Nicaragua** (préstamo 1111/SF-NI, 2002) se incluyó un subprograma en un préstamo de US\$22,5 millones con el fin de incorporar la preparación de mapas ecológicos a fin de definir el grado de riesgo en áreas habitadas, y establecer reglas que limiten el financiamiento de unidades habitacionales en zonas de alto riesgo, a la vez que se fomenta la introducción de medidas de mitigación en zonas de riesgo moderado.

El BID y los países aprovecharon las operaciones posteriores a los huracanes y los sismos en varios países para insertar componentes pertinentes de reconstrucción y prevención. En **El Salvador** (préstamo 1327/OC-ES, 2001) se dañaron algunas zonas de riego por los

sismos de principios del 2001, y esta operación incorporó un componente para la rehabilitación, reconstrucción y transferencia de sistemas de riego a productores privados a un costo estimado de US\$12,9 millones, o alrededor del 40% del costo del programa. Los sistemas de riego dañados por los sismos recibieron prioridad durante los primeros 12 meses del programa de inversión. Las actividades abarcan la rehabilitación y reconstrucción de hasta 3.900 hectáreas de sistemas de riego públicos y privados. El programa incorporaba sistemas modernos de mantenimiento y operación de los sistemas de riego para reducir su vulnerabilidad a futuras catástrofes naturales.

3. Prevención y Gestión de Riesgos

a. Aspectos Fundamentales

La prevención y la mitigación de riesgos de desastres es un elemento crucial para hacer frente a las catástrofes naturales. Estos programas están dirigidos a ayudar a los países a prepararse para desastres naturales imprevistos, identificar medidas y riesgos, poner en práctica medidas de mitigación que reducen los riesgos, y desarrollar organizaciones e instituciones nacionales y locales estables, en caso de que se produzcan desastres en el futuro.

Aún antes de que cobraran importancia en el programa de trabajo del BID las políticas y programas de gestión de riesgos sistémicos, el Banco ya trabajaba con sus países miembros para fomentar el uso de técnicas y códigos modernos de ingeniería en los programas de construcción. Se diseñaron y construyeron represas teniendo en cuenta peligros potenciales como inundaciones y movimientos telúricos. Se emprendió la construcción y rehabilitación vial con miras a reducir al mínimo diferentes peligros naturales y ambientales. Se diseñaron y ubicaron viviendas y edificios, como escuelas y clínicas, de manera tal de reducir al mínimo los efectos potenciales de los desastres. Estas políticas y prácticas redujeron claramente la vulnerabilidad ante los desastres naturales pero sin formar parte de una política formal de gestión de riesgos de desastre. Fueron más bien el resultado de buenas prácticas de ingeniería, procedimientos eficientes de construcción, experiencia de catástrofes previas, y procedimientos de protección del medio ambiente bien concebidos.

b. Programas de Préstamos y Componentes Seleccionados

Cabe mencionar dos buenos ejemplos de financiamiento de actividades de prevención y mitigación: uno en **Guatemala** (préstamo 1147/OC-GU, 1998) tras el fenómeno El Niño de 1997 y 1998, y otro en **Belice** después de que el país reconoció los impactos que pudo haber tenido el huracán Mitch.

En 1997 y 1998 Guatemala fue golpeada por varias catástrofes naturales (aluviones, crecientes, deslizamientos de lodo) en relación con El Niño. Como resultado de la constante preocupación del gobierno, preocupación que se agudizó tras la declaración de emergencia de agosto de 1998, el proyecto procuró reducir las pérdidas de vidas humanas y los daños a la propiedad causados por desastres.

El programa tenía dos componentes: *obras de prevención* (que incluyen drenaje de tierras agrícolas y forestales, gestión de cuencas hidrográficas, dragado, protección de riberas, protección de los accesos a los puentes, y obras de control de inundaciones), y *obras de mitigación y reconstrucción* (que incluyen reparación y reconstrucción de obras de drenaje, protección de riberas y estabilización de canales fluviales). También se incluían obras de drenaje en áreas agrícolas y urbanas, limpieza, canalización y protección de riberas para evitar inundaciones, limpieza y rehabilitación de zanjas de drenaje y sistemas de alcantarillado, mejoras de caminos, reparación y reconstrucción de puentes, protección y reparación de escuelas, monumentos históricos y sitios arqueológicos, reparación de caminos de acceso, y gestión de cuencas hidrográficas. Con asistencia de la CONRED, la principal institución nacional que se ocupa de las emergencias, se movilizaron comunidades y organizaciones locales, y se coordinaron las actividades de los diferentes organismos de ejecución.

El programa de **Belice** (préstamo 1211/OC-BL, 1999), financiado por un préstamo del BID de US\$21,3 millones y por otro de US\$8,3 millones del Banco de Desarrollo del Caribe, tenía tres elementos principales: la mitigación de los peligros potenciales para el país debido a futuros desastres naturales, la creación de capacidad de respuesta institucional, y el mantenimiento de infraestructura financiada por el programa. En octubre de 1998, el huracán Mitch dejó indemne a Belice pero la evacuación de las zonas costeras del país puso de manifiesto ante el gobierno las vulnerabilidades de los refugios básicos de emergencia, los potenciales problemas críticos de drenaje en zonas bajas y la relativamente incipiente capacidad de respuesta ante emergencias de las instituciones públicas y privadas. Esto indujo a las autoridades a solicitar la asistencia del BID y del Banco de Desarrollo del Caribe para corregir esas deficiencias.

La vulnerabilidad a futuros peligros naturales se redujo gracias al primer componente, que incorporaba subprogramas para financiar la mejora de los refugios regionales existentes y una serie de nuevos refugios regionales diseñados para resistir tormentas fuertes y huracanes. Los sistemas de drenaje de Belize City fueron mejorados, rehabilitados y extendidos a nuevas zonas urbanas. En el componente institucional, la Organización Nacional de Gestión de Emergencias (NEMO) se benefició del financiamiento de estudios, la capacitación, la creación de un centro nacional de operaciones de emergencia, la preparación de un plan de control de desastres, y la evaluación de peligros y riesgos naturales. Es esencial dar mantenimiento a los refugios para que estén siempre listos para ser usados y se pueda así responder a los desastres naturales en el futuro.

Existen otras operaciones que han incorporado criterios y subprogramas similares, que podrían clasificarse como actividades de prevención y mitigación. Cabe citar, como ejemplos de programas financiados a principios de los años noventa con componentes de prevención y mitigación de desastres, el programa de energía eléctrica y construcción de presas en Costa Rica, y los programas de rehabilitación vial de Honduras y Panamá. En **Costa Rica** (préstamo 796/OC-CR, 1993) el Programa de Desarrollo Eléctrico III incluye el estudio de riesgos de movimientos telúricos (fallas activas) y el uso de técnicas antisísmicas para el diseño de la construcción, así como estudios geológicos para

identificar pendientes inestables y el uso de esta información para determinar la ubicación óptima de los emplazamientos y tender líneas de transmisión eléctrica. En **Honduras** (préstamos 668/OC-HO y 875/SF-HO, 1991), se financiaron mediante un programa de rehabilitación vial varias obras de mitigación que incluían: mejora y expansión de obras de drenaje, construcción de obras de protección y estabilización de riberas en pendientes inestables, reparación y mejoramiento de obras de control de inundaciones, y plantación de árboles para estabilizar pendientes. En **Panamá** (préstamo 769/OC-PN, 1993) se financiaron, mediante un programa de rehabilitación y administración vial, la rehabilitación y la sustitución de puentes cuyo diseño y construcción originales incluían especificaciones razonables acordes a normas internacionales para carreteras y puentes, más un margen de seguridad del 10% para la mitigación y reducción de daños potenciales futuros. Este proyecto fue aprobado dos años después que el terremoto de 1991 causara grandes daños en Chiriquí y Boca de Toro.

El BID también financió en **Guatemala** (préstamo 1398/OC/GU, 2002) una operación de US\$40 millones para un programa de administración intensiva de recursos naturales en el segmento superior de las cuencas hidrográficas de Guatemala, con el objeto de reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales. Esta operación tenía un componente de US\$4,5 millones para gestión de riesgos, reducción de la vulnerabilidad, y servicios ecológicos.

Un programa de desarrollo urbano en **Guatemala** (préstamo 1409/OC-GU, 2002) se centra en los asentamientos urbanos pobres y marginados y proporciona asistencia para organizar servicios sociales para los grupos más vulnerables en más de 30 comunidades. Suministra infraestructura básica (agua y alcantarillado, caminos, drenaje, iluminación pública) e introduce elementos de gestión de riesgos y mitigación de desastres naturales, mediante la prevención de derrumbes, el uso de criterios de riesgo para la ubicación de la infraestructura y el fomento de la titulación de tierras. Esto pone de manifiesto la conveniencia de incluir medidas de prevención y mitigación en las operaciones del BID como componentes normales de los programas.

c. Ordenamiento del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales: Complemento de la Prevención de Desastres

El BID ha sido líder en el financiamiento de *programas de gestión de cuencas hidrográficas* y programas ecológicos en el istmo centroamericano. Las operaciones incorporaban componentes de protección y gestión de zonas forestales y técnicas de agrosilvicultura para incrementar la protección y el ordenamiento de la tierra, reduciendo de esa manera la vulnerabilidad de las cuencas hidrográficas y de la infraestructura agropecuaria en zonas bajas.

El BID financió uno de los más importantes programas de recursos naturales en varios países: **El Salvador** (préstamo 1330/OC-ES, 2001), **Guatemala** (préstamo 1331/OC-GU, 2001) y **Honduras** (préstamo 1082/SF-HO, 2001) para el ordenamiento sustentable de la cuenca superior del Río Lempa. Este río atraviesa los tres países y configura una zona de aguda pobreza rural agrícola. El programa asignó un total de US\$3,9 millones para la prevención y mitigación de desastres. Estas inversiones tienen por objeto reducir la vulnerabilidad de la cuenca superior del Río Lempa a los peligros naturales,

concientizando a las comunidades locales sobre el potencial de desastres, movilizándolas para crear mecanismos de vigilancia y alerta para los habitantes, y evaluando los factores de riesgos mediante la preparación de mapas de riesgo. Se realizan inversiones en estructuras locales para reducir la erosión, estabilizar las pendientes y aminorar la degradación de las riberas.

Se han financiado además otras operaciones de ordenamiento ambiental de cuencas hidrográficas: en **Guatemala** (préstamo 871/OC-GU, 1991) para la cuenca del Río Chixoy, y en **Honduras** (préstamos 787/OC-HO y 918/SF-HO, 1993) para la cuenca de El Cajón, las cuales son fuentes cruciales de recursos hídricos para la generación hidroeléctrica de América Latina. El programa de Chixoy tenía por objeto mejorar el ordenamiento del valle alto del Río Chixoy e incluía financiamiento para una serie de medidas que contribuyen a la mitigación de derrumbes, inundaciones y peligros de incendio, conservación del suelo y prácticas agrícolas sostenibles, protección forestal (vigilancia forestal y combate a los incendios, despeje de materiales inflamables, educación) y programas para evitar la erosión producida por corrientes de agua. El préstamo para El Cajón financió importantes medidas de conservación del suelo y programas de control de incendios forestales.

Después del paso del huracán Mitch, en **Honduras** se financió un nuevo programa de gestión de cuencas hidrográficas mediante un préstamo de US\$25 millones (1077/SF-HO, 2001). La operación incluye una primera fase para 14 subcuencas que abarcan una superficie de 17.600 km² con una población que excede de un millón de habitantes. Al mejorar el ordenamiento de recursos en las cuencas hidrográficas y respaldar a las instituciones y mecanismos locales que fomentan la participación de las comunidades, se reduce la vulnerabilidad a las amenazas naturales.

Recuadro 5
Medidas típicas de mitigación para proteger el medio ambiente y programas de gestión de cuencas:

- Estudios hidrológicos, topográficos, de sedimentación, de erosión y de ingeniería
- Intervenciones para control de inundaciones y ordenamiento del agua
- Obras de ingeniería para riberas y control de corrientes
- Reforestación de cuencas hidrográficas y de drenaje
- Control de derrumbes, construcción de terrazas, muros de contención y drenajes
- Estudios y planificación del uso de la tierra

Recuadro 6

Ordenamiento de Recursos Naturales y Desarrollo Rural Basado en la Silvicultura en Nicaragua: Instrumentos para la Prevención y Mitigación de Desastres

El BID prestó considerable apoyo a Nicaragua durante el último decenio para ayudar al país a administrar y proteger mejor sus recursos naturales, desarrollar la economía rural, y fomentar el desarrollo y la competitividad del sector agrícola. Esto sentó las bases para fortalecer instituciones nacionales y locales, y proporcionar asistencia para la prevención y mitigación de desastres naturales.

Se otorgó financiamiento para dos **Programas socioambientales y de desarrollo forestal (POSAF I y II)**. El primer préstamo (970/SF-NI) por US\$15,4 millones fue aprobado en 1996, y el segundo (1084/SF-NI) por US\$32,7 millones en 2001, con financiamiento paralelo del Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF) por US\$3,0 millones. Entre el primer y el segundo préstamo, el huracán Mitch arrasó Nicaragua y las cuencas hidrográficas afectadas se beneficiaron de la primera operación, que se centraba en mejorar el ordenamiento y la recuperación del suelo, los recursos forestales e hídricos, la consolidación de las zonas protegidas, y el fortalecimiento de las instituciones privadas y públicas locales que se ocupan de la gestión y protección ambiental y forestal. Los proyectos de agrosilvicultura se centraron en la conservación del suelo, actividades forestales y agrícolas combinadas, y la conservación y protección de bosques naturales, por lo que aportaron múltiples beneficios para el medio ambiente. Todas estas actividades incrementaron la protección de los recursos y de la población local durante épocas de inundaciones, sequías o vendavales. Las obras municipales de conservación agregaron otra dimensión a la protección de la comunidad local, y aportaron las aptitudes institucionales y organizativas que serían de utilidad para mitigar desastres naturales.

Se recogieron lecciones importantes del programa POSAF I que fueron introducidas en el POSAF II. También se constató que es mejor concentrar los programas en zonas y cuencas críticas en lugar de distribuir las actividades en zonas más amplias y dispersas. En la segunda operación se añadieron obras comunitarias para la prevención y mitigación de desastres naturales por valor de US\$4,0 millones, aprovechando el programa municipal de conservación de recursos de la primera operación.

Un programa para la producción agrícola y alimentaria en **Guatemala** (préstamo 1153/OC-GU, 1998) contiene un componente de US\$12,5 millones para dar respaldo directo a la silvicultura mediante un programa de pagos al sector privado, a fin de ofrecer incentivos para proteger y administrar los bosques naturales, y obtener beneficios en forma de conservación del agua, ordenamiento y conservación del suelo, protección de la biodiversidad, y protección general de la cuenca. Se diseñaron varios programas piloto que beneficiarían a unas 50.000 hectáreas.

d. Desarrollo Local para la Protección y Respuesta ante Desastres Naturales

Una de las claves para reducir la vulnerabilidad de las comunidades locales a los desastres es enseñarles medidas de prevención y mitigación, además de organizar y crear sistemas de vigilancia y advertencia de posibles desastres. Actualmente, muchos programas de desarrollo local incluyen estos componentes de educación y organización de las comunidades, y proporcionan mayores capacidades de prevención a los gobiernos locales.

Con financiamiento por valor de US\$53.000 del Fondo del Reino Unido para el Fortalecimiento de Capacidades de Instituciones Locales en América Central (Fondo CABILICA), se lanzó un proyecto de cooperación técnica (ATN/KB-8051-RS, 2002) que brindó asistencia a asociaciones municipales locales en **Honduras, Nicaragua y Panamá** y a la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA). El programa financió el desarrollo de publicaciones y videos para instruir a los gobiernos y a las comunidades locales sobre los beneficios de la organización y la preparación para desastres naturales, reduciendo la vulnerabilidad de las comunidades mediante programas de mitigación que fomentan y regulan inversiones locales y actividades productivas. Se dio publicidad a la prevención y mitigación de desastres naturales en los medios de prensa nacionales con tirajes de decenas de miles de ejemplares y programas que llegaron a cientos de miles de televidentes en Honduras, Nicaragua y Panamá.

El BID financió un gran número de *programas de inversión social* para el desarrollo local y municipal en todo el territorio de Centroamérica. En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua después de los terremotos y del huracán Mitch, se demostró que la presencia de fondos de inversión social organizados, bien administrados junto con experiencia en catalizar literalmente miles de inversiones sociales locales a pequeña escala, es clave para ejecutar programas públicos para emergencias, reconstruir comunidades y solucionar el problema de las comunidades desplazadas.

El préstamo de reconstrucción de US\$70 millones para **El Salvador** (préstamo 1352/OC-ES, 2001) utilizó instituciones existentes con capacidad local, para asistir en la reconstrucción y prevención mediante la movilización de la ciudadanía, organizaciones comunitarias y gobiernos locales, a fin de definir mejor las prioridades de inversión. Este programa desembolsó recursos rápidamente dado que durante varios años ya existían buenos sistemas de administración y vigilancia.

Recuadro 7

El Salvador: Participación Comunitaria en el Valle del Bajo Lempa

El valle del Bajo Lempa, una fértil llanura sobre la costa del Pacífico de El Salvador es propenso a las inundaciones como las catastróficas crecidas causadas por el huracán Mitch en 1998. También está expuesto a marejadas, aluviones y terremotos. La población del Bajo Lempa ha aumentado a más de 35.000 personas desde que terminó la guerra civil hace una década. Cada vez que el río Lempa se sale de cauce, los habitantes del valle corren riesgo de perder sus cosechas, sus pertenencias y sus vidas.

Otra complicación: muchos de sus habitantes son veteranos que pelearon en bandos opuestos durante el conflicto armado salvadoreño. En una orilla hay comunidades fundadas por ex soldados del ejército; en la otra, ex guerrilleros y “retornados” del exilio. Con los años, las diferencias se fueron acentuando a medida que los grupos se iban dividiendo y seguían distintas estrategias de desarrollo. Y si bien la asistencia externa afluyó generosamente, hubo poca coordinación en el sinnúmero de proyectos en curso.

Continúa →

Con una donación de US\$100.000 del Fondo para el Fortalecimiento de Capacidades de Instituciones Locales en América Central (CABILICA), un fondo creado en 1999 por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el BID financió una serie de cursos de capacitación y asistencia técnica (ATN/KB-6476-RG) para permitir que representantes de las organizaciones comunitarias, grupos de productores y municipalidades del Bajo Lempa pudieran perfeccionar su destreza en la gestión de riesgo con visión de largo plazo. Una parte de los recursos se usó para fortalecer las redes comunitarias de respuesta a emergencias, así como para mejorar los sistemas de alerta temprana del valle. Otra parte se usó para apuntalar un comité local formado por delegados de los diversos grupos para que pudiese actuar en representación de todos en sus tratativas con agencias nacionales en materia de gestión de riesgo, prevención de desastres y respuesta a las emergencias. Incluso quedaron algunos recursos para celebrar una ronda de reuniones públicas donde se invitó a los vecinos a discutir diversas medidas de gestión de riesgo.

Fragmento de un artículo del BID publicado en la prensa el 4 de noviembre de 2003

Honduras (préstamo 1028/SF-HO, 1998) movilizó el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) para ejecutar el financiamiento de emergencia después del huracán Mitch. Además de las actividades habituales de emergencia, el programa también prevé inversiones a mediano plazo para el desarrollo local en conjunción con los gobiernos locales. Una vez que se logró sustancialmente la principal respuesta ante emergencias, se reactivó un programa de consulta con las comunidades locales para determinar sus necesidades y prioridades. Como las organizaciones de desarrollo social participan en el desarrollo local, ya han establecido los contactos y cuentan con capacidad para movilizar organizaciones comunitarias y gobiernos locales.

Se ha demostrado así el mérito de las organizaciones locales para promover y llevar a cabo actividades de prevención y mitigación en el istmo centroamericano. En el futuro, los programas de asistencia internacional deberán seguir otorgando asistencia prioritaria a estas organizaciones comunitarias y gobiernos locales que se mantienen en contacto diario con la población local, para ayudar a implementar una gestión de riesgos eficaz en zonas rurales y urbanas y reducir la vulnerabilidad de la comunidad.

4. Desarrollo Institucional para la Gestión de Riesgos

El BID ha venido suministrando asistencia técnica especializada para ejecutar programas de reconstrucción, conceptualizar nuevas políticas de gestión de riesgos, y evaluar alternativas para financiar programas de reconstrucción, prevención y mitigación de desastres naturales. Además, en la mayoría de los últimos préstamos del BID, ya sea para respuesta ante emergencias, reconstrucción o prevención y mitigación de desastres, se incluye el respaldo institucional a las actividades de gestión de riesgos.

En **Honduras** (cooperación técnica ATN/SF-6441-HO, 1999) y **El Salvador** (cooperación técnica ATN/JF-7685-ES, 2001) el BID financió programas no reembolsables de US\$1,0 millones y US\$750.000 respectivamente, para ayudar a diseñar y ejecutar programas de reconstrucción. Después del huracán Mitch, las exigencias administrativas y operativas ante las que tenían que responder las instituciones públicas hondureñas iban mucho más allá de su capacidad de operación normal. Estos programas

fortalecieron a las agencias con personal y fondos para cubrir los múltiples requisitos administrativos, técnicos y gerenciales de los programas de reconstrucción.

Recuadro 8

La Cooperación Técnica Respalda Operaciones de Reconstrucción Financiando la Preparación de Estudios Importantes

A medida que las operaciones se orientan de manera más mesurada hacia la reconstrucción permanente de la infraestructura social y pública afectada, es de importancia crucial que su diseño ayude a salvaguardar el activo en cuestión, de manera que proporcione beneficios en el futuro. La aplicación de criterios de gestión de riesgos en esta etapa, evita la reconstrucción en zonas de alto riesgo o mitiga posible impactos futuros utilizando códigos de ingeniería actualizados, reubicando cierta parte de la infraestructura, construyendo viviendas mejoradas, adaptando infraestructura dañada o añadiendo infraestructura ecológica para el ordenamiento del agua y el suelo, así como sistemas mejorados de mantenimiento para la nueva infraestructura.

Los programas de cooperación técnica del BID financiaron muchos de estos estudios, que son necesarios para evitar riesgos, a saber:

- Preparación de diseño de ingeniería complementario, especificaciones técnicas, estudios aéreos y levantamientos topográficos para la rehabilitación de la infraestructura urbana

- Evaluación de otros emplazamientos posibles

- Evaluación de impactos y necesidades de reconstrucción

- Definición de directrices estratégicas para los programas de reconstrucción

- Preparación de documentos técnicos para los grupos consultivos que se ocupan de la reconstrucción

El Huracán Mitch y los terremotos de principios del 2001 ejercieron fuerte presión sobre las entidades públicas salvadoreñas responsables de supervisar el proceso de reconstrucción. Después de la Reunión del Grupo Consultivo Regional celebrada en Madrid en marzo del 2001, se aprobó asistencia técnica a fin de aumentar la capacidad del gobierno para monitorear el avance financiero y físico de la reconstrucción posterior a los sismos. El programa también mejoró la capacidad del gobierno para notificar el avance en la reconstrucción a la comunidad de donantes y a la sociedad civil salvadoreña.

El BID está proporcionando cooperación técnica no reembolsable a los gobiernos de **El Salvador** (US\$250.000 ATN/SF-8315-ES, 2003) y **Honduras** (US\$150.000 ATN/SF-8025-HO, 2002) a fin de que evalúen sus opciones de política para controlar riesgos financieros futuros, vinculados con los desastres naturales. Este programa presta asistencia a las autoridades económicas nacionales para delinear la gama de riesgos financieros y las opciones con que cuentan a fin de reducir las repercusiones financieras de los desastres. Los mecanismos de reducción de riesgos financieros en el sector público incluyen la reprogramación de presupuestos públicos, la creación de fondos de reserva, el uso selectivo de seguros, líneas de crédito, programas crediticios de fuentes bilaterales y multilaterales, y donaciones. La organización de la respuesta ante desastres debe incluir necesariamente la creación de capacidades técnicas e institucionales para controlar las

dimensiones financieras de los desastres naturales. Se examina asimismo la función del gobierno para facilitar el desarrollo del sector de los seguros.

5. Conclusiones

Los préstamos del BID para financiar actividades de respuesta ante emergencias, reconstrucción, prevención y mitigación de desastres incorporaron programas que prevén una sustancial mejora institucional para seguir perfeccionando las actividades y políticas de gestión de riesgos en el istmo centroamericano. Es evidente que los programas de cooperación técnica previamente mencionados fueron diseñados con este propósito.

Los programas de reconstrucción y rehabilitación vial en El Salvador, Honduras y Nicaragua después del huracán Mitch, incluyen actividades de diseño del programa de inversión en obras de reconstrucción para reducir la vulnerabilidad a desastres futuros y ampliar las opciones para financiar programas de mantenimiento vial, que son de importancia crucial para alargar la vida útil de las inversiones. Los programas de gestión de cuencas hidrográficas incluyen componentes significativos de prevención y mitigación y han dado prioridad al desarrollo de instituciones y organizaciones comunitarias locales para el ordenamiento y la protección de los recursos naturales. Esto da más capacidad a la comunidad para prepararse y reduce su vulnerabilidad a los múltiples peligros naturales locales y regionales.

En El Salvador, tras los sismos del 2001, se introdujo una serie de componentes de gestión de riesgos a fin de capacitar y preparar instituciones nacionales para que elaboren mapas de riesgos y administren las inversiones en viviendas, a fin de reducir al mínimo dichos riesgos. Esta fue una importante experiencia para las entidades que participaron. Además, el programa de rehabilitación de los sistemas de riego en El Salvador añadió componentes institucionales para actividades de mantenimiento, favoreció la transferencia de la propiedad a grupos de agricultores, e incluyó inversiones para reducir el impacto de calamidades naturales futuras, como inundaciones y terremotos.

En Guatemala, el BID financió programas institucionales para ayudar a la CONRED y a las múltiples organizaciones gubernamentales y comunitarias locales a fin de movilizar a la ciudadanía para prevenir y mitigar desastres. En este programa, de nuevo se hizo hincapié en el desarrollo de la capacidad local para la implementación de los programas. Los programas de respuesta ante emergencias en El Salvador y Belice mejoraron la capacidad de las entidades y ministerios nacionales que responden ante emergencias para que regularmente incorporasen en sus programas inversiones y prácticas organizacionales de gestión de riesgos.

En resumen, el BID ha proporcionado y sigue proporcionando respaldo institucional muy significativo en sus programas de préstamos y asistencia técnica para las entidades del istmo centroamericano que responden ante emergencias, a fin de introducir y sustentar programas locales y regionales de gestión de riesgos de desastres.

III. Algunas Enseñanzas Recogidas de la Gestión de Riesgos de Desastres en Centroamérica

Los graves desastres naturales que causaron destrozos en la región centroamericana desde 1990 dieron origen a numerosas iniciativas nacionales y regionales, que abarcan la creación de nuevos marcos institucionales y estratégicos para coordinar políticas sobre desastres, el establecimiento de instituciones nacionales para la prevención y mitigación de desastres, el fortalecimiento de la base de información para evaluar riesgos futuros, la movilización de comunidades y gobiernos locales para reducir la vulnerabilidad, y la instalación de sistemas de vigilancia y alerta. Este proceso todavía se encuentra en su fase inicial y requerirá un mayor compromiso nacional, así como ayuda y asistencia internacional, para consolidar las instituciones y políticas.

De esta experiencia se recogió una serie de importantes lecciones para diseñar y administrar programas futuros, las cuales se resumen a continuación:

- **La cultura de prevención es la clave para los programas integrados de gestión de riesgos.**

La clave para crear una cultura de prevención es mantener el respaldo público para preparar y reducir la vulnerabilidad de la nación a desastres futuros. Aquí es crucial el compromiso con una filosofía de preparación y programas de prevención, porque lleva a la identificación de inversiones, políticas y actividades normativas para reducir la vulnerabilidad a las catástrofes naturales. Las autoridades regionales, nacionales y locales pertinentes deben contar con recursos suficientes para mantener vigentes las estructuras y funciones administrativas que permitan mejorar la identificación y cuantificación de riesgos, ejecutar políticas, organizar comunidades, orientar inversiones y mantener un nivel aceptable de gasto para reducir riesgos, teniendo en cuenta la magnitud de las amenazas.

- **Dado que los daños causados por los desastres naturales son desproporcionadamente mayores para los hogares pobres, se necesita una asistencia continua para que las comunidades locales, con el apoyo de los gobiernos municipales locales, se organicen mejor para hacer frente a los desastres naturales.**

En los últimos años se obtuvieron buenas experiencias con los fondos de inversión social en todo el territorio de Centroamérica; estos fondos ayudaron al desarrollo municipal y a las organizaciones comunitarias locales. La inserción de una filosofía de prevención, mitigación y preparación para desastres en los mecanismos institucionales que ya existen y funcionan bien tiene una doble ventaja: el costo es razonable y ayuda a los pobres de las zonas más vulnerables de los países. La reciente tendencia a descentralizar los sectores de educación y salud también está fortaleciendo la capacidad de las comunidades locales y del sector público para prepararse y responder ante los desastres.

- **Las actividades de prevención y mitigación de desastres involucran a todos los sectores y programas funcionales del gobierno, y por esa razón deberán incorporarse en los programas de inversión nacionales y regionales como componente estándar de las responsabilidades de los sectores público y privado, y no como actividades independientes, aisladas de las funciones de las instituciones nacionales y locales.**

La experiencia reciente demostró que la gestión de riesgos puede acompañar las reformas y la inversión en viviendas para los pobres; las inversiones en desarrollo urbano y rural pueden fortalecer la capacidad para regular el uso del suelo a fin de reducir los riesgos; los programas de desarrollo municipal pueden incluir componentes para crear capacidad en el gobierno local a fin de organizar sistemas de vigilancia y alerta para la comunidad; y las redes de protección social dirigidas por organizaciones comunitarias pueden emplearse para reducir la pobreza provocada por los desastres naturales.

- **Debe reconocerse y afrontarse la gravedad de los desastres naturales, grandes y pequeños.**

La incidencia de desastres naturales de gran magnitud, como el huracán Mitch, no deberá opacar la necesidad de afrontar calamidades de pequeña escala como aluviones, inundaciones y vendavales que se producen con regularidad en las localidades. El impacto de estas catástrofes menores puede acumularse hasta provocar importantes efectos económicos y sociales en los sectores vulnerables de la población, las actividades productivas, y la infraestructura. La existencia de toda una gama de desastres naturales grandes y pequeños justifica la incorporación de la gestión de riesgos de desastres como componente estándar de diferentes programas, como el desarrollo de cuencas hidrográficas, el desarrollo municipal, las inversiones sociales a pequeña escala, el desarrollo agrícola, urbano y rural, la infraestructura rural, las obras viales y los sistemas de riego. Esto mejorará la respuesta ante desastres localizados de escala menor y la preparación para las grandes catástrofes que son menos frecuentes.

- **Una de las funciones esenciales de las autoridades económicas y financieras del gobierno central es prever los impactos financieros de los desastres naturales y determinar las opciones para sufragar los costos.**

Por lo general, los gobiernos no han dedicado recursos suficientes al análisis de diferentes escenarios financieros que resultan de los desastres naturales: cómo financiar los programas de reducción de pérdidas y las actividades de respuesta ante emergencias y reconstrucción, y cómo compensar los impactos sociales generalizados sobre la población. Los países no pueden depender únicamente de fuentes de financiamiento externo, donaciones, o programas de reducción de deuda para hacer frente a una catástrofe natural de gran envergadura. La preparación para el futuro, con un análisis y políticas bien concebidas de gestión de riesgos financieros, ayudará al país a identificar fuentes alternativas de financiamiento y ponderar las opciones y la efectividad en función de costos del uso de seguros, la creación de fondos para emergencias, o los acuerdos con

fuentes privadas y públicas de financiamiento para definir un plan de acción antes de que ocurra un desastre.

- **Las actividades de desarrollo sustentable y administración de recursos naturales complementan las medidas para reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales.**

La experiencia recogida en los programas y las políticas de ordenamiento ambiental en el istmo centroamericano durante más de un decenio puede transferirse directamente a los programas de mitigación de desastres naturales, incluso en lo que respecta al control de inundaciones, conservación del suelo, agrosilvicultura, ordenamiento forestal y gestión de cuencas hidrográficas. Las entidades que se ocupan del medio ambiente tienen mucho que ofrecer en el ámbito de la reducción de riesgos y deberían trabajar conjuntamente con otras dependencias dado que comparten los mismos objetivos.

