Bienes Públicos Regionales:
Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe

Laura Bocalandro | *Rafael Villa*

Febrero 2009

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, su Presidente o su Directorio Ejecutivo.

Contenido

Agradecimientos v

Bienes Públicos Regionales y desarrollo 1

1. Introducción 3

2. El Programa de BPR del BID 5
   Características del programa 5
   El valor agregado del Programa de BPR 8

3. La tecnología BPR 11
   El proceso de aprendizaje continuo 14

4. Los múltiples roles del Banco 15

Experiencias de acción colectiva en América Latina y el Caribe 17

Caso 1. De un reto nacional a un bien público regional: El Sistema Centroamericano de Fortificación de Alimentos 23

Caso 2. Integración laboral en el Cono Sur: la Base Única de Seguridad Social 27

Caso 3. Gestión regional de riesgos de desastres para un turismo sostenible en el Caribe 31

Caso 4. Respuestas a las adversidades del clima: información climática para la gestión del riesgo agrícola en los países andinos 35

Caso 5. Red de portales de educación para enfrentar los desafíos educativos en la región 39

Caso 6. Mancomunidad trinacional en torno al agua: del caso del Trifinio 43

Referencias bibliográficas 47

Agradecimientos

Los autores agradecemos al Banco Interamericano de Desarrollo y, en particular, al Directorio Ejecutivo por su decidido apoyo en la promoción de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales, actualmente bajo el Sector de Integración y Comercio de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento. También, a Nohra Rey de Marulanda, quien fue pilar de la conceptualización y de los primeros años del Programa de BPR, y a Antoni Estevadeordal, Gerente del Sector de Integración y Comercio, quien coordinó con el Banco Asiático de Desarrollo la primera publicación sistemática sobre este tema[1].

Queremos dar un especial reconocimiento a los diferentes colegas que han sido parte de Equipo Coordinador del Programa de BPR a lo largo de estos cuatro años, quienes en mayor o menor medida apoyaron la realización de este documento, y en particular a Kea Wollrad, Augusto Stabilito y Leonardo Reales, quienes colaboraron en versiones preliminares de los casos y en la revisión de innumerables versiones del texto completo.

Además queremos extender nuestro agradecimiento a los representantes de los organismos ejecutores y de los países socios en los proyectos aquí estudiados, en particular a Mario Buch del proyecto Trifinio, Elena García de Portales, Liz Riley de CDERA, Alberto Mariuzzo del BUSS, Nicté Ramírez y Ana Victoria Román de FANCAP e INCAP respectivamente, y a Rodney Martínez de CIIFEN.

Por último queremos agradecer a Mauricio Mesquita Moreira del Sector de Integración y Comercio, por leer la versión completa del documento, y a María Lissette Romero y su equipo por su apoyo editorial.

Laura Bocalandro
Coordinadora, Programa Bienes Públicos Regionales

Rafael Villa
Especialista, Programa Bienes Públicos Regionales

[1] Regional Public Goods – from Theory to Practice, Editors: Antoni Estevadeordal, Brian Frantz and Tam Robert Nguyen, IDB-ADB (2002)

BIENES PÚBLICOS REGIONALES Y DESARROLLO

"New perspectives on development focused on development as a transformation of society, a change in minds and mindsets, and it came to be recognized that such transformation could not be imposed, and indeed, the attempt to do so could often be counterproductive."

—Joseph Stiglitz[2]

[2] "Scan Globally, Reinvent Locally," Keynote Address to the First Global Development Network Conference, Bonn, December 1999 on Stiglitz (2001, p. 196).

1 Introducción

¿Cómo se benefician de la cooperación entre países una trabajadora que desea jubilarse y que aportó al sistema de seguridad social en Paraguay y Brasil por su actividad en los dos países, un niño de los barrios suburbanos más pobres de América Latina que está desnutrido, una directora de una escuela andina que tiene que incorporar metodologías de enseñanza para la clase de matemática y no tiene los recursos o la capacidad para hacerlo, y un hombre con diabetes crónica en Jamaica que no puede mantener un trabajo estable? Todos ellos se benefician de la acción colectiva de sus países que crearon bienes públicos regionales para atender una problemática en el contexto de la globalización. Este contexto ha traspasado fronteras y soberanías, abriendo oportunidades de solución a problemas diarios en la vida de los individuos y en las instituciones. Su evolución ha modificado las reglas del juego para los países y las personas que habitan en ellos. Por un lado, promete amplios beneficios y por otro, profundiza desafíos de gran magnitud y complejidad.

En América Latina y el Caribe, la globalización hace cada vez más evidente la importancia de la acción colectiva de los países de la región. Los procesos globalizadores, en especial la liberalización comercial, han favorecido una expansión de los mercados, que si bien ha incrementado los beneficios exponencialmente, también ha multiplicado las fallas de mercado asociadas a la misma, reduciendo la eficiencia y el potencial de crecimiento resultante (Villa, 2007). La noción de que las fuerzas del mercado por sí mismas solucionarían los problemas de asimetría o desbalance no se ha concretado. Esta deficiencia ha promovido la búsqueda de soluciones coordinadas y colaborativas, mediante la acción colectiva y la cooperación, tanto a nivel nacional como internacional.

La creación de un bien público regional (BPR) es un tipo de solución del ámbito transnacional para aquellas fallas de mercado que se han agudizado como resultado de la globalización (Villa, 2007a). Los bienes públicos regionales corrigen problemas que no han encontrado respuesta en acciones individuales de cada país o que no ofrecen incentivos a uno solo para que asuma el costo de llevarlas a cabo (Olson, 1971). Tal es el caso

de temas transnacionales que afectan el desarrollo, como pueden ser las enfermedades de tipo contagioso, las crisis financieras que desbordan fronteras o asuntos que, si bien surgen en el ámbito nacional, son compartidos por varios países[3]. El proyecto de Fortificación de Alimentos en Centroamérica (véase el análisis del Caso 1) es un ejemplo de cómo la coordinación de los siete países de la subregión les permitió percibir los beneficios de accionar conjuntamente para instituir un sistema común que estableciera estándares mínimos de micronutrientes, certificara los productos alimentarios en cuanto a su fortificación, desincentivara el contrabando prevalente de alimentos y mejorara la salud de las poblaciones más desprotegidas.

La producción de bienes públicos regionales y el fortalecimiento de la gobernabilidad trans y supranacional que ello conlleva, presenta una solución efectiva a estos problemas, al tiempo que promueve la integración de los países involucrados. El presente documento de trabajo tiene por finalidad presentar una introducción al Programa de Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destacando su calidad de pionero en implementar un mecanismo pragmático para atender y apoyar soluciones a desafíos de la globalización, especialmente a aquellos que hacen al desarrollo colectivo, la competitividad y la integración de los países de América Latina y el Caribe.

[3] Evidencias recientes de problemas y soluciones transnacionales del tipo BPR se pueden encontrar en Kaul (2006) o Barrett (2007).

2 El programa de BPR del BID

Características del programa

En 2004 el Directorio Ejecutivo del BID creó la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo, para promover la cooperación y la integración de la región (BID, 2004)[4]. Este programa apoya a los países en la búsqueda, mediante la acción colectiva, de soluciones innovadoras de política pública a desafíos u oportunidades trasnacionales. La recompensa por dicha coordinación inicial entre los asociados se traduce en financiamiento (donación), apoyo técnico y endoso institucional del Banco.

El Programa de BPR no sólo facilita la promoción de bienes públicos de carácter regional entre los países de América Latina y el Caribe, sino también contribuye al avance de los procesos de integración y, una vez alcanzada, a la sostenibilidad de la misma mediante un enfoque de apropiación de las soluciones por parte de los países. Con el programa y el financiamiento de operaciones de asistencia técnica para la producción de estos bienes, el Banco es pionero en operacionalizar los conceptos de bienes públicos globales y regionales a través de las acciones que los crean. El apoyo del BID es el resultado de un proceso competitivo y transparente de selección de propuestas a partir de una convocatoria anual abierta a todos los sectores, países o subregiones de América Latina y el Caribe, que genera cooperación Sur-Sur a través de la acción colectiva.

El programa se caracteriza por estar centrado en la coordinación o la armonización de políticas públicas, y por tener un enfoque de acción colectiva aplicada a la creación de bienes públicos regionales. Los países que forman parte de los proyectos se encargan, de

[4] Para más información sobre esta iniciativa del BID, véase el sitio web www.iadb.org/int/bpr.

forma conjunta, de la identificación, el diseño y la ejecución del bien público regional, así como del compromiso de implementarlo a nivel nacional y/o regional[5].

En el diseño de este instrumento para la integración y el desarrollo, el Banco se ha nutrido de dos fuentes de conceptos y buenas prácticas. En primer lugar, las lecciones acumuladas en su acción regional desde 1961[6]. En segundo lugar, a este aprendizaje interno y especializado en la realidad latinoamericana se suman las lecciones de la comunidad internacional en cuanto a la efectividad de la asistencia técnica para el desarrollo y, en particular, a las mejores prácticas en el marco de la cooperación Sur-Sur.

Dentro de los objetivos de desarrollo a lograr con la acción regional se encuentran la promoción de la integración entendida en su sentido amplio, es decir, integración económica, institucional, funcional y comercial; la reducción de las asimetrías entre los diversos países de la región; el fortalecimiento de las instituciones tanto a nivel nacional como regional; y la consolidación de la competitividad a través de la cooperación y la colaboración entre países (Rodrik, 2007). Estos objetivos de desarrollo se enriquecen con las lecciones aprendidas sobre regionalidad y con el enfoque matricial geográfico y de sectores.

El Programa de Bienes Públicos Regionales es un instrumento de cooperación Sur-Sur que impulsa la innovación y la generación de nuevas soluciones colectivas entre países de América Latina y el Caribe. Asimismo, sirve de nodo articulador para la difusión de buenas prácticas y lecciones de subregión a subregión y de país a país. Un gran número de proyectos han replicado ideas de otra región u otros países. De este modo, el intercambio de experiencias en el marco del programa se desarrolla a través de canales formales e informales que vinculan a los países, al Banco y a otros socios estratégicos.

