# Comité de Políticas y Evaluación

## Para deliberación del Comité

Posteriormente Comisión General

GN-2587
14 de octubre de 2010
Original: inglés

**Al:** Directorio Ejecutivo

**Del:** Secretario

**Asunto:** Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social – Perfil

**Consultas a:** Mario Sanguines (extensión 1678) o Mario Marcel Cullell (extensión 1368)

**Observaciones:** Se adjunta el perfil que marca el comienzo del proceso de preparación y expone una propuesta inicial sobre los elementos clave de la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social.

**Referencia:** AB-2764(5/10)

# ESTRATEGIA SECTORIAL SOBRE LAS INSTITUCIONES PARA EL CRECIMIENTO Y EL BIENESTAR SOCIAL

## Perfil

Sector de Capacidad Institucional y Finanzas (ICF)

# ÍNDICE

I. OBJETIVOS ..... 1

II. MARCO CONCEPTUAL ..... 2

III. DIAGNÓSTICO ..... 5

IV. RESPUESTA DEL BANCO Y LECCIONES APRENDIDAS ..... 9

V. ÁMBITOS PARA LA INTERVENCIÓN DEL BANCO ..... 12

VI. INDICADORES Y METAS ..... 19

VII. MAPA PARA ELABORAR UNA ESTRATEGIA DEL BID SOBRE LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR SOCIAL ..... 21

**ESTRATEGIA SECTORIAL**
**INSTITUCIONES PARA EL CRECIMIENTO Y EL BIENESTAR SOCIAL**
**PERFIL**

# I. OBJETIVOS

1.1 El Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos esboza los objetivos clave y las metas estratégicas del BID para los próximos años, centrando la atención en forjar una alianza con los países miembros para hacer frente a los dos principales desafíos de la región: reducir la pobreza y la desigualdad, y alcanzar un crecimiento sostenible. La estrategia institucional del Banco para crear esta alianza recomienda actuar en cinco prioridades sectoriales: (i) política social favorable a la igualdad y la productividad; (ii) infraestructura para la competitividad y el bienestar social; (iii) instituciones para el crecimiento y el bienestar social; (iv) integración internacional competitiva a nivel regional y mundial, y (v) protección del medio ambiente, respuestas al cambio climático, promover la energía renovable y seguridad alimentaria[1]. Asimismo, con respecto a la prioridad sectorial (iii), el Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos precisa, además, la necesidad de formular una "estrategia sobre instituciones para el crecimiento y el bienestar social, con enfoque especial en el acceso a mercados financieros, particularmente para pequeñas y medianas empresas (PYME)"[2]. La Administración tiene intenciones de presentar la Estrategia al Directorio Ejecutivo en marzo de 2011.

1.2 El objetivo de esta Estrategia *es mejorar la eficacia del Banco en el fortalecimiento de las bases institucionales del desarrollo en la región de América Latina y el Caribe, centrando los recursos en ámbitos de alto valor agregado y en los que la institución goza de ventajas comparativas*. En el presente Perfil, que marca el comienzo del proceso de preparación, se expondrá una propuesta inicial sobre los elementos clave de la Estrategia.

1.3 Como primer paso, se desarrolla el marco conceptual para comprender los principales conceptos en que se sustenta la Estrategia. Esto es necesario debido a la amplitud de interpretaciones del término "instituciones" y la necesidad de comprender cabalmente el alcance de la Estrategia. El análisis hace referencia a los objetivos generales del Noveno Aumento General de Recursos y se apoya en los estudios especializados y la experiencia práctica acumulada en este ámbito. Ése es el primer paso para poder examinar más de cerca los ámbitos específicos en que el Banco centrará su atención. Desde ese punto de partida, la Estrategia irá depurando la amplia gama de aspectos que se presentan en el área de las instituciones en un subconjunto alineado con (i) las principales brechas de desarrollo en la región; (ii) las prioridades de los países y (iii) las ventajas comparativas del Banco. De ese modo, se prevé que la Estrategia reflejará la noción de ámbitos de desarrollo de

[1] Capítulo III del documento sobre el Noveno Aumento General de Recursos (documento AB-2764).

[2] Párrafo 3.20, documento AB-2764.

negocio, conforme a la definición del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos[3], a saber: ámbitos de desarrollo de alto valor en que el Banco puede ampliar la concesión de crédito en los próximos años sobre la base de sus conocimientos y experiencia acumulados.

1.4 Aunque la Estrategia proporcionará las bases analíticas para centrar la atención en áreas de desarrollo de negocios, deberán formularse planes de acción específicos para las áreas que conforman este subconjunto. En estos planes de acción se ampliará el análisis de las metas operativas y se prestará especial atención a las sinergias entre la gestión de los conocimientos, la asistencia técnica y la concesión de crédito[4].