- **Actualmente se reconocen algunos elementos institucionales básicos de éxito en la respuesta ante emergencias y en programas de rehabilitación.**

El primer elemento es trabajar con instituciones capaces que cuenten con una experiencia organizacional bien establecida en la comunidad. En el momento en que ocurre un desastre, ya es demasiado tarde para crear nuevas instituciones o experiencia administrativa. Además, probablemente sea mejor posponer reformas económicas, sociales o institucionales significativas hasta que se haya iniciado la reconstrucción después de la emergencia, porque si se comienzan reformas complejas, puede retrasarse la respuesta o puede crearse un ambiente desfavorable para esas reformas. Es esencial la transparencia del uso de los fondos, para crear y sustentar un compromiso nacional e internacional con respecto a la emergencia y las actividades de reconstrucción.

- **Las nuevas políticas operacionales del BID, que facilitan el uso eficiente y rápido de los fondos para emergencias, son útiles y se deberá continuar aplicándolas.**

La introducción de la nueva Facilidad de Respuesta Inmediata del BID demostró el amplio valor agregado que resulta de la simplificación de las políticas de adquisiciones, desembolsos y administración complementando a la respuesta ante emergencias. La introducción de auditorías independientes y simultáneas de los desembolsos para los programas de préstamos, fortalece el compromiso público con el programa y asegura que los fondos, que se desembolsan con rapidez, se dirijan directamente a cumplir los propósitos del programa. Además, el financiamiento de la contratación de empresas y consultores en administración para ayudar a las autoridades nacionales a acelerar la ejecución de los programas ha redundado en altos dividendos.

**PRINCIPALES DESASTRES NATURALES EN LOS PAÍSES DEL
ISTMO CENTROAMERICANO, 1992--2001**

País	Año	Catástrofe
Belice	Octubre 2001	Huracán Iris
	Junio-Agosto 2001	Sequía
	Octubre 1998	Huracán Mitch
Costa Rica	Junio-Agosto 2001	Sequía
	Octubre 1998	Huracán Mitch
	Mayo 1998	Sequía provocada por El Niño
	Julio 1996	Huracán César
	Febrero 1996	Inundaciones
	Octubre 1995	Tormentas tropicales Opal y Roxanne
	Noviembre 1994	Tormenta tropical Gordon
	Diciembre 1993	Inundaciones
	Agosto 1993	Tormenta tropical Bret
	Agosto 1992	Tormenta tropical Bret
El Salvador	Junio-Agosto 2001	Sequía
	Febrero 2001	Sismo
	Enero 2001	Sismo
	Octubre 1998	Huracán Mitch
	Octubre 1995	Inundaciones
	Junio 1993	Avalancha
	Octubre 1992	Inundaciones
Guatemala	Octubre 2001	Huracán Iris
	Junio-Agosto 2001	Sequía
	Octubre 1998	Huracán Mitch
Honduras	Octubre-Noviembre 2001	Tormenta tropical Michelle
	Junio-Agosto 2001	Sequía
	Octubre 1998	Huracán Mitch
	Mayo 1998	Sequía provocada por El Niño
	Noviembre 1997	Tormenta tropical Marcos
	Octubre 1994	Inundaciones
	Noviembre 1993	Inundaciones
	Septiembre 1993	Tormenta tropical Gert
Nicaragua	Octubre-Noviembre 2001	Tormenta tropical Michelle
	Junio-Agosto 2001	Sequía
	Octubre 1998	Huracán Mitch
	Diciembre 1997	Incendios
	Mayo 1998	Sequía provocada por El Niño
	Julio 1996	Huracán César
	Noviembre 1995	Erupción del volcán Cerro Negro
	Septiembre 1993	Tormenta tropical Pert
	Agosto 1993	Tormenta tropical Bret
	Septiembre 1992	Maremoto
	Agosto 1992	Inundación
	Abril 1992	Erupción del volcán Cerro Negro
Panamá	Junio-Agosto 2001	Sequía
	Octubre 1998	Huracán Mitch
	Julio 1992	Tornado

LISTA DE PROYECTOS MENCIONADOS EN ESTE CAPÍTULO

PAÍS	TÍTULO DEL PROYECTO	NÚMERO DE PRÉSTAMO/CT	AÑO DE APROBACIÓN
Belice	Reconstrucción post Huracán y Prep. Desastres	1211/OC-BL	1999
Belice	Emergencia Huracán Keith	1275/OC-BL	2000
Costa Rica	Saneamiento Agua Potable Ciudades Intermedias	636/OC-CR	1991
Costa Rica	Saneamiento Agua Potable Ciudades Intermedias	637/OC-CR	1991
Costa Rica	Proyecto Desarrollo Eléctrico III	796/OC-CR	1993
El Salvador	Proyecto de Emergencia (Sismos)	1310/OC-ES	2001
El Salvador	Proyecto de Emergencia II (Sismos)	1315/OC-ES	2001
El Salvador	Programa Caminos Rurales Sostenibles	1314/OC-ES	2001
El Salvador	Programa de Vivienda	1379/OC-ES	2001
El Salvador	Reconversión Agro-Empresarial	1327/OC-ES	2001
El Salvador	Manejo Sostenible de la Cuenca Alto Río Lempa	1330/OC-ES	2001
El Salvador	Programa de Desarrollo Local II	1352/OC-ES	2001
El Salvador	Ejecución y Seguimiento Programa de Reconstrucción	ATN/JF-7685-ES	2001
El Salvador	Gestión Financiera y Reducción Riesgo Catástrofes Naturales	ATN/SF-8315-ES	2003
Guatemala	Manejo y Conservación de Suelos Cuenca Chixoy	871/SF-GU	1991
Guatemala	Programa de Emergencia. Desastres Naturales	1147/OC-GU	1998
Guatemala	Reconversión Productiva Agroalimentaria	1153/OC-GU	1998
Guatemala	Manejo Sostenible de la Cuenca Alto Río Lempa	1331/OC-GU	2001
Guatemala	Recursos Naturales Cuencas Altas	1398/OC-GU	2002
Guatemala	Combate Integral Contra la Pobreza Urbana	1409/OC-GU	2002
Honduras	Rehabilitación y Mantenimiento de la Red Vial	875/SF-HO	1991
Honduras	Rehabilitación y Mantenimiento de la Red Vial	668/OC-HO	1991
Honduras	Manejo Ambiental Cuenca de "El Cajón"	918/SF-HO	1993
Honduras	Manejo Ambiental Cuenca de "El Cajón"	787/OC-HO	1993
Honduras	Programa Emergencia. Infraestructura Vial y Agua	1029/SF-HO	1998
Honduras	Programa de Inversión Social (FHIS III)	1028/SF-HO	1998
Honduras	Proceso de Reconstrucción Nacional	ATN/SF-6441-HO	1999
Honduras	Programa Suplementario de Emergencia Vial	1053/SF-HO	2000
Honduras	Manejo Sostenible de la Cuenca Alto Río Lempa	1082/SF-HO	2001
Honduras	Manejo de Recursos Naturales de Cuencas Prioritarias	1077/SF-HO	2001
Honduras	Gestión Financiera del Riesgo de Catástrofes	ATN/SF-8025-HO	2002
Nicaragua	Conservación y Manejo Rec. Forestales (POSAF I)	970/SF-NI	1996
Nicaragua	Rehabilitación Carretera Panamericana	1036/SF-NI	1999
Nicaragua	Programa Socio Ambiental Desarrollo Forestal (POSAF II)	1084/SF-NI	2001
Nicaragua	Programa Vivienda Sector Bajos Ingresos	1111/SF-NI	2002
Panamá	Programa de Rehabilitación y Administración Vial	769/OC-PN	1993
Regional	Participación Comunitaria en el Valle del Bajo Lempa	ATN/KB-6476-RG	1999
Regional	Apoyo a Comunidades Locales: Preparación y Mitigación Desastres Naturales	ATN/KB-8051-RS	2002

Página en blanco a propósito

CAPÍTULO 9: DESARROLLO DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

Mark Flaming

Introducción

Los países del istmo centroamericano¹ emprendieron ambiciosos programas de reforma de sus sectores financieros a principios del decenio de 1990. El ímpetu para este esfuerzo nació de la apremiante necesidad de crear un modelo económico sostenible en países que habían concluido el decenio anterior en un estado de insolvencia macroeconómica. Las autoridades económicas atribuyeron prioridad a los programas de reforma porque reconocieron que la creación de mercados financieros eficientes era un componente fundamental en el proceso más amplio de desarrollo económico. Para emprender la tarea, los gobiernos nacionales tuvieron que forjar una visión unificada de sus sectores financieros, redefinir la función del Estado en relación con el sector privado y establecer una estrecha relación de trabajo con el BID y otras instituciones financieras multilaterales para obtener apoyo técnico y financiero.

Desde 1990 los países de la región alcanzaron hitos significativos en el desarrollo de sus mercados financieros. En el cuadro siguiente se presentan indicadores básicos de los países de la región al fin del 2001.

INDICADOR	BL	GU	HO	NI	ES	CR	PN
Población (millones)	0,23	11,68	6,58	5,21	6,40	3,87	2,86
PIB (millones de US\$)	\$805	\$20.599	\$6.222	\$2.471	\$13.804	\$15.768	\$12.521
Número de bancos	n/d	32	23	6	13	21	77
Activos del sector bancario (millones de US\$)	\$69	\$7.579	\$3.856	\$1.839	\$9.051	\$7.104	\$34.022
Crédito al sector privado (% del PIB)	65%	20%	46%	51%	40%	28%	117%
Préstamos en moneda extranjera	n/d	21%	25%	82%	100%	51%	100%
Tasa activa real	14,1%	10,6%	14,6%	14,4%	6,2%	14,3%	11%
Margen de las tasas de interés	9,1%	10,2%	9,3%	13,8%	3,8%	12,1%	4,1%

Datos compilados de las siguientes fuentes: FMI, *Boletín de Estadísticas Financieras*; BID, *Banking System Monitor*.

Como medida indicativa del progreso durante el período, cabe mencionar que colectivamente los depósitos bancarios en la región aumentaron de un promedio del 42% al 69% del PIB entre 1990 y el 2001. El crédito al sector privado se expandió del 25% al 52% del PIB.² Dicho en términos sencillos, esto significa que los países de la región experimentaron un notable incremento en la

¹ Por “Istmo” se entiende todos los países de Centroamérica, más Belice y Panamá. A veces, el término “Centroamérica” se usa para referirse a un subgrupo de países que no incluye a Panamá. En esos casos, la distinción es necesaria para hacer generalizaciones que no se aplican a Panamá debido a la excepcional naturaleza de su centro bancario internacional.

² FMI, *Boletín de Estadísticas Financieras*. Los datos del período corresponden al período comprendido entre 1990 y el 2001, salvo indicación en contrario.

cantidad de dinero intermediada por el sistema bancario y que estos recursos se canalizaron en forma de crédito al sector privado.

En el presente informe se reseñarán las medidas adoptadas por los gobiernos del istmo para modernizar sus mercados financieros en dicho período. La magnitud de esta tarea en 1990 puso a los países de la región ante el desafío de una era de reformas y modernización que se extendería mucho más allá de un solo decenio. En una perspectiva a más largo plazo, el período aparecerá como una fase de transición en los mercados financieros. Por consiguiente, los logros del período son significativos como reformas iniciales que pusieron en marcha un proceso de modernización a largo plazo.

Para caracterizar a la primera generación de iniciativas de modernización, el progreso se debe medir en comparación con los parámetros que configuraron el mismo proceso de desarrollo. En la primera parte de este informe, titulada *Parámetros de Progreso*, se establecen puntos de referencia para medir el progreso en la región, se identifican las dimensiones políticas del proceso de reforma y se definen plazos realistas para el desarrollo de mercados financieros seguros y sólidos en las economías en desarrollo de la región.

En la sección titulada *Dimensión de la Reforma* se presenta un panorama de los recursos dedicados al proceso de modernización y se expone la función del BID en la región.

En la sección titulada *Componentes del Progreso* se caracterizan las iniciativas de reforma en las principales esferas del proceso de modernización. Se trata de determinar el alcance de las reformas y se describe la forma en que los países comenzaron el proceso de liberalización de los mercados, la modernización de los bancos centrales y de la política monetaria, el establecimiento de regímenes reguladores e instituciones de supervisión, la profundización de los sectores bancarios y la primera fase de la formación de los mercados de capital. Estas medidas definieron el punto de partida para la transformación de los mercados, así como varios años de experiencia con las reformas de políticas a partir de 1990.

En la última sección, titulada *Hacia la Agenda Futura*, se resumen los principales desafíos de la próxima fase de modernización del sector financiero en los países de la región.

La función del BID en el desarrollo de los mercados financieros del istmo es una dimensión importante del proceso. El BID fue una de muchas instituciones externas de financiación para el desarrollo que apoyaron el proceso de modernización a partir de los años 90. Sin embargo, el BID desempeñó una función directriz en este sector, y los perfiles de las iniciativas financiadas con recursos del BID ayudan a ilustrar la evolución del proceso de reforma.

Los países y el BID acumularon años de experiencia en el uso de recursos externos en los procesos nacionales de reforma. Este subtema de la evolución del desarrollo refleja la efectividad de la asociación del BID con la región y la relevancia de los instrumentos de apoyo del BID en el decenio actual.

I. Parámetros de Progreso

La modernización del sector financiero comenzó en el decenio de 1990 en el marco de un proceso más amplio de reestructuración económica. El progreso se mide en referencia a las fuerzas que afectaron a ese proceso, y a un plazo que se extiende más allá del decenio.

La modernización del sector financiero en el istmo comenzó como una respuesta a los formidables desafíos macroeconómicos que enfrentaron los países de la región al final del “Decenio Perdido” de los 80. Estos orígenes determinaron las opciones estratégicas para las autoridades económicas, los instrumentos para las iniciativas de reforma y las dimensiones políticas del proceso. Desde esta perspectiva, los países tuvieron un punto de partida común en sus respectivos esfuerzos de modernización de los mercados financieros. Análogamente, estos orígenes comunes produjeron un conjunto de factores compartidos que determinaron los parámetros del proceso y, en última instancia, los logros alcanzados durante el período.

Tres factores – *el entorno económico en 1990, la dimensión política de la reforma y la secuencia de la modernización del sector financiero* – establecieron parámetros para el progreso de la modernización de los mercados financieros durante el período. El predominio de estos factores en los países del istmo constituye un marco de referencia común para caracterizar el progreso en cada uno de ellos. La comprensión del efecto de estos factores sobre el proceso ayuda también a definir criterios para medir los logros del período.

A este respecto, el análisis del progreso es común a todos los países de la región. Sin embargo, la calificación del progreso en un país determinado es menos tangible. La modernización del sector financiero es un proyecto multifacético que se desarrolla a través de procesos específicos en cada país. Es instructivo trazar el curso seguido por un país mediante una evaluación de la secuencia y profundidad de las iniciativas de reforma. Sin embargo, una evaluación comparativa de los resultados sostenibles requerirá más datos que los disponibles solamente desde 1990. Algunos países de la región claramente emprendieron un programa de reforma con más vigor que otros. Cabe mencionar, por ejemplo, a Nicaragua y El Salvador entre los países que emprendieron reformas importantes en prácticamente todos los aspectos de sus mercados. En cambio, la modernización del mercado en Costa Rica avanzó gradualmente sin reformas estructurales fundamentales. Sin embargo, ni siquiera esta comparación intrarregional podría llegar a explicar la evolución del mercado en El Salvador y Costa Rica sin caracterizar las oportunidades y los obstáculos que cada país tuvo en cuenta al principio del decenio de los 90. Asimismo, las comparaciones extrarregionales presentan una perspectiva de los objetivos a largo plazo y constituyen un marco de referencia apropiado para una evaluación de vistas al futuro. Sin embargo, el análisis del progreso de un país en un plazo determinado debe comenzar con claridad en cuanto al punto de partida y los factores que afectaron al proceso.

A. El Entorno Económico en 1990

La condición de los mercados financieros al comienzo del decenio de los 90 reflejaba el entorno macroeconómico de los países de la región. Las autoridades económicas tuvieron que crear confianza pública en el gobierno en general y en el compromiso del Estado de velar por la integridad de los mercados financieros.

Cualquier caracterización de la restauración de la confianza de los inversores nacionales y extranjeros en los mercados financieros del istmo durante el decenio de 1990 debe reconocer las dificultades que las autoridades económicas enfrentaban a comienzos del decenio. Es relevante reconocer que el desempeño de los mercados financieros en un país determinado está ligado indisolublemente al nivel general de desarrollo de la economía y al entorno político. Los agentes económicos sólo emplearán recursos monetarios cuando los demás factores de producción prometan un rendimiento eficiente y previsible sobre la inversión. El inversor en el decenio de los 90 no sólo evaluaría las oportunidades comerciales, sino también los riesgos implícitos derivados del marco legal/jurídico, el riesgo cambiario vinculado a la política fiscal y monetaria del país, y la estabilidad del entorno político. Por otro lado, antes de depositar sus ahorros en el sistema, los ahorristas tenían que tener fe en su moneda nacional, en los bancos y en el compromiso de su propio gobierno respecto de la convertibilidad de la moneda. Ambas perspectivas eran sombrías al comienzo del decenio.

Cabe recordar que tanto Nicaragua como El Salvador acababan de salir de una guerra civil al comienzo del decenio. El gobierno que asumió el poder en El Salvador en junio de 1989 firmó los Acuerdos de Paz de Chapultepec en 1992, al cabo de 12 años de guerra civil. En Nicaragua, el gobierno de Violeta Chamorro asumió el poder en abril de 1990 y enfrentó los efectos acumulados de la guerra civil, la deficiente gestión económica y la fuerte declinación de la capacidad nacional de producción. Costa Rica y Honduras también se estaban recuperando de los efectos secundarios del conflicto y Guatemala estaba todavía embargada por sus propios conflictos internos.

En consecuencia, los mercados financieros salieron del “Decenio Perdido” de 1980 en una condición perjudicada. Tanto El Salvador como Nicaragua habían nacionalizado sus sistemas financieros. Los mercados de Costa Rica estaban en su casi totalidad controlados por el Estado. La doctrina imperante de la intervención del Estado en el mercado financiero en el decenio de 1980 dejó una herencia de devaluaciones monetarias, tasas de interés reguladas, encajes legales punitivos y grandes instituciones financieras de propiedad del Estado que distorsionaban los mercados con programas de crédito administrados con criterios políticos. Los mercados de capital estaban subdesarrollados. El marco legal y regulador prohibía o perjudicaba la participación privada en la intermediación financiera y los bancos centrales y los organismos de supervisión no estaban preparados para desempeñar las funciones que les hubieran correspondido en un sistema financiero moderno. Para tener una idea de la falta general de confianza en el sistema financiero, cabe mencionar que los depósitos bancarios en los países centroamericanos representaban entre el 4% y el 36% del PIB en 1990, en comparación con el 160% en Panamá.

En este contexto, los programas de reforma del gobierno eran, ante todo, una declaración pública de las intenciones del Estado de mantener la estabilidad macroeconómica y definir una función fundamentalmente nueva para el Estado en el apoyo al desarrollo del mercado financiero. Como era de esperar, la confianza pública iba consolidándose conforme al desempeño macroeconómico y a la coherencia del gobierno en sucesivos programas de apoyo al sector financiero. Desde este punto de partida, quizás el logro más significativo y perdurable del período es que los gobiernos pudieron restaurar la confianza pública en sus sistemas de pago y en los mercados financieros. Durante el período, los países centroamericanos incrementaron el volumen de los depósitos en sus respectivos sistemas bancarios del 25% al 49% del PIB. Ese proceso refleja un logro intangible pero significativo: la restauración de la confianza pública en el compromiso de los gobiernos de llevar adelante un programa permanente de reforma.

B. Dimensiones Políticas de la Reforma

El diálogo sobre modernización del sector financiero, que se fue ampliando durante los 90, incorporó a todos los poderes públicos, el sector privado y la sociedad civil. El ritmo de la reforma fue impulsado por la evolución del consenso. El modelo de reforma introdujo nuevos valores institucionales tanto para el Estado como para el sector privado.

Para los países del istmo, los años 90 constituyeron un decenio de reformas de primera generación en los albores de una era de liberalización económica. Las autoridades económicas de la región iniciaron amplios programas de reforma y tuvieron que crear consensos en muchos frentes, en entornos políticos frágiles. En consecuencia, el progreso alcanzado durante el período en estudio sigue una curva de aprendizaje, a medida que dichas autoridades aprendieron a administrar un nuevo programa de desarrollo económico en un entorno político cada vez más participativo y complejo.

Los gobiernos tenían ante sí enormes desequilibrios en las cuentas fiscales y externas, con pocas opciones de financiamiento externo. El BID se unió al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos bilaterales para otorgar financiamiento de apoyo a la balanza de pagos mientras los países establecían un régimen económico sostenible. Todos los programas estructurales del sector financiero se iniciaron paralelamente a los programas macroeconómicos apoyados con recursos del FMI. Una de las primeras prioridades de estas iniciativas de estabilización fue la creación de sistemas financieros seguros, sólidos y eficientes. En consecuencia, los gobiernos emprendieron sus programas de reforma del sector financiero a comienzos del decenio como parte de su compromiso de subsanar las deficiencias estructurales, a cambio de recibir financiamiento de liquidez a corto plazo.

Con este fin, las instituciones multilaterales formularon la modalidad de “préstamos de reforma de políticas”. Merced a este instrumento, el programa de reforma pasó a ser un tema de conocimiento público a tal punto que alteró tanto la relación de las autoridades económicas con el público como la percepción pública de la reforma misma. Los programas iniciales de reforma del sector financiero se formalizaron a través de contratos suscritos y ratificados por los poderes ejecutivo y legislativo. En la práctica, esto significó que dichas autoridades tuvieron que definir el programa de reforma mediante un proceso de diálogo nacional y negociación política. En el

caso de programas financiados por las instituciones financieras multilaterales, cada país tuvo también que presentar y justificar su programa ante sus pares regionales. Una vez formalizados estos programas de reforma, su ejecución se rigió tanto por el derecho nacional como por las condiciones de un contrato soberano con una entidad extranjera. En consecuencia, el instrumento para definir la reforma del sector financiero añadió dimensiones políticas que influyeron profundamente en el proceso. A veces, la obligación jurídica de realizar reformas específicas a cambio de obtener financiamiento de liquidez constituyó el incentivo para mantener el dinamismo del proceso; en otras circunstancias, la naturaleza contractual del programa impuso rigideces que frenaron el progreso. En todos los casos, las percepciones variaron mucho entre los sectores involucrados en el proceso.

Dada esta dimensión política, el ritmo de la reforma fue impulsado por la capacidad de las autoridades económicas para movilizar consensos en múltiples frentes. El período que se examina representa alrededor de tres ciclos electorales en la mayoría de los países de la región, con un número limitado de oportunidades políticas para llevar a cabo reformas de la magnitud requerida en los sectores financieros. En la mayoría de los países, dichas autoridades tuvieron que definir sus programas de reforma en entornos políticos frágiles y emprender las reformas más importantes contra la oposición política de los intereses creados. Por ejemplo, la creación de un organismo monetario independiente y profesional en el banco central significa que los gobiernos centrales deben sujetar su desempeño fiscal a un escrutinio externo. Los organismos independientes de supervisión bancaria excluyen las consideraciones políticas del ámbito de la supervisión de las instituciones financieras. El retiro del Estado de los servicios financieros directos al público (servicios bancarios de primer piso) elimina un poderoso instrumento para dispensar favores políticos en forma de préstamos de la banca estatal. Estos cambios entrañaron una importante redistribución del poder político en los países pequeños de la región. La ejecución de esas reformas debía sustentarse en un consenso político, y las oportunidades se presentaron de distintas maneras y en diversos momentos en cada país.

En tanto que los préstamos en apoyo a reformas de políticas elevaron el tema de la modernización del sector financiero a los niveles más altos del diálogo de políticas, los programas de asistencia técnica financiados por el BID apoyaron el aspecto institucional del programa de reforma. La combinación de estos instrumentos, que brindó múltiples recursos a las autoridades económicas, contribuyó a sostener el dinamismo del programa en el tiempo.

Perfil de Caso: El Salvador

El Salvador pudo sostener el diálogo nacional de políticas y el compromiso político respecto del programa de reforma del sector financiero durante todo el período. El proceso comenzó a principios del decenio de 1990 con la privatización del sector bancario previamente nacionalizado, y evolucionó hasta abarcar la reforma regulatoria, la creación de instrumentos de crédito público de segundo piso y el desarrollo de los fondos de pensión y mercados de capital. Para el fin del período, el sector bancario salvadoreño era el más eficiente de Centroamérica y sus bancos lideraban la tendencia hacia la regionalización.

Las autoridades económicas en El Salvador establecieron un marco para el diálogo de políticas que facilitó una cooperación sostenida entre el banco central, los poderes ejecutivo y legislativo y el sector privado. El gobierno también utilizó activamente los recursos del BID para respaldar el programa nacional. Ya para 1995, el gobierno había ejecutado dos programas de crédito multisectorial que suministraron liquidez a los bancos del sector privado: un préstamo en apoyo de reformas de políticas para la reforma estructural del sector de inversiones y un programa de asistencia técnica para el desarrollo institucional de los organismos reguladores del sector financiero.

En el caso de El Salvador, la secuencia ininterrumpida de financiamiento y programas de asistencia técnica del BID impartió continuidad al diálogo interno de políticas sobre temas financieros. Las autoridades pudieron asimismo responder rápidamente en momentos importantes del proceso, adaptando el enfoque de los programas en curso. Los programas técnicos de ayuda a los organismos reguladores del mercado financiero exhibieron particular dinamismo a ese respecto. Cuando en 1997 la quiebra de dos compañías financieras puso en peligro la confianza pública en el sistema bancario, las autoridades pudieron movilizar asistencia técnica inmediata con la ayuda del BID y restaurar la confianza en el sistema mediante la combinación de recursos con los bancos privados. Las autoridades económicas procedieron a establecer el Instituto de Garantía de Depósitos, y pidieron prestados al BID fondos adicionales para un segundo programa de fortalecimiento institucional del sistema bancario, mercados de capital y organismos de supervisión de pensiones.

La naturaleza política de la modernización del sector financiero se deriva principalmente del traspaso a mercados regulados del control ejercido por el Estado o por instituciones monopólicas. Los países de la región pudieron generar una masa crítica de consenso para iniciar el proceso en el decenio de 1990. Sin embargo, el desarrollo a largo plazo de sectores financieros en la región basados en el mercado, dependerá de una transformación de los valores en el debate público y en las instituciones que intermedian en los mercados y los regulan. La mayoría de los países ha podido establecer una estructura institucional con capacidad de cultivar los valores necesarios para crear mercados eficientes, pero la profundidad de la madurez institucional sólo se podrá comprobar en los decenios venideros.

C. Secuencia de las Reformas

Los modelos de intermediación financiera basados en el mercado necesitan fundamentos sólidos para sostener el crecimiento con estabilidad. El proceso de modernización siguió necesariamente una secuencia que requirió una primera generación de reformas fundacionales. En última instancia, el éxito se determinará por la estabilidad y profundidad futuras de los mercados financieros.

Las autoridades económicas abordaron sus programas de reforma del sector financiero con dos objetivos principales: estimular el flujo de crédito a la economía y establecer un sistema financiero sólido y seguro. Estratégicamente, los gobiernos trataron de profundizar los mercados

financieros mediante la creación de condiciones propicias a la competencia del sector privado dentro de un régimen prudencial sólido y seguro.

Esta estrategia requería una secuencia a las iniciativas del Estado en el sector. En general, la reforma del sector financiero debe dividirse en dos fases principales. Las reformas de primer orden están destinadas a establecer un régimen jurídico e institucional adecuado para la regulación prudencial y la supervisión bancaria, y a crear un banco central independiente y profesional. Estas medidas son necesarias a los efectos de establecer controles adecuados para la expansión del sistema financiero, que ordinariamente surge a partir de la segunda generación de reformas. Las medidas de liberalización tales como la abolición de los controles de cambios y de las tasas de interés, la reducción del encaje legal y la eliminación de la intervención del Estado en el sector bancario se pueden aplicar en forma óptima cuando el sector financiero está adecuadamente preparado para la expansión y competencia subsiguientes.

La estrategia basada en el mercado exigió también que el Estado modificara su función en el desarrollo de los mercados financieros. En decenios anteriores, el Estado había controlado directamente los mercados y dispensado el crédito mediante programas de préstamos de alto perfil político. El nuevo modelo exigía que las autoridades económicas dismantelaran los instrumentos de intervención estatal y asumieran una función regulatoria que parecía pasiva en contraste con los programas del decenio anterior. Esta estrategia requería, por un lado, una actitud paciente por parte de autoridades ansiosas por estimular el crecimiento económico y, por el otro, un buen sentido de la oportunidad política para instituir los cambios estructurales importantes.

Para 1993, todos los países centroamericanos habían iniciado un programa multifacético de reforma con la asistencia del BID. Los mercados financieros de Nicaragua y El Salvador requerían una reconstrucción inmediata e integral, y ambos países ejecutaron programas sostenidos e intensos de liberalización y reforma regulatoria durante el período que se examina. En el otro extremo del espectro, Panamá y Costa Rica centraron sus esfuerzos de reforma en el desarrollo de sus regímenes jurídicos y reguladores sin un enérgico programa de liberalización. La comparación de estos dos extremos ayuda a explicar las condiciones que facilitaron los programas más dinámicos.

Perfiles de Casos: Nicaragua y Costa Rica

Nicaragua

Nicaragua se embarcó decididamente en un proceso de reconstrucción económica a principios del decenio de 1990. El estado del país después de la guerra civil impartió un sentido de urgencia a la situación y creó un clima político conducente a una reforma estructural profunda. El BID y otras organizaciones internacionales de desarrollo suministraron considerable apoyo técnico y financiero, y el país hizo progresos importantes en la estabilización de su economía a principios del decenio. En 1991, el parlamento sancionó legislación que creó la Superintendencia de Bancos y autorizó la constitución de bancos privados. El gobierno alentó la creación de bancos privados mediante la disminución de los requisitos de capital inicial, la aportación de liquidez crediticia y el cierre o venta de todos los bancos estatales que dominaban el mercado. El sector bancario se expandió rápidamente en un intento por captar rápidamente una participación relativa del mercado, y para 1998 había 12 bancos en operación en el sector privado.

El ritmo de desarrollo del sector financiero en Nicaragua es un tributo a la determinación de sus autoridades. La necesidad de acción inmediata creó una oportunidad política y las autoridades pusieron en práctica un intenso programa de reestructuración del sector financiero. Aunque fue rápido, el progreso impuso algunos costos. Algunos bancos crecieron rápidamente sin niveles adecuados de capitalización o sistemas de gestión de riesgos adecuados y no pudieron manejar la expansión. Las autoridades reguladoras no pudieron intervenir oportunamente para impedir la insolvencia de los bancos. Para el 2000, hubo que liquidar por lo menos siete bancos por insolvencia.

Costa Rica

Las condiciones políticas y económicas en Costa Rica crearon un entorno muy diferente para las autoridades económicas. Aunque sufrió pérdidas fiscales significativas debido a la quiebra del Banco Anglo en 1994, el gobierno no pudo movilizar el consenso político necesario para reestructurar la dominación estatal de los sectores de la banca y los seguros. Históricamente, los bancos privados habían funcionado en un régimen jurídico que concedía privilegios cuasimonopólicos a los bancos del Estado. En consecuencia, los bancos privados crearon una amplia red de filiales extraterritoriales, cuya magnitud se ignoraba hasta las reformas regulatorias de finales del decenio de 1990. Las reformas legislativas de 1997 autorizaron finalmente a los bancos privados a aceptar depósitos a la vista, y a partir de ese momento el sector privado fue aumentando lentamente su participación relativa en los mercados nacionales.

En el segundo lustro del decenio de 1990, las autoridades monetarias iniciaron reformas institucionales con miras a un crecimiento gradual y sostenible del sector privado en los mercados financieros. En 1997, el Banco Central emprendió un esfuerzo concertado por desarrollar un mercado del dinero que dotara al sector bancario de los instrumentos necesarios para administrar la liquidez. En 1999, el Superintendente de Bancos comenzó a aplicar un régimen regulador y de supervisión encaminado a controlar las amplias redes extraterritoriales de los bancos privados.

En contraste con Nicaragua, el progreso cuantificable de la liberalización del mercado costarricense fue gradual. Las autoridades económicas aún enfrentan el desafío de reducir la función del Estado en los mercados financieros. Sin embargo, durante el decenio, Costa Rica logró hacer progresos en la creación de instrumentos e instituciones para la gestión de los riesgos del crecimiento futuro de los mercados financieros privados. Si dichas autoridades pueden movilizar un consenso para redefinir la función del Estado en los mercados, los beneficios del progreso de Costa Rica en el futuro se traducirán en un crecimiento estable y sostenido del sector privado.