El programa ha identificado escenarios relevantes para dicha transferencia a través de agrupaciones (clústeres) de proyectos y socios por sectores (biodiversidad, seguridad ciudadana, información y desarrollo rural, lucha contra la trata de personas, manejo de la deuda pública) y por tipo de BPR (planes estratégicos, sistemas de monitoreo, gerenciamiento de buenas prácticas, sistemas de información regionales). Estos clústeres funcionan como redes informales de conocimiento e intercambio de experiencias, donde expertos de diferentes países y organizaciones se enriquecen mutuamente con las ense-

[5] Los participantes activos de cada país son necesariamente los responsables de la formulación de políticas públicas destinadas a los sectores involucrados. El programa supone que cada país tiene un cierto grado de capacidades de gestión y planificación, así como capacidades específicas en las áreas relevantes, y las fortalece a través de la cooperación Sur-Sur.

[6] Desde su concepción, el BID contempló como su objetivo promover el desarrollo económico y social de los países, individual y colectivamente, sentando así las bases para la integración y la cooperación a nivel regional. Véase el Art. 1.1 del Convenio Constitutivo del BID.

ñanzas acumuladas en una región o un sector. Adicionalmente, la formación de dichas redes se nutre con el crecimiento del portafolio de proyectos del programa y, por ende, con la demanda de los países de desarrollar unos u otros bienes públicos regionales.

Por último, el carácter endógeno de la identificación, la priorización y la programación en los países incrementa la probabilidad de que estas soluciones no sólo sean apuestas viables para los países, sino también inversiones sostenibles donde la coordinación de esfuerzos, tanto técnicos como financieros, y la apropiación de esas respuestas estén garantizados desde el inicio del proceso de producción de la solución.

El Programa de BPR asimismo reconoce las recomendaciones de la comunidad internacional en torno a la efectividad de la asistencia técnica en el desarrollo. Por eso prioriza la visión más moderna sobre el tema: las recomendaciones sobre coordinación, efectividad y armonización de la ayuda internacional (Declaraciones de Roma, París y Accra, así como las reuniones del DAC); las recomendaciones para la efectividad de la cooperación Sur-Sur; y las guías particulares de la OCDE/DAC y el Banco Mundial (IEG, 2007, 2007a) para proyectos y alianzas globales y regionales.

En particular, la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), a través de su Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés), resalta tres aspectos fundamentales de la asistencia técnica en proyectos regionales:

(i) la importancia de asegurar la relevancia de la asistencia, su eficacia o el logro de impactos positivos;
(ii) la relación costo/beneficio; y
(iii) la importancia de consolidar estructuras de gobernabilidad y administración adecuadas y transparentes.

El Programa de Acción de Accra (OECD, 2008), promulgado por el 3° Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Asistencia para el Desarrollo, aporta y profundiza tres aspectos fundamentales para el Programa de BPR: orientación por la demanda, alianzas para el desarrollo y fortalecimiento de la gobernanza y la transparencia de la ayuda. Al respeto, este programa indica que "*[l]os datos empíricos muestran que tendremos que abordar tres desafíos principales para acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda: Primero, el rol de los países en su apropiación de la agenda de desarrollo se manifiesta con su fuerte liderazgo respecto de sus propias políticas de desarrollo*". Este rol se explicita en el mecanismo de acción en tanto que "*el respaldo de los donantes para el desarrollo de la capacidad estará determinado por la demanda y diseñado para respaldar la identificación del país. A este fin, los países en desarrollo y los donantes (i) seleccionarán y administrarán en forma conjunta la cooperación técnica, y (ii) promoverán la prestación de cooperación técnica por recursos locales y regionales, incluso mediante la cooperación Sur-Sur*" (OECD, 2008).

Como segundo desafío para acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda se identifica la importancia de construir asociaciones para el desarrollo: "*Estas asociaciones son más eficaces cuando permiten aprovechar la energía, las competencias y la experiencia de todos los actores involucrados en el desarrollo: donantes bilaterales y multilaterales, fondos mundiales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado*" (OECD, 2008). Por último, los países acordaron en el citado programa que el logro de resultados, y la rendición abierta de cuentas, debe ser una parte central de los instrumentos para el desarrollo.

El valor agregado del Programa de BPR

El modelo utilizado por el Programa de BPR está basado en innovación pragmática, coordinación institucional, alianzas estratégicas y adicionalidad a los emprendimientos regionales. Las soluciones de política pública regional incubadas bajo el programa se ven favorecidas con la generación local de soluciones innovadoras, así como con la apropiación de tecnologías foráneas para multiplicar los beneficios propios de la acción colectiva y de los aportes individuales (Rodrik, 2007).

La innovación pragmática se destaca tanto en las soluciones diseñadas por los consorcios de países involucrados en cada proyecto como en los mecanismos de ejecución que atienden los retos de apropiación y sostenibilidad de dichas soluciones. Stiglitz (2001: 74) afirma que las políticas que son impuestas desde afuera pueden ser aceptadas con resistencia y de forma superficial, pero raramente son implementas tal como fueron diseñadas. El grado de apropiación (*ownership*), continua Stiglitz, es frecuentemente mayor cuando las estrategias y políticas son desarrolladas por los países mismos; "*cuando el país está en la silla del conductor*". Asimismo, esta característica de apropiación de las soluciones se vincula con el potencial de generación de amplios retornos en los ámbitos social y económico, con la sostenibilidad en el largo plazo y con la reducción del síndrome de *free-riding,* pues hace que estos proyectos pasen de representar riesgos o apuestas seductoras a ser inversiones sostenibles. Por último, la gestión propia de este tipo de tecnologías es un proceso endógeno donde gran parte de la innovación es producida por los mismos países participantes.

El Banco promueve el fortalecimiento del consorcio de países al dejar bajo su responsabilidad colectiva la gobernabilidad no sólo de los bienes públicos regionales, sino también de su proceso de producción. Las inversiones en proyectos tan innovadores y complejos como estos vienen usualmente acompañadas de riesgos relacionados con la generación y la sostenibilidad de los resultados. La gobernabilidad así ejercida mediante un proceso gradual de verificación de cumplimiento lleva a los países a materializar los beneficios y a forjar compromisos basados en la confianza en los otros socios. Esto a su vez

favorece la salvaguarda de sus inversiones y da lugar al cumplimiento de las condiciones de contrapartida de cada uno.

El Programa de BPR asimismo agrega valor mediante la conformación de alianzas estratégicas con actores (stakeholders) de diversa naturaleza (agencias de política pública, entidades del sector privado y de la sociedad civil), que garantizan la gobernabilidad, la efectividad y el sentido de pertenencia o apropiación necesarios para asegurar la sostenibilidad en el mediano y el largo plazo. La generación de estas alianzas puede efectuarse en el marco de cada proyecto y/o con el programa como un todo, y su contribución puede ser técnica, organizacional y/o financiera. A la fecha, los proyectos de BPR han incorporado organizaciones de la sociedad civil, gremios y empresas, instituciones nacionales e internacionales especializadas, agencias de cooperación técnica, y centros académicos y de investigación. Algunas entidades han actuado como donantes financieros, otras como asesoras técnicas o como articuladoras de la acción colectiva y motor de innovación pragmática. La formación de alianzas alrededor del núcleo de países socios se puede dar en cualquiera de los proyectos, siempre que la decisión estratégica de participar y la toma de decisiones residan en las agencias de política pública de los países.

3 La tecnología de BPR

El Programa de BPR está construido sobre la base de la acción colectiva por aquellas entidades que son responsables de la política pública del sector que corresponde a cada proyecto.. El arreglo institucional de coordinación entre las agencias de política pública de los países participantes se enriquece con una tecnología innovadora para el proceso, es decir respecto del modo en que se llevarán a cabo las actividades de desarrollo contempladas en cada operación; el "cómo"[7].

Esta tecnología BPR se diferencia de los procesos tradicionales de asistencia técnica, en los que un consultor independiente o un tercero produce las recomendaciones que deberán adoptar los países. En estos proyectos, en cambio, los países trabajan conjuntamente, coordinan y consensúan la producción del bien público regional. Los que toman las decisiones durante todo el proceso de producción son las autoridades de las entidades de política pública de cada área, mientras que los técnicos con conocimiento del sector y de la región apoyan con insumos la toma de decisiones. Adicionalmente a la participación de los países en la toma de decisiones, en cada uno tiene un punto focal técnico del terreno o de las agencias de gobierno, que sirve de vínculo entre el nivel nacional y la coordinación a nivel regional. Se establece así un sistema de gobernabilidad totalmente anclado en los países. Estos se coordinan para alcanzar sus objetivos compartidos sin que se requieran desde un principio cambios de legislación o regulación; se buscan soluciones que compatibilicen las diferentes realidades nacionales en la medida de lo posible.

La tecnología BPR, asimismo, incluye un enfoque de construcción de soluciones desde abajo hacia arriba en el que los que están en el terreno, quienes ven los obstáculos y enfrentan los desafíos, son los que inician el proceso de coordinación y colaboración en la

[7] El término tecnología se entiende, en el marco del programa y en línea con la definición de Stiglitz (2001: 86), como todo aquello que afecta la forma en que se convierten insumos en productos para producir desarrollo, no solamente recetas, sino también instituciones y modos de organizar la producción.

búsqueda de soluciones comunes. Una vez que se van superando los obstáculos técnicos y de colaboración y confianza, esta construcción de soluciones va elevando el nivel de toma de decisiones a las autoridades de mayor rango, permitiendo así implementar políticas a nivel nacional si es que las autoridades del país respectivo así lo definen.

Existen seis principios o pilares que guían esta tecnología: la acción colectiva, la gobernabilidad a cargo de los países, la orientación por la demanda, el enfoque de abajo hacia arriba, la innovación Sur-Sur y la mesa de coordinación de socios estratégicos. Estos pilares surgen de la conceptualización de los bienes públicos regionales y globales adelantada por la comunidad mundial; de estudiar las recomendaciones sobre la ayuda internacional, la cooperación técnica y los modelos de desarrollo endógeno; y principalmente, de las lecciones surgidas de las experiencias y las necesidades puntuales originadas en la región en los proyectos del programa. Mientras que los mismos principios se manifiestan en todos los proyectos, las soluciones varían conforme las decisiones adoptadas por los países en cada proyecto.

Principios de la tecnología BPR

1. Acción colectiva
2. Gobernabilidad a cargo de los países
3. Orientación por la demanda
4. Enfoque de abajo hacia arriba
5. Innovación Sur-Sur
6. Mesa de coordinación de socios estratégicos
7. + *flexibilidad en la solución*

En primer lugar se enfatiza la acción colectiva, que es la base fundamental del programa. Este primer pilar reside en el trabajo en conjunto de los países y en generar las condiciones para que estos participen en todas las etapas del proyecto, tanto en la identificación del problema u oportunidad, como en la presentación de la propuesta, su diseño detallado, la definición de los compromisos, la ejecución e implementación completa del proyecto y, finalmente, en la sostenibilidad del mismo.