## II. MARCO CONCEPTUAL

2.1 En la Estrategia institucional del Banco formulada en el Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos, se justifica la inclusión de las instituciones para el crecimiento y el bienestar social en las prioridades sectoriales con el siguiente argumento: "*La presencia de instituciones sólidas y eficaces es un factor decisivo para el desarrollo de un país. Abundan las pruebas de que los países que más beneficios han logrado en materia de reformas económicas son los que más han avanzado en la ejecución de fructíferas reformas institucionales*". En este sentido, el Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos amplía la noción de desarrollo institucional más allá de los proyectos convencionales sobre la reforma del Estado para incluir, por ejemplo, instituciones indispensables para el desarrollo de los mercados crediticios y financieros.

2.2 Los sociólogos contemporáneos emplean el término "institución" para referirse a formas sociales complejas que se reproducen, como los gobiernos, la familia, las lenguas humanas, las universidades, los hospitales, las empresas y los sistemas jurídicos[5]. Los economistas, en cambio, tienden a concebir las instituciones como las limitaciones que estructuran las interacciones humanas, que incluyen limitaciones formales (reglas, leyes y constituciones), limitaciones informales (normas de comportamiento, convenciones y códigos de conducta autoimpuestos) y las características de los mecanismos que aseguran que se acaten. En su conjunto, estos elementos definen la estructura de incentivos de las sociedades y, concretamente, las economías[6]. El creciente campo de la nueva economía

---

[3] Párrafo 3.19, documento AB-2764.

[4] Cabe señalar que no existe una relación exclusiva entre la Estrategia y un departamento sectorial específico del Banco; aunque el Sector de Capacidad Institucional y Finanzas (ICF) es su punto de convergencia, en la preparación de la Estrategia se colaborará estrechamente con otras unidades del Banco que operan tanto en el sector público como en el sector privado, y dicha colaboración será necesaria para implementarla

[5] "Social Institutions" en Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2007.

[6] Douglas North: Ponencia para conmemorar a Alfred Nobel, 9 de diciembre de 1993.

institucional se basa en gran medida en el principio de que las instituciones que reducen los costos de transacción fomentan un entorno propicio para el crecimiento y, por lo tanto, son esenciales para el desarrollo económico[7].

2.3 A efectos de la presente Estrategia nos apoyamos en la sociología y la economía, y examinamos los dos objetivos centrales que el Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos establece para el Banco: crecimiento sostenible y reducción de la pobreza y la desigualdad. En el contexto de esta Estrategia, entendemos por instituciones mecanismos creados deliberadamente que configuran las interacciones humanas y centraremos nuestro análisis en un subconjunto de instituciones que ejerce una función (explícita o implícita) en la promoción del crecimiento económico y el bienestar social. Este subconjunto abarca leyes, normas, organismos y acuerdos contractuales, tanto en el sector público como en el sector privado.

2.4 Las instituciones que promueven el bienestar social y las que fomentan el crecimiento económico se superponen, y muchas, de hecho, cumplen ambos propósitos. Además, abundan las pruebas de que el bienestar social, la equidad y el crecimiento económico son dimensiones interdependientes del desarrollo. Pese a esta superposición, puede distinguirse entre aquellas instituciones que están más alineadas con el bienestar social y aquellas que se alinean en mayor medida con el crecimiento o, más específicamente, con el fomento de la productividad de la economía.

2.5 **Instituciones para el bienestar social.** Los ciudadanos obtienen bienestar social de tres fuentes principales: el mercado, la familia y el gobierno. Esping-Andersen (1990) clasifica los diferentes regímenes de bienestar social de acuerdo con la combinación de prestación pública/privada de los servicios, los resultados que generan y el efecto que la distribución de los servicios tiene sobre el proceso político[8, 9]. Los regímenes de bienestar social sostenibles son los que reportan niveles de bienestar aceptables para los ciudadanos y pueden reforzarse con el tiempo.

2.6 América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo. Las pronunciadas desigualdades en la distribución del ingreso se observan también en

---

[7] Ronald Coase (1937).

[8] Esping-Andersen identifica tres regímenes de bienestar social en los países desarrollados: el régimen "liberal" propone una intervención pública mínima basada en el supuesto de que el mercado puede proporcionar un nivel de bienestar adecuado a la mayoría de los ciudadanos; el régimen "social democrático" hace hincapié en la inclusión universal y en una definición de gran alcance de los programas de prestaciones sociales; el régimen "conservador" se sustenta en el seguro social, a menudo en función de distinciones ocupacionales. (Esping-Andersen, Gosta, *The three Worlds of Welfare Capitalism*).