Los países que liberalizaron sus mercados y redujeron la función comercial de los bancos del Estado hicieron progresos visibles que se pueden cuantificar por los cambios en la estructura de sus mercados. Además, las reformas que se focalizaron en los aspectos jurídicos e institucionales establecieron un fundamento importante para el desarrollo futuro de los mercados. El caso de Nicaragua demuestra que el rápido progreso de la liberalización puede también crear costos, si

los bancos y los entes reguladores no están en condiciones de gestionar los riesgos de una rápida expansión. El objetivo a largo plazo de todos los países de la región era, y es, el de modernizar sus mercados financieros mediante la institución de mecanismos reguladores y de mitigación de riesgos que permitan hacer frente a los riesgos que acompañan al crecimiento. Los mercados necesitan tiempo para plasmar un equilibrio óptimo entre crecimiento y estabilidad.

II. Dimensión de la Reforma

Las iniciativas de modernización del período en estudio fueron impulsadas por la acción colectiva. Por lo común, un cuerpo de altos funcionarios del poder ejecutivo y del banco central inició un diálogo que luego se plasmó en un plan nacional de modernización del sector financiero. El BID respaldó estos esfuerzos en las primeras etapas mediante el apoyo técnico de su personal y de consultores externos, que ayudaron a las autoridades a definir el programa. El personal técnico del banco central y de los organismos de supervisión coadyuvó a los esfuerzos por definir los programas de sus respectivas instituciones. En una fase temprana de la etapa de conceptualización, se amplió el diálogo con el objeto de incluir a la banca, al sector de la empresa privada y, en última instancia, al poder legislativo. Estos interlocutores elaboraron un lenguaje técnico común durante el decenio, y el número de iniciativas lanzadas durante el período refleja la madurez del proceso.

El programa de préstamos y asistencia técnica del BID es indicativo de la dimensión de la campaña. Los países emplearon también sus propios recursos, así como la ayuda de otros interlocutores, especialmente el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, el BID desempeñó una función directriz de apoyo en la mayoría de los países y sus programas abarcaron todo el abanico de las iniciativas de desarrollo. En siete ocasiones, los gobiernos centrales de la región obtuvieron financiamiento para ambiciosas reformas estructurales de sus mercados financieros³. El BID otorgó US\$862 millones con este fin. Asimismo, el BID aprobó otros 12 préstamos por un valor total de US\$356 millones para suministrar liquidez a los sectores bancarios y para asistencia técnica a los bancos centrales y organismos reguladores, en conjunto con sólidas iniciativas de reforma del sector bancario. Estos programas representan un esfuerzo colectivo de gobiernos centrales, bancos centrales, organismos reguladores y parlamentos para crear un régimen jurídico, regulatorio e institucional moderno de intermediación financiera.

En el plano institucional, el BID financió 79 programas de asistencia técnica no reembolsable, con cuantías de entre US\$150.000 y US\$2 millones cada uno, para fortalecer a los entes reguladores, elaborar regímenes jurídicos e infraestructura de los mercados de capital y apoyar la innovación financiera y los préstamos a microempresas. Estos programas reflejan el esfuerzo realizado por las instituciones públicas y privadas para modernizar sus organizaciones y profundizar el mercado financiero a través de la innovación de productos.

Colectivamente, los programas del BID representan más de un decenio de diálogo de políticas y cooperación técnica. Las respectivas funciones de los participantes evolucionaron durante el período, a medida que las instituciones iban adquiriendo confianza en sus nuevas funciones.

³ Para mayores detalles, ver Anexo.

Cada uno de los logros visibles del período refleja la acción colectiva de instituciones políticas y privadas que continúan madurando en sus nuevas funciones.

III. Componentes del Progreso

A. Liberalización

La liberalización de los mercados financieros evolucionó con el progreso en la eliminación de los controles de cambios y de las tasas de interés, la privatización de la banca de primer piso, la reforma regulatoria y la disciplina fiscal. Todos los países hicieron progresos en algunas esferas; los países que obtuvieron beneficios más importantes fueron los que pudieron coordinar las reformas en múltiples frentes.

Por *liberalización* se entiende la estrategia que orientó los esfuerzos de desarrollo del sector financiero en la región desde 1990 hasta el presente. En ese período, los gobiernos comenzaron a abandonar su función de participación y control directo de los mercados financieros, asumiendo en cambio su función moderna de organismos rectores de un sistema de intermediación sólido y seguro basado en el mercado. En la práctica, las autoridades económicas tuvieron que dismantelar los privilegios monopólicos del modelo intervencionista, apoyar la creación de instituciones reguladoras independientes y crear un entorno macroeconómico propicio a la intermediación financiera eficiente. Para la mayoría de los países de la región, el logro principal del período fue el establecimiento de un fundamento institucional para esta transición a largo plazo.

Los resultados generales de la liberalización de los mercados estuvieron vinculados a los progresos en la agenda más amplia de reforma económica. Ya para principios del decenio pasado, los gobiernos de la región habían liberalizado los controles de las tasas de interés. Sin embargo, la tarea de liberar recursos para la intermediación financiera requería una reforma estructural más profunda. Los elevados encajes legales sobre los depósitos eran necesarios para esterilizar los recursos del sistema bancario a fin de compensar los efectos inflacionarios de los déficit fiscales crónicos, y los controles cambiarios ayudaban a contener los efectos de la devaluación. Estos recursos no se podían liberar en mercados abiertos hasta que los gobiernos controlaran su déficit fiscal y los bancos centrales crearan instrumentos más modernos para la gestión de la política monetaria. Aunque los encajes legales sobre los depósitos bancarios seguían siendo extremadamente elevados al fin del período, la tendencia general era positiva. La tasa efectiva promedio de los encajes legales en Centroamérica declinó del 25,6% en 1995 al 16,9% en el 2002⁴.

En países como Nicaragua y El Salvador, la privatización o liquidación de los bancos del Estado fue un logro fundamental en la liberalización de sus mercados. En ambos países, los gobiernos redefinieron la función del Estado en los mercados al retirarse de las operaciones directas (banca de primer piso) y crear servicios de segundo piso para prestar recursos a los bancos privados de primer piso. En todos los países de la región, la creación de regímenes de regulación y supervisión fue un componente importante del proceso de liberalización. La reforma regulatoria

⁴ Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano: *Informe Económico Regional 2000 y 2002*.

incentivó el desarrollo de la banca comercial, y al mismo tiempo exigió que tanto los bancos como los organismos de supervisión creasen una capacidad de gestión de los riesgos como condición previa al crecimiento del sector. El costo potencial de una expansión incontrolada superaba por lejos los beneficios inmediatos derivados de elevados niveles de intermediación de crédito. De hecho, más de un país de la región pagó un alto precio por la expansión incontrolada de sus mercados financieros.

El Salvador: Cosecha de los Beneficios de la Modernización

El Salvador se destaca en Centroamérica por ser un país que logró conjugar un programa multifacético de liberalización con un sólido desempeño de sus mercados financieros. El gobierno privatizó el sistema bancario y creó rápidamente una capacidad institucional para suministrar liquidez a los mercados en crecimiento por medio del Banco Multisectorial de Inversiones, una facilidad de crédito de segundo piso. Las autoridades aplicaron también un programa permanente de apoyo técnico a los organismos de supervisión.

Más que ningún otro país de la región, el Gobierno de El Salvador pudo complementar su programa de liberalización del sector financiero con un régimen de disciplina fiscal. El efecto combinado de estas medidas se puede apreciar en el desempeño del sector financiero. Las tasas de crecimiento del crédito privado y de los depósitos totales como porcentaje del PIB son, junto con las de Nicaragua, las más elevadas de los países centroamericanos. En particular, el sector bancario de El Salvador ha logrado niveles de eficiencia que superan sobradamente a los de sus países vecinos. En 1999, el margen financiero (tasa activa – pasiva) era de 4,7%, menos de la mitad del promedio de 10,6% en los demás países centroamericanos. Por último, la capacidad de El Salvador para dolarizar su economía en el 2000 fue también una indicación de la profundidad de su programa de reformas de liberalización en el decenio de 1990.

En las secciones siguientes se describen los logros del período en relación con reformas institucionales específicas. Colectivamente, estos esfuerzos representan la maduración de una estrategia verosímil para el desarrollo de los mercados financieros de la región, impulsado por el sector privado.

B. Bancos Centrales y Política Monetaria

Los bancos centrales de la región lograron hitos significativos en cuanto a su independencia y modernización operativa. Las reformas institucionales y de políticas establecieron un marco para una intermediación financiera estable y eficiente.

Los países de la región iniciaron un proceso de transformación de sus bancos centrales⁵ en instituciones independientes y profesionales, capaces de cumplir su función de órganos rectores del sistema monetario y del sistema de pagos en mercados liberalizados. La transformación tuvo dimensiones tanto políticas como operativas. En todos los países hubo que reformar la legislación para dotar a los bancos centrales las facultades necesarias para cumplir sus mandatos con independencia de posibles conflictos de objetivos políticos. Los propios bancos centrales tuvieron que desarrollar la capacidad operativa necesaria para desempeñar su función en un mercado liberalizado. La transformación de los bancos centrales fue un componente fundamental del proceso de modernización, y su propio desarrollo institucional reflejó la evolución general de sus respectivos mercados.

⁵ Con la excepción de Panamá, todos los países del istmo tienen bancos centrales.

El grado de independencia de un banco central es uno de los principales indicadores del progreso en la modernización de los mercados financieros. La independencia es la base de la autoridad, y los bancos centrales de la región necesitaban autoridad para mantener la estabilidad del régimen cambiario y de las tasas de interés en los mercados, especialmente cuando la política del banco central ponía de manifiesto los efectos perjudiciales derivados de la gestión fiscal del sector público. Asimismo, los bancos centrales necesitaban facultades para mantener la disciplina en el sector bancario, protegiendo su integridad como prestamistas de último recurso. Los bancos centrales entraron al decenio de 1990, en la práctica, como instrumentos de la política macroeconómica y crediticia del Estado. Su transformación ha sido lenta, pero sostenida, habida cuenta de condiciones que son particularmente problemáticas en los países pequeños de la región.

La ley orgánica de los bancos centrales a principios del decenio plasmaba la función de los bancos centrales en la tradición de gobierno de estos países. El poder ejecutivo sacaba partido de sus facultades para ejercer un control directo sobre las políticas del banco central mediante nombramientos políticos y la representación en los directorios. Durante el proceso de reforma legislativa, las autoridades económicas enfrentaban desafíos significativos para dotar un grado de independencia sin precedentes a una institución pública que limitaría el control ejercido por otros poderes del gobierno central. Estos cambios fueron parte de consideraciones sustantivas más importantes en cuanto a la transformación de la estructura de gobierno de estos países y, en consecuencia, la reforma legislativa sólo fue incremental.

No obstante, en su mayoría los bancos centrales hicieron progresos considerables en el desarrollo de una independencia *de facto* durante el decenio, un logro particularmente significativo para los países pequeños de la región. El desempeño de los bancos centrales creó credibilidad y consenso público en relación a su función en el nuevo modelo político y económico. Las autoridades económicas ampliaron las facultades de los bancos centrales a principios del decenio, pues les asignaron una función directriz en los programas macroeconómicos ejecutados en colaboración con el FMI, el BID y el Banco Mundial. El propio modelo económico prescribía una mayor disciplina fiscal para los gobiernos centrales y parámetros transparentes para las operaciones de los bancos centrales. Los programas económicos se convirtieron en tema de interés público, diálogo nacional y supervisión externa por parte de las instituciones multilaterales, y ello hizo que todas las autoridades económicas tuvieran que rendir cuentas por el desempeño del banco central en su función independiente.

Este logro es particularmente importante en los países pequeños, dado que la efectividad del banco central se deriva tanto de la autoridad moral de sus directores y de las condiciones macroeconómicas como de la letra de la ley. Históricamente, los déficit fiscales de los gobiernos centrales y el desempeño deficitario de las empresas estatales imponían límites rígidos a las políticas monetarias de los bancos centrales. Además, la mayoría de los bancos centrales de la región contendía con los efectos cuasifiscales de las deudas que arrastraban en nombre de los gobiernos centrales y de instituciones públicas quebradas. A este respecto, la autonomía operativa de los bancos centrales estuvo condicionada por el ritmo de programas económicos más amplios. Sin embargo, algunos países hicieron una ruptura importante con la práctica

histórica de encubrir los déficit fiscales en los bancos centrales. El caso del Banco Central de Costa Rica ilustra la importancia de estas medidas.

Costa Rica: Autonomía Financiera del Banco Central

La reforma del Banco Central de Costa Rica (BCCR) en 1995 definió un calendario para la amortización por el gobierno de su deuda con el BCCR. La deuda con el BCCR se debía a que éste había asumido los riesgos cambiarios de las empresas del sector público y, en consecuencia, los costos resultantes se habían desvinculado de las entidades responsables. El Ministerio de Hacienda comenzó a hacer pagos de conformidad con el calendario acordado, y oportunamente emitió bonos para financiar los pagos acelerados de las obligaciones. En el ámbito político, este tipo de medidas creó una transparencia en las finanzas públicas que facilitará una política pública más informada sobre las funciones respectivas del Estado y del Banco Central. El costo de la deuda se vinculó claramente con el gobierno central, donde es analizado abiertamente durante el proceso de aprobación del presupuesto nacional. Estas medidas establecieron un importante precedente sustantivo para proteger la integridad del Banco Central como institución monetaria.

Los propios bancos centrales volcaron recursos significativos al fortalecimiento de su capacidad institucional y operativa, y el BID apoyó esos esfuerzos con un programa de asistencia técnica y financiera. La modernización de las operaciones de los bancos centrales de la región dio un apoyo significativo al desarrollo del sector financiero y fortaleció la credibilidad institucional.

Por ejemplo, el desarrollo de instrumentos monetarios de mercado abierto en los bancos centrales y la eliminación de los controles de cambios y de las tasas de interés crearon incentivos más transparentes para la disciplina fiscal del sector público. Los bancos centrales dejaron de inmovilizar liquidez mediante controles directos y comenzaron a guiar los precios de liquidez mediante transacciones abiertas en los mercados cambiarios. Se dio así al sector privado la oportunidad de competir por el acceso al capital en el sistema financiero y de vincular el costo del capital con el efecto del déficit del sector público. La proliferación de artículos en periódicos, publicaciones y seminarios demuestra que la transparencia del sistema moderno facilitó un debate público abierto sobre los efectos de las finanzas públicas en el desarrollo económico.

Además, con sus nuevos instrumentos de mercado abierto, los bancos centrales abandonaron sus programas de crédito y desarrollaron su función principal de mantener la liquidez interna y ser el respaldo de última instancia del sistema financiero. Se crearon así incentivos más claros para la gestión prudencial de los bancos y se estableció un mercado del dinero que dio a los bancos los instrumentos de mercado necesarios para la gestión cotidiana de su liquidez. Además, los bancos centrales introdujeron mejoras operativas en sus sistemas de pagos, particularmente en materia de compensación y liquidación de las transacciones interbancarias.

La importancia de estos esfuerzos merece una mención especial. Históricamente, los bancos de la región habían mantenido niveles elevados de reservas en efectivo para gestionar la liquidez en ausencia de mercados de dinero eficientes. Esta práctica ha contribuido a la existencia de altos márgenes de intermediación. Los bancos centrales comenzaron a crear una estructura de mercado propicia a la estabilidad y la eficiencia. Además, los mercados que se crearon para negociar los títulos emitidos por los gobiernos centrales y los bancos centrales sentaron las bases para el desarrollo de los mercados de capital en la región.

Durante el decenio, el BID brindó asistencia técnica a todos los bancos centrales de la región. El caso del Banco Central de Nicaragua es particularmente notable con respecto al alcance del esfuerzo de modernización.

Nicaragua: Perfil de Caso

Nicaragua enfrentó el desafío más formidable de todos los países centroamericanos. La modernización del Banco Central de Nicaragua (BCN) entrañó una redefinición de la función anterior del BCN en una economía dirigida y una reestructuración básica de cada departamento operativo de la institución.

A partir de 1991, el BID dio apoyo financiero a un programa de asistencia técnica coordinado por el FMI en conjunto con el apoyo de ambas entidades al programa de estabilización macroeconómica. El BCN contrató expertos internacionales para ayudar a elaborar los sistemas en los nuevos departamentos operativos, crear capacidad analítica para la programación monetaria y establecer sistemas de información para todos los aspectos de la gestión del Banco Central. El BCN comenzó asimismo el proceso a largo plazo de capacitar en universidades extranjeras a una nueva generación de economistas en la formulación de modelos de mercado.

La función tradicional del BCN como fuente de liquidez para el financiamiento cíclico de la agricultura hizo que la institución fuera particularmente vulnerable a las deficiencias del sector bancario nicaragüense en el primer lustro del decenio de 1990. Sin embargo, para 1996, el BCN había clausurado sus ventanillas de préstamos y redefinido su función como prestamista de última instancia. Para 1997, el programa de operaciones de mercado abierto se encontraba funcionando.

En 1998, el BID financió el segundo Programa de Reforma del Sector Financiero. Este programa contemplaba la venta o liquidación de los bancos públicos restantes e incluía un segundo programa de asistencia técnica al Banco Central para apoyar la función de la institución en el proceso.

C. Regulación y Supervisión Bancarias

La modernización de los marcos reguladores y de los organismos de supervisión avanzó en los planos tanto político como institucional. La capacidad y autoridad de los organismos reguladores se fortalecieron mediante operaciones de asistencia técnica y un diálogo de políticas permanente. A medida que fueron adquiriendo confianza en el proceso de reforma, las autoridades hicieron un creciente uso de los recursos técnicos y de asesoramiento del BID.

La publicación de las *Normas de Adecuación de Capital* del Comité de Basilea en 1988 marcó el comienzo de una era de modernización de los regímenes reguladores. En esa época, los mercados financieros de Centroamérica estaban sujetos a regímenes legales y reguladores anticuados, y los organismos de supervisión bancaria carecían de autonomía y competencia técnica para desempeñar sus funciones. En esas condiciones, la primera fase de liberalización de los mercados financieros y la rápida expansión de la banca privada a comienzos del decenio de 1990 crearon inestabilidad en los sectores bancarios, y los gobiernos iniciaron programas de reforma a principios del decenio para establecer un entorno regulador adecuado.

La campaña de modernización avanzó en dos niveles. La primera fase de la reforma regulatoria comenzó a nivel político y en casi todos los países requirió la sanción de un nuevo régimen legislativo. El BID, que atribuía gran importancia a esas reformas, condicionó el desembolso de los préstamos de apoyo a reformas de políticas, a que el gobierno central sancionara reformas

específicas en la materia. Además, el BID financió programas de asistencia técnica para apoyar el proceso paralelo de elaboración de políticas y desarrollo operacional a nivel institucional.

Dos factores principales determinaron el ritmo de la reforma regulatoria. Primero, todos los países tuvieron que introducir reformas de fondo en su legislación bancaria a fin de crear un régimen jurídico adecuado para la autoridad de las entidades reguladoras, así como los componentes fundacionales de la regulación prudencial. Estas reformas formaron parte de debates políticos más generales sobre la independencia de los bancos centrales y los organismos reguladores. Las reformas legislativas se tuvieron que negociar mediante un complejo proceso político y los interlocutores políticos debieron familiarizarse con temas técnicos complejos. Segundo, la iniciativa de reforma tuvo que superar los intereses creados de los grupos económicos que controlaban a las instituciones financieras. En la era de opresión financiera e intervención estatal en los mercados financieros, las instituciones bancarias privadas operaban en macroentornos de alto riesgo, con restricciones a la intermediación financiera y protección jurídica limitada en su función de prestamistas. En consecuencia, los grupos económicos establecieron bancos para atender a las necesidades de servicios financieros de sus propios miembros. Las normas prudenciales internacionales eventualmente impusieron requisitos de capital y límites a la concentración de riesgos y a los préstamos a partes vinculadas, lo que puso en peligro las funciones principales de la mayoría de los bancos de la región a comienzos del decenio de 1990. En estas circunstancias, las autoridades económicas tuvieron que introducir nuevas reglas de juego para incentivar a los bancos para que adoptaran una función más moderna, dándoles tiempo suficiente para efectuar la transición.

La mayoría de los programas de asistencia técnica del BID proporcionó apoyo al proceso de fortalecimiento institucional. A través del tiempo, el BID desempeñó muchas funciones en este proceso y adaptó su gestión a las condiciones de cada país. En las primeras etapas del proceso de reforma, la obligación contractual de llevar a cabo reformas regulatorias generó debate político, rendiciones de cuentas ante instituciones externas, e incentivos para seguir adelante con los programas. Las autoridades económicas adquirieron más confianza y dominio del asunto al paso que avanzaba el proceso de reforma. A medida que las reformas adquirían dinamismo, dichas autoridades recurrieron cada vez más a los recursos técnicos y el asesoramiento del BID.

En Nicaragua, el BID apoyó el proceso de modernización desde sus comienzos y, en consecuencia, pudo prestar asistencia inmediata a las autoridades económicas en momentos importantes que requerían medidas decisivas. El Gobierno de Nicaragua restauró los derechos de los bancos privados en 1991 y para alentar su expansión facilitó el ingreso de nuevas entidades con una regulación prudencial menos estricta. Los grupos económicos aprovecharon inmediatamente la oportunidad y fundaron instituciones con capital limitado y una propensión a conceder crédito a partes vinculadas y a la concentración de riesgos. En los años que siguieron, el gobierno redujo drásticamente la función de los bancos estatales, brindando así nuevas oportunidades para el crecimiento de la banca privada. La reforma prudencial tuvo un papel destacado en todos los préstamos del BID a los sectores financieros durante el período. Mediante programas paralelos de asistencia técnica se dio apoyo institucional a la creación de la Superintendencia de Bancos. Más adelante, en 1998, se formuló el *Segundo Programa de Reforma del Sector Financiero* para apoyar la finalización de la implementación de la reforma, y el desembolso del préstamo se condicionó al cumplimiento satisfactorio de planes reguladores

para cada banco del sistema. El proceso fortaleció la autoridad *de facto* de la Superintendencia de Bancos. En 1999, el organismo regulador desempeñó un papel decisivo en la gestión de una crisis potencial mediante la liquidación de un gran número de bancos privados, sin desmedro de la confianza pública en el sistema.

El BID desempeñó una función similar en El Salvador, y en consecuencia pudo responder a una solicitud de asistencia del gobierno en un momento de crisis. El Salvador lanzó un activo programa de reforma al comienzo del decenio. El BID apoyó el proceso y condicionó el desembolso de préstamos a las reformas de la Ley del Banco Central y al fortalecimiento de las autoridades reguladoras. En 1997, las autoridades reguladoras enfrentaron la posibilidad de una crisis provocada por la insolvencia y conducta cuestionable de dos sociedades financieras. Para esa época, el BID estaba apoyando un amplio programa de apoyo técnico a los organismos reguladores. El Banco, atendiendo a una solicitud urgente de asistencia, gestionó el concurso técnico del Departamento de Supervisión de Bancos del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Esta intervención oportuna, que ayudó a evitar una crisis, afianzó la credibilidad de las autoridades reguladoras.

Costa Rica también utilizó los recursos del BID para fortalecer su régimen regulador. Al igual que en El Salvador, el BID brindó asistencia técnica para la modernización de la Superintendencia de Bancos. A partir de 1998, la Superintendencia se embarcó en un profundo proceso de reestructuración de la institución. Los recursos financieros del BID solventaron los gastos de apoyo externo a la institución y el BID pudo una vez más obtener el concurso del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos para brindar cursos de capacitación en supervisión bancaria a una nueva generación de profesionales. En los casos de El Salvador y Costa Rica, las autoridades económicas tomaron medidas decisivas y obtuvieron asistencia del BID para la ejecución técnica, al margen de los límites de los programas de préstamos.

En Panamá, el BID ha mantenido una política de diálogo durante la mayor parte del decenio de 1990 antes de que las autoridades llevaran a cabo su programa. El régimen jurídico y regulador de Panamá a principios del decenio de 1990 reflejaba la larga tradición del país como centro internacional de banca “off-shore.” Los bancos del centro bancario representaban a algunas de las instituciones más grandes y avanzadas del mundo, y el sistema tenía activos de más cuantía que los demás países centroamericanos en su conjunto.⁶ Panamá tuvo que sopesar las ventajas de la reforma contra el costo de una reacción negativa del centro bancario internacional. No obstante, en 1997, Panamá inició un activo programa de reforma regulatoria. El Congreso Nacional aprobó una de las leyes bancarias más modernas de América Latina, que estableció el fundamento jurídico para el intercambio de información y la supervisión cooperativa con los organismos reguladores extranjeros. Se creó la Superintendencia de Bancos, que rápidamente puso manos a la obra para desarrollar la capacidad operativa de supervisar a los bancos internacionales de punta. A pesar del progreso en materia regulatoria, en 1999 el Grupo Especial de Expertos Financieros determinó que Panamá falló sustancialmente en cumplir las directrices del Comité de Basilea para la represión del blanqueo de dinero. Aunque las fallas estaban vinculadas con aspectos extrabancarios del régimen jurídico e institucional, la Superintendencia

⁶ Incluso en el 2002, el sistema bancario de Panamá tenía activos por valor de US\$34.000 millones, en comparación con el total combinado de US\$31.000 millones del resto de Centroamérica.

de Bancos coordinó las medidas para resolver los aspectos problemáticos y Panamá salió de la lista negra al año siguiente.

El programa pendiente de reforma regulatoria sigue siendo importante en los países de la región. Los logros iniciales en los planos de las políticas y las instituciones, impartieron credibilidad y dinamismo a la reforma regulatoria. Sin embargo, la cultura política de los países tendrá que brindar un apoyo decisivo al esfuerzo, a fin de que se confieran a los órganos de supervisión las facultades que éstos necesitan para hacer cumplir las nuevas disposiciones reguladoras. Dada la naturaleza de la cultura política en los países pequeños de la región, este apoyo tendrá que provenir de las más altas instancias de los poderes públicos.

D. Profundización de los Mercados Financieros

Los mercados financieros se profundizaron durante el período que se examina. Los bancos desarrollaron una orientación comercial y las entidades más dinámicas del sector constituyeron grupos regionales. Las instituciones reguladas comenzaron a llegar al mercado de las microempresas a través de la innovación y la especialización de sus productos.

Los mercados financieros de la región se expandieron en el decenio de 1990 debido a una combinación de factores que crearon incentivos para la intermediación financiera. Al final del decenio de 1980, las tasas pasivas reales seguían siendo negativas en todos los países centroamericanos, debido en gran parte a las elevadas tasas de inflación. Sin embargo, gracias a la abolición de los controles de las tasas de interés durante los años noventa, los bancos pudieron establecer tasas reales positivas para los ahorrantes, porque la condición macroeconómica se había estabilizado durante el decenio. Los reguladores bancarios adoptaron normas prudenciales que obligaron a la banca a limitar los préstamos a partes vinculadas con los propios bancos, y a diversificar los riesgos entre diferentes sectores económicos. Estas condiciones, que modificaron gradualmente la actividad bancaria, crearon incentivos para que los bancos desarrollaran instrumentos financieros que les permitieran ampliar sus mercados.

Los gobiernos de la región brindaron apoyo a los bancos para estimular la expansión de los servicios financieros a la economía real. A principios del decenio de 1990, la falta de liquidez, particularmente de recursos a largo plazo, restringió el crecimiento de los préstamos al sector privado. En consecuencia, los gobiernos establecieron facilidades de crédito de segundo piso para suministrar liquidez a los bancos, para que éstos a su vez pudieran atender a la demanda insatisfecha de crédito. El BID apoyó este enfoque con asistencia técnica para la creación de las facilidades de crédito, y con nueve operaciones multisectoriales para financiamiento de préstamos durante dicho período, complementando el ahorro interno con un financiamiento a largo plazo que, en general, no se podía obtener en el mercado. Además, el BID apoyó al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con financiamiento para su programa de apoyo al sector privado centroamericano.

En el cuadro siguiente se resume la tendencia general del período. En general, el total de depósitos aumentó notablemente como porcentaje del PIB, y los bancos canalizaron el grueso de dichos recursos hacia el sector privado.

Crédito al Sector Privado y Total de los Depósitos (% del PIB)			
	1990	2001	Cambio
Belice (datos del 2001)			
Crédito privado	37,3%	64,5%	73%
Total de los depósitos	36,2%	62,1%	72%
Costa Rica			
Crédito privado	15,1%	27,7%	84%
Total de los depósitos	36,5%	38,4%	5%
El Salvador			
Crédito privado	20,1%	40,3%	100%
Total de los depósitos	24,1%	53,1%	116%
Guatemala			
Crédito privado	12,5%	20,0%	60%
Total de los depósitos	16,1%	25,7%	60%
Honduras			
Crédito privado	24,4%	45,6%	87%
Total de los depósitos	23,8%	47,7%	100%
Nicaragua			
Crédito privado	3,8%	51,2%	1.247%
Total de los depósitos	3,9%	64,1%	1.531%
Panamá			
Crédito privado	46,7%	116,8%	174%
Total de los depósitos	160,3%	190,7%	30%

Dentro de esta tendencia generalmente positiva, el desempeño acusó diferencias significativas entre países, que ayudan a ilustrar los factores que impulsaron este proceso. En El Salvador y Nicaragua hubo aumentos notables de las tasas de ahorro. Ambos países hicieron una transición de sistemas financieros nacionalizados a modelos de competencia liderados por el sector privado en el decenio de los noventa. En cambio, los bancos estatales de Costa Rica continuaron dominando su mercado con poco crecimiento o innovación. Los bancos privados de Costa Rica crecieron durante el período, pero una cantidad indeterminada de sus activos se administró en filiales extrabancarias y extraterritoriales. En consecuencia, no es posible saber con precisión la escala de servicios bancarios disponibles al consumidor costarricense; y la estructura del sistema bancario presenta considerables dificultades para las autoridades reguladoras y tributarias. Sin embargo, recientes cambios legales y regulatorios han proporcionado a las autoridades un mayor poder para supervisar el sistema bancario en forma consolidada (incluyendo a las filiales extraterritoriales), y como resultado, se espera que la calidad de las estadísticas bancarias mejore.

La aparición de grupos financieros regionales en el istmo es también una indicación importante de la madurez de los mercados. Dada la estructura de los mercados a principios de los años 90, la aparición de bancos más grandes de ámbito regional fue un paso necesario hacia el aumento de la eficiencia en la intermediación financiera. Los mercados estaban generalmente fragmentados en muchos bancos pequeños con altos costos operativos. Para los bancos dedicados a la banca comercial, la regionalización fue una fase natural en su proceso de crecimiento. Hacia el fin del decenio, los grupos más grandes estaban desarrollando economías de escala que creaban oportunidades para disminuir los costos fijos, diversificar los riesgos y ofrecer una línea más amplia de productos financieros.

Es difícil seguir la evolución de los grupos bancarios, porque ninguno de los países de la región tiene una legislación que requiera la presentación de informes consolidados en un formato detallado. No obstante, el cuadro siguiente muestra la participación relativa del mercado, expresadas en activos, de los diez grupos más grandes que operan en el istmo. Excluido el centro bancario internacional de Panamá, a fines del 2001 los 10 grupos más grandes administraban más de un tercio de los activos de los sectores bancarios de la región.

Activos de los Grupos Bancarios como Porcentaje del Total de Activos del Sector								
	CR	ES	GU	HO	NI	CA Subtotal	PN	CA y PN
Diciembre 2001 (%)	20,7	62,9	7,8	25,3	83,7	34,9	11,8	19,0

Datos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano

Las instituciones financieras ampliaron los mercados por medio de la innovación y la especialización de productos en mercados previamente desatendidos por el sistema bancario. Durante el período, los bancos crearon instrumentos para préstamos personales, tarjetas de crédito, arrendamiento financiero, descuento de facturas, hipotecas y préstamos comerciales. En la mayoría de los países de la región, el sector de las microempresas constituía el más grande segmento desatendido del comercio, y algunos bancos hicieron inversiones en la formulación de instrumentos financieros para atender a dicho mercado.