El segundo pilar radica en la gobernabilidad, donde se destaca que los proyectos del programa no son los proyectos del Banco ni de otros socios estratégicos que pueden acompañar el proceso, como tampoco de la agencia ejecutora, sino que pertenecen a los países. Ellos son los dueños del bien público regional y los que lo gobiernan, mediante el directorio.

Acción Colectiva	Gobernabilidad
Los países participan en: ▪ Identificación ▪ Propuesta ▪ Diseño ▪ Ejecución ▪ Implementación	▪ Los países gobiernan el BPR ▪ Los países son dueños del bien ▪ Las agencias de política pública conforman el Comité Directivo

En tercer lugar, los proyectos son orientados por la demanda, en concordancia con el Programa de Acción de Accra. Así, las ideas o propuestas provienen de los mismos países, ya que conocen los problemas más acuciantes y pueden vislumbrar la mejor forma de resolverlos.

Orientado por demanda	Enfoque abajo-arriba
▪ Países identifican y priorizan los temas, sectores y soluciones así como sus socios	▪ Soluciones técnicas ▪ Enfoque en el control de riesgo ▪ Apoyo político con bajo riesgo

El cuarto pilar consiste en que los proyectos del programa tienen un enfoque de abajo hacia arriba, puesto que se prioriza que arranquen desde la base técnica, donde suele ser más fácil alcanzar consensos e identificar las realidades y los problemas. Este esquema facilita pensar que en un futuro se pueda tener un tipo de coordinación legislativa o política, pero esto debe ser un resultado del mismo proceso, sin necesariamente partir desde allí, pues usualmente éste es el reto más difícil.

El quinto pilar es que los proyectos son iniciativas de cooperación e innovación Sur-Sur, originadas y ejecutadas en América Latina y el Caribe por países de América Latina y el Caribe. Esto permite promover innovaciones en la región, aprender de aquellas que han dado buenos resultados y de aquellas que no los han tenido con el fin de documentar esas experiencias para convertirlas en lecciones replicables en otros

proyectos. De esta manera, la tecnología también reconoce y consolida las capacidades locales.

Sur-Sur	Mesa de coordinacion
▪ Ideas, tecnologías y soluciones de países LAC para países LAC ▪ Adaptación de ideas foráneas a realidad LAC	**Coordinación de socios:** ▪ Técnicos ▪ Financieros ▪ Sector privado ▪ Sociedad civil

Por último, el sexto pilar reside en que los proyectos actúan como una mesa de coordinación que sirve para alinear intereses estratégicos, económicos y sociales, así como para incorporar otros socios del sector público, del privado y de la sociedad civil. Los países son dueños de la mesa y asignan los roles de los participantes.

El proceso de aprendizaje continúo

Parte importante del éxito del Programa radica en su capacidad de aprender de los proyectos y de transmitir este aprendizaje a otros proyectos para generar valor a partir de las lecciones (Axelrod, 2006). Por ello se busca identificar retos comunes y soluciones innovadoras entre los países, a fin de aprender de los resultados y compartir esas lecciones aprendidas para generar externalidades positivas y traspasar la información de proyectos exitosos a otros países de la región. Este traspaso de información, a veces llamado "*efecto papagaio*", no necesariamente debe ser entre proyectos de características afines, sino entre aquellos con retos similares.

Proceso de aprendizaje continuo
▪ Identificar **retos comunes** ▪ Reconocer **soluciones innovadoras** ▪ Compartir lecciones replicables ▪ Promover rol de mentores entre proyectos ▪ Retroalimentar el Programa

4 Los múltiples roles del Banco

Los elementos de innovación y coordinación de las soluciones provistas por los bienes públicos regionales definen la acción del BID en asociación con los países en este instrumento para el desarrollo. El Banco desempeña múltiples roles para la creación del bien público regional, entre ellos el de inversionista de capital de riesgo (*venture capital investor*), el de difusor regional de innovación, el de incubadora extramuros de proyectos regionales de política pública y el de intermediario en la construcción de confianza (*honest broker*) entre los diversos socios.

En su calidad de inversionista de capital de riesgo, el Banco respalda soluciones de alto retorno en aquellos temas de desarrollo priorizados de manera coincidente por los países socios y a los cuales están dispuestos a dedicar capital económico y humano. La contribución financiera del Banco cumple aquí dos funciones esenciales:

(i) Corrige las asimetrías entre los países al reducir considerablemente el costo del *free-riding*, ya que su aporte cubre actividades con beneficios comunes a los participantes, y
(ii) Disminuye parcialmente el riesgo que éstos asumen, particularmente, el que conlleva la inversión en proyectos de alto contenido innovador.

Desempeña asimismo la función de difusor de la innovación mediante el diálogo, el intercambio de experiencias y tecnologías a nivel regional, y la formación de alianzas. El BID promociona el diálogo continuo en torno al diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas en varios espacios, entre los cuales se destacan el "*efecto papagaio*", a través de la Secretaría del programa y en la dinámica de los clústeres de BPR[8],

[8] A la fecha se han realizado dos eventos de clústeres; uno para proyectos de biodiversidad y ecosistemas en el que participaron seis proyectos y otro sobre sistemas de información sobre riesgos para la toma de decisiones en el que participaron nueve proyectos. Para mas información véase www.iadb.org/int/bpr; fecha de acceso: 29/10/2008.

y el Diálogo Regional de Políticas (BID, 2006)[9]. Este último es un instrumento diseñado para que las autoridades técnicas de mayor nivel de cada país mantengan un intercambio permanente en torno a ocho redes temáticas: educación, medio ambiente, efectividad en el desarrollo, bancos centrales, desastres naturales, comercio e integración, pobreza, y ciencia, tecnología e innovación. El Programa de Bienes Públicos Regionales se beneficia de las conclusiones y las recomendaciones de los Diálogos Regionales de Política.

El Programa de BPR del Banco actúa también como una incubadora extramuros de proyectos de política pública de naturaleza regional. Como parte de este rol, busca elevar la probabilidad de éxito de estos nuevos proyectos al transferir tecnologías asociadas con la institucionalidad de los bienes públicos proyectados y al prestar servicios a los diversos proyectos que les permitan reducir las dificultades de la etapa inicial. La tecnología BPR se fundamenta entonces en la concreción de la acción colectiva en formas de gobernanza que reflejan el compromiso y la apropiación (ownership) del proyecto por parte de los países socios.

Por último, el Banco como partícipe con los países en esta cooperativa cumple una función de intermediario en la construcción de confianza y acción colectiva (*honest broker*), que reduce tensiones derivadas del *free-riding* o ajenas al proyecto, al tiempo que garantiza cierto grado de transparencia y compromiso con sus objetivos.

[9] Véase también <http://www.iadb.org/int/redes/rpd/index.aspx>. Fecha de acceso: 12/9/2008.

EXPERIENCIAS DE ACCIÓN COLECTIVA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El Banco está comprometido en apoyar iniciativas de cooperación regional entre países, lo que se ve reflejado en los 46 proyectos en cartera del Programa de BPR. Todos los proyectos participantes del programa son resultado del concurso de propuestas y. fueron seleccionados mediante un proceso competitivo. Una vez seleccionados, reciben financiamiento del Banco para la ejecución del proyecto que creará el bien público regional. Las áreas con las que trabaja el Programa de BPR abarcan una gran variedad de sectores, dependiendo de las necesidades de los países. En cada proyecto participan y se coordinan por lo menos tres países, el número mínimo requerido por el Programa, y algunos llegan a contar con 17 países. La cartera actual de proyectos de BPR tiene un promedio de 7,6 países por proyecto (véase el cuadro 1).

Los proyectos en ejecución ponen en evidencia los desafíos que presenta la acción colectiva, tales como la inicial carencia de confianza, la prolongación de las discusiones sobre costos y asignación de beneficios, y la precariedad de los canales de comunicación entre los países. No obstante ello, los participantes están subsanando las dificultades de la acción colectiva mediante la configuración de arreglos institucionales más dinámicos que les permitan tener diálogos constructivos, sobrellevar obstáculos, resolver controversias y cooperar entre sí.

La siguiente es una muestra de seis casos del Programa de BPR del BID, en los cuales se utiliza la acción colectiva como un enfoque efectivo para aprovechar oportunidades regionales. Las experiencias descritas cubren un amplio rango de problemas de desarrollo y una muestra variada de soluciones innovadoras. Estos esfuerzos van desde proyectos directamente relacionados con políticas sociales, como son las de nutrición y educación, hasta aquellos relacionados con políticas de tipo económico asociadas a la competitividad, como son los casos relativos al sector turístico del Caribe o la información climática como elemento fundamental de competitividad agrícola en la Región Andina, pasando por áreas de política ambiental y laboral, entre otras.

Los seis proyectos de esta muestra difieren en el número de países involucrados en la solución: algunos incluyen solamente tres, mientras otros comprenden hasta 16 y cubren prácticamente todo el continente. Varios casos tienen un enfoque geográfico asociado a grupos subregionales. Así, los cuatro primeros hacen referencia a Centroamérica, el Mercosur, la Región Andina y el Caribe respectivamente, mientras que el del área de Trifinio se centra en asuntos directamente relacionados con gobiernos municipales y las fronteras, y tiene un enfoque netamente subnacional. Además hay otro caso, el caso hemisférico de portales educativos, que no asocia la acción regional a vínculos geográficos, sino que los trasciende.

La variedad de actores que se asocian alrededor de estas experiencias también merece mencionarse. En algunos casos se puede observar la participación de gobiernos subnacionales, mientras en otros el liderazgo lo asumen entidades del orden nacional o federal.