[9] Los estudios sobre América Latina proponen distintas caracterizaciones y hacen hincapié en su etapa transicional. Véase, por ejemplo, Gough, Ian y G. Wood, *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa, and Latin America: Social Policy Development*, Marcel, M. y E. Rivera, *Regímenes de Bienestar en América Latina*, en E. Tironi (ed). *Redes, Estado y Mercados. Soportes de la Cohesión Social Latinoamericana*; y Segura-Ubiergo, Alex, *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy and Development.*

las fuertes desigualdades en el acceso a servicios como educación, salud, representación política, seguridad con respecto a la delincuencia, y servicios básicos como agua potable, saneamiento y electricidad[10]. En esta región, fomentar el bienestar social exige medidas dinámicas que reduzcan o compensen las disparidades estructurales, confiriendo voz, oportunidades y derechos a los segmentos menos favorecidos de la sociedad, con el respaldo de las instituciones.

2.7 Por lo tanto, el bienestar social depende en gran medida de la capacidad del Estado para proporcionar servicios públicos esenciales. Las instituciones determinan el volumen, la composición, la calidad y la oportunidad de los servicios suministrados a la población, y la capacidad de las instituciones para nivelar las condiciones económicas y sociales para ejercer influencia en la distribución de las oportunidades entre la población.

2.8 **Instituciones para el crecimiento.** Desde que Ronald Coase sostuvo que las instituciones que reducen los costos de transacción son esenciales para el desarrollo económico, se han publicado numerosos estudios especializados sobre la relación multifacética entre las instituciones y el crecimiento. Aunque hay autores que mantienen que el desarrollo institucional depende del nivel de desarrollo económico, la mayor parte de los autores sostiene que contar con instituciones adecuadas es, en cambio, un requisito para el desarrollo. Asimismo, son abundantes las pruebas empíricas que apuntan a una estrecha correlación positiva entre las variables institucionales y el desarrollo económico o algunas de sus características (productividad de la mano de obra, calidad de la inversión, eficiencia de los bienes públicos, etc.).

2.9 La interpretación de instituciones para el crecimiento en que se sustenta esta Estrategia tiene dos aspectos: por una parte, abarca instituciones que reducen los costos de transacción (o, en términos más generales, eliminan limitaciones) para fomentar la expansión de la actividad empresarial y la productividad, con el objetivo de minimizar esos costos, y, por la otra, instituciones que, a través de intervenciones de política o inversión concretas, pueden compensar los fracasos del mercado, crear oportunidades de crecimiento para sectores de la economía que, en otras circunstancias, no las tendrían, y contribuir a un mejoramiento de los niveles de vida. Una reducción de los costos de transacción es, por ejemplo, la reforma de un marco normativo financiero que puede poner obstáculos no razonables al crédito, en tanto que una intervención concreta sería una asociación con un banco de segunda línea para encauzar fondos hacia la pequeña y mediana empresa.

[10] Fuente: De Ferranti, Perry y otros autores: “Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?”, Banco Mundial, 2003. El documento señala que los resultados sobre la seguridad con respecto a la delincuencia son ambiguos.

## III. DIAGNÓSTICO

3.1 Las instituciones de América Latina y el Caribe han avanzado considerablemente en las últimas décadas. La democracia se ha consolidado y los gobiernos han llevado a cabo reformas para ampliar el acceso a los servicios y su calidad, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, fortalecer las instituciones y mejorar los marcos normativos. Sin embargo, el desarrollo institucional sigue estando a la zaga de otras regiones del mundo y la calidad de las instituciones, a juzgar por las opiniones de la ciudadanía, es muy deficiente. Según los indicadores mundiales de gobernanza de 2008 que publica el Banco Mundial, por ejemplo, América Latina se sitúa por debajo de Asia oriental, el Oriente Medio/África septentrional y Europa oriental (y considerablemente por debajo de los países miembros de la OCDE) en el indicador de la eficacia del Estado[11], que mide el grado de satisfacción con la calidad de los servicios públicos; y en la encuesta *Latinobarómetro*, el 67% de los encuestados de la región indicaron que la administración pública les inspiraba poca o nula confianza[12].

3.2 Es evidente que los desafíos siguen siendo de gran alcance y que deben abordarse, sobre todo habida cuenta de que América Latina y el Caribe es, por lo general, una región de ingresos medios con recursos suficientes como para obtener resultados mucho mejores. Se está avanzando en forma sostenida en muchos ámbitos en que la región se ha asociado a lo largo de los años con el BID u otras instituciones multilaterales; pero se plantean nuevos desafíos a medida que nuevas tecnologías se generalizan y se adoptan nuevas prácticas óptimas. Muchos otros ámbitos cuya relación de causa-efecto con el desarrollo se comprende mejor en la actualidad tienen raíces institucionales que deben examinarse.