Evolución de los Préstamos a Microempresas⁷
<p>La competencia de los bancos por nuevos nichos de mercado en los 90 creó incentivos para la especialización en el mercado del microfinanciamiento y el BID apoyó ese desarrollo con préstamos y asistencia técnica. Cuatro de los préstamos de liquidez del BID durante el decenio fueron programas globales de crédito para microempresas que suministraron financiamiento a instituciones financieras reguladas que otorgaban crédito al sector de las microempresas. Mediante programas paralelos de asistencia técnica, el BID ayudó a las instituciones financieras participantes a elaborar sistemas y modalidades especializadas de préstamos para atender al sector. En Nicaragua, los recursos del programa se distribuyeron ampliamente en el sector bancario, ya que varios bancos emprendieron programas activos destinados a captar una mayor participación relativa del mercado. En El Salvador y Costa Rica los programas suministraron una importante ayuda a las instituciones que querían especializarse en el sector. En Guatemala, los bancos se asociaron a organizaciones comunitarias que ayudaron a gestionar la relación directa con los clientes.</p> <p>Además de los programas globales de crédito para microempresas que dieron apoyo a los bancos ya constituidos, el grupo del BID contribuyó a la creación de instituciones especializadas en microfinanciamiento. Durante 25 años, el Programa de Pequeños Proyectos ha apoyado el desarrollo de organizaciones comunitarias de fomento, muchas de las cuales ejecutaban programas de crédito para microempresarios. En el decenio de 1990, el FOMIN comenzó a apoyar la creación de instituciones financieras reguladas que se especializaban en microfinanciamiento. La Financiera Calpiá de El Salvador fue una de esas instituciones. Calpiá S.A. asumió las operaciones de préstamo de una asociación sin fines de lucro, la Asociación de Pequeños y Medianos Empresarios Salvadoreños (AMPES). En 1994, el FOMIN aportó US\$800.000 en concepto de capital inicial y junto con AMPES y otros inversores constituyó una sociedad financiera regulada, especializada en microfinanciamiento. Hacia el fin del 2001, Calpiá se había convertido en un banco con activos de US\$41,5 millones y 35.000 clientes.</p>

⁷ Para mayores informaciones sobre este subsector véase el capítulo 10 sobre microempresas y microfinanzas.

El sector de las microempresas y el sector rural de los países de la región, que emplean a la mayoría de la población, todavía carecen de acceso adecuado a los servicios financieros. La creación de productos y canales de distribución que amplíen el alcance de los mercados formales será uno de los próximos desafíos más importantes para los sectores financieros de la región.

E. Mercados de Capital

Los países centroamericanos comenzaron a desarrollar sus mercados de capital en el segundo lustro del decenio de 1990. Muchos países establecieron un marco jurídico y regulador y crearon organismos de supervisión para los mercados de capital con asistencia del BID/FOMIN. El desarrollo de mercados de títulos de deuda del sector público será el primer paso en la región hacia un crecimiento más amplio de los mercados de capital.

Las autoridades económicas en la región dirigieron su atención a los mercados de capital después de la primera ola de reformas del sector bancario y, por lo tanto, los mercados de capital están todavía en las etapas iniciales de su desarrollo. El desarrollo del sector bancario, que era mucho más importante para el objetivo global de desarrollo económico a corto plazo, dominó justificadamente las medidas iniciales de reforma. En el siguiente cuadro se observa que los países repitieron la secuencia de reformas establecida en los programas del sector bancario, pero comenzaron el proceso más tarde.

Iniciativas para el Desarrollo de los Mercados de Capital 1990 – 2001			
	Adopción del Marco Jurídico	Establecimiento del Organismo Regulador	Programa de Modernización Financiado por el BID/FOMIN
1991		Costa Rica	
1994	El Salvador		Regional El Salvador
1995	Guatemala		
1996		El Salvador Guatemala	
1997		Costa Rica (Fase II)	Costa Rica Guatemala Panamá
1998	Costa Rica		Nicaragua
1999	Panamá	Panamá	El Salvador
2001			Regional

El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Panamá han logrado aprobar la legislación orgánica de los mercados de capital y han establecido un organismo de supervisión para sus respectivos

mercados. Al fin del decenio de 1990, todos los países tenían como mínimo una bolsa de valores con corredores de bolsa autorizados.

Los mercados bursátiles de la región acusaban grandes diferencias en cuanto al volumen de sus transacciones al fin del decenio, si bien exhibían algunas características comunes. Todos los mercados estaban dominados por las emisiones de títulos de la deuda pública. La mayoría de los títulos negociables eran emitidos por el Banco Central o la Tesorería y alrededor de la mitad de las emisiones eran adquiridas por instituciones del sector público. En comparación, las emisiones de títulos de la deuda privada seguían representando un pequeño porcentaje de los mercados, y solamente un puñado de empresas había emitido acciones de capital. La mayoría del volumen de transacciones correspondía a los mercados primarios, en los que las emisiones de títulos de la deuda pública a corto plazo eran adquiridas para tenencia hasta el vencimiento. Las operaciones en el mercado secundario eran sobre todo transacciones de recompra de los bancos para gestión de la liquidez.

Indicadores de los Mercados de Valores 1998 y 2002						
	CR	ES	GU	HO	NI	PN
Volumen del Mercado, 1998 (millones de US\$)	\$23.818	\$6.650	\$10.127	\$2.789	\$558	\$848
Volumen del Mercado, 2002 (millones de US\$)	\$24.461	\$7.569	\$8.016	\$1.306	\$527	\$1.414
Mercado Primario	21%	14%	24%	100%	79%	64%
Mercado Secundario	79%	86%	76%	0%	21%	36%
Operaciones de Recompra (del total)	54%	79%	72%	0%	2%	17%
Volumen por Sector						
Sector Público	91%	88%	99%	98%	91%	42%
Sector Privado	9%	12%	1%	2%	9%	58%
Volumen por Moneda						
Moneda Nacional	38%	0%	96%	78%	68%	0%
Moneda Extranjera	62%	100%	4%	22%	32%	100%

Datos de 1998 de García, Ketterer y Vegara, *Mercados de liquidez y de deuda pública en Centroamérica*, 1999.
 Datos del 2002 compilados por el Consejo Monetario Centroamericano, con excepción de Guatemala, que provienen de la Bolsa Nacional de ese país.

El BID/FOMIN financió programas de modernización de los mercados de capital en la mayoría de los países de la región en el segundo lustro del decenio de 1990. El primer programa, el **Programa de Armonización de los Mercados Regionales de Capitales**, sirvió para que las autoridades económicas y los interlocutores del sector privado sostuviesen conversaciones iniciales sobre el desarrollo a largo plazo de la infraestructura institucional para los mercados de capitales. Ese programa fue seguido por programas individuales en cinco países. En su mayoría, los países se concentraron en establecer el marco jurídico y regulatorio de los mercados. La actividad de los mercados languideció, sin embargo, ante la ausencia de una estrategia coherente para organizar la oferta y la demanda de títulos en un entorno de negociación eficiente.

La demanda de títulos está subdesarrollada en la región. Únicamente Costa Rica, El Salvador y Panamá habían creado vehículos colectivos de inversión para el fin del decenio pasado. El

Salvador fue el primer país de la región en establecer un sistema de administradores privados de fondos públicos de pensiones, seguido por Panamá en 1999. La función de las compañías de seguros y los fondos de pensiones como inversores institucionales está todavía subdesarrollada debido a la estructura de esos mercados.

El principal impedimento para el crecimiento de los mercados de capitales de la región ha sido la falta de organización de los mercados de títulos de la deuda pública. Las tesorerías y los bancos centrales emiten el grueso de los títulos negociables en los mercados de la región. Sin embargo, estas instituciones elaboraron sus propios instrumentos de deuda para atender a sus objetivos institucionales inmediatos y no emitieron estos títulos en una forma normalizada que fuera conducente al funcionamiento de un mercado secundario.

Todos los países establecieron mercados de valores en el decenio de 1990, y en la mayoría de los países los gobiernos apoyaron su desarrollo mediante la colocación de títulos de la deuda pública en sus respectivos mercados, y en algunos casos otorgaron monopolios de negociación en el mercado secundario. En general, el foco inicial en el desarrollo de los mercados de valores ha desincentivado el desarrollo de un vigoroso mercado interbancario o de agentes que puedan constituir un mercado secundario. Los mercados de dinero son la fuerza motriz de los mercados de deuda y acciones, y en Centroamérica están generalmente fragmentados y son ineficaces, divididos entre las bolsas, las facilidades de crédito del banco central y el mercado interbancario informal.

Los sistemas de compensación y liquidación que se han establecido para las emisiones del mercado primario carecen de una infraestructura adecuada para un robusto mercado de negociación secundaria. Por último, las idiosincrasias administrativas y la ausencia de estandarización de las operaciones y de la presentación de indicadores, dificultan la negociación en el plano regional, que será un factor esencial para obtener economías de escala en los mercados.

El Gobierno de Costa Rica fue el primero de la región que ejecutó un programa para organizar su propio mercado de deuda como estrategia para ampliar el desarrollo del mercado.

Perfil de Caso: Organización del Mercado de la Deuda Pública en Costa Rica

En 1997, el BID/FOMIN financió un programa de apoyo al plan del Gobierno de Costa Rica para el desarrollo de sus mercados de títulos de la deuda pública. El programa fue concebido y organizado por un comité coordinador con representación del Banco Central, la Tesorería y el organismo regulador del mercado de valores. El comité elaboró un plan unificado para desarrollar el mercado.

El Banco Central y la Tesorería coordinaron sus respectivas emisiones de deuda mediante una subasta semanal. Ambas instituciones comenzaron un proceso de estandarización de sus instrumentos para facilitar la comercialización en el mercado secundario y el desarrollo de una curva de rendimientos. La Tesorería emprendió una reforma interna de sus operaciones y reorganizó sus operaciones conforme a las funciones de ventas, administración y procesamiento. El organismo regulador introdujo gradualmente disposiciones que requerían la normalización de todas las emisiones colocadas en el mercado, tanto públicas como privadas.

Por último, el comité emprendió un ambicioso proyecto para crear un sistema de compensación y liquidación de cuentas mediante transacciones electrónicas. En el curso de diseño del sistema, el comité logró que todos los participantes en el sistema cooperaran en una evaluación de todas las corrientes de transacciones en el mercado. Durante el proceso, las autoridades económicas colaboraron con el sector privado para definir un modelo de mercado que creara profundidad y liquidez en los mercados de deuda y capital.

En el 2001, el BID apoyó un programa regional para la armonización de los mercados de títulos de la deuda pública. El programa ayudó a los presidentes de bancos centrales y ministros de hacienda de la región a: i) elaborar y aprobar un memorando de entendimiento regional sobre *“Observancia de normas mínimas para la armonización de los mercados de títulos de la deuda pública”*, ii) crear informes de diagnóstico y planes de desarrollo de mercado para cada país, y iii) definir las normas y la capacitación del personal clave. Esta iniciativa marcó dos hitos importantes en el desarrollo de los mercados financieros en la región. Primero, las autoridades económicas elaboraron una estrategia coherente a fin de crear los títulos necesarios para el financiamiento de la deuda interna, la gestión de la liquidez bancaria y el mercado de ahorro institucional. Igualmente importante, las autoridades económicas de la región asumieron el importante compromiso de desarrollar sus sectores individuales conforme a un plan a largo plazo para el desarrollo de un mercado regional.

IV. Hacia la Agenda Futura

Todos los países de la región entraron en el nuevo milenio con un sector financiero más dinámico y mejor regulado que a principios del decenio de los noventa. Los logros tangibles – la legislación, la reforma institucional y el crecimiento del sector - eran en verdad significativos, considerando el estado de los mercados al principio del decenio. Retrospectivamente, se puede decir que los mercados hicieron progresos significativos; los retos para el futuro, no obstante, siguen siendo formidables.

La necesidad de profundizar los mercados financieros y de una supervisión más efectiva impulsa todavía la agenda pendiente en la región. El sector de las microempresas y el sector rural, que dan cabida a la mayoría de la población económicamente activa de la región, no tienen acceso a servicios financieros adecuados. La crisis bancaria de fines del decenio de 1990 fue un

recordatorio de que los gobiernos todavía tienen que establecer regímenes eficaces de supervisión para hacer cumplir la regulación.

El progreso futuro en la modernización del mercado financiero dependerá en gran medida de factores externos a los mercados. La disciplina fiscal y la estabilidad monetaria continuarán siendo los factores determinantes de la confianza del público en los mercados financieros nacionales. La legislación y la administración de justicia deben proporcionar un marco propicio para que las instituciones financieras puedan desarrollar instrumentos y políticas de crédito innovadores. Se debe racionalizar el régimen regulador y administrativo para el giro mercantil en general. Colectivamente, estos factores determinan la competitividad de las empresas en las economías de la región, y el crecimiento de la intermediación financiera evolucionará en consecuencia. Es importante señalar que los gobiernos, desde el decenio de 1990, han creado el clima de credibilidad que necesitarán para abordar este programa más amplio en los decenios por venir.

Las siguientes categorías organizan la agenda pendiente en esferas de acción en que las autoridades económicas pueden apalancar los logros del período para sustentar futuras iniciativas de reforma.

A. Estabilidad Macroeconómica

Los gobiernos de la región contuvieron la inflación en niveles tolerables durante los años 90, y la confianza de los inversionistas y la estabilidad de los precios mejoraron sustancialmente en comparación con el decenio de 1980. Esta tendencia debe continuar, con el sustrato de un firme compromiso de controlar los déficit fiscales. Los sistemas bancarios de la región mantienen todavía un delicado equilibrio que depende del desempeño macroeconómico. La estabilidad de precios sigue siendo la condición previa esencial para generar la confianza que ha de alimentar el crecimiento de los mercados financieros. El desarrollo del mercado financiero correrá paralelo al compromiso del Estado de mantener la disciplina fiscal.

B. Regulación y Supervisión Eficaces

Los marcos jurídicos y reguladores deben continuar desarrollándose a la par de sus respectivos mercados. Ningún país de la región cuenta con un régimen de supervisión consolidada de los bancos y de sus filiales, y esta prioridad es urgente.

Los logros iniciales de la reforma regulatoria deben transformarse en una supervisión eficaz. En los países pequeños de la región, la autoridad de los organismos reguladores del mercado se deriva en parte de la ley y, por lo menos en igual medida, del apoyo de todos los poderes públicos. Para ser efectivos, los regímenes jurídicos y reguladores establecidos en el decenio de 1990 necesitan un mayor apoyo político. Las autoridades económicas, hasta las más altas instancias del gobierno, tendrán que hacer un esfuerzo concertado por ampliar el consenso político en torno de la importancia de la regulación y supervisión del mercado.

C. Mercados de Capital y el Ahorro Institucional

Los mercados de títulos de la deuda pública y los sectores de los seguros y las pensiones están todavía subdesarrollados en la región. Estos mercados pueden generar ahorro a largo plazo, crear vehículos de inversión que complementen al sector bancario, y estimular el desarrollo de los mercados de los títulos de la deuda y las acciones de capital privados.

D. Profundización del Mercado

Las microempresas y el sector rural están todavía marginados en las economías de la región debido a factores que impiden asimismo la ampliación de los servicios financieros a estos sectores. Dada su importancia social y económica en la región, estos sectores en particular merecen especial atención por parte de las autoridades económicas cuando se formulan estrategias para un desarrollo más amplio del mercado.

E. Infraestructura del Sistema Financiero

La modernización de la infraestructura de los sistemas de pago y de los sistemas de compensación y liquidación servirá de base para la innovación de productos, la gestión de riesgos y la eficiencia administrativa. Todos los países de la región obtendrían beneficios inmediatos de las mejoras en el mercado del dinero, traducidas en una gestión más eficiente de la liquidez y en un estímulo al desarrollo del mercado de obligaciones.

F. El Entorno Comercial

Las transacciones en los mercados financieros dependen también del entorno más general del giro comercial, el código de comercio y la administración de justicia. El marco que rige las transacciones garantizadas requiere de una reforma básica que brinde a las instituciones financieras los instrumentos necesarios para garantizar sus préstamos. Hay que racionalizar los procedimientos judiciales relacionados con las transacciones financieras para que los bancos puedan gestionar los riesgos de su cartera de clientes.

G. Armonización Regional

Las instituciones financieras de la región tienen que estar en condiciones de operar en el plano regional. En última instancia, el ámbito regional es necesario para desarrollar economías de escala, especialmente en los mercados de capital. Las instituciones tienen que estar en condiciones de poder prestar servicios financieros a una economía regional cada vez más integrada. Los bancos ya han demostrado esta tendencia. Las autoridades económicas se han comprometido a la cooperación regional en el desarrollo de sus mercados de títulos de la deuda pública. Esta tendencia debería continuar, particularmente en materia de regulación. Los organismos reguladores del mercado tendrán que armonizar los regímenes prudenciales y desarrollar su capacidad de intercambio de información.

V. Evolución del Rol del BID

El BID ha apoyado a los países del Istmo durante un período de reformas institucionales y de políticas en sus mercados financieros. El proceso comenzó con amplios programas de reforma macroeconómica, combinados con préstamos de liquidez, y continuó mediante proyectos de asistencia técnica para la modernización de las instituciones y la infraestructura del mercado. El programa pendiente para el desarrollo del mercado financiero requerirá un programa permanente de reformas de políticas e instituciones. Sin embargo, los estímulos y el contexto de la reforma han evolucionado en la región, y es posible que en el futuro los países recurran al BID en busca de una composición diferente de recursos.

Se ha atenuado la urgencia macroeconómica que impulsó la primera generación de reformas del sector financiero. Análogamente, los préstamos de reforma de políticas que dieron estructura a las iniciativas de reforma en el decenio de 1990 ya han producido su impacto más significativo. Ya hacia el final de dicho decenio, la mayor parte de los esfuerzos de modernización se habían definido y habían recibido apoyo al margen del programa tradicional de préstamos del BID, mediante proyectos de asistencia técnica. Con el paso del tiempo, el proceso de modernización será impulsado, cada vez más, por la voluntad colectiva de las autoridades económicas y de los interlocutores privados en los mercados financieros. La función del BID en este proceso dependerá cada vez más de su participación como interlocutor en el diálogo de políticas y como fuente de asistencia técnica.

**LISTA DE PRÉSTAMOS DEL BID EN APOYO A LOS MERCADOS FINANCIEROS
DE CENTROAMÉRICA EN APOYO A REFORMAS ESTRUCTURALES, PARA SUMINISTRAR
LIQUIDEZ A LOS SECTORES BANCARIOS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA A LOS
BANCOS CENTRALES Y ORGANISMOS REGULADORES**

PAÍS	NÚMERO DE PRÉSTAMO O CT	TÍTULO DEL PROYECTO	AÑO DE APROBACIÓN	US\$ MILLONES
Costa Rica	590/OC-CR	Programa Global de Crédito Agrícola	1990	\$45,5
Costa Rica	701/OC-CR	Programa Global de Crédito para la Microempresa	1992	10,0
Costa Rica	742/OC-CR 743/OC-CR	Programa de Inversiones y de Crédito Multisectorial*	1993	170,0
Costa Rica	1030/OC-CR	Préstamo y CT - Reforma Estructural	1997	12,7
El Salvador	850/SF-ES 612/OC-ES	Línea de Crédito Global Multisectorial I	1990	60,0
El Salvador	915/SF-ES 780/OC-ES	Programa Global de Crédito para Microempresas	1993	24,0
El Salvador	885/OC-ES	Crédito Multisectorial II	1995	100,0
El Salvador	1173/OC-ES	Fortalecimiento Institucional de los Entes Reguladores del Sector Financiero	1999	3,8
El Salvador	1265/OC-ES	Modernización de las Instituciones de Seguridad Social Salvadoreñas	2000	5,8
Guatemala	886/SF-GU	Programa Nacional para Microempresas	1992	10,0
Guatemala	917/SF-GU 784/OC-GU	Programa para el Sector Financiero*	1993	132,0
Guatemala	1400/OC-GU	Programa Sectorial Financiero II*	2001	200,0
Honduras	718/OC-HO	Programa Global de Crédito Multisectorial	1992	60,0
Nicaragua	864 ^a /SF-NI 638/OC-NI	Programa Sectorial de Comercio y Finanzas*	1991	132,5
Nicaragua	789/OC-NI	Programa de Crédito no Convencional	1993	23,6
Nicaragua	979/SF-NI	Reforma de la Administración Pública*	1996	32,0
Nicaragua	1015/SF-NI	Préstamo de CT: Reforma del Sector Financiero	1998	0,8
Nicaragua	1014/SF-NI	Préstamo para el Sector Financiero*	1998	65,0
Panamá	1074/OC-PN	Sector Financiero*	1997	130,1
		Total		\$1.217,8

* Préstamo de Reforma de Políticas, de rápido desembolso.

CAPÍTULO 10: DESARROLLO DE LA MICROEMPRESA

Marguerite Berger y Glenn D. Westley

I. Introducción

La consolidación de la paz en Centroamérica en el período comprendido entre fines de la década de los ochenta y mediados del decenio siguiente, junto con la finalización de la crisis de la deuda y de la “década perdida” de los años ochenta, trajeron consigo nuevas posibilidades de crecimiento y desarrollo económico para los países del istmo. Un capítulo notable de la historia del desarrollo de Centroamérica a partir de 1990 es el relacionado con las más pequeñas empresas que brindan oportunidades económicas a los pobres: las microempresas¹. El colosal crecimiento del sector de las *microfinanzas* en Centroamérica, y su impacto sobre el crecimiento y el desarrollo de la región constituyen uno de los éxitos registrados a partir de 1990. También crecieron los mercados de servicios de desarrollo empresarial (o servicios no financieros), como los de capacitación, asistencia técnica, comercialización, información y tecnología, y aunque su desarrollo sigue siendo incipiente y su impacto es de menores proporciones, esos servicios tienen también su lugar en el historial de desarrollo de la microempresa.

El presente estudio va más allá de examinar esas tendencias de la región, al examinar el importante papel que cumple el Banco Interamericano de Desarrollo al respaldar y promover la reforma de la política económica y las inversiones en capacidad institucional, que fueron clave para el desarrollo de la microempresa y las economías en toda la región centroamericana.

El estudio se centra en las microempresas, pero éstas se examinan en el más amplio contexto de las economías en que operan. Las microempresas forman parte de una secuencia de actividades que pueden clasificarse por su escala. La definición estándar de microempresa se basa en el número de empleados que en ella trabajan, y aunque en Centroamérica hay una concentración estadística de empresas con cero a diez empleados, esa definición es, en cierta medida, arbitraria. No es fácil distinguir entre todas las empresas con diez empleados de las que tienen once o más empleados. En realidad no es más que una regla práctica utilizada para establecer un límite en torno al conjunto de empresas que se encuentran en el extremo más bajo de la gama. En el presente informe se examinan principalmente las tendencias existentes en la región que influyen especialmente sobre las empresas con cero a diez empleados, así como los programas del BID destinados a hacer frente a los problemas que se experimentan en ese segmento. No obstante, el estudio no reflejaría fielmente la realidad del desarrollo de las pequeñas empresas si en él no se consideraran, además, temas y programas relacionados con el

¹ El BID define las microempresas como establecimientos con menos de diez empleados. En la literatura especializada, esta definición, basada en el empleo, es la medida más comúnmente utilizada de microempresa, aunque el tope máximo puede ser de cinco o de diez empleados. En otras definiciones, menos utilizadas, se utiliza la escala de los activos (generalmente menos de US\$20.000) o los ingresos netos del propietario (por debajo de la línea de la pobreza). No todos los propietarios y operadores de microempresas son pobres, pero se da una concentración de la pobreza en este sector.

desarrollo de las pequeñas empresas que afectan en cierta medida a las microfinancieras o a subsegmentos de las mismas.

II. Importancia de la Microempresa y las Microfinanzas en Centroamérica

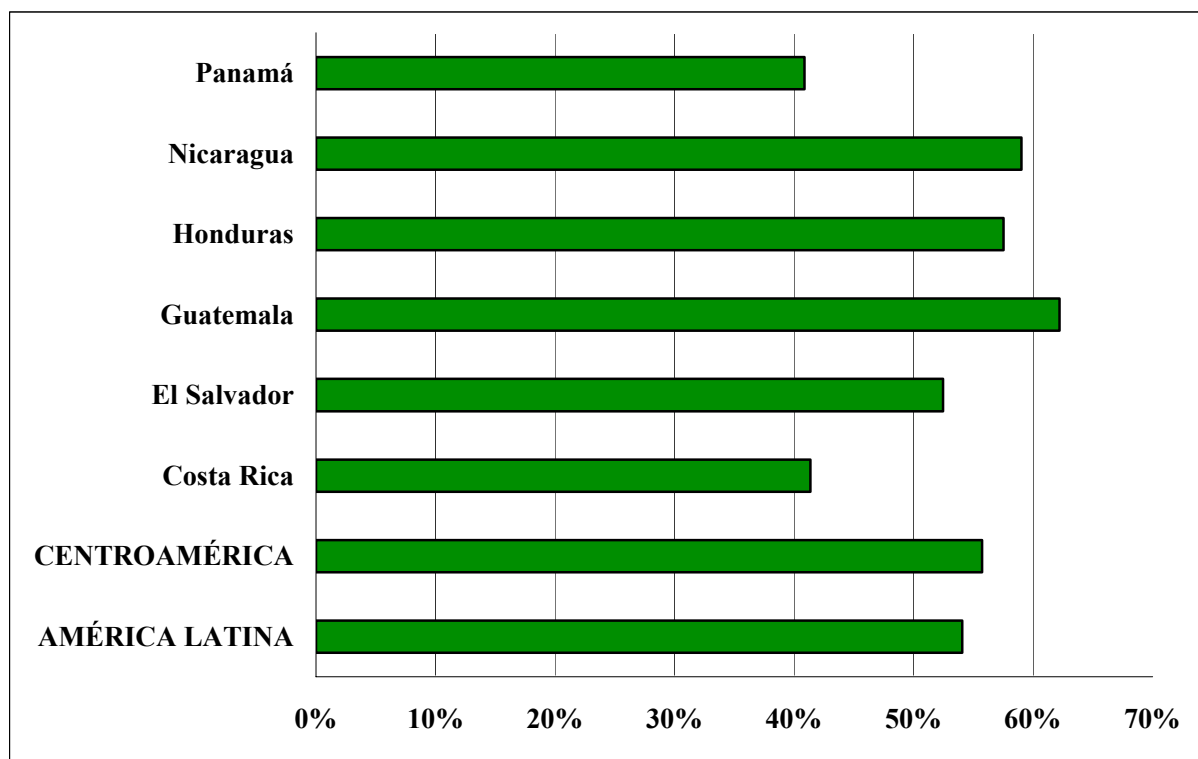
A. La Microempresa: Fuente Clave de Empleo e Ingresos para los Pobres

Pese a su nombre, las microempresas no tienen nada de pequeño desde el punto de vista del papel que cumplen en la economía de Centroamérica y, en verdad, en la de América Latina. La Figura 1 muestra que tanto en la región como, en forma más amplia, en América Latina, generan poco más de la mitad del empleo. En Centroamérica la proporción supera el 56% del empleo, correspondiendo el 26% a empleados y el 30% a propietarios de microempresas (principalmente propietarios de empresas sin empleados).

Aunque es mucho más difícil encontrar datos confiables sobre la proporción del PIB que producen las microempresas, según datos de cuatro países de América Latina (México, Brasil, República Dominicana y Belice) esa proporción es de alrededor del 20%.

Las microempresas no sólo revisten importancia en cuanto a la producción y al empleo globales, sino que además son clave para el alivio de la pobreza. El análisis de las encuestas de hogares realizadas en 1998-99 en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá muestra que el 71% de los pobres que obtienen ingresos están vinculados con microempresas en calidad de empleados o de propietarios. Las cifras desagregadas son las siguientes: en Centroamérica, el 35% de los pobres que obtienen ingresos son empleados de microempresas y el 36% son propietarios de entidades de ese tipo (en casi todos los casos, propietarios de empresas carentes de empleados). Como el 71% de los pobres que obtienen ingresos están vinculados con microempresas, los responsables de la política económica que procuran reducir la pobreza deben considerar la manera de estimular el empleo y promover el aumento de los ingresos en esas empresas. Un análisis más amplio de 15 países de América Latina corrobora esos datos y arroja un resultado prácticamente idéntico: el 72% de los pobres que obtienen ingresos están vinculados con microempresas, dividiéndose las cifras por partes iguales entre empleados y propietarios de las mismas.

Figura 1
Proporción del Empleo Correspondiente a Microempresas, 1998-99 (%)



No se dispone de datos sobre Belice.

Fuente: Encuestas de Hogares. Nótese que en ellas se define a las microempresas como empresas con no más de cinco empleados.

B. Importancia de los Servicios Financieros para la Microempresa

El importante papel que cumplen las microempresas en materia de producción y empleo, junto con un creciente acervo de pruebas sobre la vinculación existente entre utilización más intensa de servicios bancarios y aumento de la eficiencia y del crecimiento económico, implica que la prestación de mejores servicios a esas empresas podría suscitar una tasa de crecimiento macroeconómicamente significativa. King y Levine (1993), por ejemplo, concluyen que un aumento de 10 puntos porcentuales de la relación entre el crédito otorgado por el sistema bancario privado y el PIB está vinculado con un incremento de alrededor de un tercio de punto porcentual de la tasa anual de crecimiento del PIB. Ghani (1992) comprueba un efecto de crecimiento económico aún más pronunciado: aproximadamente medio punto porcentual. Como las microempresas producen aproximadamente el 20% del PIB, pero absorben menos del 2% del crédito otorgado por las cooperativas de crédito y el sistema bancario en Centroamérica, cuyo total es de US\$29 millones, siguen siendo más que insuficientes los servicios que reciben esas empresas, y éstas pueden aumentar en gran medida la productividad y la producción si disponen de un mayor volumen de crédito. Asimismo, el hecho de que las microempresas sean la fuente de más de la mitad del empleo lleva a pensar que

disminuyendo las restricciones al acceso de las mismas al crédito y a otros servicios financieros podría lograrse un aumento macroeconómicamente importante del empleo.

Complementando esta perspectiva de nivel macroeconómico, en numerosos estudios se miden, a nivel de empresas, individualmente consideradas, los aumentos del ingreso y del empleo provocados por el acceso al crédito. En ellos se realiza el seguimiento de un grupo de microempresas que han recibido crédito, considerándolas colectivamente como “el caso” estudiado, y de un grupo “de control”, formado por las microempresas que no recibieron crédito. Como surge claramente de muchos estudios de impacto examinados por Sebstad y Chen (1996), las microempresas, incluso las ubicadas por debajo de la línea de la pobreza, aumentan considerablemente sus ingresos cuando tienen acceso al crédito, incrementándose habitualmente los beneficios a lo largo del tiempo a medida que se les otorgan préstamos adicionales de mayor volumen². En esos estudios se concluye también que los programas de micropréstamos son una considerable fuente de empleo.

Otra prueba de que las microempresas están en condiciones de ejecutar muchos y muy rentables programas que quedan estancados, frustrándose por falta de financiamiento, son las muy altas tasas de interés que pagan habitualmente esas empresas por los préstamos que llegan a otorgárseles. Esas tasas suelen superar en 20 a 30 puntos porcentuales la tasa de inflación del país, excediendo así con creces las tasas bancarias comerciales. Además, los programas de microfinanciamiento adecuados que se inician, suelen atraer a un enorme número de interesados, pese a que se les aplican tasas de interés real tan altas. Esto significa que gran número de microempresarios pueden utilizar el crédito con fines productivos con tasas de retorno que superan en no menos de 20 a 30 puntos porcentuales la tasa de inflación, por lo que es indudable que sus actividades son sumamente lucrativas.

El crédito no es el único producto financiero que reviste importancia para los microempresarios, pero suele ser el que despierta más atención en gran parte de las reseñas orales o escritas sobre prestación de servicios financieros a microempresas. Ese desequilibrio es lamentable, ya que la prestación de servicios de ahorro también es muy importante y además en el sector de la microempresa existe una demanda latente de servicios de depósito adecuadamente adaptados a sus necesidades. En las cooperativas de crédito de Centroamérica lo habitual es que quienes tienen exclusivamente la calidad de ahorristas (los miembros que mantienen cuentas de ahorro, pero no toman préstamos) superen a los prestatarios, en algunos casos por márgenes de 2:1, o mayores.

Por lo tanto, en Centroamérica el desarrollo de las microfinanzas puede incrementar por muchas vías los ingresos y el empleo de las empresas que tienen acceso a esos servicios, y por lo tanto influir en forma medible sobre la tasa de crecimiento económico y en los

² Esto no significa que no haya fracasos entre las empresas prestatarias. Hulme y Mosley (1996), por ejemplo, concluyen que si bien la situación de algunos prestatarios *efectivamente* empeora después que han hecho uso de sus préstamos, la proporción es claramente minoritaria. En los 13 programas cuyas repercusiones evalúan esos autores se comprueba un aumento del promedio de los niveles de ingresos de los participantes. Otros estudios de impacto arrojan conclusiones similares en cuanto al logro de repercusiones globales positivas.

niveles de empleo globales de las economías de la región. No menos importantes para el desarrollo del sector de la microempresa, aunque distan mucho de suscitar las repercusiones que tuvo el financiamiento en el período iniciado en 1990, son las reformas de políticas y regulatorias tendientes a crear un entorno promisorio para las empresas de este sector, así como la prestación sostenible de servicios no financieros de desarrollo empresarial, como los de capacitación y comercialización.