Cuadro 1. Cartera de proyectos de Bienes Públicos Regionales por año de aprobación

Proyectos BPR	Monto Aprobado (US$)	Países Participantes[1]
2005		
Fortalecimiento de la gestión regional conjunta para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad amazónica	1.900.000	BR, PE, BO, EC, CO, VE, GY, SU
Consolidación de la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE)	2.150.000	AR, BO, BR, CH, CO, CR, EC, ES, MX, NI, PN, PR, PE, UR, VE
Mejoramiento de la gestión pública a través de las mejores prácticas de gobierno electrónico (e-government)	200.000	AR, BO, BR, CH, CO, CR, EC, ES, GU, HO, MX, NI, PN, PR, PE, DR, UR, VE
Mejoramiento del know-how y la capacidad institucional de los organismos responsables de la administración de la deuda pública	500.000	BR, BO, CH, CR, ES, GU, HO, JA, NI, PN, PR, DR
Fortalecimiento y desarrollo del mercado regional de valores	200.000	AR, EC, ES, BO, MX, BR, PN, CH, PE, CO, UR, CR, VE
Mejoramiento de las estadísticas para la medición de condiciones de vida	1.800.000	AR, BO, BR, CH, CO, CR, EC, ES, GU, HO, MX, NI, PN, PR, PE, DR, UR
Manejo y uso del agua como un bien público regional en la región del Trifinio	830.000	ES, GU, HO
Base Única de la Seguridad Social del MERCOSUR (BUSS)	1.300.000	AR, BR, PR, UR
Sub-Total	**8.880.000**	
2006		
Iniciativa Centroamericana para la fortificación de alimentos con ácido fólico y otros micro nutrientes	1.300.000	BE, GU, ES, HO, NI, CR, PN
Consolidación de la Red CLARA	600.000	AR, BO, BR, CH, CO, EC, ES, GU, HO, MX, NI, PN, PE, UR, VE
Información climática aplicada a la gestión de riesgo en el sector agricultura de los países de la región andina	785.000	BO, CO, CH, EC, PE, VE
Manejo regional de los riesgos de desastres para apoyar el turismo en el Caribe	800.000	BH, BA, BE, GY, JA, TT, HA, DR
Sistema de Información regional para el desarrollo agrícola en los países del cono Sur	800.000	AR, BO, BR, CH, PR, UR
Sistema regional de evaluación y desarrollo de competencias ciudadanas	1.530.000	BR, CH, CO, GU, MX, PR, DR
Conservación del patrimonio natural del Gran Chaco	1.200.000	AR, BO, PR
Marco común para el Censo de población del CARICOM	550.000	BH, BA, BE, GY, HA, JA, SU, TT
Fomento del manejo del ecosistema trinacional de la Selva Maya	800.000	MX, GU, BE
Programa regional para el control de la enfermedad de Chagas en América Latina	900.000	AR, BO, CO, EC, ES, GU, HO, NI, PR
Base de datos climáticos de América Central	435.000	BE, CR, ES, GU, HO, NI, PN
Sub-Total	**9.700.000**	
2007		
Sistema regional para el diseño de políticas públicas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa	600.000	BR, AR, CH
Sistema regional de acreditación en Ingeniería para la región del Gran Caribe	600.000	DR, JA, PN
Sistema regional de indicadores de seguridad y convivencia ciudadana	1.800.000	EC, CO, PE, VE, HO
Programa regional de erradicación y control del gusano barrenador del ganado	1.000.000	UR, BR, PR

Cuadro 1. Cartera de proyectos de Bienes Públicos Regionales por año de aprobación *(cont.)*

Proyectos BPR	Monto Aprobado (US$)	Países Participantes[1]
Protocolo Centroamericano de adquisiciones y control de calidad de medicamentos	800.000	BE, CR, DR, ES, GU, HO, NI, PN
Red regional contra la trata y el tráfico de niños y adolescentes en ciudades fronterizas del MERCOSUR	950.000	AR, BR, UR
Desarrollo de un sistema de banda ancha en el Caribe (c@ribNET)	600.000	BH, BA, DR, GY, HA, JA, SU, TT
Política regional e implementación de un plan contra las enfermedades crónicas en el Caribe	650.000	BH, BA, BE, GY, JA, TT
Plataforma regional de monitoreo y evaluación de la biodiversidad en Centroamérica	700.000	BE, CR, ES, GU HO, NI, PN
Recuperación, fomento y puesta en valor del patrimonio cultural y natural Aymara	650.000	BO, CH, PE
Construcción de capacidades para mejorar la competitividad del sector agrícola en el Caribe	400.000	BA, DR, GY, SU, TT
Sistema de vigilancia en salud ambiental en fronteras de la región amazónica	1.000.000	BO, BR, CO, EC, GY, PE, SU, VE
Sub-Total	**9.750.000**	
2008		
Mecanismo de Certificación Profesional en Control y Fiscalización Pública	400.000	AR, BO, BR, CH, CO, CR, DR, EC, ES, GU, HO, MX, NI, PN, PR, PE, UR, VE
Facilidad de Asesoria en Resolución de Disputas Inversionistas-Estado	300.000	CH, CO, CR ,GU, NI, PE
Marco de Acción Regional para el Combate a la Trata de Personas	600.000	CR, ES, GU, HO, NI
Mecanismo de Acreditación de Carreras Universitarias en el Mercosur	530,000	AR, BO, BR, CH, PR, UR, VE
Estrategia Regional de Evaluación y Acreeditación de Programas de Arquitectura y de Ingeniería en Centroamérica	500,000	BE, CR, ES, GU, HO, NI, PN
Programa Regional de Educación para Innovación Tecnológica y Emprendedorismo	750.000	AR, BR, CH, UR
Protocolos Regionales de Política Pública para Telesalud	850.000	BR, CO, EC, ES, MX, UR
Sistema de Protección de los Trabajadores Migrantes en zonas de frontera	900.000	AR, BO, CH, CO, CR, DR, EC, ES, GU, GY, HO, NI, PN, PR, PE, UR
Estrategia de recursos pesqueros del Corredor Marino del Pacífico Este Tropical	800.000	CO, CR, PN
Programa de competitividad para la fruticultura en Centroamerica	800.000	BE, CR, ES, GU, HO, PN
Programa de Trabajo Regional de Estadisticas para el Caricom	450.000	BH, BA, BE, GY, HA, JA, TT
Sistema De Coordinación Mesoamericano De Información Territorial Para La Reducción De Riesgos De Desastres Naturales	800.000	BE, CO, CR, ES, GU, HO, MX, NI, PN
Sistema de Información Energética Regional	750.000	AR, BR, CH, CO, DR, EC, ES, GU, GY, HO, JA, MX, NI, PN, PR, PE, UR
Marco Estratégico Regional de Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento	900.000	BO, BR, CO, EC, GY, PE, PR, SU, VE
Política Regulatoria Regional para la Consolidación de Telecomunicaciones en PPP	320.000	BE, CO, CR, ES, GU, HO, MX, NI, PN
Sub-Total	**9.650.000**	
TOTAL	**37.980.000**	

[1] Referencia de Países: AR: Argentina, BH: Bahamas, BA: Barbados, BE: Belice, BO: Bolivia, BR: Brasil, CO: Colombia, CR: Costa Rica, CH: Chile, DR: Dominican Republic, EC: Ecuador, ES: El Salvador, GU: Guatemala, GY: Guyana, HA: Haití, HO: Honduras, JA: Jamaica, MX: Mexico, NI: Nicaragua, PN: Panamá, PR: Paraguay, PE: Perú, TT: Trinidad y Tobago, SU: Surinam, UR: Uruguay, VE: Venezuela..

Algunos casos incluyen de forma estratégica al sector privado, otros exhiben alianzas estratégicas con organismos internacionales o con la academia y las ONG. Esta diversidad marca aspectos importantes de la flexibilidad de los proyectos de BPR aquí descritos y, en particular, de la configuración de un programa totalmente basado en la demanda.

Los casos estudiados también permiten observar el aprovechamiento de la tecnología BPR y los aspectos comunes que reafirman los principios rectores del Programa de BPR: innovación y aprovechamiento de las alianzas estratégicas. Todas las experiencias presentadas se fundamentan en soluciones especialmente diseñadas por los países, que actúan a través de las agencias (centrales o subnacionales) responsables de la política pública del sector relevante, con el apoyo del Banco y de otros socios clave. Estas agencias forman un consorcio regional que concentra la acción colectiva y gobierna el proceso de producción del bien público regional.

Por su naturaleza, cada uno de estos proyectos entraña la promoción de la integración regional y orienta sus acciones a impulsarla en diversos aspectos funcionales. Algunos promueven su profundización en materia económica, otros buscan la armonización institucional, mientras que otros persiguen la reducción de asimetrías. Todos los proyectos del Programa de BPR se orientan a crear y a fortalecer entornos habilitantes para solucionar los retos comunes del desarrollo y la globalización.

A continuación se presentan los siguientes seis casos: Sistema Centroamericano de Fortificación de Alimentos, Sistema Unificado de Seguridad Social del Mercosur, Gestión Regional del Riesgo de Desastres para un Turismo Sostenible en el Caribe, Información Climática Aplicada a la Gestión de Riesgo Agrícola en los Países Andinos, Red de Portales Educativos de Latinoamérica y el Caribe, y Manejo y Uso del Agua como un BPR en la región del Trifinio.

5 Caso 1 – De un reto nacional a un bien público regional:

El sistema Centroamericano de fortificación de alimentos[10]

Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son países que están respondiendo individual y colectivamente a los desafíos de la globalización con inversiones de largo plazo orientadas a mejorar su productividad y competitividad. En esa línea decidieron desarrollar un bien público regional cuyo fin es diseñar y poner en funcionamiento, en un período de cinco años y dentro del marco de los programas nacionales de fortificación de alimentos, el Sistema Centroamericano de Fortificación de Alimentos con base en micronutrientes tales como hierro, ácido fólico, complejo B, zinc, vitamina A y yodo.

Los problemas nutricionales reducen considerablemente la capacidad productiva de los países y limitan su desarrollo. De las cerca de seis millones de vidas que la malnutrición se cobra en el mundo, alrededor de 60.000 se registran el Centroamérica (PMA, 2006). Este es uno de los problemas de desarrollo más importantes que enfrenta la región, el cual afecta principalmente a los niños. El problema tiene un impacto desproporcio-

[10] Este caso hace referencia al proyecto "Fortificación de Alimentos con Ácido Fólico y otros Micronutrientes" (RG-T1202, ATN/OC-9913-RG). Para más información véase <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=RG-T1202&Language=Spanish>. Fecha de acceso: 11/9/2008.

nado en la población de las áreas rurales, en donde se observan retardos en el crecimiento que afectan a casi el 50% del total de la población (PMA, 2008)[11].

La carencia persistente de ciertos micronutrientes como hierro, yodo, vitamina A, zinc y ácido fólico causa enfermedades como la anemia, el hipotiroidismo, las infecciones respiratorias y digestivas, y las llamadas malformaciones congénitas del sistema nervioso o defectos del tubo neural (conocidas como DTN), y hace que la población sea más propensa a ellas[12]. Estas deficiencias nutricionales se pueden prevenir a bajo costo mediante la adición de ciertos micronutrientes específicos a alimentos de consumo masivo, como la harina de trigo o de maíz, la sal y el azúcar. A las personas con carencias más acentuadas, los servicios de salud les suministran el micronutriente específico para su consumo directo. El primer tipo de intervención es conocido como "fortificación", en tanto que el segundo recibe el nombre de "suplementación".

Reenfocar el problema: la importancia del proceso de integración regional

Si bien es cierto que individualmente los países centroamericanos presentan varias de las circunstancias bajo las cuales los programas de fortificación de alimentos tienden a ser menos eficaces, Centroamérica se ha convertido

El impacto de la fortificación

El impacto de estas intervenciones es radical, incluso en circunstancias sociales y ambientales adversas, al punto deograr prácticamente erradicar ciertas afecciones. De allí que en más y más países la fortificación de ciertos alimentos se hace de forma obligatoria, como es el caso de la yodación de la sal de consumo humano, la cual reduce la incidencia del hipotiroidismo, el retraso mental y de ciertas malformaciones congénitas. La fortificación de alimentos en forma universal y la suplementación con ácido fólico dirigida a mujeres en edad fértil pueden reducir hasta en un 90% la incidencia y la mortalidad por DTN, ya que aseguran el consumo adecuado de este micronutriente durante el inicio del embarazo, momento en el cual la madre y el feto lo necesitan más.

Aun así, los programas de fortificación de alimentos tienden a ser menos eficaces en las siguientes circunstancias: (i) en mercados pequeños, en donde la aplicación de normas y acciones de evaluación, e incluso la propia fortificación no se realizan; (ii) cuando el mercado es permeable a productos no fortificados; y (iii) cuando la población enfrenta barreras socioeconómicas para acceder a alimentos fortificados.

[11] Véanse también las "Fichas de Malnutrición Infantil por país". Disponible: <http://www.wfp.org/country_brief/index_region.asp?region=4>. Fecha de acceso: 12/9/2008.

[12] Según datos de la Organización Panamericana de Salud (OPS) en Honduras, Costa Rica y Guatemala los DTN y las cardiopatías congénitas contribuyen con un 40% a la mortalidad infantil. De acuerdo con la misma fuente, la anemia nutricional por carencia de hierro afecta a 77 millones de niños y mujeres en América Latina y el Caribe, mientras que la carencia de vitamina A es la causa más importante de ceguera infantil. Véase la Base de Datos de Indicadores Básicos y Perfiles de Salud por País de la Organización Panamericana de Salud.

en un ejemplo para el mundo en el área. Los logros y las experiencias de cada uno de los países de la región en los últimos cuarenta años están siendo emulados en otros lugares.

En 2003, Guatemala, Honduras y Costa Rica acordaron reglamentar la fortificación de la harina y el almidón de maíz, dos de los productos más importantes de la dieta de la población con menores ingresos en estos países. La falta de homogeneidad en los estándares de fortificación y las asimetrías en materia de capacidades de control de calidad y monitoreo de productos fortificados han sido obstáculos para el comercio entre ellos y han dado lugar a un incremento del contrabando. Estos factores y la falta de acceso a un mercado tan importante como el de Estados Unidos, dieron lugar a que los Ministerios de Economía y Comercio de los países centroamericanos empezaran a ver la nutrición y la fortificación con creciente interés. Este escenario originó el proceso de alineación de políticas entre diferentes carteras (Salud, Familia y Bienestar Social y Comercio) en el ámbito nacional y de sus contrapartes en el escenario regional para enfrentar el reto de tener un sistema armonizado de fortificación de alimentos.

La respuesta: coordinación regional para la fortificación de alimentos

El objetivo de este proyecto, como se ha indicado, consiste en desarrollar y poner en funcionamiento un sistema centroamericano de fortificación de alimentos basado en micronutrientes, que funcione de manera coordinada con los programas nacionales de suplemento. Para cumplir con dicho objetivo, el proyecto consta de dos componentes:

(i) *Armonización de estándares de fortificación,* para que los países participantes adopten e implementen un sistema normativo común en el nivel regional, y
(ii) *Un mecanismo de control y vigilancia,* para que adopten y supervisen sus programas de fortificación mediante sistemas compatibles entre sí.

En este sentido, el proyecto impulsa los siguientes aspectos a nivel regional:

(i) Acuerdos de coordinación normativa entre las autoridades;
(ii) Un sello de garantía de fortificación; y
(iii) Sistemas compatibles de vigilancia epidemiológica e impacto biológico, incluyendo la armonización de los sistemas de indicadores.

Asumir los retos relacionados con la fortificación de alimentos a través de la coordinación regional asegura competitividad en el corto y el largo plazo. En el corto plazo,

una mejor coordinación incrementará la eficacia de los programas nacionales de fortificación. También contribuirá a reducir efectivamente el contrabando, y al mejor aprovechamiento de las oportunidades de mercado ofrecidas por el CAFTA (Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, por sus siglas en inglés). En el largo plazo, el proyecto no sólo generará un capital humano más valioso y una fuerza laboral más productiva, sino que también reducirá la carga que imponen las enfermedades prevenibles al sistema de salud, volviendo este tipo de innovaciones altamente rentables en el ámbito económico y social, y exigiendo un alto grado de coordinación para alcanzar economías de escala y de alcance.

Los socios del sistema regional y el papel del Banco

La producción de este BPR cuenta con la participación directa de siete países socios: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, los cuales son representados por sus Ministerios de Salud. El proyecto está auspiciado por el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA)[13], y coordinado por la Fundación para la Alimentación y Nutrición de Centro América y Panamá (FANCAP), en coordinación con los ministerios de Salud de los países beneficiarios y los organismos internacionales patrocinadores: el BID, el CDC (Center for Diseases Control del gobierno de Estados Unidos de América), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP). Durante su realización se ha previsto la creación de un mecanismo supranacional encargado de gestionar el sistema regional de fortificación.

Asimismo, el proyecto ha canalizado la participación del sector privado, tanto de productores y asociaciones de consumidores como de proveedores de micronutrientes, los cuales han sumado esfuerzos al fortalecimiento de la institucionalidad regional y han vigorizado la acción de los gobiernos, incrementando el impacto y la sostenibilidad de las inversiones pública, privadas y de la sociedad civil alrededor de la nutrición y el comercio de alimentos.

Por su parte, el Banco ha asumido el riesgo de invertir en oportunidades innovadoras de alta rentabilidad social como esta. Para eso busca fortalecer la coordinación regional y la formación de economías de escala, reforzando los aspectos institucionales.

[13] El Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA) es un órgano fundamental del Sistema de Integración Centroamericana. Sus actividades se enmarcan en la Declaración de San Salvador, el Protocolo de Tegucigalpa y el Tratado de la Integración Social de Centroamérica. Para más información véase http://www.sica.int/sisca/comisca/atribuciones.aspx?IdEnt=10 . Fecha de acceso: 11/9/2008

6 Caso 2 – Integración laboral en el Cono Sur:

La Base Única de Seguridad Social[14]

A principios de los años noventa, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay establecieron el Mercado Común del Sur (Mercosur), siguiendo el enfoque tradicional de liberalización de las barreras comerciales y la conformación preliminar de un mercado común regional. Dentro de este marco, los países miembros acordaron reconocer la libre movilidad de trabajadores y promover la coordinación de políticas de seguridad social. Esto resultó ser un reto significativo, en tanto requería mantener eficientemente una red de servicios de seguridad social asociada a la vida del trabajador (pensiones, cesantías, riesgos laborales, salud, etc.) en un ambiente altamente cambiante.

A fin de atender dicho objetivo, en 2004 los cuatro países identificaron la oportunidad de desarrollar un bien público regional que permitiera la portabilidad de pensiones, comenzando con el establecimiento de un mecanismo para gerenciar de manera conjunta la información referente a los trabajadores y a los servicios sociales asociados a ellos de los cuatro sistemas de seguridad social nacionales. Ello se hizo posible mediante una definición consensuada de un marco normativo y unos estándares técnicos para la

[14] Este caso hace referencia al proyecto "Base Única de la Seguridad Social del MERCOSUR", (RG-T1158, ATN/OC-9258-RG). Para más información, véase <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=RG-T1158&Language=Spanish>. Fecha de acceso: 11/9/2008.

conformación de una Base Única de la Seguridad Social (BUSS). Este bien público permite profundizar la integración laboral y facilita la cooperación funcional en distintas áreas asociadas a las redes de seguridad social.

La red regional de seguridad social

Según la Administración Nacional de la Seguridad Social de Argentina (ANSES, 2005), al analizar los flujos migratorios al interior del Mercosur, se observa un alto nivel de intercambio entre los cuatro países del bloque. Por ejemplo, en Argentina un 67% de la población extranjera corresponde al Mercosur y de esta, un 60% es población económicamente activa. En Paraguay, un 80% de la población extranjera proviene del Mercosur, mientras que un 6,7% de la población paraguaya ha emigrado a países del bloque. Finalmente, en Uruguay y Brasil los extranjeros provenientes de la subregión constituyen el 50% de los inmigrantes. Aunque se han realizado avances importantes, aún persisten retos significativos tales como los resultantes del desplazamiento de familias, de los derechos de propiedad y de otros derechos, que se adicionan a la complejidad del proceso de migración.

Si bien el Sistema BUSS nació del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur firmado en diciembre de 1997, recién se efectivizó en 2004 con este proyecto. Para ello fue necesario un cambio de enfoque en su implementación, pasando de un abordaje puramente legislativo (de arriba a abajo) a uno operativo y basado en los consensos técnicos (de abajo a arriba), el cual se dio en ese momento con el liderazgo de la ANSES y la participación de las demás agencias de seguridad social de los países socios.