III. En Centroamérica las Reformas Crean Oportunidades de Desarrollo para la Microempresa

En 1990, tres procesos de reforma comenzaron a propiciar el desarrollo de la microempresa en los países del istmo centroamericano: i) la modificación del entorno económico, logrado en gran medida a través del mejoramiento de la política macroeconómica y de reformas del sector financiero, ii) la modificación de los enfoques gubernamentales en materia de desarrollo de microempresas y pequeñas empresas, y iii) un cambiante entorno político y la correspondiente reforma de las entidades de la sociedad civil, especialmente las que se ocupan del desarrollo económico. El BID cumplió un papel importante respaldando esos cambios y favoreciendo iniciativas concretas tendientes a promover el desarrollo de microempresas en el entorno propicio recientemente logrado.

A. El Entorno Económico

Las principales modificaciones del entorno económico abrieron nuevas posibilidades de crecimiento para la microempresa, especialmente a través del desarrollo de los servicios de microfinanciamiento. Los siguientes son los más destacados de esos cambios: i) reformas de política macroeconómica que dieron lugar a una mayor estabilidad, ii) reformas del sector financiero, que dieron cabida al desarrollo de un sector de microfinanciamiento sostenible, y iii) reformas institucionales y microeconómicas de segunda generación, que permiten una mejor gestión de los riesgos en materia de microfinanciamiento y competencia, aspectos ambos que reducen el costo de obtención de financiamiento que recae sobre las microempresas.

Desde 1990, el respaldo que otorga el BID para el desarrollo de la microempresa se ha venido haciendo más variado y dotado de formas más avanzadas, en especial en lo que atañe al apoyo a la actividad microfinanciera. Una gama cada vez más amplia de instrumentos permitió al Banco cumplir un papel aún más importante en el desarrollo de servicios sostenibles de ese género en la región. El respaldo del BID evolucionó, y los préstamos para pequeños proyectos, por una sola vez, con tasas de interés negativas, dejaron paso a paquetes de pequeños proyectos en beneficio de grupos de instituciones microfinancieras (todavía ONG), que les permitían avanzar hacia modalidades de financiamiento a tasas de mercado, y luego a préstamos globales que respaldan a una amplia gama de instituciones a través de entidades financieras de segundo piso y del Programa de Empresariado Social (PES) que se basó en los pequeños proyectos anteriores y respaldó la prestación de servicios financieros y no financieros para entidades de microfinanciamiento. Con la creación, en 1993, del Fondo Multilateral de

Inversiones (FOMIN), que introdujo un nuevo enfoque en materia de respaldo para el sector privado, el Grupo del Banco adquirió un poderoso instrumento para el desarrollo de las microfinanzas. La disciplina de negociación y gestión de inversiones de capital con recursos del Banco amplió y perfeccionó la gama de instrumentos. El FOMIN realizó un considerable aporte en un punto de inflexión clave en el desarrollo del sector de las microfinanzas en Centroamérica, respaldando el proceso de “transformación” de las primeras instituciones microfinancieras en instituciones financieras reguladas.

B. Enfoques Gubernamentales en Materia de Desarrollo de Microempresas y Pequeñas Empresas

En menor medida, el período iniciado en 1990 trajo consigo cambios de políticas gubernamentales y enfoques programáticos en materia de desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas. El enfoque evolucionó desde las décadas de los setenta y los ochenta, en que se aplicaban políticas punitivas a la microempresa, cuyas actividades económicas se consideraban ilegales y de transición. A ello se agregaba la noción de que el Estado era el único agente en condiciones de brindar asistencia para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, y que en la medida en que sus recursos lo permitieran, debía asumir una posición de vanguardia en la prestación de servicios, especialmente crédito barato, asistencia y capacitación técnicas, a pequeñas y medianas empresas, para contrarrestar las desventajas que para ellas representaba su escala. El enfoque fue cambiando a lo largo del referido período, hasta llegarse al reconocimiento de la importancia de la microempresa y de las pequeñas y medianas empresas, pero las actividades y los recursos públicos se centraron en el cumplimiento de un papel asistencial, de creación del entorno adecuado para el desarrollo de esas entidades. Para facilitar esos procesos, algunos países, como Guatemala, crearon Viceministerios y otras oficinas de asuntos de las micro, pequeñas y medianas empresas.

En 1990 no se prestaban servicios financieros de desarrollo empresarial o los mismos estaban exclusivamente a cargo del Estado, lo que provocaba el continuo deterioro de los niveles de financiamiento y de calidad. Aunque la participación del BID no ha sido tan significativa como en materia de microfinanzas, la institución ha cumplido, en esa esfera, un papel importante, y en constante crecimiento.

El BID contribuyó a crear un nuevo enfoque: i) financiando programas piloto para la prestación, por el sector privado, de servicios de capacitación empresarial a través de bonos, ii) brindando apoyo para la comercialización de productos de microempresas por parte de compañías privadas y entidades sin fines de lucro (la producción seguida por venta dejó paso a un sistema de producción posterior a la venta), iii) propiciando la reestructuración de programas y funciones gubernamentales relacionadas con el desarrollo de las micro y pequeñas empresas, y iv) fomentando la competitividad a través del desarrollo de conjuntos de pequeñas empresas, especialmente en el sector industrial, llegando a la microempresa en el extremo superior y a las adjudicatarias de subcontratos de empresas mayores.

C. Cambios en las Organizaciones de la Sociedad Civil y las ONG

La participación de las ONG en esta esfera fue, en parte, un legado del período de luchas civiles, en que las organizaciones no gubernamentales adquirieron mayor escala e importancia, en muchos casos con el respaldo de donantes internacionales. A partir de la década de los setenta, algunos donantes de asistencia optaron por buscar la manera de trabajar con comunidades de bajos ingresos fuera de los canales tradicionales de asistencia oficial para el desarrollo, tratando directamente con organizaciones no gubernamentales con base de operaciones en esas comunidades. Esto coincidió con el nacimiento, en 1978, del Programa de Pequeños Proyectos (PPP) del BID. Con respaldo de donantes externos, el sector de las ONG creció extraordinariamente en la región centroamericana y a principios de los años noventa algunas de esas entidades habían adquirido una escala considerable.

En la región, las ONG operaron en todos los sectores de la actividad económica: desde salud y educación hasta los derechos humanos. Un subconjunto de ellas se ocupó especialmente del desarrollo económico, generalmente en actividades agrarias o de generación de ingresos en zonas rurales y urbanas. Fue dentro de este grupo de entidades que el BID operó a fines de la década de los setenta y en los años ochenta, contribuyendo a crear las instituciones más eficaces de la región.

Los cambios políticos ocurridos en Centroamérica a fines de la década de los ochenta y en los años noventa, alteraron extraordinariamente el papel de las organizaciones no gubernamentales, que comenzaron a trabajar más intensamente con los gobiernos de la región. Aunque, en conjunto, el sector de las ONG siguió cumpliendo funciones políticas y de asesoramiento, algunos de sus segmentos se convirtieron en dispensadores paralelos de servicios, especialmente servicios sociales, con financiamiento de entidades internacionales de desarrollo y gobiernos locales. Algunas de las ONG que habían centrado la atención en la obtención de oportunidades de desarrollo económico para los pobres comenzaron a especializarse en la prestación de servicios financieros y se convirtieron en una alternativa a programas gubernamentales de crédito ineficientes y a los servicios de prestamistas informales, a menudo los únicos a los que podían acudir los microempresarios.

Por diferentes razones, esas entidades comenzaron a tratar de independizarse de las fuentes de financiamiento oficiales: sus propios gobiernos o donantes internacionales. Entre otras estrategias, se valieron de aportes de sus miembros, contribuciones del sector privado, venta de servicios y, en el caso de las ONG más solventes, préstamos de bancos locales.

Algunas comenzaron a considerar como potencialmente sostenibles a sus pequeños proyectos de generación de ingresos que otorgaban préstamos a trabajadores independientes operadores de microempresas, y comenzaron a concebir sus programas de crédito como algo más que un fondo rotatorio dependiente de donaciones para su continuo funcionamiento.

Combinando la búsqueda de fuentes de financiamiento no provenientes de gobiernos y organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo, por una parte, y por otra, la realización de esfuerzos tendientes a prestar a sus clientes una gama más amplia de servicios, las ONG especializadas en microcrédito comenzaron a buscar posibilidades de crear instituciones financieras reguladas.

A mediados de la década de los noventa, en el marco de su nuevo programa para la sociedad civil, el BID respaldó el desarrollo del sector de las ONG mediante una serie de seminarios y un diálogo continuo con esas entidades, y entre ellas y los gobiernos. Esa labor se centró en la creación de marcos jurídicos, el mejoramiento de un entorno en que pudieran operar las organizaciones de la sociedad civil, la creación de redes y la capacitación. Además, el Banco siguió respaldando a título individual a las ONG con financiamiento del Programa de Pequeños Proyectos/Empresariado Social, en que se presta especial atención a las ONG especializadas en el desarrollo económico. Este programa fue y sigue siendo la principal fuente de respaldo con que cuenta el BID para promover el desarrollo de ONG y de sus actividades.

IV. Desarrollo del Sector de las Microfinanzas en Centroamérica

Las instituciones bancarias reguladas (tales como los bancos comerciales y las compañías financieras) y las ONG financieras no reguladas que prestan servicios al sector de las microempresas reciben, colectivamente, el nombre de instituciones microfinancieras. De las aproximadamente cuatro millones de microempresas existentes en Centroamérica, alrededor de 375.000, o sea el 9,4% del total, han obtenido crédito de una institución de ese género (Cuadro 1). El monto agregado del crédito pendiente de reembolso es de US\$175 millones. La tasa de penetración en la región (9,4%) supera con creces la registrada para América Latina en conjunto (2,6%) y representa uno de los importantes casos de desarrollo en Centroamérica. Prácticamente todo el sector de las microfinanzas y su actual nivel de extensión han sido el fruto de la labor reciente; la cobertura existente en 1990 representa una fracción insignificante de los niveles actuales.

Las claves de esta exitosa experiencia (aún en evolución) consisten en los cambios del entorno económico provocados en gran medida por las reformas macroeconómicas y del sector financiero, y los esfuerzos de creación y fortalecimiento de instituciones microfinancieras. En los años ochenta el BID comenzó a cumplir un papel importante en ambos esfuerzos, labor que se viene intensificando y enfocando con mayor precisión desde 1990.

Cuadro 1 Proporción de las Microempresas de Centroamérica y América Latina con Crédito de Instituciones Microfinancieras					
País	Número de empresas unipersonales	Número de empresas con uno a cinco empleados	Número total de microempresas	Número de microempresas con crédito de instituciones microfinancieras	Proporción de microempresas con crédito de instituciones de microfinanciamiento
Bolivia	1.300.313	62.008	1.362.321	379.117	27,83%
Nicaragua	377.148	40.422	417.570	84.285	20,18%
El Salvador	606.569	60.617	667.186	93.808	14,06%
Honduras	832.941	58.239	891.180	107.054	12,01%
Chile	1.069.139	138.045	1.207.184	82.825	6,86%
Guatemala	1.328.476	93.238	1.421.714	71.187	5,01%
Costa Rica	232.328	78.891	311.219	12.794	4,11%
Ecuador	1.396.139	298.524	1.694.663	65.719	3,88%
República Dominicana	1.315.016	77.172	1.392.188	49.437	3,55%
Colombia	5.726.653	775.152	6.501.805	219.240	3,37%
Paraguay	319.113	668.213	987.326	30.203	3,06%
Perú	4.102.561	2.763.632	6.866.193	185.431	2,70%
Panamá	267.854	21.150	289.004	6.390	2,21%
México	8.503.552	1.770.393	10.273.945	67.249	0,65%
Uruguay	314.891	27.018	341.909	1.600	0,47%
Brasil	16.567.943	2.421.810	18.989.753	62.485	0,33%
Argentina	1.807.615	103.555	1.911.170	4.940	0,26%
Venezuela	2.906.975	340.296	3.247.271	2.364	0,07%
América Latina	48.975.225	9.798.375	58.773.600	1.526.128	2,6%
Centroamérica	3.645.316	352.557	3.997.873	375.518	9,4%

No se dispone de datos sobre Belice.

Fuentes: BID, 1998. Encuestas de Hogares a partir de 1998-99 en cuanto al número de microempresas; Christen (2001) y archivos de préstamos del BID.

A. Reformas de Políticas que Afectan Directamente a la Microempresa

La consolidación de la paz en la mayor parte de Centroamérica en 1989-90 y en Guatemala en 1996, una economía mundial cuyo crecimiento fue mucho más acelerado en los años noventa que en el decenio anterior, y la amplia adopción de programas de estabilización y reforma económica por parte de los países centroamericanos, fueron algunos de los principales factores que determinaron el reingreso de la región en una senda de crecimiento económico más acelerado, y determinaron, a partir de 1990, niveles de inflación más bajos que los de la “década perdida” de los años ochenta (Cuadro 2). De hecho, todos los países han alcanzado niveles de inflación de un solo dígito. El proceso de estabilización alcanzó extraordinarias proporciones en Nicaragua, donde la inflación se redujo de niveles de más de 10.000% en 1988 a 20% en 1992, y disminuyó aún más a partir de ese año. Además, el crecimiento económico de los países centroamericanos se

aceleró notablemente en los períodos 1990-97 y 1998-2003, en comparación con el registrado en los años ochenta. A partir de 1997 la región se vio afectada por perturbaciones externas, entre las cuales se encuentran las siguientes: las crisis financieras asiática y rusa de 1997-98, que afectaron a la afluencia de capital y de tecnología a Centroamérica y a los países en desarrollo en general, desastres naturales tales como el huracán Mitch y el fenómeno de El Niño en 1998-99, la disminución del 70% de los precios del café al por mayor, en el período 1997-2001, y la recesión económica mundial a partir de 2001. El efecto de esos acontecimientos varió de un país a otro, pero en el 2002 resultaba evidente que el crecimiento del PIB real se había desacelerado en todos los países, en comparación con lo ocurrido en los períodos 1990-97 y 1998-2001.

Cuadro 2: Inflación (Variación Porcentual de los Precios al Consumidor)							
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1981-90	4,2	27,2	19,2	15,1	20,9	2.438,9	1,8
1990-97	2,7	18,3	12,9	17,0	21,5	1.288,6	1,1
1998-2002	0,3	10,7	2,3	6,5	10,7	9,1	1,1

Fuentes: BID (1998), CEPAL (2003), BID (2002) y *Estadísticas Financieras Internacionales* del FMI, julio del 2003.

Las condiciones económicas, generalmente más satisfactorias, y la mayor estabilidad de los precios del período 1990-2003, en comparación con la “década perdida” de los años ochenta, crearon un entorno macroeconómico mucho más favorable para el desarrollo del sector financiero en Centroamérica. Esto obedece a que las recesiones en general provocan problemas de reembolso a muchos clientes, y reducen las ganancias o provocan pérdidas a las instituciones financieras que les otorgan préstamos, en tanto que los períodos de mayor prosperidad en general están vinculados con mayor capacidad de reembolso de los clientes y mayores ganancias para los prestamistas. Las tasas de inflación más altas, en general tienden a ser más inestables, lo que a su vez dificulta el establecimiento de una tasa de interés activa que cubra la inflación y todos los costos operacionales, y deje un margen de ingresos. En consecuencia, la rentabilidad de las instituciones financieras suele verse afectada por el hecho de que las tasas de interés de los préstamos se fijan en un nivel demasiado bajo, lo que reduce en forma directa los márgenes de ganancias, o excesivamente alto, en cuyo caso se reduce la demanda y se deteriora la capacidad de reembolso de algunos clientes.

Con el trasfondo de esta situación macroeconómica más favorable, los países de Centroamérica introdujeron en sus sistemas financieros reformas de primera y segunda generación, que contribuyeron de manera importante a estimular el desarrollo económico del sector de las microfinanzas en la región.

B. Las Reformas de Primera Generación del Sector Financiero Dan Cabida a la Actividad Microfinanciera³

La reforma de los sistemas financieros internos ha sido uno de los mecanismos más eficaces utilizados por los países de Centroamérica para incrementar la productividad de

³ Véase el capítulo 9 sobre el desarrollo de los mercados financieros en Centroamérica.

sus economías y elevar sus tasas de crecimiento económico. Esas reformas despertaron firme adhesión en la región centroamericana y muchos, o la mayoría de los países han:

- desreglamentado las tasas de interés pasivas y activas
- liberalizado los requisitos de entrada de los bancos y otras instituciones financieras
- reducido el encaje legal, hasta llevarlo a niveles de prudencia o próximos a éstos
- desmantelado los programas de crédito focalizado
- reducido el papel de los bancos de propiedad pública
- mejorado el sistema de regulación y supervisión de prudencia

La mayor parte de las reformas se realizaron en el período 1988-96, pero en algunos países se llevaron a cabo reformas destacadas ulteriormente; son ejemplos notables el mejoramiento del régimen de regulación y supervisión de prudencia en Panamá a partir de 1997, y en Costa Rica a partir de 1998. Además, siguió reduciéndose el encaje legal, que pasó de un promedio regional del 26% en 1995 al 17% en el 2002.

Como consecuencia de las reformas “de primera generación” realizadas hasta mediados de la década de los noventa, los sistemas financieros experimentaron un fuerte crecimiento, recibiendo un mucho mayor volumen de depósitos y otorgando un mucho mayor volumen de préstamos. En los países centroamericanos aumentó considerablemente la relación entre el dinero en sentido amplio (depósitos de ahorro, depósitos a plazo fijo, cuentas corrientes y efectivo) y el PIB nominal. Los sistemas financieros centroamericanos se hicieron más eficientes, ya que se intensificó la competencia y los programas de crédito compensatorio, y los bancos estatales ineficientes fueron reducidos de escala o eliminados.

La eliminación de los topes máximos a las tasas de interés, en ese período, hizo posible el aumento de las tasas pasivas, lo que atrajo mayores volúmenes de depósitos. Otras reformas, como la reducción del encaje legal y la reducción de programas de crédito compensatorios preceptivos con topes máximos artificialmente bajos para las tasas de interés, han incrementado aún más esas tasas, acelerándose así la movilización de los depósitos. La liberalización de los requisitos de entrada permitió a nuevos bancos externos e internos iniciar sus operaciones, incrementándose la competencia, el establecimiento de sucursales y las tasas pasivas, y mejorándose los servicios. Una mejor regulación y supervisión de prudencia infundió en el público mayor confianza en el sistema bancario, que es una condición sine qua non para la toma de depósitos.

Las reformas del sector financiero contribuyeron a la prestación de servicios a microempresas y pequeñas empresas por dos vías principales. Primero, en virtud de la eliminación de los topes máximos a las tasas de interés, que permite a las instituciones financieras aplicar las altas tasas de interés que requieren los préstamos de ese género. Segundo, al promover una mayor competencia y eficiencia en la prestación de servicios a empresas-clientes tradicionales, de mayor escala, se favorece la búsqueda, por parte de los intermediarios, de segmentos nuevos y no aprovechados del mercado, como el de los servicios para empresas más pequeñas. Aunque los bancos de propiedad estatal y los programas de crédito compensatorio no llegaron con sus operaciones de concesión de

préstamos al sector de las microempresas, su intensa participación en operaciones de ese género para pequeñas empresas y entidades rurales constituyó un disuasivo a la entrada de prestamistas privados. La disminución de su actividad tras las reformas de primera generación indujo a las instituciones financieras a ocuparse, primero de las microempresas, y luego de las pequeñas empresas y de los pequeños productores rurales.

En dos países, sin embargo, Honduras y Nicaragua, se dio una lamentable tendencia negativa, consistente en el restablecimiento de topes máximos a las tasas de interés de los préstamos considerados usurarios, lo que puede reducir el acceso de las microempresas a los pequeños préstamos que necesitan, dados los altos costos administrativos que implica en promedio, el otorgamiento de préstamos de ese tipo, con la correspondiente necesidad de los prestamistas de aplicar tasas de interés activas relativamente altas para cubrir los costos. La experiencia de la región revela que la competencia es un método más eficaz y duradero para reducir las tasas de los micropréstamos. Por lo tanto es afortunado que si bien ambos países han limitado las tasas nominales activas, situándolas en un nivel relativamente bajo, ninguno de ellos haya limitado las comisiones aplicables, quedando así sin regular la tasa de interés efectiva (consistente en la tasa de interés nominal más el efecto de las comisiones). Esta experiencia demuestra la necesidad de que el BID respalde la continua revisión de los ámbitos de política financiera fundamentales para la existencia de servicios de microfinanciamiento sostenibles, de modo que éstos mantengan su condición de tales.

C. Fortalecimiento Institucional de las Instituciones Microfinancieras (IMF)

Aparte de dar cabida al desarrollo de la actividad microfinanciera a través de reformas de políticas y regulatorias, más puede hacerse para dispensar servicios financieros a la gran mayoría de las empresas que carecen de acceso a fuentes formales de crédito, fortaleciendo desde el punto de vista institucional y financiero a las entidades que prestan servicios a microempresas. El BID y otros organismos de desarrollo, así como los gobiernos de Centroamérica, tienen mucho interés en el fortalecimiento institucional y financiero de las llamadas instituciones microfinancieras (IMF)⁴.

La gran infusión de recursos gubernamentales y provenientes de donantes para el fortalecimiento institucional y para realizar inversiones de capital y otorgar subpréstamos, contribuyó a hacer posible el desarrollo y el crecimiento de las IMF en la región. Para alcanzar los niveles de extensión arriba citados fue preciso crear instituciones sólidas desde el punto de vista financiero. En un comienzo, el proceso de desarrollo institucional de la actividad microfinanciera se caracterizó por la presencia de ONG relativamente débiles que otorgaban micropréstamos, a las que se ayudó a dotarse de capacidad institucional y financiera. En general, esas entidades asumían la función

⁴ Aunque tradicionalmente se ha usado la expresión *institución microfinanciera (IMF)* para referirse a instituciones financieras que se especializan en el mercado de las microempresas y las pequeñas empresas o en transacciones muy pequeñas, la reciente y creciente entrada de compañías financieras en general, bancos y cooperativas de crédito en este nicho del mercado ha desdibujado los límites entre las IMF y otras instituciones financieras intermediarias (IFI). A los efectos del presente estudio, las de esta última categoría que no son especializadas y tienen una amplia cartera de créditos para microempresas y compiten activamente en ese nicho, reciben también el nombre de instituciones microfinancieras.

social de dispensar crédito a microempresarios de bajos ingresos, pero carecían de las aptitudes bancarias o, en muchos casos, de la mentalidad o el deseo de crear instituciones financieras sólidas. El primero y principal de los desafíos que enfrentaban esas ONG que efectivamente procuraron convertirse en instituciones bancarias sostenibles fue mantener muy bajos niveles de atrasos (inferiores al 10% y en la mayoría de los casos inferiores al 5%), y al mismo tiempo otorgar préstamos a una clientela pobre, con escasas garantías. Además, las IMF centroamericanas enfrentaron a partir de 1990 muchos otros obstáculos que afectaban a su crecimiento y desarrollo, como la necesidad de mantener altas tasas de interés activas para cubrir los costos (y hacerse sostenibles), obtener utilidades para capitalizarse (y sentar las bases de un futuro crecimiento), acumular adecuadas reservas para préstamos de dudosa recuperación, y ampliar rápidamente su capacidad de extensión, sin detrimento de la calidad y rentabilidad de la cartera. Muchas instituciones no superaron esos desafíos, pero las que lo lograron crecieron rápidamente y ahora sirven a gran parte del mercado atendido por las instituciones microfinancieras centroamericanas.

Las IMF que dieron el paso adicional de convertirse en entidades reguladas y proceder a tomar depósitos, tuvieron que superar dificultades adicionales, lo que también lograron con considerable asistencia de donantes, incluido el BID. Debieron profesionalizarse en la atención del ámbito de sus operaciones referente a sus pasivos, ámbito que es ahora mucho más complejo. Tuvieron que capacitarse en gestión de la liquidez (en prevención de contracciones de liquidez y el pánico y las corridas consiguientes), concordancia de activos y pasivos (para que los depósitos a corto plazo no se utilicen en forma excesiva para financiar préstamos a más largo plazo o para que los empréstitos en moneda extranjera no se utilicen en demasía para financiar préstamos en moneda nacional, haciendo vulnerables a las instituciones microfinancieras a un repentino aumento de las tasas de interés o a una devaluación de la moneda), y selección y fijación del precio de apropiados instrumentos de depósito. En el lado positivo, el apalancamiento determinado por la toma de depósitos permitió a las instituciones microfinancieras ampliar en gran medida su base de financiamiento (y por lo tanto el alcance del crédito que otorgan) y dispensar valiosos servicios de ahorro a su población-objetivo. En el Recuadro 1 aparece una reseña esquemática de Financiera Calpiá, una de las principales IMF de Centroamérica y del mundo. El BID participó en forma considerable en su desarrollo y en el de muchas otras instituciones de ese tipo que han tenido éxito en la región.

Recuadro 1

Financiera Calpiá de El Salvador: Empresa de Vanguardia en Microfinanciamiento en Centroamérica y en el Mundo

El caso de Financiera Calpiá demuestra cómo el respaldo otorgado por el Banco a las instituciones microfinancieras acompañó la evolución de las necesidades y capacidades de las instituciones de ese género.

El éxito de Financiera Calpiá es uno de los más notorios de América Latina. La entidad goza de reputación mundial por la excelencia de los servicios de microfinanciamiento que presta. En 1991, la entidad, entonces llamada AMPES/Servicio Crediticio, recibió del BID un préstamo para Pequeño Proyecto por un monto de US\$456.865, más US\$135.000 en asistencia técnica (SP/SD-9136-ES, ATN/SD-3848-ES). El proyecto permitió la expansión de servicios crediticios y otros servicios financieros otorgados a microempresas en El Salvador. Junto con una subsiguiente inversión de capital de US\$800.000 otorgada por el FOMIN en 1994 (EQU/MS-001-ES), ese pequeño proyecto reforzó la capacidad institucional de Financiera Calpiá y respaldó la transformación de esa ONG en una entidad de intermediación financiera regulada, perteneciente al sector formal. En los años noventa Financiera Calpiá participó también en el Programa de Préstamo Global a la Microempresa del BID y fue el mayor usuario de los fondos del mismo.

Los resultados han sido notables. Financiera Calpiá es actualmente una de las principales instituciones microfinancieras de toda América Latina, con una cartera de préstamos de más de US\$31 millones, otorgados a 36.000 clientes, en comparación con US\$10 millones en préstamos y 13.000 clientes en 1995, antes de que la ONG se convirtiera en una financiera. Calpiá mantiene constantemente una cartera de préstamos de alta calidad. Su cartera en mora (con atrasos no menores de 30 días), actualmente es del 4,7%, más favorable que la de la mayoría de los bancos comerciales de América Latina, pese a que la entidad otorga préstamos a un grupo-objetivo poseedor de escasas garantías e ingresos. Calpiá es rentable y eficiente y está ampliando el espectro de sus servicios financieros de modo de servir a microempresarios mediante el ofrecimiento de productos de alta demanda, tales como depósitos de ahorro y tarjetas de crédito.

Actualmente Financiera Calpiá se apresta a transformarse una vez más; esta vez en un banco comercial en toda la línea.

En Centroamérica se encuentran también algunos de los bancos comerciales más exitosos que pueden clasificarse como instituciones microfinancieras. El desarrollo de esas instituciones fue "pisando los talones" a la creación de las primeras instituciones financieras especializadas por parte de ONG. Los siguientes son algunos de los más conocidos de esos bancos: Multicredit Bank en Panamá, Banco Agrícola en El Salvador, Banco Hondureño del Café, y Bancafé y BanRural en Guatemala. El BID, junto con otros organismos internacionales de desarrollo, ha ayudado a esas instituciones a crear nuevos productos de préstamo y depósito para atraer a clientes microempresariales.

Además de las instituciones microfinancieras especializadas y de los bancos comerciales, otra importante categoría de instituciones financieras otorga crédito a microempresas en Centroamérica: las cooperativas de crédito. Se trata de instituciones financieras cooperativas de propiedad de sus miembros. En el 2001 el número de miembros en los países de que se trata era de 1,3 millones; el monto agregado de sus carteras de préstamos ascendía a US\$1,2 mil millones, y el total de sus ahorros pendientes era de US\$1,2 mil millones. Aunque no todos los miembros de las cooperativas de crédito son microempresarios ni otorgan todos sus préstamos a empresas, no cabe duda que una proporción considerable de cada total guarda relación con las microempresas,

aproximadamente el 30% en el caso del total de los préstamos pendientes de reembolso. En parte como consecuencia de los importantes programas de fortalecimiento a largo plazo a cargo de donantes, realizados a fines de la década de los ochenta y en el decenio siguiente —especialmente en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua— las cooperativas de crédito de la región se expandieron rápidamente. En 1991 las instituciones de ese tipo en los mencionados países contaban con apenas 511.000 miembros, el monto agregado de sus carteras de préstamo era de US\$263 millones, y el total de los ahorros era de US\$257 millones. Por lo tanto, en los últimos diez años el número de miembros de esas entidades aumentó más de un 100%, y los volúmenes de ahorro y de crédito más que se cuadruplicaron. No se trata sólo de que indicadores de extensión como los referidos registraran pronunciados incrementos, sino que también aumentó, en forma pronunciada, la solidez financiera de las cooperativas de crédito, pues se logró controlar las tasas de incumplimiento de los préstamos, comenzaron a obtenerse utilidades que se agregaron a las reservas, y se superaron muchos otros problemas de larga data. En el Recuadro 2 se esbozan algunos de los aspectos sobresalientes del programa de fortalecimiento de las cooperativas de crédito de Guatemala, que enfrentó problemas típicos de los experimentados por otros programas. Según opiniones generalizadas, el programa de Guatemala es uno de los más exitosos del mundo.

Recuadro 2

Fortalecimiento de las Cooperativas de Crédito en Guatemala

En 1987, las cooperativas de crédito de Guatemala experimentaban numerosos problemas: tasas pasivas no competitivas, tasas activas tan bajas que ofrecían escasa o ninguna rentabilidad, bajos niveles de capital institucional (reservas e ingresos retenidos), errática formación de reservas para préstamos de dudosa recuperación, baja calidad de la información financiera, inadecuadas prácticas de gestión de riesgos, y niveles salariales no competitivos. Trabajando con un grupo de 20 de las mayores y más promisorias cooperativas de crédito, el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU) las ayudó a mejorar precios, políticas y prácticas clave y a establecer mejores sistemas de auditoría y control, planificación estratégica, comercialización, información, etc. Casi todos los indicadores reflejan el gran éxito logrado por ese programa.

A partir de la iniciación del programa, en 1987, y hasta su finalización, en 1993, la tasa de incumplimiento de la cartera consolidada de 20 cooperativas de crédito bajó de más del 30% al 8,1%. El coeficiente de formación de reservas para préstamos con atrasos de más de un año aumentó del 36% al 100%. El capital institucional subió del 4,5% al 10,7% del activo, y el total del activo, expresado en cifras reales, aumentó a una tasa anual media compuesta del 17%. El número total de miembros de las cooperativas de crédito casi se duplicó. Como el programa de fortalecimiento creó una base de cooperativas de crédito financieramente sólidas y bien administradas, el crecimiento se aceleró aún más.

En los seis años siguientes (1994-99), el número de miembros se triplicó y el monto de los activos reales casi se cuadruplicó. Al mismo tiempo, se mantuvo la solidez financiera, la tasa de incumplimiento de la cartera consolidada se redujo levemente, hasta llegar al 7,4%, y se incrementó hasta llegar al 12,6% el coeficiente consolidado de relación entre el capital y el activo.

El BID estudió y difundió esta exitosa experiencia en un seminario internacional patrocinado por el Banco y en el libro *Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America*, preparado bajo la dirección de Glenn Westley y Brian Branch y publicado en el 2000.

El suministro de crédito por parte de instituciones microfinancieras (entidades especializadas, así como bancos, compañías financieras y cooperativas de crédito) se complementa con fuentes informales de crédito destinado a capital de trabajo y a la atención de necesidades de inversión: familiares y amigos, prestamistas, clubes informales de ahorro, prestamistas pignoraticios, créditos para proveedores, etc. No obstante, las sumas disponibles y los plazos de los préstamos provenientes de esas fuentes pueden ser muy reducidos, y lo mismo puede suceder con el producto y el empleo que pueden crear las microempresas a través de su utilización. Así lo prueba el enorme atractivo que suscitaron, al iniciarse, los programas de microfinanciamiento adecuados, pese a haber aplicado muy elevadas tasas activas reales (deducida la inflación). El crecimiento del sector de las microfinanzas en la región ofrece pruebas que un gran número de microempresarios tienen escaso acceso a esas fuentes informales de crédito o muestran una muy pronunciada preferencia por los productos crediticios proporcionados por las instituciones microfinancieras y las cooperativas de crédito. Indudablemente, el acelerado crecimiento que registra, desde 1990, el sector del microfinanciamiento en Centroamérica ha cumplido un papel importante en el desarrollo de la región.