Dicha Base Única de la Seguridad Social es entonces el primer paso en el proceso de armonización de los sistemas nacionales, que asegura la vigencia de los servicios para los trabajadores emigrantes y exige una coordinación institucional suficiente que permita armonizar los procedimientos de registro, alimentación y consulta de información, los niveles de seguridad y de calidad de la misma, y otros que servirán de basamento para intensificar la integración institucional. Hacia la mitad de 2007 se puso en funcionamiento un piloto del BUSS, lo que permitió comenzar el proceso de pensiones Mercosur y beneficiar a alrededor de un millar de personas en el año siguiente.

La importancia de compartir la información, que es la base del BUSS, radica en la habilidad de trazar la historia laboral y de los aportes de los trabajadores. De esta manera, un trabajador puede comenzar a aportar para su retiro en un país de residencia y continuar contribuyendo en otro país cuando se reubica, con lo que además de garantizar la cobertura de los trabajadores, se disminuye significativamente el costo de reubicación. Con anterioridad al establecimiento del BUSS, los trabajadores perdían los aportes en el

país de origen o debían gastar tiempo y dinero en procesos administrativos engorrosos que no garantizaban el éxito. En el largo plazo, y desde el punto de vista de las instituciones públicas, la integración institucional que entraña la labor iniciada con el BUSS permitirá reducir las asimetrías entre las redes nacionales a través de la coordinación de servicios, la homologación de estándares y el beneficio cruzado en materia financiera y tecnológica derivado de la creación de intereses comunes. Ya se ha visto que una externalidad de este proceso ha sido el avance en el cierre de la brecha de asimetrías entre los sistemas nacionales, donde Paraguay ha podido revitalizar su sistema nacional gracias a su asociación con los socios del BUSS.

Hacia el futuro, los países del Mercosur enfrentarán nuevos retos que surjan como resultado de la coordinación de información. Entre tales retos figuran la compensación de transferencias monetarias por servicios extraterritoriales y la innovación en servicios nuevos soportados por la Base Única de Seguridad Social, incluyendo los de transferencias condicionadas a emigrantes y servicios de salud, entre otros.

Los socios de la red regional

Como se ha indicado, la producción de este BPR involucra a cuatro países socios: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, representados por sus administraciones nacionales de sistemas de seguridad social. Estas son la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de Argentina, el Ministerio de Previdencia Social de Brasil, el Instituto de Previsión Social de Paraguay y el Banco de Previsión Social de Uruguay. En el marco del proyecto, los países fortalecieron su acción colectiva con la designación de un grupo regional de puntos focales nacionales. Esta estructura de participación nacional es la base del mecanismo de ejecución conformado por un administrador regional, representado por la ANSES, y por un grupo de asesores técnicos compuesto por especialistas en la materia, designados por los diferentes gobiernos.

Otros países se suben al BUSS

Algunos efectos preliminares de la coordinación de los sistemas de seguridad social sugieren la posibilidad de una rápida expansión del modelo a otros países de América Latina y el Caribe (posiblemente Chile), y a otras regiones con países receptores de migración laboral del Mercosur.

Algunos países de la Comunidad Andina y algunos europeos, principalmente España e Italia, han indicado su interés en compatibilizar sus sistemas con el BUSS. Asimismo, este sistema fue adoptado por la Conferencia Iberoamericana de Pensiones como modelo para sus países miembros.

De la organización misma de este bien público transnacional surgen dos retos fundamentales. Por un lado, las asimetrías iniciales en cuanto al tamaño de los sistemas de seguridad social, su porcentaje de cobertura de la población y la regulación de los servicios y los estándares en el manejo de la información. Por otro lado, la administración desde una institución pública impuso desafíos adicionales para la transferencia y la movilización de recursos financieros entre los diferentes tesoros nacionales, lo cual obligó a una revisión creativa de la estructura de aportes.

El quinto socio para la promoción de este bien público fue el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de su Programa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales. En ese sentido, el Banco actúa como incubadora de bienes públicos, al tiempo que reconoce el carácter innovador de esta solución y sus altos retornos —en términos de beneficios sociales— a la inversión financiera para producirlos. El BID, como nodo de cooperación triangular Sur-Sur y en su calidad de "banco de ideas", espera cumplir una segunda función de impulsar el aprovechamiento de esta innovación en el ámbito regional y de multiplicar su valor apoyando su réplica o adaptación entre otros países.

7 Caso 3 – Gestión regional de riesgos de desastres para un turismo sostenible en el Caribe[15]

Luego de una larga historia de huracanes, terremotos, desprendimientos de tierra, erupciones volcánicas e inundaciones, los países del Caribe han comenzado a reconocer el valor de abordar estos sucesos catastróficos como región. Para ello estos países han aunado esfuerzos y están mejorando sus relaciones y acuerdos cooperativos actuales a través del desarrollo de este proyecto, el cual tiene por objetivo gestionar de manera colectiva el riesgo de los desastres naturales, y en particular, su efecto en el sector del turismo.

La gestión de riesgos aplicada al sector turístico

El turismo es la actividad económica más importante del Caribe. De hecho, la región ha sido descrita como una de las más dependientes del turismo en el mundo y la recurrencia de desastres en el área afecta al sector significativamente[16]. Durante los dos últimos años,

[15] Este caso hace referencia al proyecto "Gestión Regional del Riesgo de Desastres para un Turismo Sostenible en el Caribe" (RG-T1205, ATN/OC-10085-RG). Para más información, véase <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=RG-T1205&Language=Spanish>. Fecha de acceso: 11/9/2008.

[16] Según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC, por sus siglas en inglés), los viajes y el turismo, en el año 2004, representaron el 16% del empleo en la región del Caribe como un todo y el 15% del PIB, el 22% de las inversiones de capital, el 18% de las exportaciones totales y el 9% de los gastos gubernamentales totales.

el Programa de BPR ha contribuido a facilitar la búsqueda de consenso y cooperación entre los países para el manejo de riesgos de desastres, trabajando con instituciones nacionales y regionales. Dentro de este marco se ha concretado el proyecto "Gestión Regional del Riesgo de Desastres para un Turismo Sostenible en el Caribe", un proyecto diseñado para contribuir a reducir la vulnerabilidad del sector turismo en el Caribe frente al riesgo derivado de la ocurrencia de desastres en la región.

El proyecto consiste principalmente en la elaboración de una estrategia regional para el manejo de estos riesgos. El componente principal consiste en la elaboración de metodologías comunes que sirvan para la identificación de zonas expuestas a catástrofes y la valoración económica necesaria para la medición del riesgo en el sector del turismo. La armonización metodológica facilita la aplicación de medidas regionales de prevención en el manejo de estas situaciones, así como de respuestas una vez ocurridas.

Además, el proyecto contempla entre sus objetivos estimular una demanda efectiva de mitigación de desastres y de seguridad en la población. El consorcio de países ha destacado la necesidad de un enfoque participativo con los ciudadanos, para lo cual se busca que los temas atinentes a la gestión de riesgos de desastres se incluyan en los planes de estudio de las escuelas y en campañas de sensibilización, que se mejore la asignación de recursos destinados a la mitigación, que los gobiernos y otros actores rindan cuentas sobre la gestión de riesgos, y que se supervise el progreso y el desempeño de políticas como las relativas al ordenamiento territorial y a los códigos de construcción.

Este proyecto ofrece de inmediato un marco y orientaciones para organizar y fortalecer muchas de las acciones que la región emprende respecto de desastres naturales. Una medida de progreso en cuanto al logro de las metas será la reducción de la severidad de los impactos de los desastres. En suma, los países del Caribe contarán con herramientas efectivas para abordar desastres como resultado del proyecto.

Los países socios y el BID

Los países socios de este proyecto incluyen a los nueve miembros prestatarios del BID en el Caribe (Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Surinam y Trinidad y Tobago,) y a otros países miembros de la Agencia Caribeña de Respuesta a Emergencias por Desastres (CDERA, por sus siglas en inglés) (Anguila, Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, Islas Vírgenes, Montserrat, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Turks y Caicos).

CDERA es la encargada de coordinar el proyecto, en colaboración estrecha con la Organización de Turismo del Caribe (CTO), la Organización Regional de Normas y Ca-

lidad de la Comunidad del Caribe (CARICOM/CROSQ), y la Universidad de las Indias Occidentales (UWI).

En asociación con los países miembros, el Banco apoya el trabajo técnico encaminado a evaluar los siguientes aspectos a lo largo de todo el proyecto:

(i) Los riesgos de desastres que enfrenta el país y las prioridades que respaldarán sus objetivos de desarrollo;
(ii) El desempeño de las medidas actuales de gestión de riesgos y de las capacidades del gobierno para manejarlos en el contexto de sus prioridades de desarrollo; y
(iii) La exposición del portafolio del Banco a los peligros naturales y sus implicaciones potenciales.

8 Caso 4 – Respuestas a las adversidades del tiempo:

Información climática para la gestión del riesgo agrícola en los países andinos[17]

Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela comparten los retos propios de la generación, el manejo y la distribución de la información atmosférica, así como la necesidad de pronosticar y gestionar los riesgos climáticos, a fin de aumentar la productividad y mejorar la distribución de beneficios, por ejemplo, en el sector agrícola. Esta situación ha incentivado la creación de soluciones cooperativas e innovadoras que permiten aprovechar la información climática como un bien público regional. Este proyecto contempla la producción de insumos y referencias para los responsables de la formulación de políticas públicas, que incluyen la creación de una base de datos meteorológicos actualizada, así como la elaboración de mapas de amenazas climáticas.

En los países andinos, la agricultura es un rubro clave de sus economías. El sector emplea el 29% de la fuerza de trabajo en Colombia, el 32% en Ecuador, el 35% en Perú, el 43% en Bolivia, el 14% en Chile y el 13% en Venezuela[18]. Los ingresos de cerca de 28

[17] Este caso hace referencia al proyecto "Información Climática Aplicada a la Gestión de Riesgo Agrícola de los Países Andinos" (RG-T1209, ATN/OC-10064-RG). Para más información, véase <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=RG-T1209&Language=Spanish>. Fecha de acceso: 11/9/2008.

[18] Actas de la Reunión Técnica en Servicios de Información y Predicción del Clima (CLIPS) en los países andinos, OMM, 2003.

millones de personas que constituyen la población agrícola de la región son altamente vulnerables a los cambios climáticos drásticos y hostiles[19]. No obstante, la capacidad de predicción de adversidades climáticas en estos países continúa siendo limitada, principalmente en materia de gestión, procesamiento y uso de datos. Lo mismo ocurre con el proceso de conversión de la información técnica y/o científica en información con valor agregado.