D. Respaldo del BID para las Instituciones Microfinancieras (IMF)

El Grupo BID fue la más importante fuente internacional de financiamiento para el desarrollo de las microfinanzas en Centroamérica en los años noventa y a principios de la presente década, en cuanto a volumen de inversiones, innovación y orientaciones estratégicas. El Banco y el FOMIN han financiado una amplia gama de operaciones de respaldo del microfinanciamiento, trabajando para ello con el sector público y con el sector privado. Los siguientes son los principales ámbitos de intervención, utilizando la amplia gama de instrumentos financieros a disposición del Banco y del FOMIN:

- i) "Transformación" de las ONG microfinancieras en instituciones financieras reguladas, para crear una red de instituciones eficientes y autosostenibles en condiciones de otorgar a las microempresas un acceso más expedito a servicios de crédito y otros servicios financieros.
- ii) Fortalecimiento de instituciones microfinancieras recientemente formalizadas y reguladas, con el objetivo de ampliar la cartera global de microfinanciamiento de la región y la eficiencia de sus operaciones, y proporcionar nuevos productos financieros adaptados a las necesidades y a la demanda de las microempresas.
- iii) "Profundización" de las actividades de los bancos y compañías financieras reguladas que deseen prestar servicios a nuevos clientes, de menor escala, ayudándolos a crear tecnologías de microfinanciamiento.
- iv) Creación de un marco regulatorio y de prácticas de supervisión financiera que permitirán el crecimiento de la actividad microfinanciera y controlar los riesgos inherentes a la misma.
- v) Otorgamiento de crédito de emergencia, para ayudar a las instituciones microfinancieras a administrar carteras en proceso de deterioro a la vez que se

prosigue con la prestación de servicios a prestatarios afectados por desastres naturales.

- vi) Fortalecimiento del sector de las cooperativas de crédito, de modo que puedan incluir a las microempresas en su esfera de acción.

Recuadro 3

Proyecto Innovador Ayuda las Cooperativas de Ahorro y Crédito a Extender sus Servicios a la Población Pobre de Áreas Rurales

FOMIN: Profundización de los servicios financieros rurales del sistema cooperativo de ahorro y crédito de Guatemala, del “Programa la Iniciativa de Innovaciones” ATN/ME-7624-RG US\$554.500 (2001)

El BID ha apoyado a las cooperativas de ahorro y crédito de la región a través de la “Iniciativa de Innovaciones” del FOMIN. Uno de los proyectos apoyados por la Iniciativa tiene como objetivo contribuir a que las familias rurales de escasos recursos de Guatemala y Latinoamérica tengan acceso permanente a servicios financieros de calidad, a través del sistema cooperativo de ahorro y crédito. Bajo este proyecto, la FENACOAC (Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito) ha introducido la metodología de “Bancos Comunales Rurales” en tres de sus cooperativas afiliadas (San Jerónimo, Movimiento Campesino y Santiago de Coatepeque) en colaboración con Catholic Relief Services (CRS)/Guatemala. Esta metodología, agrupará a los miembros de cada comunidad participante para la formación de un centro financiero con bastante independencia pero con el respaldo de la cooperativa asociada.

Las poblaciones indígenas de Guatemala y otros grupos que viven fuera de los cascos urbanos, tienen su acceso a crédito básicamente limitado a fuentes informales de financiamiento como familiares, prestamistas y comerciantes. Mediante este proyecto se permitirá a la población pobre de la zona rural, que normalmente no tiene acceso al servicio de la banca comercial y ni siquiera al sistema cooperativo, acceder por primera vez a los servicios financieros formales.

El respaldo del BID para las instituciones microfinancieras cambió considerablemente a lo largo de la década de los noventa y principios del decenio siguiente, y se valió de instrumentos cada vez más avanzados a medida que el sector microfinanciero crecía y evolucionaba en el mismo período. A través del Programa para Pequeños Proyectos/Empresariado Social, el Banco pudo otorgar préstamos concesionales y cooperación técnica a instituciones microfinancieras individuales en las primeras etapas de su desarrollo, financiamiento y asistencia técnica a nivel nacional a varias instituciones a través de los mecanismos de financiamiento de segundo plano creados por los Créditos Globales para Microempresas, e inversiones estratégicas y asistencia técnica a instituciones microfinancieras más avanzadas a través del Fondo Multilateral de Inversiones. Otros programas de cooperación técnica y préstamos del BID y del FOMIN contribuyeron a crear las condiciones legales, reglamentarias y de supervisión necesarias para un crecimiento sólido de la actividad microfinanciera y para llegar a más clientes. Finalmente, el BID ha concedido un importante apoyo a través de productos no financieros, siendo el más notable el representado por sus publicaciones y el Foro Interamericano de la Microempresa.

1. El Programa de Empresariado Social (PES) y el Anterior Programa de Pequeños Proyectos (PPP)

El Programa de Empresariado Social (PES) sustituyó al Programa de Pequeños Proyectos (PPP) en 1998. Las dos iniciativas fueron creadas para promover el capital social y el desarrollo económico de los grupos de población que viven en la pobreza y la marginalización. A lo largo de sus 25 años de existencia, el programa se ha convertido en un instrumento clave para que el BID impulse el desarrollo económico comunitario. El PES financia operaciones empresariales con beneficios sociales, y ayuda a las organizaciones comunitarias a promover el desarrollo de la microempresa en áreas tradicionales como los servicios financieros y producción agrícola y en áreas innovadoras como el manejo ambiental y la vivienda popular. Entre 1990 y el 2003 el BID financió en Centroamérica 88 PES/PPP por un valor de US\$45,7 millones, con beneficios directos para más de 56.000 microempresarios, y beneficios indirectos para unas 167.000 personas adicionales.

En Centroamérica, el PES, en ese entonces llamado Programa de Pequeños Proyectos, fue el primer programa que prestaba recursos directamente a las ONG especializadas en microfinanzas, junto con programas de cooperación técnica de fortalecimiento institucional. Como resultado del Programa, emergieron los líderes de las microfinanzas en Centroamérica, entidades como Financiera Calpiá en El Salvador, Credifundes en Panamá, Financiera Confía en Nicaragua, y FINSOL en Honduras. Todas estas instituciones, hoy entidades financieras reguladas, comenzaron como ONG crediticias y recibieron su principal apoyo de arranque del BID a través del PPP/PES. Otras ONG de la región que siguen siendo importantes en el sector de las microfinanzas, a pesar de todavía no haber tomado la decisión de formalizarse, también recibieron el apoyo del programa. Estas incluyen a Fama Nicaragua, Génesis Empresarial en Guatemala, y Finca en Costa Rica.

Recuadro 4 **Programa de Empresariado Social Apoya a Pequeños Agricultores en Costa Rica**

Diversificación agrícola de los micro productores del Cantón León Cortés” SP/SF-00-11-CR (US\$300.000); ATN-SF-7295-CR (US\$160.000) - 2000

Aparte de ser elemento fundamental en el arranque de muchos programas e instituciones de microfinanzas, el PES también fue un instrumento clave de financiamiento de producción rural. De hecho, un tercio de los proyectos PES se concentra en esta área.

El objetivo de este proyecto es ayudar a pequeños productores a aumentar sus ingresos mediante la diversificación de su producción agrícola, el acceso a créditos y mejores servicios de comercialización. El proyecto trabaja con dos tipos de productores: los pequeños productores de café para incorporar la producción de aguacate como cultivo complementario, y los productores de mora silvestre para la sistematización y profesionalización de sus técnicas de cultivo y procesamiento. Aproximadamente 300 familias se beneficiarán del crédito y los servicios de asistencia técnica.

Continúa →

A los dos años de ejecución del proyecto se observan los siguientes resultados: una cartera activa (US\$175.000) de 71 agricultores que reciben crédito del programa, lo cual arroja un crédito promedio de US\$2.465. El número de hectáreas nuevas sembradas con cultivos diversificados ha superado en un 22% la meta establecida de 90 ha. Adicionalmente, el número de agricultores que han recibido capacitación y asistencia técnica asciende a 450. Es decir, en términos absolutos la meta fue superada en 330 agricultores, lo que implica un logro del 275%.

Además se han logrado avances significativos en la utilización de tecnologías orgánicas en la producción ya que se estima que el 75% de los agricultores beneficiados utilizan algún tipo de fertilizante orgánico.

Conforme fueron creciendo estas entidades, sus necesidades de capital para expandirse y de cooperación técnica para mejorar su gestión fueron diversificándose e incrementándose y haciéndose más sofisticadas. El BID acompañó este proceso con diversos instrumentos de financiamiento y cooperación técnica, y con el apoyo del Banco se pudo llegar al día de hoy con una industria de microfinanzas viable, sostenible, creciente, y que está llegando a través del tiempo a cada vez más microempresarios, integrándolos así a la economía formal y sus beneficios.

Recuadro 5

Proyecto Innovador del PES Apoya la Vivienda Popular en Nicaragua

Nicaragua: Proyecto Piloto de Microfinanciamiento de Vivienda Popular SP/SF-0106-NI
US\$500.000 y ATN/SF-7554-NI US\$35.000 (2001)

Con la evolución del PES a través del tiempo, el programa priorizó el financiamiento de proyectos innovadores. En Nicaragua, se entró por primera vez en el sector vivienda, elemento clave del bienestar de las poblaciones marginadas e importante base de trabajo para muchos microempresarios.

En Nicaragua, el 58% de la población vive en condiciones de hacinamiento, el 47% de las familias habitan casas sin títulos legales de propiedad, el 39% de las viviendas están construidas con materiales no permanentes, y un 83% de las casas no están conectadas a un sistema de alcantarillado. Las familias de bajos ingresos carecen de financiamiento de largo plazo en las condiciones necesarias para que puedan pagar el costo de una vivienda de condiciones adecuadas de habitabilidad. A través de este proyecto, el Banco está apoyando a la Corporación Nicaragüense Financiera, S.A. (CONFIA, S.A.), y la Fundación de Apoyo a la Vivienda Popular “Colmena” está desarrollando una tecnología crediticia adecuada al financiamiento de la vivienda popular. El programa proyecta beneficiar a más de 3.000 personas que conforman familias con ingresos mensuales menores de US\$250.

2. Programa de Préstamos Globales a la Microempresa (PGM)

En los primeros años de la década de los noventa el Banco tomó como objetivo promover la sostenibilidad del sector de las microfinanzas y su integración en el sistema financiero. Ese proceso comenzó con la creación del Programa de Préstamo Global a la Microempresa (PGM), e incluyó el uso estratégico del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y del Programa de Empresariado Social (PES).

El PGM que aplica el BID representa un importante capítulo en la historia de las microfinanzas en América Latina, y en especial en Centroamérica. Ofrece financiamiento a bancos comerciales y otros intermediarios financieros formales a fin de facilitar su ingreso en el mercado de las microempresas, y es el más amplio programa de microfinanciamiento mayorista en América Latina. A diferencia de las instituciones microfinancieras especializadas que recibieron financiamiento específicamente destinado a ellas a través de otras fuentes de financiamiento del BID, las financieras intermediarias que participan en el Programa Global de Microcrédito no son elegidas por anticipado, sino que “se eligen a sí mismas” —a condición de que su desempeño financiero global sea sólido—optando por acudir a los fondos del PGM, a través de una institución mayorista local, una institución apex, o una entidad de segundo piso (un banco o un fondo nacional de desarrollo).

Los programas PGM utilizan una estructura de dos pisos para acelerar la expansión de los servicios de microfinanzas hacia el sector de las microempresas. Una institución de segundo piso canaliza recursos financieros a través de prestamistas minoristas, financieras intermediarias de primer piso, que a su vez otorgan préstamos en forma directa a microempresas. En teoría, ese mecanismo mayorista puede canalizar hacia el sector de las microempresas un mayor volumen de recursos en forma más eficiente que las operaciones individuales más pequeñas, por lo cual representa un modelo sumamente atractivo para las entidades de desarrollo interesadas en lograr profundas repercusiones y a la vez perfeccionar sus propias operaciones. El otorgamiento de recursos financieros puede ser acompañado, además, por asistencia técnica para dar respaldo a los esfuerzos realizados por las instituciones de primer piso para mejorar sus servicios y su desempeño financiero.

Cuadro 3: Reseña de los Resultados del Programa de Préstamos Globales a la Microempresa en Centroamérica

País	Total del financiamiento (Miles de US\$)*	Financiamiento del BID (Miles de US\$)	Total de cooperación técnica (Miles de US\$)*	Número de IFI participantes	Número de créditos *	Monto medio del préstamo US\$ *
Guatemala	\$12.500	\$10.000	\$3.300	4	11.389	\$1.200
Costa Rica	17.600	13.000	3.300	5	6.531	1.114
Nicaragua	29.500	23.600	4.500	7	10.716	766
El Salvador	30.000	24.000	--	15	45.503	660
TOTAL	89.600	70.600	11.100	31	74.139	--
PROMEDIO**	\$22.400	\$17.650	\$2.775	8	18.535	\$861 **

Fuente: Berger, Marguerite, Alison Beck y María Lucía Lloreda. 2003, *The Second Story: Wholesale Microfinance in Latin America*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo

Notas: * Incluidos el financiamiento del BID y de contrapartida

** Promedio ponderado

Cuatro países de la región recibieron respaldo en el marco del programa global para microempresas del BID: Costa Rica (1992, Préstamo 701/OC-CR), El Salvador (1993, Préstamos 780/OC-ES y 915/SF-ES), Guatemala (1992, 886/SF-GU y ATN/SF-3965-GU

y ATN/SD-3965/GU) y Nicaragua (1993, 789/OC-NI). Hasta la fecha el Banco ha prestado más de US\$70 millones para esos programas, y el monto de la inversión, incluido el financiamiento de contrapartida, asciende a casi US\$90 millones. Aunque esos programas operan con el sector bancario formal y con compañías financieras, el monto de los préstamos de los programas para Centroamérica es, en promedio, de apenas US\$861, lo que pone claramente de manifiesto que los préstamos están llegando a las microempresas. En dos de los países centroamericanos participantes, El Salvador y Nicaragua, los proyectos provocaron considerables repercusiones inmediatas y a más largo plazo en cuanto al acceso de las microempresas al crédito, y a reforzar el desarrollo de un sector microfinanciero sostenible. En Guatemala y Costa Rica el entorno de política económica redujo las repercusiones de los programas sobre el desarrollo a largo plazo del sector microfinanciero, aunque —especialmente en Guatemala— se logró llegar a un gran número de microempresas.

Recuadro 6 **El BID Amplía su Respaldo a las Microfinanzas con** **Préstamos Globales para la Microempresa en Centroamérica**

En los años noventa, el BID desarrolla un nuevo instrumento de apoyo a las microfinanzas que permite extender el alcance de servicios financieros en forma masiva a microempresas previamente desatendidas por el sector financiero. Los dos casos abajo mencionados reflejan la diversidad de experiencias con este instrumento en Centroamérica.

El Salvador: Programa Global de Crédito para la Microempresa 780/OC-ES US\$16 millones y 915/SF-ES US\$8 millones (1993)

El Programa consiste en brindar apoyo crediticio y en aspectos de gestión administrativa y gerencial al sector microempresarial de El Salvador. Asimismo, contribuye a fortalecer institucionalmente a organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones financieras intermediarias (IFIs) que trabajan con micro y pequeños empresarios de áreas urbanas y rurales del país. El Programa comprende: i) una línea global de crédito, ii) capacitación y asistencia técnica a microempresarios, y iii) fortalecimiento institucional de ONG e IFI.

Participaron un total de 15 instituciones financieras en este programa, pero la mayoría de los recursos desembolsados fueron absorbidos por una de ellas, la Financiera Calpiá. El préstamo sirvió para consolidar la posición de Calpiá en un momento crítico para su desarrollo, y le dio la base para poder entrar a prestar servicios, no sólo en áreas urbano-marginales, sino también en áreas rurales. El impacto del préstamo fue mas allá de su inmediato apoyo a Calpiá y unos pasos preliminares de los bancos comerciales. Tuvo un efecto de demostración que llevó a un creciente interés por parte de la banca en el sector.

Guatemala: Programa Nacional para la Microempresa 886/SF-GU US\$10 millones y Cooperaciones Técnicas ATN/SF-3965-GU US\$2,4 millones y ATN/SD-3965-GU US\$900.000 (1992)

Este programa global de crédito para micro y pequeños empresarios de áreas tanto urbanas como rurales del país, amplió el alcance de las microfinanzas a través de IFI, las que han sido fortalecidas en los aspectos principales de crédito a microempresarios. Entre los resultados del programa alcanzados se encuentran los siguientes: se ha logrado abrir el mercado privado al tema del financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa y se colocaron créditos a mas de 8.000 beneficiarios en tres años. La morosidad de la cartera es del orden de 3%. El 80% de los créditos otorgados han sido para clientes del área rural y el 20% para la capital, lo que muestra un importante proceso de descentralización. Desde el punto de vista de sectores, el comercio ha recibido el 61% de los créditos, seguido por la manufactura con el 23% y los servicios con el 16%.

Sólo unos pocos bancos comerciales otorgaban préstamos al sector de las microempresas cuando se diseñó el primer Programa Global para la Microempresa. La expectativa era que disponiendo de los incentivos apropiados, más bancos concebirían al sector como un mercado valioso y comenzarían a invertir sus propios recursos. Se creía que los bancos se mostraban reacios a otorgar crédito a clientes empresariales de menor escala debido al costo de arranque relativamente alto de la tecnología del microfinanciamiento, que exigía capacitar personal y aplicar sistemas de manejo de un gran volumen de pequeños préstamos con mínimas garantías y con el riesgo de otorgarlos sin la apropiada tecnología de microfinanciamiento. Para procurar que las IFI participantes invirtieran en microfinanzas, algunos de los referidos programas globales incluían un componente de cooperación técnica que cubría en parte el costo que representa para los bancos poner en marcha o desarrollar sus operaciones de microfinanciamiento.

Los resultados de esos programas fueron alentadores. Los préstamos efectivamente promovieron el desarrollo de las microfinanzas en Centroamérica. Llegaron a empresas más pequeñas y a un mayor número de mujeres que otras operaciones de crédito realizadas en sus países. Introdujeron a nuevos clientes en el sistema financiero formal, y a nuevos prestamistas en la esfera de las microfinanzas. Además ayudaron a promover los objetivos de reforma de las normas regulatorias y de supervisión de modo de crear un entorno habilitante para las microfinanzas.

3. El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)

El FOMIN financia proyectos innovadores de desarrollo de la microempresa, la mayoría de los cuales tiene como objetivo desarrollar un mejor entorno para la microempresa con el fin de aprovechar el potencial de su capacidad operativa. Buscan además incrementar el acceso de las instituciones a fuentes de financiamiento con el fin de satisfacer la gran demanda de servicios por parte de las microempresas en la región.

Con su gran flexibilidad y capacidad de innovación, FOMIN ha sido un instrumento fundamental para el desarrollo de las IMF en Centroamérica. Entre 1994 y el 2003, FOMIN ha contribuido un total de US\$17,1 millones a través de 25 proyectos al fortalecimiento de las instituciones de microfinanzas por medio de cuatro tipos de proyectos: inversiones en capital, una “línea de actividad” para el fortalecimiento institucional de IMFs, operaciones de apoyo al desarrollo de mejores servicios de remesas, y otros tipos de apoyo. El cuadro a continuación muestra la distribución de estas operaciones:

Cuadro 4: Operaciones del FOMIN de Apoyo a las Instituciones de Microfinanzas (IMF) en Centroamérica (en US\$1.000, con el número de proyectos)					
País	Inversiones de IMF	“Línea de actividad” (CT para IMF)	Remesas de IMF	Otros respaldos para IMF	Total
Costa Rica	-	\$260 (1)	-	-	\$260 (1)
El Salvador	\$800 (1)	1.022 (4)	\$1.500 (1)	\$4.635 (2)	7.957 (8)
Guatemala	-	584 (2)	-	300 (1)	884 (3)
Honduras	-	843 (3)	-	2.015 (2)	2.858 (5)
Nicaragua	750 (1)	1.170 (4)	750 (1)	-	2.670 (6)
Panamá	2.250 (1)	242 (1)	-	-	2.492 (2)
TOTAL	\$3.800 (3)	\$4.121 (15)	\$2.250 (2)	\$6.950 (5)	\$17.121 (25)

Nota: No se realizaron operaciones en Belice en esta esfera.

A través del Programa de Cooperación Técnica, “Línea de Actividad para el Fortalecimiento de Instituciones Financieras para la Microempresa”, se ha apoyado la consolidación y expansión de los servicios de microfinanciamiento en la región, lo que ha permitido la profundización (*downscaling*) de las instituciones financieras reguladas, principalmente bancos y otras entidades de financiamiento, y la transformación (*upgrading*) de las ONG. En los países objeto de este informe, entre 1994 y el 2003 se financiaron proyectos por un total de US\$4.1 millones.

Recuadro 7 FOMIN Apoya una Metamorfosis Institucional: FUNADEH se convierte en FINSOL

FOMIN: HONDURAS—Fortalecimiento Institucional de la Financiera Solidaria (FINSOL, S.A.)
ATN/ME-6342-HO, US\$300.000 (1999)

La Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras (FUNADEH) es una organización privada dedicada al desarrollo de la micro y pequeña empresa a través de la capacitación y el otorgamiento de créditos. En 1997 la institución alcanzó la sostenibilidad financiera y dio los pasos necesarios para transformarse en una institución financiera regulada, capaz de manejar servicios financieros y captar depósitos del público. En 1999 la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, y el Banco Central de Honduras, autorizaron la creación de Financiera Solidaria, S.A. (FINSOL).

El Grupo BID ha apoyado esa transformación, como la de muchas otras instituciones que han seguido pasos similares. El apoyo del BID y del FOMIN ha permitido que FINSOL cuente con un sistema de información adecuado para cumplir con las regulaciones y requisitos de las entidades supervisoras, y para desarrollar sus operaciones en línea en las sucursales. Dicho apoyo también ha permitido que FINSOL diseñe y opere productos relacionados con la captación de depósitos y capacite a su personal para el cambio institucional. FINSOL se ha convertido ya en una institución financiera que cuenta con 12 sucursales, cuatro de ellas en zonas rurales.

Actualmente su cartera suma más de US\$7 millones distribuidos en más de 12.000 préstamos. Los servicios de depósito ya se han iniciado y el balance ascendió a US\$1,5 millones en diciembre del 2002, cifra que corresponde a cerca de 1.000 certificados de depósito.

FINSOL es otro ejemplo que demuestra la manera en que las instituciones microfinancieras se han posicionado como importantes proveedores de servicios financieros para una población subatendida por el sector financiero regulado.

A través de otros programas como el “Programa la Iniciativa de Innovaciones” se apoyan innovaciones en servicios financieros y de desarrollo empresarial dirigidos al sector de la microempresa. En Centroamérica se han apoyado a diferentes proyectos bajo esta modalidad (ver recuadros 8 y 12).

Recuadro 8
Aprovechando el Potencial del Internet para Capacitar Profesionales
de Instituciones Microfinancieras en El Salvador

FOMIN: ATN/ME-8082-RG US\$234.000 (2002)

El objetivo de este proyecto es mejorar la eficiencia de los empleados de los mandos medios y bajos de instituciones microfinancieras en América Latina y el Caribe a través de capacitación a distancia. Por medio de una alianza entre la empresa internacional, Exchange LLP, la ONG, CRECER, en Bolivia, y la agencia de asistencia técnica, Catholic Relief Services, en El Salvador, se asociarán para diseñar formatos de capacitación a distancia que respondan a las necesidades de entrenamiento de las instituciones microfinancieras. Esta experiencia piloto será desarrollada en El Salvador para luego ser diseminada en la región.

El proyecto es innovador porque construye sobre tecnologías existentes del sector privado para resolver uno de los desafíos más grandes de las IMF en proceso de crecimiento – el desarrollo de recursos humanos. Este proceso de aprendizaje por Internet es nuevo para las IMF de la región porque antes no estaba disponible en español.

El incipiente desarrollo del sector de las microfinanzas en la región sufrió en 1998 un revés potencialmente devastador, cuando trató de superar los efectos del huracán Mitch. En uno de los ejemplos más claros de la determinación del Banco de atender las necesidades de la región, la institución actuó en forma resuelta y rápida para respaldar la recuperación de dicho sector mediante la creación de un servicio de financiamiento, con apoyo del FOMIN. El éxito del programa determinó su institucionalización como fondo permanente (véase el Recuadro 9) para todos los países de la región de América Latina y el Caribe, de modo de respaldar rápidamente la recuperación de las microfinanzas cuando se producen desastres naturales. Basándose en esa experiencia, el Banco elaboró también un manual destinado a ayudar a las instituciones microfinancieras a prepararse para desastres y hacer frente a sus potenciales efectos negativos en las carteras de operaciones microfinancieras de esas instituciones.

Recuadro 9

Las Microfinancieras y sus Clientes se Recuperan después de Desastres Naturales con Apoyo del Grupo BID

FOMIN: Programa de Recuperación de Microempresas en Centroamérica: ATN/ME-6303-RG
US\$12,9 millones (1998)

Entre los objetivos de este programa se buscaba contribuir a la recuperación de las microempresas en las zonas afectadas por el huracán Mitch ocurrido en octubre de 1998, las que constituyen las zonas con mayor desarrollo productivo de micro y pequeñas empresas. Adicionalmente, el Programa tenía como fin reforzar financiera y operativamente a las IFI que operan con las microempresas en la región a través de créditos a las mismas, acompañado de un programa de recuperación de infraestructura de las IFI.

En junio del 2000 terminó la ejecución del proyecto, habiéndose otorgado 33 préstamos a varias IFI en Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, los que con estos recursos lograron apoyar a más de 22.000 microempresarios afectados. Con excepción de Honduras, país en que la mayor parte de los clientes son urbanos, la mayoría de los clientes atendidos fueron campesinos y pequeños productores rurales. Más del 50% de las operaciones de crédito se entregaron a mujeres y el crédito promedio general del Programa fue de US\$379, indicando esta cifra que el objetivo de llegar rápidamente a los clientes más pobres fue efectivamente logrado.

En Honduras se otorgaron préstamos por US\$2,4 millones a 13 IFI, apoyando a unos 12.000 microempresarios. En Nicaragua se otorgaron préstamos por un monto total de US\$2,7 millones a 13 IFI, apoyando a 7.000 microempresarios. En Guatemala se otorgaron préstamos por un monto total de US\$1,5 millones a 4 IFI, apoyando a 1.650 microempresarios. Finalmente, en El Salvador se otorgaron préstamos por un monto total de US\$1,9 millones a 5 IFI, apoyando a 1.730 microempresarios.

Ante la probada eficacia de este programa para lograr ayudar y aliviar las condiciones de trabajo de los microempresarios, al contribuir a la sostenibilidad de las entidades de microfinanzas más importantes en las zonas afectadas por Mitch en Centroamérica, se propuso la utilización de los recursos remanentes y de las recuperaciones de los créditos para la creación de un **Programa de Recuperación de Instituciones Microfinancieras bajo Condiciones de Desastres Naturales** (ATN/ME-7048-RG). Dicho programa, aprobado en julio del 2000, fue financiado con recursos del FOMIN por hasta US\$10 millones. En el 2001, ante los desastres causados por los terremotos en El Salvador, se canalizaron créditos a organizaciones microfinancieras salvadoreñas por un monto de US\$2,6 millones (ATN/ME-7546-ES) para que contaran con liquidez que les permitiera desarrollar mecanismos de mitigación tanto para sus clientes como para su propia sostenibilidad financiera y operativa.

El FOMIN también ha contribuido al desarrollo de la industria de microfinanzas a través de cooperaciones técnicas para fortalecer el marco regulatorio y las prácticas de supervisión de las instituciones financieras en general. Aunque la mayoría de estas operaciones no incorporó ningún componente específico dirigido al fortalecimiento de IMFs, éstas sirvieron para avanzar el desarrollo del sector financiero en general, abriendo así oportunidades para la creación o expansión de la industria de microfinanzas. Entre 1994 y el 2003, el FOMIN ha financiado diez operaciones de este tipo en Centroamérica por un total de US\$14,1 millones.

E. Recientes Reformas Financieras y sus Efectos en Materia de Microfinanzas

A mediados de la década de los noventa comenzó a desacelerarse la gran ola de reformas financieras de primera generación que recorría Centroamérica desde fines de la década de los ochenta, ya que la mayoría de los países de la región habían adoptado gran parte de sus objetivos iniciales de reforma. Desde entonces, aunque a un ritmo más lento, la región ha prestado considerable atención a la aplicación de una segunda generación de reformas financieras cuyo objetivo consiste en tonificar aún más los mercados financieros para poder dispensar servicios financieros a una base de clientes más amplia y para conferir mayor seguridad a esos servicios, facilitar la evaluación y gestión de los riesgos por parte de las instituciones financieras, con supervisión del sistema en conjunto a cargo de las superintendencias. Si bien puede sostenerse que ya se han logrado ciertos éxitos en la realización de esas reformas, aún queda mucho por hacer.

Las reformas financieras de segunda generación que aquí se consideran son las siguientes:

- mejoramiento de la regulación y supervisión de prudencia de las instituciones microfinancieras, especialmente los intermediarios financieros del sector no bancario, incluidas las cooperativas de crédito
- establecimiento o fortalecimiento de oficinas de crédito, inclusive a través de la ampliación de su cobertura, hasta llegar a los préstamos más pequeños de todos, y
- mejoramiento del marco jurídico de las transacciones garantizadas y modernización de las instituciones de apoyo

En esos ámbitos, el grueso de las reformas sigue pendiente de realización, pero se ha logrado un progreso considerable en los últimos años en cuanto al mejoramiento de la regulación y supervisión de prudencia y al fortalecimiento de las oficinas de crédito y los registros. Reducir la informalidad de las empresas mediante la simplificación de los requisitos y procesos de observancia de las leyes y los reglamentos pertinentes, ayudará también a las microempresas y pequeñas empresas a obtener acceso a servicios financieros, pues las pondrá en condiciones de adjuntar documentación formal a sus solicitudes de préstamos. Este tema se examinará en la Sección V (D), más abajo.

1. Mejoramiento de la Regulación y Supervisión de Prudencia de las Instituciones Microfinancieras

A comienzos de la década de los noventa, la mayor parte de los países de América Latina mantenían normas regulatorias de prudencia bancaria que restringían el otorgamiento de préstamos a microempresas. Esas normas, cuyo diseño, en muchos casos, se inspiraba en tecnologías tradicionales de financiamiento a cargo de bancos comerciales y préstamos de mayor volumen, pueden causar dificultades e ineficiencias innecesarias a las cooperativas de crédito y otras instituciones microfinancieras, incrementando así el ya elevado costo de otorgamiento de micropréstamos, agravando el riesgo de insolvencia de los prestamistas y restringiendo la oferta de microcrédito.

Hoy en día, los reglamentos de prudencia que rigen a las instituciones microfinancieras en Centroamérica ya han sido mejorados en gran medida. En general tienden a evitar las siguientes prácticas desacertadas en materia de microfinanciamiento:

- límites extraordinariamente bajos para el otorgamiento de préstamos sin garantías, aunque los atrasos sean extremadamente exigüos⁵
- acumulación de excesivas reservas para préstamos que no cuentan con garantías
- aplicación a las instituciones microfinancieras de amplios e innecesarios requisitos de documentación de préstamos y de información financiera, y
- excesivo capital mínimo obligatorio para establecer una institución microfinanciera

En El Salvador y Honduras, el Banco, junto con otros organismos de desarrollo, suministró asistencia para la elaboración de nuevas leyes y otras normas que rigen a los intermediarios financieros del sector no bancario. En el caso de El Salvador, los resultados fueron muy positivos, ya que mejoró la regulación y supervisión del sistema financiero en general y se crearon mayores oportunidades de un microfinanciamiento comercialmente viable.

Recuadro 10

Fortalecimiento del Marco Legal, Formativa y Financiero en Honduras

FOMIN: Honduras. Fortalecimiento del Sector Financiero ATN/MT-7240-HO (US\$1,5 millones) (2000)

El FOMIN ha apoyado al gobierno de Honduras para que amplíe su proceso de reforma del sector financiero e introduzca estándares internacionales en materia bancaria y de seguros. El programa consta de dos componentes: i) fortalecer el marco regulatorio y prudencial del sistema financiero, y ii) fortalecer la estructura de capacitación y entrenamiento de la Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias (AHIBA) y la Cámara Hondureña de Empresas Aseguradoras (CAHDA) para mejorar los recursos humanos del sistema.

Las siguientes actividades relacionadas con el primer componente se han realizado con éxito durante la etapa de ejecución: i) la supervisión a las instituciones financieras no bancarias por parte de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) alcanza al 100% del sistema, ii) se ha ampliado la cobertura de la Central de Riesgo hasta comprender todas las operaciones de préstamo, iii) se ha logrado el 100% de interconexión informática entre la CNBS, el Banco Central de Honduras (BCH) y las instituciones del sector financiero.

Esas actividades contribuyeron a dar mayor seguridad y solidez al sistema bancario hondureño. La extensión de la supervisión a todos los intermediarios financieros del sector no bancario y la expansión del Registro Central de Crédito, de modo de incluir información sobre todas las operaciones de concesión de préstamos, permitirán a las instituciones microfinancieras incipientes obtener nuevos clientes e infundirles mayor confianza.

Continúa →

⁵ Se trata de una práctica inadecuada, porque gran parte de los micropréstamos, pese a carecer de garantías, registran tasas de reembolso muy altas, lo que no es casual, sino que obedece al gran volumen de información que reúnen sobre los clientes, para analizar su capacidad y voluntad de reembolsar los préstamos.

Esa labor positiva, sin embargo, no evitó que el Gobierno adoptara recientemente medidas que pueden perjudicar al sector de las microfinanzas en conjunto. Nuevas normas regulatorias permiten a ONG que otorgan crédito no supervisadas por la CNBS, captar depósitos de ahorro de sus clientes. Si cualquiera de esas ONG experimenta problemas, el efecto probable consistirá en el deterioro de la confianza pública en las instituciones de microfinanzas. Como lo muestra este acontecimiento, es mucho lo que queda por hacer en materia de reglamentación y supervisión de las instituciones financieras, para que en Honduras y otros países de Centroamérica pueda florecer un mercado de microfinanzas de amplia base.

En Centroamérica aún cabría realizar otras mejoras en materia de regulación y supervisión de prudencia de la actividad microfinanciera. Por ejemplo, sólo en Costa Rica y El Salvador se supervisan las cooperativas de crédito —importantes instituciones microfinancieras que toman depósitos en los países centroamericanos— con lo cual cientos de miles de pequeños depositantes carecen de protección, y no se obtienen los beneficios que supone la imposición externa de severas normas financieras a esta categoría de instituciones microfinancieras. En Honduras, la supervisión de esas entidades está siendo delegada a auditores, que en general no están familiarizados con el funcionamiento de las instituciones microfinancieras ni con la supervisión a la que debe someterse a las mismas, aspectos ambos que suelen ser muy diferentes de los de los bancos.

2. Oficinas de Crédito

Las oficinas de crédito públicas habitualmente reúnen los historiales crediticios de todos los prestatarios del sistema bancario, por lo menos de aquellos cuyos préstamos superan determinado nivel. Esas instituciones contribuyen a garantizar la seguridad y la solidez del sistema bancario, ya que proporcionan a las instituciones bancarias y a sus supervisores un instrumento para detectar a los prestatarios que tal vez no se hayan sobre endeudado frente a una institución financiera, pero sí frente al sistema bancario en conjunto, o que hayan incurrido en otras irregularidades.

Como las microempresas suelen poseer escasas garantías para obtener préstamos, quizá uno de los pocos recursos con que pueden contar a esos efectos es su historial de reembolso de préstamos anteriores. Un sistema de información crediticia pone a disposición de los prestamistas un amplio acervo de datos de ese género y les proporciona mejor información sobre buenos prestatarios potenciales que en caso contrario podrían haber sido rechazados. Además, este sistema puede reducir el costo del microcrédito, ya que el prestamista deja de poseer el monopolio de la información sobre la voluntad y capacidad del microempresario de reembolsar sus préstamos⁶. Finalmente, las oficinas de crédito refuerzan los incentivos a un pronto reembolso por parte de los prestatarios que

⁶ Naturalmente, estos dos beneficios (costo del crédito y movilidad geográfica) se aplican a empresas de toda escala, pero son especialmente importantes en el caso de las microempresas, que suelen carecer de garantías que les permitan obtener, fácilmente y a bajo costo, préstamos de instituciones financieras con las que no hayan operado anteriormente.

deseen evitar el deterioro de su reputación crediticia. Este aspecto disciplinario de la función que cumplen dichas oficinas hace que las instituciones financieras se muestren más dispuestas a otorgar préstamos, especialmente a microempresas, que quizá posean pocas de las garantías utilizables de las que disponen las empresas de mayor escala.

Aunque es más lo que queda por hacer, los países centroamericanos han dado pasos importantes tendientes a proporcionar a sus sistemas bancarios y microfinancieros los beneficios que ofrecen las oficinas de crédito. El BID ha contribuido a ese proceso. Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Panamá ya cuentan con registros centrales de crédito, que contienen datos hasta de los préstamos más pequeños. En Honduras, el BID otorgó asistencia técnica para establecer una oficina de crédito⁷, pero la obligación de presentación de informes a la misma no rige todavía para los préstamos pequeños. En Guatemala hay una oficina de crédito privada financiada y administrada por la Asociación de Bancos, y la Superintendencia estudia la posibilidad de crear un nuevo Registro Central. A fin de llenar el vacío de información sobre los microempresarios prestatarios, la asociación de ONG (REDIMIF), en colaboración con las cooperativas de crédito y los bancos, está llevando a cabo un proceso de creación —que se encuentra en sus primeras etapas— de un registro alterno de microcréditos. Un indicio de lo útiles que son esas oficinas para las instituciones microfinancieras es el hecho de que en Nicaragua las dos instituciones microfinancieras reguladas existentes —Confía y Findesa— han puesto severamente a prueba la capacidad de la oficina de crédito nicaragüense para responder a las solicitudes de información que recibe (entre 300 y 400 por día).

3. Mejoramiento del Marco Jurídico de las Transacciones Garantizadas y Modernización de las Instituciones de Apoyo

En los países centroamericanos, como en la mayoría de los de América Latina, debilidades en la redacción de las leyes, así como registros legales inadecuados o inexistentes, dificultan la utilización de bienes muebles como garantías de préstamos. Se trata de una falla general del sistema, que afecta al otorgamiento de crédito a empresas de toda escala, pero además perjudica a muchas instituciones financieras que a través de la obtención de garantías procuran disponer de mayor seguridad de recuperación de los préstamos que otorgan a microempresas y pequeñas empresas. Además, la utilización de registros en que la búsqueda es fragmentada, no está organizada satisfactoriamente y se efectúa en forma manual, resulta demasiado costosa en el caso de los préstamos para microempresas y pequeñas empresas. En la región, el proceso de ejecución y venta de una garantía, lleva entre seis meses y dos años. Se requiere un largo proceso judicial, y la venta del bien dado en garantía, una vez iniciada la ejecución, debe efectuarse bajo supervisión del tribunal.

En Centroamérica se ha logrado corregir ciertos aspectos de estos problemas, especialmente en el ámbito conexo de la titulación de tierras, pero los gobiernos recién ahora comienzan a abordar los temas más amplios de las transacciones seguras. El BID está elaborando una estrategia de asistencia a los gobiernos en lo referente a estas últimas, y al igual que el Banco Mundial, ha proporcionado financiamiento para la

⁷ ATN/MT-7240-HO. **Fortalecimiento del Sector Financiero**. Véase el Recuadro 10, supra.

realización de estudios de respaldo de la preparación de proyectos de leyes sobre esa materia.

V. Los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y el Cambiante Panorama de la Intervención Gubernamental en Centroamérica

A fines de la década de los noventa, los gobiernos de los países de Centroamérica comenzaron a replantearse su papel en materia de prestación directa, no sólo de servicios financieros, sino también de servicios de desarrollo empresarial (especialmente servicios de capacitación, asesoramiento, innovación tecnológica y comercialización de productos), lo que coincidió con un renovado interés en los servicios de desarrollo empresarial no financieros, que son un complemento importante a las microfinanzas. El BID ha podido proporcionar recursos e información para contribuir a ese proceso a través de una amplia gama de instrumentos y de sus actividades no financieras. Los proyectos del BID y el FOMIN destinados a respaldar ese proceso pueden clasificarse en función de cinco objetivos principales, cuyo logro se ha financiado con diferentes instrumentos, a saber:

- i) Fortalecimiento y expansión de “*clusters*” y cadenas productivas de empresas, o sea empresas que producen bienes o servicios del mismo ramo o constituyen una cadena de valor en la producción de ciertos productos y servicios. El fortalecimiento de estos *clusters* y cadenas es fundamental para mejorar la competitividad de las pequeñas empresas, incluyendo las microempresas más dinámicas. Para realizar este objetivo, el FOMIN ha financiado proyectos de cooperación técnica, apoyando redes de asociaciones empresariales, diálogos entre los sectores público y privado, e inversiones en actividades piloto o de infraestructura. El BID ha proveído financiamiento a gobiernos a través del Programa de Préstamos de Innovación y de algunos de sus préstamos de ciencia y tecnología.
- ii) Desarrollo de cooperativas y asociaciones de pequeños productores o comerciantes que permita brindar servicios integrales a la micro y pequeña empresa y hacer sostenible estas entidades. El BID ha sido el promotor de este objetivo, proveyendo financiamiento y cooperación técnica a través de los Programas de Pequeños Proyectos y de Empresariado Social.
- iii) Reforma del marco legal y reglamentario y de los procedimientos administrativos para lograr un ambiente más propicio a la formalización y crecimiento de las micro y pequeñas empresas. Este objetivo ha sido apoyado principalmente a través de cooperación técnica del FOMIN para los gobiernos.
- iv) Fortalecimiento de servicios de desarrollo empresarial con el objetivo de crear un mercado sostenible de servicios de desarrollo empresarial. Para lograr este objetivo, el FOMIN ha financiado cooperación técnica a asociaciones o empresas privadas sin fines lucrativas que presten servicios a micro y pequeñas empresas, y el BID y el FOMIN han financiado sistemas de bonos de

capacitación o asistencia técnica que proveen subsidios a las micro y pequeñas empresas para la adquisición de estos servicios.

- v) Reformas del sector público con el objetivo de racionalizar y fortalecer el papel del Estado en el desarrollo del sector microempresarial. El FOMIN ha apoyado a dos gobiernos de la región en este proceso global vía el financiamiento de cooperación técnica.

Tan solo en los últimos siete años, el BID y el FOMIN financiaron 26 programas de servicios de desarrollo empresarial en la región, más 3 proyectos de ciencia y tecnología con destacados componentes de desarrollo empresarial, por un monto agregado de US\$59.576.000. En el Cuadro 5 se presenta la distribución de ese financiamiento entre tres diferentes tipos de programas de desarrollo empresarial en el referido período.

Cuadro 5: Financiamiento del BID y del FOMIN para Servicios de Desarrollo Empresarial para Microempresas y Pequeñas Empresas, 1995-2002 en Miles de US\$ (con número de operaciones)									
	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Regional	Total
Capacitación	\$700 (1)	-	\$850 (1)	\$2.520 (2)	\$2.992 (2)	\$1.022 (1)	\$2.690 (1)	-	\$10.074 (8)
Asistencia técnica	1.455 (1)	-	2.170 (3)	1.500 (1)	705 (1)	1.400 (1)	721 (1)	2.679 (3)	9.175 (11)
Programas de innovación/tecnología	-	\$3.573 (3)	-	-	15.000 (1)	672 (1)	18.082 (3)	-	37.327 (8)
Iniciación de empresas	-	-	-	-	-	-	1.200 (1)	1.800 (1)	3.000 (2)
TOTAL	\$2.155 (2)	\$3.573 (3)	\$3.020 (4)	\$4.020 (3)	\$18.697 (4)	\$3.094 (3)	\$22.693 (6)	\$4.479 (4)	\$59.576 (29)

Fuente: Tabuenca, Antonio García; Justo de Jorge Moreno; Fernando Coral Polanco y Carolina Perondi. De próxima aparición. *Lecciones aprendidas en programas de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para la pequeña empresa en América Latina, 1995-2002*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

En los comienzos de la aplicación de medidas de respaldo del desarrollo de las microempresas por parte del Banco (1978-89), el Programa para Pequeños Proyectos, único instrumento disponible para respaldar al sector en ese entonces, sólo concedía préstamos para proyectos si las entidades u organismos ejecutores ofrecían servicios financieros y no financieros a microempresas. A través del tiempo, el BID y las entidades que otorgan respaldo a las microempresas de la región extrajeron de esa experiencia la conclusión de que en general, no era una buena idea vincular los dos tipos de servicios en una misma institución. En relación con el microfinanciamiento, en especial, la capacitación de los prestatarios tendía a incrementar los costos del otorgamiento de préstamos (lo que obligaba a la institución a aplicar tasas de interés más altas, para no descapitalizarse) e incluso aumentaba los atrasos acumulados. Además, los servicios no financieros o de desarrollo empresarial, en general consistían únicamente en capacitación básica y asistencia técnica en administración o contabilidad, no abarcando la gama de servicios avanzados disponible en la actualidad. La separación de los servicios de desarrollo empresarial de los crediticios, que tuvo lugar a fines de los años ochenta y en la década siguiente, coincidía con el hecho de que se hizo mayor hincapié en los

primeros, que comenzaron a considerarse valiosos por sí mismos, y no simplemente como complemento del crédito.

A. Creación de un Mercado de Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE)

Los servicios de desarrollo empresarial (también llamados “servicios no financieros”) consisten principalmente en servicios de capacitación, asistencia técnica (ayuda de una empresa a otra), comercialización, información y tecnología. En algunos aspectos clave, el sector de los servicios de desarrollo empresarial de Centroamérica tiene entre 10 y 15 años de retraso con respecto al sector de las microfinanzas; en otras palabras, se encuentra en el estado en que se hallaban las microfinanzas a fines de la década de los ochenta. Además podría ser conveniente que dicho sector tratara de extraer del sector de las microfinanzas enseñanzas sobre creación de un rico y creciente sector de proveedores de servicios, dotado de autosuficiencia financiera y en condiciones de dispensar a gran número de microempresas y pequeñas y medianas empresas los servicios de desarrollo empresarial que necesitan.

En los años ochenta o a principios del decenio siguiente, período en que muchas de las principales instituciones microfinancieras de la región iniciaron sus operaciones crediticias —otorgando préstamos de US\$50, US\$100 ó US\$500—, muchos observadores no creían que esos prestamistas pudieran crear un mercado de grandes proporciones aplicando a sus préstamos tasas que cubrieran plenamente los costos, lo que en definitiva implicaba —dado el muy elevado costo unitario de administración de operaciones por monto tan exiguo— imponer tasas de interés que superaran en 20, 30 ó 40 puntos porcentuales a las tasas bancarias entonces vigentes. Y aunque pudieran crear un mercado en gran escala aplicando tasas de interés activas que cubrieran plenamente los costos—atendiendo a decenas o incluso cientos de miles de microempresas—cabía la pregunta adicional de si *debían* aplicar precios tan altos a microempresarios de bajos ingresos.

En la actualidad resulta evidente que incluso a tasas de interés altas existe una demanda de microcrédito de grandes proporciones, condicionada a la buena calidad de los servicios crediticios, es decir a su oportuna prestación y a que se reduzca al mínimo la carga de los costos de transacción que recaen sobre el prestatario. Además, la aplicación de tasas activas que permitan a los prestamistas cubrir los gastos u obtener utilidades garantiza la sostenibilidad del servicio a lo largo del tiempo y permite a las microempresas obtener acceso al crédito cuando lo necesitan. Instituciones sostenibles, como Financiera Calpiá, en El Salvador, están en condiciones de ir acumulando capital y potenciarlo mediante la obtención de crédito en otras instituciones financieras, dando así mayor extensión al servicio que prestan mediante la atención de cientos de miles de microempresarios que gustosamente pagarían el precio del financiamiento si simplemente pudieran obtenerlo a la tasa de interés corriente.

La enseñanza que ofrece el microfinanciamiento en el sector de los servicios de desarrollo empresarial de la región es que los subsidios de donantes o gobiernos deben utilizarse en forma inteligente. Sencillamente no existe suficiente dinero de donantes o

gobiernos para proporcionar a las microempresas todos los servicios de desarrollo empresarial que necesitan y solicitan. Los fondos públicos y de donantes pueden usarse de manera estratégica para ayudar a crear un sector de servicios de desarrollo empresarial sostenibles en condiciones de prestar servicios en forma continua. Ello puede lograrse utilizando fondos concesionales: i) para superar los costos iniciales vinculados con la creación de las instituciones que presten servicios de desarrollo empresarial, ii) para compensar importantes fallas específicas del mercado, y iii) para reforzar y racionalizar el entorno de políticas y el entorno regulatorio en que operan los dispensadores de servicios de desarrollo empresarial y las microempresas. Las lecciones de microfinanzas también son ricas en nuevas fórmulas y marcos de tiempo y cooperación entre el sector privado, gobiernos y donantes, a efectos de lograr la deseada sostenibilidad dentro de plazos adecuados. Estas experiencias muestran que muchas veces la meta de la autosostenibilidad se alcanza por pasos progresivos, partiendo de la cobertura de costos fijos, y eventualmente llegando a la sostenibilidad y hasta la rentabilidad. Con las actividades de documentación y diseminación de mejores prácticas apoyadas hoy por el BID y otros organismos, este proceso, que tomó entre 20 y 30 años en la región en el caso de las microfinanzas, se debe acortar mucho en el caso de los SDE.

El financiamiento de programas de bonos de capacitación constituye un ejemplo interesante de utilización de fondos públicos o de donantes para superar fallas de los mercados privados. Las microempresas que consideren la posibilidad de participar en un curso de capacitación a cargo de determinado dispensador de servicios enfrentan la dificultad de que en realidad no saben por anticipado en qué medida les será útil la capacitación y por lo tanto si vale la pena pagar por ella. Como esos cursos comúnmente se tienen que abonar por anticipado, los microempresarios se mostrarán reacios a participar en ellos, y en general hay una “sub-inversión” en capacitación. Muchos países —como El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá, han utilizado bonos de capacitación, con apoyo del BID y del FOMIN, para superar esa falla del mercado en materia de información. Se entregan, a las microempresas interesadas en obtener capacitación, bonos por determinada suma de dinero imputable a un curso de capacitación. Esos programas reducen considerablemente el costo de los primeros cursos de capacitación en que participa el microempresario, con lo cual el sistema se asemeja, en gran medida, a la entrega de muestras gratis realizada en la vía pública: en ambos casos se superan las barreras de información y se crea una clientela dispuesta a pagar posteriormente el precio total del servicio.

Recuadro 11

Bonos Ayudan las Microempresas a Probar Servicios de Capacitación Privados

FOMIN: EL SALVADOR--Programa Piloto de Capacitación a la Microempresa
ATN/ME-6984-ES US\$870.000 (2000)

Con el objeto de estimular la participación e inversión de microempresarios en actividades de capacitación y asistencia técnica, mejorar y adaptar la oferta y la demanda real de las microempresas y por ende contribuir a incrementar la productividad del sector de microempresas de la zona del Oriente de El Salvador, la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL), con recursos del FOMIN, puso en marcha una metodología de intervención que incluía inversiones de instituciones privadas, gubernamentales y de la cooperación técnica internacional.

El programa consta de tres componentes: i) un sistema de bonos de capacitación y asistencia técnica, ii) un sistema de mejoramiento de la oferta, iii) mejorar y adaptar la oferta a la demanda real de las microempresas. Respecto al sistema de bonos, la experiencia ha sido provechosa para FEDISAL-BONOMYPE, dado que ha permitido que se comience a activar la demanda por capacitación y asistencia técnica en los microempresarios del Oriente. En el primer año de ejecución del proyecto, con el inicio de la distribución de los bonos se utilizaron 3.900 bonos en 245 cursos de capacitación. Hasta mediados de 2003, se habrían distribuido 18.000 bonos, de los cuales se han utilizado 7.700 en unos 550 cursos.

Han participado más de 2.000 microempresas, divididas entre las de subsistencia (60%), de acumulación simple (33%) y de acumulación ampliada (7%), en los departamentos de La Paz, San Vicente, La Unión, San Miguel, Usulután y Morazán. Los participantes han demostrado preferencia por seguir capacitándose, lo que indica que los resultados son valorados por las microempresas.

Los servicios de comercialización representan otro ámbito importante en materia de desarrollo empresarial. En Centroamérica, el BID ha respaldado numerosas iniciativas tendientes a mejorar la comercialización de artesanías y productos del agro. El Grupo del Banco apoya iniciativas de comercialización de exportaciones en gran escala para pequeñas y medianas empresas y para las microempresas más avanzadas, pero además ha proporcionado considerable respaldo a cooperativas y asociaciones de productores que representan a microempresas a través de los Programas para Pequeños Proyectos y de Empresariado Social y del FOMIN, como lo ilustra el siguiente recuadro. La comercialización bien puede ser el servicio no financiero más parecido al microfinanciamiento en cuanto a las posibilidades de sostenibilidad que ofrece, porque el papel de la compañía de comercialización consiste en resolver una de las principales dificultades que enfrentan las microempresas: vender su producto. Las empresas de comercialización y distribución contribuyen a crear un flujo de ingresos para el productor, lo que pone a su disposición en forma inmediata una corriente de ingresos, a diferencia de lo que ocurre con el suministro de capacitación, asistencia técnica e información y la mayoría de los restantes servicios de desarrollo empresarial.

Recuadro 12

Microempresas Llegan a Mercados Internacionales con Servicios de Apoyo a la Comercialización

FOMIN: Facilitando Vínculos Sostenibles (Honduras, Nicaragua, y Guatemala)
ATN/ME-7625-RG US\$482.500 (2001)

A través del “Programa la Iniciativa de Innovaciones”, el FOMIN está apoyando innovaciones en servicios financieros y de desarrollo empresarial dirigidos al sector de la microempresa.

Este proyecto promueve la vinculación de artesanos rurales de tres países centroamericanos con los mercados internacionales. A través de tres empresas exportadoras: Oyanca (Nicaragua), La Casa (Guatemala) y ATUTO (Honduras) se brindan servicios de desarrollo empresarial a microempresarios rurales y urbanos, predominantemente mujeres, por medio de una alianza con la agencia de asistencia técnica Weidemann Associates Inc. El proyecto se enfoca al subsector de accesorios decorativos y tiene el objetivo de fortalecer los sistemas de producción, exportación y mercadotecnia de la región. Entre sus compradores se encuentran Pier One, Country Originals, Toyo, Montage y Exploris; los productos han sido exhibidos en diversos eventos internacionales, como la Feria de Accesorios para el Hogar de Nueva York y la Feria del Mueble en High Point, Carolina del Norte. Uno de los productos de mayor éxito han sido las lámparas de cerámica producidas en San Juan del Oriente, Nicaragua, que fueron incluidas en el catálogo más reciente de la colección de Tommy Bahama y se venden actualmente en Estados Unidos por medio de la prestigiada empresa Wildwood Lamps.

En el caso de las microfinanzas, las iniciativas llevadas a cabo en ámbitos conexos, han influido poderosamente sobre el sector de las microempresas, en especial en lo que se refiere a las reformas del sector financiero. En la esfera de los servicios no financieros se ha comenzado a dar un fenómeno similar, en que el respaldo que otorga el Banco para simplificar el registro de empresas, realizar transacciones seguras y suscitar clústeres de productores de productos conexos específicos, crea un espacio en que las microempresas crecientes pueden tener más éxito. Esas iniciativas están orientadas principalmente a las pequeñas y medianas empresas, pero pueden beneficiar directamente a algunas microempresas, e indirectamente a muchas otras. Las actividades del Banco tendientes al desarrollo de servicios empresariales en el mercado del extremo inferior de la gama —el de las microempresas— han tenido mayor éxito cuando se aúnan a iniciativas como las referidas.

En Centroamérica, un importante desafío para el futuro, en materia de ampliación del sector de los servicios de desarrollo empresarial, consiste en lograr, siempre que sea posible, que el respaldo ofrecido para los servicios de desarrollo empresarial contribuya en mayor medida a desarrollar el *mercado* de ese tipo de servicios, en lugar de destinarse exclusivamente a un solo dispensador de servicios de ese género por vez, como ha sido frecuente en el pasado. Este enfoque, si se aplica acertadamente, puede multiplicar el impacto del proyecto, fortaleciendo a muchos dispensadores de servicios, y no a uno solo.

La adopción de ese enfoque reviste especial importancia en la esfera de los servicios de desarrollo empresarial, dado el enorme número de diferentes servicios de ese género existentes. Cabe considerar, por ejemplo, el ámbito de la capacitación, en que algunas empresas se especializan en capacitar carpinteros, otras, confeccionistas de ropa, otras,

personal de preparación de alimentos, etc. Análogamente, en la esfera de la comercialización, la asistencia técnica y las restantes esferas de los servicios de desarrollo empresarial existe una especialización por tipos de actividades. Existiendo tantas especialidades diferentes es difícil lograr las economías de escala que pueden ser logradas por el sector del microfinanciamiento, donde los productos son mucho más homogéneos (préstamos a corto plazo, préstamos a largo plazo, depósitos de ahorro, etc.), y entonces se puede abastecer al mercado con un número bastante reducido de proveedores. Por lo tanto, para lograr mayor cobertura y expandir eficazmente el muy heterogéneo sector de los servicios de desarrollo empresarial, los donantes, en general, deben tratar de reforzar los mercados, y no tan sólo a proveedores aislados. Además, este enfoque reduce las distorsiones que experimenta el mercado cuando el proyecto brinda más asistencia a un proveedor que a los restantes, proporcionándole por consiguiente, una ventaja artificial.

B. Fortalecimiento de la Competitividad

Recientemente, el Banco comenzó a ampliar el respaldo que ofrece a las pequeñas empresas y microempresas mediante financiamiento del FOMIN y los nuevos préstamos de innovación que otorga la institución, orientados a clústeres de empresas que realizan actividades económicas mutuamente conexas.

El objetivo de esas operaciones consiste en respaldar los esfuerzos realizados en Centroamérica para lograr mayor competitividad en los mercados mundiales realizando las reformas que se necesitan y forjando asociaciones con el sector privado en programas proactivos que aumentan la calidad, la eficiencia y el volumen del producto de sectores específicos, y que amplían el acceso al mercado de los productos de los mismos. Aunque esos proyectos no están destinados específicamente a microempresas, previsiblemente beneficiarán en forma directa a las microempresas que logren crecer rápidamente, que posean o puedan lograr capacidad de exportar o producir productos de calidad de exportación para los mercados locales, y a las que formen parte de la cadena de producción de productos clave, que sirven como proveedoras de insumos para empresas de mayor escala.

Estas actividades, muchas de las cuales se realizan a nivel local, en que se concentran las empresas de determinados segmentos o cadenas de producción del sector, son, entre otras, las siguientes: mejoras de la infraestructura, creación de mecanismos y servicios tendientes a mejorar la calidad, el diseño y la estandarización de los productos conforme a especificaciones internacionales, aumento de la productividad a través de transferencia y adaptación de tecnología, capacitación de la fuerza de trabajo y fortalecimiento de la gestión, creación de vínculos, alianzas y asociaciones empresariales a los efectos de identificar problemas comunes, priorización de necesidades de infraestructura empresarial y otras necesidades, y adopción de medidas tendientes a resolver esos problemas, obteniendo acceso a mercados y servicios e influyendo sobre la política pública, por ejemplo a través de reformas regulatorias y tributarias locales. Los resultados de este nuevo enfoque recién comienzan a manifestarse, pero el enfoque mismo es sumamente promisorio.

Recuadro 13

Asistencia Tendiente a una Mayor Competitividad de las Empresas

Panamá: Programa para Promover la Competitividad 1410/OC-PN US\$7,0 millones (2002)

El Grupo del BID respalda los enfoques basados en el consenso que ayudan a identificar, analizar y realizar la secuencia de medidas necesarias para una mayor competitividad. La creación de un conjunto de objetivos nacionales de competitividad con participación del sector público y del sector privado es un instrumento tendiente a incrementar sistemáticamente la competitividad a través del diseño de un marco estratégico basado en el consenso. El resultado que se procura alcanzar en materia de desarrollo, a través de múltiples fases interrelacionadas, consiste en un mejoramiento del entorno empresarial medido por incrementos sostenidos de inversiones empresariales, lo que repercute positivamente en el empleo, la productividad y la exportación.

A través de este préstamo para innovaciones otorgado a Panamá, el BID promueve un diálogo de ese género con la orientación de un Consejo Nacional de Competitividad y clústeres locales en cuatro sectores productivos (Turismo Colón, Turismo Bocas del Toro, Agroindustrias, Tecnología de la Información, Transporte y Logística). El programa se puso en marcha en octubre del 2002 con un evento nacional que reunió a autoridades del sector privado y del sector público. La ejecución del programa ha sido muy promisorio, ya que cada uno de los cinco clústeres preparó Estrategias de Competitividad para Clústeres (ECC) y colaboró con el Ministerio de Economía y Finanzas en la adecuada elaboración de planes de iniciativas de proyectos antes de presentarlos al Consejo de Competitividad para su aprobación. Se están realizando actividades similares en Honduras, Nicaragua y otros tres países de América Latina, que en coordinación con consejos nacionales de competitividad examinarán cuestiones referentes al entorno y desarrollo empresarial.

Es interesante señalar que en particular en uno de los clústeres, el de Turismo en Bocas del Toro, hay una intensa participación de microempresas.

C. Transformación del Papel del Estado: de Dispensador Directo a Facilitador

El caso de El Salvador constituye un ejemplo elocuente de un Estado que ha decidido adoptar el papel de facilitador, en lugar de dispensar directamente servicios de desarrollo empresarial, y que al mismo tiempo promueve un enfoque de creación de mercado, en gran parte de la labor que realiza con el sector de servicios de desarrollo empresarial. El gobierno de ese país llegó a la conclusión de que no dispone de fondos suficientes para la prestación directa de servicios de ese género a todos los clientes que los solicitan, por lo cual se reorganizó de modo de facilitar la prestación de los mismos en forma directa por parte del sector privado, en muchos casos mediante la utilización de modalidades de programas que representan el desarrollo de segmentos completos del mercado. Esa labor se realiza, en gran medida, a través de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), con considerable asistencia del BID, en forma de donaciones. Los siguientes son ejemplos de programas de desarrollo del mercado de servicios de desarrollo empresarial que está ejecutando CONAMYPE: i) un programa de bonos tendiente a estimular el mercado de capacitación de microempresas y pequeñas empresas, ii) un programa de donaciones de contrapartida encaminado a estimular el mercado de asistencia técnica para microempresas y pequeñas empresas, y iii) ferias, tanto reales como virtuales, de mercados de servicios de desarrollo empresarial. El programa de donaciones de contrapartida ofrece subsidios a microempresas y pequeñas empresas a fin

de que prueben los servicios de asistencia técnica, como lo hacen los programas de bonos en relación con los servicios de capacitación. La asistencia técnica difiere de la capacitación porque es un servicio adaptado al cliente, que se dispensa a las empresas en forma individual, en lugar de ofrecerse en un aula a un grupo de personas pertenecientes a diferentes empresas. Las ferias de mercados de servicios de desarrollo empresarial reúnen a oferentes y solicitantes de servicios de ese género (siendo estos últimos microempresarios y pequeños empresarios) de determinados sectores, y a través de ellas se procura hacer coincidir la oferta y la demanda, lo que puede realizarse en determinada fecha y lugar o en forma virtual (a través de Internet). Los Gobiernos de Honduras, Guatemala y Nicaragua han promovido también ferias de ese tipo.

Recuadro 14

Consolidación y Reorientación de Políticas y Programas de Apoyo a la Microempresa

El Grupo BID, vía el FOMIN, ha apoyado a gobiernos de Centroamérica en sus esfuerzos para racionalizar sus programas y mejorar políticas a favor de la microempresa. A continuación se presentan dos casos de este tipo de proyecto que han sido financiados hasta la fecha.

El Salvador: Apoyo al Desarrollo de Las Micro y Pequeñas Empresas ATN/MT-6952-ES, US\$850.000 (2000)

La Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) es un organismo público cuya misión es impulsar y desarrollar una gama de micro y pequeñas empresas modernas, competitivas, rentables, con capacidad de crear riqueza y empleo, articuladas dentro del sistema económico del país, en el marco de estrategias de desarrollo nacional. A través de la presente operación, el Grupo BID apoya la implementación de mecanismos que faciliten y promuevan el desarrollo de las micro y pequeñas empresas (MYPES). La operación tiene una proyección a todo el sector MYPES; se orienta al desarrollo de normativas a favor de las MYPES, a la coordinación entre los diferentes actores a favor de las mismas (gobierno, sector privado e instituciones cooperantes) y al establecimiento de mejores prácticas para el desarrollo de MYPES, incluyendo un sistema de seguimiento del impacto de las políticas.