El sistema andino de información climática, un desafío regional

La gran vulnerabilidad de las economías de la región a los choques meteorológicos ha dado origen a la idea de desarrollar sistemas conjuntos de gestión de riesgo. Sin duda, la disponibilidad de información climática de calidad que permita tomar decisiones en los niveles de planificación y generación de políticas públicas y de líneas consistentes de actuación sectorial disminuirá el número de víctimas y de daños materiales.

La predicción climática en los seis países socios del proyecto está a cargo de sus respectivos servicios meteorológicos nacionales (SMN). Los SMN han logrado cooperar conjuntamente dentro del marco del Centro Internacional para la Investigación del Fenómeno de El Niño (CIIFEN), que cuenta con una red básica de 126 estaciones distribuidas en la región. Con este proyecto se trata de fortalecer la red multimodal de información climática, lo cual beneficia no solamente a las poblaciones agrícolas vulnerables, sino también a los países andinos socios en su conjunto.

El fortalecimiento de la capacidad de los Estados de pronosticar acertadamente las variaciones climáticas extremas a través del desarrollo de modelos de predicción produce beneficios ambientales y socioeconómicos significativos. Manejar información climatológica precisa, que es el objetivo central de este BPR, es de vital relevancia para el sector agrícola y para los países en general, porque permite gestionar el riesgo. La solución colectiva a este problema se puede ver también como una oportunidad para las instituciones que poseen esta información, ya que con la sistematización, la homologación de métodos, el rescate de datos y los mecanismos de acceso que se desarrollan, se incrementarán sus posibilidades de ofrecer servicios de información para aplicaciones de clientes específicos, no solamente en el sector agropecuario, sino en otros cuyos ingresos dependen de factores climáticos.

[19] FAOSTAT 2006, datos actualizados al 2000.

El rol de los seis países socios y del BID

Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela trabajan colectivamente para posicionar el proyecto en tres niveles: (i) a través del desarrollo de un sistema completo de información y procesamiento de datos; (ii) mediante el diseño de mecanismos de difusión de la información generada entre los usuarios; y (iii) por medio del fortalecimiento de la capacidad operativa de los SMN en cuanto a la gestión, el manejo y la diseminación de los productos resultantes. El CIIFEN, basado en Guayaquil (Ecuador), es el coordinador del proyecto y ha comenzado a trabajar con puntos focales designados por los SMN en los seis países beneficiarios.

Por su parte, el Banco acompaña este proceso desde una perspectiva regional, entendiendo que el trabajo colectivo genera un valor agregado que no se produce mediante un enfoque puramente nacional en cada uno de los seis países. Su aporte en el marco de este proyecto se orienta hacia:

(i) Aquellas actividades de naturaleza regional que difícilmente un país estaría dispuesto a costear individualmente antes de conocer los beneficios; y
(ii) La reducción de las asimetrías de capacidad física e institucional entre algunos de los SMN y/o puntos meteorológicos específicos, mediante la difusión de tecnologías a lo largo de la red regional y del suministro de equipos y capacitación para la labor conjunta contemplada en el proyecto.

9 Caso 5 – Red de portales de educación

para enfrentar los desafíos educativos en la región[20]

En el transcurso del año 2004, se conformó la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE), creada por los Ministros de Educación de 16 países de la región para dialogar sobre la relación entre la educación y las tecnologías de la información y la comunicación[21].

RELPE es una red de portales educativos autónomos, nacionales y gratuitos, constituidos por los ministerios de Educación de los países miembros. Cada país de la Red desarrolla su propio portal, de acuerdo con su proyecto educativo e intereses nacionales, aprovechando las experiencias de los otros socios de RELPE en el campo educacional. Los contenidos desarrollados por todos los portales de los países miembros son de libre circulación en la Red.

De esta manera, el proyecto fomenta la integración efectiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en los procesos educativos, respetando las identidades nacionales y las políticas educativas que cada país considera adecuadas

[20] Este caso hace referencia al proyecto "Red Latinoamericana de Portales Educativos" (RG-T1152, ATN/OC-9252-RG). Para más información, véase <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=RG-T1152&Language=Spanish>. Fecha de acceso: 11/9/2008.

[21] Los países prestatarios miembros del BID partícipes de RELPE son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

para su población. El proyecto pone en marcha, sobre la base de la Red, un sistema regional de almacenamiento y circulación de contenidos educativos en concordancia con las demandas de los sistemas educativos de los países. Esta plataforma de libre circulación de contenidos digitales también provee recursos pertinentemente localizados, provenientes tanto de producciones internas de RELPE como de otras entidades u organizaciones con las que la Red mantenga o inicie vínculos de intercambio y cooperación.

Una asignatura pendiente en América Latina: el acceso a una educación de calidad

Un portal es un producto de Internet cuyo objetivo es ofrecer al usuario el acceso fácil e integrado a una serie de recursos almacenados en páginas o sitios de la web. Al momento de constituirse la Red Latinoamericana de Portales Educativos, solamente cuatro países de la región contaban con dichos portales; hoy se están creando en todos los países miembros de la red. Hay, sin embargo, una disparidad importante en cuanto al acceso de escuelas, docentes y estudiantes a Internet y el proyecto promueve soluciones creativas a este problema. Por ejemplo, en los países con alta conectividad, la página de inicio de las escuelas lleva al usuario directamente al portal, mientras que en países con baja conectividad, la Red ha empezado a desarrollar un programa de portales "off-line", es decir, incorporados a un CD, que pueden ser consultados con computadoras sin conexión a Internet.

A lo largo de más de una década, los sistemas educativos de América Latina y el Caribe han dado pasos significativos para asegurar la disponibilidad de la infraestructura necesaria en los centros educativos y capacitar adecuadamente a los docentes. Las inversiones en equipo y en capacitación han sido cuantiosas en prácticamente todos los países de la región, teniendo como objetivo principal poner las escuelas en disposición de explotar el potencial de las nuevas tecnologías, y de garantizar el acceso de todos los niños y jóvenes a las mismas. El desarrollo, la adaptación y la organización de contenidos educativos en formato digital había sido un área relativamente poco desarrollada, en desventaja con el desarrollo alcanzado en equipamiento físico para el uso de tecnología. Los contenidos, así como las redes para su eficiente distribución, tienen las características de un bien público regional: una vez desarrolladas por un país, pueden ser utilizadas para otros estudiantes y docentes de la región.

RELPE:
un vehículo de cooperación y desarrollo colectivo regional

El objetivo principal de RELPE es precisamente sumar el potencial de los portales educativos nacionales y, como resultado de esta sumatoria, multiplicar los beneficios de cada uno de ellos. La importancia de este proyecto radica en su impacto positivo en la educación de niños y jóvenes a lo largo y a lo ancho de la región.

La Red Latinoamericana de Portales Educativos cumple tres propósitos:

(i) Aumentar la calidad y la cantidad de información educacional en el nivel regional;
(ii) Reducir los costos de producción de materiales didácticos y de creación de portales educativos nacionales; y
(iii) Ser un vehículo importante para garantizar un acceso más equitativo a educación de calidad para aquellos estudiantes que pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos y/o que sufren de exclusión social por razones étnico-raciales.

El consorcio de la Red ha sido constituido de tal forma que ha logrado en un muy corto plazo alcanzar altos niveles de eficiencia sin perder la flexibilidad, gracias a que es una estructura institucional informal con órganos de nivel estratégico, como el Directorio, formado por los miembros plenos representados por los Ministros de Educación o sus delegados, y con órganos técnicos de carácter temporal y permanente, como los comités de contenido, de tecnología, de política educativa, etc. En ese lapso, RELPE se ha convertido en un foro amplio de diálogo de políticas, de incorporación de nuevas tecnologías al ámbito educativo como los modelos 1:1 (una computadora por niño y por maestro), los pizarrones electrónicos y la gestión y la adquisición de tecnología para la labor educativa, entre otros.

De acuerdo con los principios del Programa de Bienes Públicos Regionales, el rol del Banco consiste en ser socio de RELPE en la fase inicial de su creación y consolidación en términos institucionales y funcionales. De ahí que sus recursos se dirigen a los tres aspectos que específicamente persiguen este objetivo:

(i) La consolidación institucional y el desarrollo de la red;
(ii) La creación, la conexión y el crecimiento de portales educativos nacionales; y
(iii) Su fortalecimiento funcional.

La agencia ejecutora que da apoyo a la Red Latinoamericana de Portales Educativos es la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Chile, y el

gobierno del proyecto recae directamente en los ministerios de Educación de los países socios. Gracias al proyecto, la existencia de un modelo de catalogación de contenidos educativos común a todos los países representa un valor que se transfiere a los usuarios de todos los portales. En pocas palabras, RELPE sienta las bases para crear un círculo virtuoso en el cual las experiencias en sus nodos, permanentemente enriquecidas, serán cada vez más valiosas y podrán adaptarse a los nuevos desafíos regionales.

10 Caso 6 – Mancomunidad trinacional en torno al agua:

El caso de Trifinio[22]

La administración y el aprovechamiento sostenible de las fuentes de agua compartidas entre diferentes comunidades exigen soluciones cooperativas con un alto grado de acción colectiva. Para las comunidades afectadas, estas soluciones constituyen bienes públicos regionales, ya que promueven no sólo el aprovechamiento adecuado del agua, sino que además impulsan su integración institucional. Tal es el caso de los municipios ubicados en la cuenca alta del río Lempa, los que han desarrollado el concepto de "municipios trasnacionales" en torno al recurso más estratégico para su desarrollo: el agua.

El objetivo de este proyecto consiste en desarrollar y promover mecanismos trinacionales para el manejo integrado y sostenible del agua como un bien público regional en la cuenca alta del río Lempa. La sensibilización de los habitantes sobre a la importancia de la cuenca, la promoción del aprendizaje de gerenciamiento, y su conservación adecuada son imprescindibles, ya que el agua que de allí fluye es un bien común que debe estar disponible en la cantidad y la calidad apropiadas para las generaciones actuales y futuras.

[22] Este caso hace referencia al proyecto "Comisión Trinacional del Plan Trifinio" (RG-T1157, ATN/OC-9757-RG). Para más información véase <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=RG-T1157&Language=Spanish>. Fecha de acceso: 11/9/2008.