Guatemala: Desarrollo Institucional y de Políticas en Apoyo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa ATN/MF-6500-GU, US\$900.000 (1999)

El Programa busca contribuir al ordenamiento del sector de las micro, pequeñas y medianas empresas en Guatemala, mediante la coordinación y consenso entre los sectores públicos y privado brindando los espacios para la discusión y la búsqueda de acuerdos sobre las políticas específicas dirigidas al sector. Esta operación tiene características y objetivos muy similares a los que persigue el antes mencionado proyecto de El Salvador.

D. Reduciendo la Informalidad

Es frecuente que las instituciones bancarias reguladas sólo otorguen préstamos a empresas oficialmente habilitadas. Esto hace que las empresas no registradas deban pagar un costo mucho mayor para obtener crédito y tengan menos posibilidades de obtenerlo. A través de la oficialización que implica el registro, esas empresas —en su mayor parte microempresas— pueden aprovechar muchos beneficios que se agregan al acceso al crédito, como la posibilidad de:

- celebrar contratos de cumplimiento coercitivo

- adquirir seguros
- acudir al sistema judicial
- reducir la responsabilidad personal de sus propietarios a través de la formación de sociedades de responsabilidad limitada
- participar en programas de capacitación y de adquisiciones públicas
- aprovechar los beneficios de la protección policial y judicial frente a los delitos contra su propiedad
- reducir la necesidad de pagar sobornos para eludir los reglamentos aplicables a las empresas formales, y
- utilizar libremente la publicidad; ilustra la importancia de este beneficio el hecho de que dos tercios de los clientes de las pequeñas empresas existentes en Estados Unidos son atraídos por los carteles colocados en el exterior de tiendas y fábricas

Aunque en la región centroamericana queda mucho por hacer para reducir los trámites necesarios para registrar una empresa, así como el tiempo y el costo consiguientes, se están logrando avances en esa materia. En el año 2000, por ejemplo, el BID inició un programa tendiente a simplificar radicalmente, en Costa Rica, el proceso de registro de empresas, mediante la creación de centros de centralización de trámites en que las microempresas y otras empresas pueden realizar, en una sola visita, todos los trámites de registro necesarios, con una reducción de más del 75% del tiempo necesario y de más del 50% de los cargos y otros costos monetarios directos que recaen sobre el empresario.

Recuadro 15 **Simplificación del Registro de una Empresa**

FOMIN: Costa Rica--Ventanilla Única para la Formalización de Micro y Pequeñas Empresas
ATN/MH-7408-CR, US\$660.000 (2001)

La presente operación, ejecutada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, contribuye a la ampliación de la participación de las micro y pequeñas empresas en la economía formal de Costa Rica. Con el apoyo del Banco, se busca diseñar un mecanismo sencillo, ágil y eficiente de registro de empresas “ventanilla única”, aumentando de esta manera la tasa de formalización del sector. En la actualidad, se ha logrado avanzar con convenios interinstitucionales entre entidades estatales participantes que reflejan su compromiso jurídico y técnico para crear “ventanilla única”. Además, se han llevado a cabo proyectos de leyes modificatorios y estudios técnicos para el funcionamiento de la ventanilla única.

VI. Los Productos No Financieros del BID Apuntalan el Desarrollo de la Microempresa en Centroamérica

No todas las contribuciones del BID al desarrollo de las microempresas pueden medirse fácilmente en términos de operaciones aprobadas, fondos desembolsados o inclusive número de empresas y familias directamente beneficiadas. El Banco cumple un papel importante en el diálogo con los gobiernos y con el sector privado, en el que se identifican problemas, se gestan y perfeccionan nuevas ideas, se detecta la manera de llevar a la práctica soluciones propuestas y se proporciona oportunamente una retro información que mucho se necesita durante la fase de ejecución. Uno de los mecanismos

a través de los cuales el Banco ha contribuido al desarrollo de la microempresa consiste en mantener un diálogo constante con los gobiernos y con el sector privado a través de misiones oficiales, y del contacto cotidiano con las oficinas de país del BID en la región.

Otro mecanismo utilizado por el Banco para ponerse en contacto con una amplia gama de profesionales especializados en desarrollo de microempresas y encargados de la elaboración de políticas, y con la comunidad de las empresas, consiste en difundir información sobre desarrollo de microempresas a través de conferencias, seminarios y publicaciones. El Banco hace especial hincapié en la identificación y difusión de prácticas óptimas. En años recientes, la mayor parte de sus publicaciones se han centrado en esos objetivos, y en 1999 la institución creó un premio para distinguir a las entidades y personas que más se ocupan de promover el desarrollo de la microempresa en todas partes de América Latina. El premio se entrega anualmente en el Foro Interamericano de la Microempresa, patrocinado por el Banco. Desde la creación del Foro y del Premio, han sido galardonadas tres instituciones centroamericanas, que a través del ejemplo cumplen una función orientadora en esa esfera (véase el Recuadro 17, más abajo).

A. Administración del Conocimiento: Difusión y Creación de Redes

Es importante crear y fortalecer canales de comunicación en Centroamérica, especialmente para ampliar los conocimientos de mejores prácticas. Para ello, el BID ha llevado a cabo conferencias sobre diversos temas de interés para organizaciones en la región que trabajan con la microempresa. Estos eventos no sólo brindan la posibilidad de adquirir nuevos conocimientos, sino que también apoyan la formación de redes de contacto y gestión de conocimientos entre personas e instituciones trabajando en pro de la microempresa.

Recuadro 16 **Foro Interamericano para el Desarrollo de la Microempresa**

El Foro de la Microempresa se ha convertido en un evento de la mayor trascendencia en la región por la diversidad de los participantes, tanto del sector público como del privado, que brindan su apoyo a la microempresa. El Foro sirve como punto de encuentro para debatir temas de actualidad y de gran importancia para el sector, activar el intercambio de información y estimular la formación de redes y la celebración de nuevas alianzas de negocios. El Foro es una muestra de la importancia de la cooperación internacional, no sólo en lo que se refiere a las donaciones y el financiamiento, sino también a la transferencia de conocimientos y el intercambio de experiencias entre países con niveles similares de desarrollo. En septiembre del 2003 se celebró el Sexto Foro Interamericano de la Microempresa en la Ciudad de Guatemala, con la participación de más de 1.000 participantes. El lema del Foro, “**Cómo Enfrentamos Cambios y Gestionamos Riesgos para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa**” dio énfasis a estrategias que permitan a las microempresas enfrentar entornos políticos y económicos desfavorables.

B. Publicaciones

Los estudios de casos del BID sobre éxitos logrados en Centroamérica han resultado muy útiles como guía para otras instituciones de la región que están elaborando programas o

creando empresas similares. El Banco publica asimismo una revista anual y un boletín informativo sobre los últimos adelantos en materia de creación de microempresas, y una serie de libros y estudios ocasionales sobre temas tales como financiamiento de la asistencia microfinanciera, microfinanciamiento y reducción de la pobreza, financiamiento rural, cooperativas de crédito, arrendamiento financiero, empresariado, clústeres de empresas y desarrollo local. En la actualidad están circulando dos guías: una de ellas se basa en la experiencia de la región en relación con el manejo de desastres naturales, y brinda orientación a las instituciones microfinancieras sobre la manera de manejar la recuperación frente a crisis de ese género; la otra fue elaborada conjuntamente con la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA), y ofrece pautas a los gobiernos en materia de regulación y supervisión de actividades de microfinanciamiento.

C. Reconocimiento de Prácticas Óptimas a través de los Premios Interamericanos para el Desarrollo de la Microempresa

Los Premios Interamericanos para el Desarrollo de la Microempresa fueron instituidos en 1999 por el Grupo BID para reconocer la exitosa e innovadora labor de las organizaciones que prestan servicios de alta calidad de microfinanzas y desarrollo empresarial, así como a personas líderes en la región que se han destacado aplicando las prácticas gerenciales al desarrollo microempresarial y en beneficio de las poblaciones menos favorecidas. Esta competencia está abierta a entidades financieras reguladas y a organizaciones no gubernamentales (ONG) activas en el campo del microcrédito, así como a instituciones que brindan servicios de desarrollo empresarial a microempresarios.

Recuadro 17 Los Premios Interamericanos para el Desarrollo de la Microempresa en Centroamérica

En Centroamérica, la Financiera Calpiá del Salvador (1999), la Fundación de Apoyo a la Microempresa (FAMA) de Nicaragua (2002), y la Fundación José Nieborowski de Nicaragua (2003) han sido galardonadas con el Premio de Microfinanzas, instituciones reguladas y no reguladas respectivamente. El Premio de Microfinanzas reconoce a intermediarios financieros regulados y no regulados, como ONG, que han ampliado exitosamente la disponibilidad de servicios financieros a favor de los microempresarios. Las organizaciones que sobresalen en este campo han demostrado que pueden proporcionar servicios financieros a las personas de bajos ingresos sin perjudicar su viabilidad financiera y sostenibilidad institucional.

A pesar de un entorno desfavorable debido a las pérdidas ocasionadas por el huracán Mitch, estas instituciones se han recuperado exitosamente, logrando salir adelante. En el caso de FAMA se destaca su buen desempeño financiero, su estrategia de cobertura que alcanza aproximadamente a 17.526 clientes en 13 de los 18 departamentos de Nicaragua, y su amplia gama de servicios a microempresas que responden a las necesidades de sus clientes, siendo el 73% clientes mujeres.

En el 2003, la Fundación Nieborowski fue galardonada con el Premio. Esta institución se destacó por servir a clientes en zonas rurales donde llegan pocas instituciones, ofreciendo crédito agropecuario y de vivienda a una clientela compuesta en más del 60% por mujeres. Asimismo, se reconoció su buen desempeño financiero, un fuerte crecimiento en el volumen de sus operaciones, baja morosidad, políticas de provisiones adecuadas, baja incidencia de préstamos reestructurados, y un incremento progresivo en su rentabilidad.

Continúa →

La Fundación para el Desarrollo y Educación Indígena – FUNDEMI/TALITA KUMI de Guatemala también fue galardonada en el 2003 con el Premio a la Excelencia en Servicios de Desarrollo Empresarial. FUNDEMI/TALITA KUMI es una organización no gubernamental guatemalteca que opera con comunidades indígenas en zonas rurales y se destaca por: i) sus programas de desarrollo comunitario de familias campesinas con un énfasis especial en aspectos de género en el Norte y Occidente de Guatemala, ii) la estrategia flexible e integral de sus programas y servicios atendiendo a 13 cooperativas con aproximadamente 1.300 miembros, y más de 600 comunidades, iii) su solidez, imagen y capacidad para liderar un programa de bonos de capacitación para el trabajo, iv) su capacidad de gestión, y esfuerzos por proveer servicios sostenibles, y v) la calidad de la asistencia técnica que brinda a sus beneficiarios.

VII. Lecciones Aprendidas y Futuros Desafíos

En el período iniciado en 1990 se alcanzaron objetivos sumamente importantes en materia de desarrollo de las microempresas en los países de Centroamérica, en especial en cuanto a la ampliación del acceso de esas empresas al crédito y a otros servicios financieros. En todo ese período el Banco Interamericano de Desarrollo cumplió en dicha región un papel destacado en el desarrollo de la microempresa, respaldando reformas de políticas y mejoras en materia de servicios financieros y servicios de desarrollo empresarial para microempresas. Para el Banco y para los países de la región esa rica experiencia suscitó importantes enseñanzas, que sirven de base para ir avanzando en la atención de los innumerables problemas que aún experimenta el sector microempresarial en esos países.

A. Lecciones

En el contexto de su labor de respaldo del desarrollo de la microempresa, el BID ha comprobado que es más eficaz desplegar fondos que subsidiar los costos recurrentes que implica otorgar microfinanciamiento a ONG y dispensadores de servicios de desarrollo empresarial. En realidad su respaldo ha consistido, y consiste cada vez más, en la realización de inversiones. Ese enfoque es manifiestamente acertado, pero quizá lo más importante es que en el período transcurrido desde 1990, el desarrollo del sector de las microempresas ha demostrado la importancia de que el respaldo del BID se adapte a las cambiantes circunstancias, así como la necesidad de que la institución actúe en forma innovadora y mantenga su presencia en el sector por tiempo prolongado, para que el respaldo y las señales emitidas sean coherentes. Las actividades realizadas por el Banco en otros países despiertan sumo interés en Centroamérica, y el BID, como organismo líder en la región, envía señales claras a los gobiernos y al sector privado, especialmente en cuanto a la reforma de la política económica.

Aunque subsisten muchos y arduos problemas que es preciso abordar, los logros y éxitos son evidentes, no sólo en cuanto a las actividades del sector público y del sector privado, sino también en relación con los numerosos programas respaldados por el BID en el período al que se refiere el presente informe. Tanto en los programas de microfinanzas como en los de servicios de desarrollo empresarial se ha comprobado que las claves de esos éxitos, en materia de cobertura y logro de impactos positivos y sostenibles para las microempresas, son las siguientes: i) liderazgo visionario por parte de las autoridades

locales de las instituciones ejecutoras, ii) creación, por parte del Estado, de un espacio y un entorno que permita el florecimiento de iniciativas de ese género, y iii) continuidad, perseverancia y adaptabilidad del respaldo de los donantes. El BID sólo se ocupa en forma directa del tercero de esos pilares. En Centroamérica, el Banco se vio favorecido por el hecho de haber trabajado, en los últimos años, con instituciones cuya excelencia obedecía en parte al respaldo que el mismo les había proporcionado en los años setenta y ochenta. La actividad microfinanciera, a fines del pasado siglo y a principios del actual, no habría tenido tanto éxito si no hubiera contado con respaldo sostenido durante el periodo de más de una década que lo precedió. Las reformas de políticas, legales, reglamentarias, institucionales y de programas realizadas a fines de la década de los ochenta y principios del decenio siguiente, hicieron que los gobiernos, que cumplían en ese sector el papel de ejecutores directos, dedicaran mayores esfuerzos a una labor de facilitación y a la creación de un entorno propicio para el surgimiento de nuevas iniciativas del sector privado. El BID acompañó y respaldó esas reformas con préstamos sectoriales en la primera mitad de la década de los noventa, y con cooperación técnica, que provino principalmente del FOMIN, en los últimos años de la última década y hasta el presente. El FOMIN, el Programa de Empresariado Social y, más recientemente, los préstamos para operaciones de innovación que otorga el Banco, han respaldado actividades de fortalecimiento de instituciones, nuevos enfoques programáticos y la creación de asociaciones entre el sector público y el sector privado que ofrecen servicios de desarrollo empresarial sostenibles y de alta calidad.

B. Futuros Desafíos

Las microempresas de Centroamérica y los sectores de las microfinanzas y de los servicios de desarrollo empresarial que las respaldan siguen experimentando desafíos importantes, que inducen a los protagonistas locales y al BID a centrar sus esfuerzos en las siguientes prioridades.

- 1) Seguir respaldando y creando instituciones microfinancieras, cooperativas de crédito y entidades dispensadoras de servicios de desarrollo empresarial para que ofrezcan servicios de ese género y financieros de alta calidad a una proporción cada vez mayor de las microempresas de la región, incluyendo las de escasos recursos, a través de actividades de microfinanzas y servicios de desarrollo empresarial sostenibles y, si es posible, rentables. Como en algunas de las principales ciudades centroamericanas la actividad microfinanciera alcanzó o está próxima a alcanzar niveles de saturación, el próximo objetivo consiste en operar en ciudades más pequeñas, pueblos y zonas rurales, y utilizar nuevos productos financieros, como arrendamiento financiero, descuento de facturas, tarjetas de crédito y mejores mecanismos de canalización de remesas para usos productivos. La prestación de servicios financieros a las zonas rurales (que poseen características, riesgos y otros factores específicos que es preciso tener en cuenta) representará el mayor desafío para los próximos años. La prestación de servicios de desarrollo empresarial se encuentra en sus etapas iniciales, por lo cual en el futuro previsible es probable que su desarrollo en la región tenga lugar principalmente en las zonas urbanas. El desarrollo de esos servicios va a la zaga del de las microfinanzas, por lo que entraña

mayores dificultades. La solución puede consistir, en parte, en enfoques como los centrados en una mayor competitividad de los clústeres de empresas industriales.

- 2) Seguir reforzando y mejorando el entorno de políticas y regulación de la actividad microfinanciera, los servicios de desarrollo empresarial y las microempresas mismas, para lo cual deberán abordarse cuestiones tales como reducción del tiempo, el costo y la complejidad del proceso de registro de nuevas empresas, aplicación a las microempresas y a las pequeñas empresas de regímenes tributarios simplificados, simplificación de los trámites de las adquisiciones públicas a fin de promover la participación de las microempresas, modificación de leyes para que las entidades privadas puedan convenir en ágiles mecanismos extrajudiciales de ejecución de contratos, mejoramiento de la regulación y supervisión de prudencia de las cooperativas de crédito y las instituciones microfinancieras, para que el régimen regulatorio y los procedimientos de supervisión sean apropiados para el sector, mejoramiento del marco jurídico de las transacciones dotadas de garantía y modernización de los registros para que las instituciones financieras puedan ejecutar y vender garantías en un período más breve que el habitual en Centroamérica (que oscila entre seis meses y dos años), y fortalecimiento de las oficinas de crédito para que se ocupen hasta de los préstamos de mínimo volumen, a fin de que las microempresas puedan dotarse de un historial de crédito documentado y así obtener microfinanciamiento adicional. La región tiene ante sí numerosos desafíos de políticas, especialmente en el sector financiero, en que quizá sea difícil impedir el deterioro de las reformas realizadas. Esta dificultad se plantea una y otra vez en cada ciclo electoral.
- 3) Encontrar mecanismos innovadores que respalden las actividades económicas de menor escala de los pobres en el sector de las microempresas. Esto implica elaborar políticas e impulsar el desarrollo de instituciones encaminadas a establecer un equilibrio entre el impacto social (en cuanto a la ampliación del acceso a los servicios destinados a los pobres, para que éstos puedan mejorar su nivel de vida) y la sostenibilidad, rentabilidad y el desarrollo global del sector financiero y del mercado de servicios empresariales. El sistema financiero no es el ámbito apropiado para hacer frente en forma directa a los problemas de la pobreza, pero los avances en materia de organización, tecnología y regulación pueden contribuir a seguir ensanchando los límites de los servicios financieros de modo de llegar a clientes cada vez más pequeños y cada vez más pobres. No obstante, como los servicios no financieros suelen contribuir en forma más decisiva que los servicios financieros al mejoramiento del nivel de vida de los microempresarios pobres, la labor de innovación y apoyo debe proseguir también en ese ámbito.
- 4) Racionalizar el papel del sector público y de los donantes, para no crear impedimentos a una actividad microfinanciera sostenible y a los servicios de desarrollo empresarial, en lugar de favorecerlos. Para ello es necesario utilizar con prudencia y en forma estratégica los programas de gobiernos y donantes que subsidian el desarrollo de esos servicios, orientando los recursos concesionales al fortalecimiento de instituciones y a la ampliación del acceso al financiamiento, y no a cubrir costos recurrentes o mantener artificialmente bajos los precios. Los fondos

de donantes y los fondos públicos con que se cuenta para llegar mediante servicios directos o subsidios considerables a una proporción considerable de las aproximadamente cuatro millones de microempresas existentes en los países centroamericanos distan de ser suficientes. Por lo tanto es esencial crear sectores de microfinanzas y servicios de desarrollo empresarial sostenibles y autofinanciables para atender las urgentes necesidades de servicios financieros y de desarrollo empresarial que experimentan los microempresarios. La coordinación de los donantes, que de por sí representa un desafío, también puede contribuir en forma importante a crear servicios financieros y de desarrollo empresarial sostenibles.

- 5) Aunque no se trate de un problema específico del sector de las microempresas, ni aun de la secuencia que éstas forman con las empresas pequeñas y medianas, uno de los desafíos más arduos para la región consistirá, en los próximos años, en hacer más competitivas a sus economías en conjunto, así como a sectores y empresas específicos de las mismas. Enfrentar los retos arriba expuestos ayudará a lograr una mayor competitividad, en especial en los sectores de las microempresas y las pequeñas empresas, que son la columna vertebral de las economías de la región. No obstante, se requerirá una labor concertada y coordinada para atender necesidades de infraestructura, energía, comunicaciones, desarrollo de los recursos humanos, buen gobierno y políticas acertadas, así como la prestación de servicios adecuados, temas que han sido el enfoque principal de este informe. Los países de la región y el BID ya están procurando hacer frente a ese desafío, y cabe prever que las enseñanzas recogidas a partir de 1990 resultarán útiles para diseñar reformas, programas y mecanismos de ejecución y coordinación que permitan abordar este desafío.

LISTA DE PROYECTOS MENCIONADOS EN ESTE CAPÍTULO

PAÍS	TÍTULO DEL PROYECTO	NUMERO DE PRÉSTAMO/CT	MONTO US\$	AÑO DE APROBACIÓN
Costa Rica	Diversificación Agrícola en León Cortes	SP/SF-00-11-CR y ATN/SF-7295-CR	\$592.000	2000
Costa Rica	Ventanilla Única Formalización Microempresas	ATN/MT-7408-CR	660.000	2001
Costa Rica	Programa Global de Crédito para la Microempresa	701/OC-CR	13.000.000	1992
El Salvador	Crédito y Capacitación a Microempresarios	SP/SD-9136-ES	456.865	1991
El Salvador	Crédito y Capacitación a Microempresarios	ATN/SD-3848-ES	135.000	1991
El Salvador	Global de Crédito para la Microempresa	780/OC-ES	16.000.000	1993
El Salvador	Global de Crédito para la Microempresa	915/SF-ES	8.000.000	1993
El Salvador	Financiamiento a la Financiera Calpiá, S.A.	EQU/MSF-0001-ES	800.000	1994
El Salvador	Programa Piloto Capacitación a Microempresa	ATN/ME-6984-ES	870.000	2000
El Salvador	Desarrollo Micro y Pequeñas Empresas	ATN/MT-6952-ES	850.000	2000
El Salvador	Recuperación Sector Microempresarial	ATN/ME-7546-ES	2.635.000	2001
El Salvador	Aprovechando el Internet para Capacitar Microfinancieras	ATN/ME-8082-RG	234.000	2002
Guatemala	Programa Nacional para la Microempresa	886/SF-GU	10.000.000	1992
Guatemala	Desarrollo Institucional para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	ATN/MT-6500-GU	900.000	1999
Guatemala	Fortalecimiento de los Servicios Financieros Rurales	ATN/ME-7624-RG	554.500	2001
Guatemala	Desarrollo Micro y Pequeña Empresa	ATN/SF-3965-GU	2.400.000	1992
Guatemala	Desarrollo Micro y Pequeña Empresa	ATN/SD-3965-GU	900.000	1992
Honduras	Fortalecimiento Institucional de FINSOL	ATN/ME-6342-HO	300.000	1999
Honduras	Fortalecimiento del Sector Financiero	ATN/MT-7240-HO	1.500.000	2000
Nicaragua	Programa de Crédito no Convencional	789/OC-NI	23.600.000	1993
Nicaragua	Microfinanciamiento de Vivienda Popular	SP/SF-0106-NI	500.000	2001
Nicaragua	Microfinanciamiento de Vivienda Popular	ATN/SF-7554-NI	35.000	2001
Panamá	Programa para el Fomento de la Competitividad	1410/OC-PN	7.000.000	2002
Regional	Programa de Recuperación de Microempresas en Centroamérica después de Mitch	ATN/ME-6303-RG	12.900.000	1998
Regional	Recuperación de Instituciones Microfinancieras en Condiciones de Desastre Natural	ATN/ME-7048-RG	1.000.000	2000
Regional	Facilitando Vínculos Sostenibles	ATN/ME-7625-RG	\$482.500	2001

BIBLIOGRAFÍA

Berger, Marguerite. 1999. "Microfinance: An Emerging Market within the Emerging Markets", en *Emerging Financial Markets in the Global Economy*, Larry Sawers, Daniel Schydlosky y David Nickerson, directores de la publicación. World Scientific and Imperial College Press.

Berger, Marguerite; Alison Beck y María Lucía Lloreda. 2003. *The Second Story: Wholesale Microfinance in Latin America*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Berger, Marguerite y Bernardo Guillamón. 1996. "Microenterprise Development in Latin America: A View from the Inter-American Development Bank", en *Small Enterprise Development*, septiembre de 1996 (vol. 7, No. 3).

Christen, Robert. 2001. *Commercialization and Mission Drift: The Transformation of Microfinance in Latin America*. Estudio de la serie Occasional Papers, No. 5. Washington, D.C.: Grupo Consultivo de Ayuda a los Más Pobres.

CEPAL. 2003. *Proyecciones de América Latina y el Caribe, 2003*. Santiago de Chile.

Ghani, Ejaz. 1992. *How Financial Markets Affect Long-Run Growth: A Cross-Country Study*. Documento de Trabajo No. 843 de PRE. Washington, D.C., Banco Mundial.

Hulme, David y Paul Mosley. 1996. *Finance against Poverty*. Nueva York, Routledge Publishers.

BID. Unidad de la Microempresa. 1997. *Best Practices in Microenterprise Development*, Volúmenes I y II. Washington, D.C.

_____. *América Latina frente a la desigualdad*. Washington, D.C. 1998.

_____. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. 2001. *Apoyo del Grupo BID al Sector de la Microempresa, 1990-2000*. Washington, D.C.

_____. Unidad de la Microempresa. 2001. *Informe Anual sobre el Desarrollo de la Microempresa, 2000*. Washington, D.C.

_____. *Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: Evolución y desafíos de largo plazo*. Departamento Regional de Operaciones 2, noviembre, Washington, D.C. 2002.

_____. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa. 2001. *Apoyo del Grupo BID al Sector de la Microempresa, 2000-2002*. Washington, D.C.

_____. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). 2003. *Evaluación de los Proyectos FOMIN: Microfinanzas*. Washington, D.C.

King, Robert y Ross Levine. 1993. "Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right", en *The Quarterly Journal of Economics* 108(3): páginas 717-37.

Sebstad, Jennefer y Gregory Chen. 1996. *Overview of Studies on the Impact of Microenterprise Credit*. Documento de trabajo del Proyecto AIMS. Washington, D.C., Oficina de Desarrollo de Microempresas de la USAID.

Tabuenca, Antonio García; Justo de Jorge Moreno; Fernando Coral Polanco, y Carolina Perondi. De próxima aparición. *Lecciones aprendidas en programas de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para la pequeña empresa en América Latina, 1995-2002*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Westley, Glenn. 2003. *Arrendamiento y préstamo para equipo: Guía para el microfinanciamiento*. Documento de Trabajo MSM-122, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Westley, Glenn, y Brian Branch, editores. 2000. *Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

ACERCA DE LOS AUTORES

WILLIAM R. LARGE (*Panorama General*), coordinador del proyecto y editor de esta obra, ingresó en el Banco en 1966 y entre 1978 y 1991 ocupó el cargo de Jefe de División del Departamento de Operaciones para nueve diferentes países de la región latinoamericana. Su cargo más reciente fue el puesto de Representante del Banco en el Uruguay, antes del cual ocupó, de 1992 a 1995, el de Subgerente de Operaciones en el Departamento Regional de Operaciones II, al que corresponden los siete países objeto del presente libro.

SANDRA BARTELS (*Fortalecimiento de la Democracia*) se desempeña como especialista en operaciones en el Departamento Regional de Operaciones II (RE2) de la sede del Banco; con anterioridad, formó parte de la División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible, donde trabajó en el ámbito de la modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil.

MARGUERITE BERGER (*Microempresas*) es Coordinadora de País para Guyana y Barbados en el BID, institución en la que también se ha desempeñado como Jefa de la Unidad de Microempresa y de la Unidad del Programa de la Mujer en el Desarrollo. Posee 20 años de experiencia en materia de desarrollo económico, con énfasis en los ámbitos de microempresa y pequeña empresa, instituciones financieras, la mujer en el desarrollo, desarrollo económico local y la política económica.

PHILIP BIRNBAUM (*Grupos Consultivos*) trabajó más de 20 años en la US/AID como Economista de Programas y Director de Oficina en Washington, así como en el extranjero en Túnez, Argelia y Marruecos. Se desempeñó asimismo como Vicepresidente del FIDA en Roma y trabajó en la Región África en el Banco Mundial. Desde 1995 viene desempeñándose como consultor en el BID, prestando asesoramiento en la preparación de reuniones de grupos consultivos para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

GUILLERMO ESPINOZA (*Medio Ambiente*) es geógrafo y profesor de la cátedra de Gestión Ambiental y Planificación en la Universidad de Chile, y de la cátedra de Asentamientos Humanos y Medio Ambiente en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha elaborado numerosos estudios y actuado como consultor sobre fortalecimiento institucional y gestión y evaluación ambiental en distintos países, tanto para el Banco como para varios otros organismos internacionales. Gran parte de su trabajo se ha centrado en los países de Centroamérica.

MARK FLAMING (*Mercados Financieros*) trabajó en el Banco de 1993 al 2002, desempeñándose como Especialista Senior del Sector Financiero en el ámbito de los países centroamericanos; su labor le llevó a diseñar iniciativas de reforma en torno a una amplia gama de temas relacionados con el desarrollo del sector financiero, incluidos los de operaciones de los bancos centrales, reforma jurídica, normativa de prudencia bancaria y supervisión de instituciones bancarias, desarrollo de la microempresa, banca de nivel intermedio y desarrollo de mercados de valores de renta fija.

STEPHEN E. McGAUGHEY (*Sectores Sociales; Desastres Naturales; Integración Regional*) es economista y se desempeña como consultor en los ámbitos de desarrollo institucional y gestión de programas y proyectos, así como en los de recursos naturales, medio ambiente y política agrícola, desarrollo social y desarrollo regional y rural. Fue Representante del Banco en El Salvador desde el inicio del período de reconstrucción de la posguerra civil (1992-1996) y en la República Dominicana hasta el año 2002. Anteriormente ocupó el cargo de Jefe de la Sección de Economía Agrícola y fue Economista Principal de la División de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Es coeditor y coautor de dos libros sobre desarrollo y financiamiento del sector forestal en América Latina.

PABLO PISANI (*Medio Ambiente*), experto en planificación regional y urbana y en asentamientos humanos y medio ambiente, ha trabajado como consultor, instructor, facilitador y gerente de proyectos en varios países latinoamericanos y del Caribe, particularmente en los ámbitos de planificación ambiental, evaluación de impacto ambiental, participación ciudadana y solución de controversias en materia ambiental.

ENNIO RODRÍGUEZ (*Integración Regional*), ex ministro de Financiamiento y Deuda Externa de Costa Rica, es el Economista Principal de la División de Países de RE2, que abarca los siete países de la región centroamericana, así como México, República Dominicana y Haití. Anteriormente ocupó el cargo de Economista Principal de la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos del BID, donde encabezó las actividades de la institución de respaldo al establecimiento de capacidades en materia de comercio en el marco del CAFTA, siendo asimismo subcoordinador de las actividades de respaldo del BID al Plan Puebla-Panamá (PPP).

ADOLFO RUFATT (*Reformas en Infraestructura Básica*) fue Especialista Principal en Infraestructura en el BID hasta fines del año 2002. Trabajó en proyectos de reforma sectorial para distintos países de la región, centrándose principalmente en Centroamérica, México y Panamá. Como Jefe de equipo tuvo la responsabilidad principal en materia de concesiones, programas de privatización y reestructuración del sector de infraestructura, con énfasis en la reforma normativa, jurídica e institucional.

JORGE SAPOZNIKOW (*Grupos Consultivos*) es Jefe de la División del Estado y Sociedad Civil de RE2, que comprende los siete países objeto de esta publicación. Con anterioridad fue Jefe de la División de Países para América Central y Jefe de División del Departamento de Planes y Programas. También ocupó el cargo de Jefe de División de Desarrollo Urbano del Departamento Técnico del Banco. Previo a su incorporación al Banco, fue Director del Programa de Economía para Graduados de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia.

GLENN WESTLEY (*Microempresas*) es Asesor Principal sobre microempresas en la División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco. Durante los 27 años que lleva en la institución ha publicado numerosos libros, artículos y monografías sobre el tema de financiamiento de la micro y pequeña empresa, entre los que cabe señalar el reciente libro titulado *Safe Money: Building Effective Credit Unions in Latin America*, del que es coeditor junto con Brian Branch.



Banco Interamericano de Desarrollo

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

www.iadb.org

ISBN 1-931003-93-9



9 781931 003933

© DISEÑO DE PORTADA: LEILANY GARRÓN. Todos los derechos reservados.
Visite nuestro sitio Web para obtener más información: www.iadb.org/pub