La importancia del río Lempa

La cuenca del río Lempa es la mayor de la vertiente del Pacífico y la única trinacional de la región. El río Lempa, con una longitud de 335 kilómetros, es el río más largo de los ríos que hacen su recorrido completo por el territorio centroamericano. La población en su área de influencia ha sido estimada en 4,7 millones de habitantes. Con un pronóstico de duplicación en los próximos 25 años, se agudizarán los problemas de acceso al agua en la cantidad y la calidad adecuadas.

La región del Trifinio es estratégica y de vital importancia para los tres países que la comparten debido a sus recursos naturales, los cuales incluyen las cabeceras de dos de las cuencas hidrográficas más importantes de Centroamérica: los ríos Lempa y Motagua. Las cabeceras de las cuencas están conformadas por ecosistemas montañosos, como los bosques de niebla de Montecristo y El Pital, los cuales constituyen la reserva de la biosfera La Fraternidad y la reserva biológica del Guisadote. También transitan por humedales como el lago de Guija y por otros bosques de coníferas y especies latifoliadas presentes en el ecosistema de San Diego y La Barra, que en su conjunto conforman sitios valiosos por sus recursos biológicos y por ser áreas de descanso de aves migratorias de los hemisferios norte y sur del continente americano.

Adicionalmente, el agua del río Lempa es la fuente generadora de energía eléctrica de cuatro centrales hidroeléctricas que abastecen a El Salvador, con capacidad conjunta de 412 megavatios. El río también abastece agua para el riego de cultivos en unas 14.000 hectáreas y, conjuntamente con el Motagua, constituye una fuente de suministro de grandes centros urbanos, como San Salvador, y de las zonas de producción agropecuaria en los tres países.

El agua como factor de unidad comunitaria: de lo local a lo transnacional

El agua es el recurso natural del que dependen la vida humana, la seguridad alimentaria y la salud de los ecosistemas (BID, 1998). Es asimismo un elemento fundamental para la economía de las comunidades ribereñas, ya que influye en la competitividad del sector agrícola y pecuario, facilita el comercio y tiene un gran potencial como generador de energía limpia a través de centrales hidroeléctricas. El río Lempa cumple estas funciones sociales y económicas en la vida de las comunidades ribereñas. En el nivel nacional, la coordinación de la competencia por el aprovechamiento y la distribución de los costos del manejo del agua corresponden a las legislaturas nacionales. Sin embargo, no existe una estructura equivalente para el manejo del agua en el ám-

bito transfronterizo. De allí se deriva la posibilidad de que haya conflicto, pero también cooperación.

Los objetivos específicos del proyecto son:

(i) Proveer a los gobiernos municipales y a los líderes locales de la cuenca de la información necesaria para la toma de decisiones y para crear programas de educación ambiental;
(ii) Hacer que los grupos poblacionales, los gobiernos locales, los sectores empresariales y las instituciones gubernamentales de los tres países del Trifinio conozcan y utilicen la información estratégica relacionada con el manejo del agua, con el fin de generar actitudes positivas; y
(iii) Crear los mecanismos e instrumentos técnico-legales en el nivel local para administrar el recurso hídrico. Se presta apoyo especialmente a aquellos procesos de concertación orientados a definir acuerdos y mecanismos regionales para la gestión del agua como un BPR.

En el marco de las iniciativas que se impulsan en este proyecto se ha generado un proceso de intercambio de experiencias y diálogo, principalmente en la conservación de los bosques y el agua, lo que ha coadyuvado en la conformación de la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca Alta del río Lempa, que articula a 20 municipalidades de los tres países. En este marco, en marzo de 2007, El Salvador, Honduras y Guatemala acordaron convertir a las municipalidades trinacionales fronterizas del río Lempa en una institución pública autónoma. Los alcaldes de los tres países centroamericanos que participaron en el acto constitutivo consideran que las acciones ejecutadas en conjunto darán mejores resultados. Francisco Adelmo Valle, alcalde en representación de Honduras, señaló que las municipalidades tienen problemas similares y por lo tanto las acciones que emprendan también deben ser similares, y que en ese sentido esta institución permitirá tomar medidas más efectivas de manera conjunta. Por su parte, Julio Lima, alcalde en representación de Guatemala, indicó que uno de los propósitos fundamentales de la institución es la protección de la cuenca en la parte alta del Trifinio, considerada la reserva hídrica más grande de la región.

La integración institucional alcanzada por este mecanismo innovador de mancomunidad trinacional ha permitido, además de la cooperación y la coordinación de actividades y recursos, el fortalecimiento del carácter sostenible de las inversiones público-privadas. La sostenibilidad de dicho marco institucional se fundamenta en su consolidación a niveles nacionales, estaduales, mancomunales y municipales. Además, dado que los cambios de mandatarios se dan de forma no sincrónica, principalmente en el nivel nacional y municipal, se reduce el riesgo de debilidad institucional resultante del costo

asociado al cambio de miembros: los mandatarios que permanecen en sus funciones actúan como mentores y transmisores de experiencia y conocimiento a los miembros entrantes.

El papel de los países y del Banco

Los países socios de esta iniciativa regional son El Salvador, Guatemala y Honduras a través de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT), un organismo regional establecido por los respectivos gobiernos. Su órgano administrador es la Secretaría Ejecutiva Trinacional, que cuenta con órganos de participación ciudadana entre los cuales figuran un comité consultivo, tres comités nacionales de involucrados y la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca Alta del Río Lempa y otras municipalidades fronterizas. El plan de gestión y aprovechamiento del agua como un bien público regional constituye un pilar clave en la nueva Estrategia de la Comisión Trinacional del Plan de Trifinio, cuyo lema es "Agua sin fronteras".

El BID desempeña dos papeles fundamentales: reduce la presión en la relación costo/beneficio mientras los retornos de la inversión se hacen evidentes y fortalece la capacidad institucional de una forma coordinada en el nivel regional. En su primer rol, el Banco, con el aporte de recursos no reembolsables, ha permitido reducir el conflicto sobre la distribución de los costos de coordinación regional. Asimismo ha creado el ambiente propicio para hacer inversiones tanto públicas como privadas que constituirán los cimientos de una relación sostenible en el largo plazo y crearán incentivos para la cooperación. El Banco igualmente apoya la búsqueda de consensos en el ámbito regional, así como de instrumentos para mejorar la toma de decisiones de manera coordinada, tareas estas que requieren inversiones con retornos en el largo plazo.

En el área de fortalecimiento institucional, el Banco desempeña un segundo papel con este proyecto que es el de apoyo a la creación de entornos habilitantes con el desarrollo de una institucionalidad trinacional más sólida para el manejo del agua. Igualmente, promueve acciones que buscan reducir asimetrías de capacidades y de información mediante educación, entrenamiento y generación de información sobre recursos hídricos.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2005) Boletín Mensual de Seguridad Social, Vol. II, No. 2, febrero de 2005, Argentina.

Axelrod, Robert. (2006). *The Evolution of Cooperation* Revised edition. Perseus Books Group.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) Diálogo Regional de Política: Logros y Retos (GN-2096-17). Washington D.C., BID.

(BID) (2004) Regional Public Goods: Proposal for an Expanded Bank Role (GN-2275-3). Washington D.C., BID.

Barrett, Scott (2007) *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford, UK, Oxford University Press.

Independent Evaluation Group (IEG) (2007) *Development Potential of Regional Programs: an Evaluation of World Bank Support of Multicountry Operations*. Washington D.C., Banco Mundial. Disponible: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/ EXTREGPROPART/0,,contentMDK:21174399~menuPK:3300694~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:3300628,00.html>. Fecha de acceso: 12/9/2008.

(IEG) (2007a) *Sourcebook for Evaluating global and Regional Partnership Programs: Indicative Principles and Standards*. Washington D.C., Banco Mundial. Disponible: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/54/37981082.pdf>. Fecha de acceso: 12/8/2008.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) (2007) *Informe Centroamericano No 3. 2004-2006*. Buenos Aires, BID. Disponible: < http://ideas.repec.org/p/idb/intalp/109.html>. Fecha de acceso: 12/9/2008.

(INTAL) (2008) *Carta Mensual No. 142 - Mayo 2008*. Buenos Aires, BID. Disponible: <http://www.iadb.org/intal/detalle_carta.asp?tid=5&idioma=ESP&carta_id=743&cid=234>. Fecha de acceso: 12/9/2008.

(INTAL) (2008) *Carta Mensual No. 145 - Agosto 2008*. Buenos Aires, BID. Disponible: <http://www.iadb.org/intal/detalle_carta.asp?tid=5&idioma=ESP&carta_id=793&cid=234>. Fecha de acceso: 12/9/2008.

Kaul, Inge; Conceição, Pedro (2006) *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*. Oxford, UK, Oxford University Press.

Olson, Mancur [1965] (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups,* Revised edition. Cambridge, Harvard University Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005) *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo.* París, OECD. Disponible: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/ 34580968.pdf>. Fecha de acceso: 12/9/2008.

(OECD) (2006) *Development Co-Operation Report 2005*. París, OECD.

(OECD) (2008) *Programa de Acción de Accra*. París, OECD. Disponible: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf>. Fecha de acceso: 12/9/2008.

Programa Mundial de Alimentos (PMA) (2008) *El costo del hambre. Impacto económico y social de la desnutrición infantil. Centroamérica y República Dominicana.* Santiago de Chile, PMA-CEPAL. Disponible: <http://www.wfp.org/spanish/?NodeID=5>. Fecha de acceso: 11/9/2008.

(PMA) (2006) *Serie de informes sobre el hambre en el mundo. El hambre y el aprendizaje.* Roma, PMA/NU. Disponible: <http://www.wfp.org/spanish/?NodeID=5>. Fecha de acceso: 11/9/2008.

Rodrik, Dani (2007) *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, Princeton University Press.

Stiglitz, Joseph; Chang, Ha-Joon (Editor) (2001) *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank,* Anthem Studies in Development and Globalization. Londres, Wimbledon Publishing Company.

Villa, Rafael (2007) *Globalization and Institutions*, Mimeo.

Villa, Rafael (2007a). Promotion of Regional Public Goods as Cooperative Solutions: Policy Options from Equilibrium Analysis of Country Positions. Mimeo.

Programa de Bienes Públicos Regionales
Sector de Integración y Comercio
Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W. – Stop W612
Washington, D.C. 20577
Tel. (202) 623-2261, Fax (202) 623-1687

Laura Bocalandro, Coordinadora
Rafael Villa Restrepo, Especialista
E-mail: bpr@iadb.org
http://www.iadb.org/int/bpr