3.3 **Desafíos regionales.** A continuación se exponen algunos desafíos que siguen planteándose en la región y que tienen importantes raíces institucionales. En el documento final se presentará un diagnóstico completo de los desafíos que se plantean en los ámbitos de acción seleccionados para la Estrategia.

a. Administración pública y gestión fiscal. La provisión de servicios públicos, tanto en lo que se refiere a su calidad como a su cantidad, depende en gran medida de la capacidad del sector público para movilizar recursos y asegurar que se utilicen con la mayor eficiencia posible en la prestación de esos servicios. Pese a los importantes avances que se están registrando a nivel nacional en toda la región, están surgiendo tecnologías nuevas y se están definiendo buenas prácticas, que están ampliando las posibilidades en ámbitos como la gestión del gasto público y la adopción de nuevos modelos de gestión basada en resultados. En general, la movilización de recursos sigue situándose en niveles muy inferiores al nivel potencial; en América Latina, la carga

[11] Kauffman y otros autores, *Governance Matters 2009*, en www.worldbank.org.

[12] "Confianza en la administración pública" indicador en www.latinobarometro.org.

impositiva oscila en torno a un 18,3% del PIB, al menos 2% por debajo del nivel potencial, y entre un país y otro se observan graves desequilibrios[13].

El proceso de descentralización ha empezado a implantarse en la región y está ampliando cada vez más las responsabilidades y la relevancia fiscal de los gobiernos subnacionales. En América Latina y el Caribe casi el 50% de la inversión pública ya se realiza bajo la supervisión de estados y municipalidades. No obstante, el proceso de transferencia de responsabilidades financieras y prestación de servicios ha sido más rápido que el fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales. La brecha entre las nuevas responsabilidades y la capacidad efectiva para administrarlas plantea retos significativos para la provisión de servicios a nivel local.

b. Seguridad ciudadana. La delincuencia socava el capital social y humano, desalienta la actividad empresarial y mina la democracia; en este sentido las estadísticas de delincuencia en América Latina y el Caribe se sitúan entre las más altas del mundo. La seguridad ciudadana ha sido identificada como uno de los tres desafíos de desarrollo más importantes en la encuesta realizada como parte del Noveno Aumento General de Recursos, junto con la calidad de la educación y los programas de protección social[14]. Además de su costo humano, la delincuencia acrecienta el gasto en servicios de atención de la salud, los costos legales, el absentismo laboral y la inversión en servicios de seguridad privados, y da lugar a una disminución global de la productividad. Con respecto al costo fiscal de la violencia, por ejemplo, un informe de la ONU sobre Guatemala señala que en 2005 las medidas que aplicaron las autoridades para combatir la inseguridad ciudadana tuvieron un costo de aproximadamente US$2.400 millones, es decir, alrededor de 7,3% del PIB[15].

c. Los derechos ciudadanos y de la propiedad. Solamente las personas debidamente inscritas y documentadas pueden acceder a la mayoría de los servicios públicos y ejercer sus derechos (como el derecho de voto) en la región. Asimismo, la participación en la economía formal (incluido el acceso al empleo y el crédito) para los indocumentados es muy limitada. Pese a los avances de las últimas décadas, en América Latina y el Caribe sigue habiendo millones de personas no registradas; al menos un 11% de los niños no se registran antes de cumplir cinco años de edad[16]. Asimismo, los procesos para registrar la propiedad y establecer un negocio siguen siendo engorrosos y susceptibles de corrupción, lo que deja a muchos sin oportunidades para obtener capital, realizar transacciones o ingresar en la economía formal.

---

13 Jiménez, J., Gómez Sabini, J.C. y Podestá, A., "*Evasión y Equidad en América Latina*", CEPAL, 2010.

14 Según el informe sobre la encuesta que se realizó para el Noveno Aumento General de Recursos.

15 Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

16 Fuente: UNICEF.

d. Inclusión financiera. Es un hecho establecido que los países con los mercados financieros más profundos y eficientes tienden a crecer más rápidamente y a caracterizarse por una menor desigualdad de ingreso que países en que los mercados financieros no funcionan eficazmente. En las tres últimas décadas, aunque el acceso al crédito en América Latina y el Caribe —a menudo de fuentes semiformales— ha mejorado ligeramente, algunos servicios financieros como el ahorro, los seguros y los pagos siguen subdesarrollados. Sólo alrededor de 33% de los hogares de la región tiene una cuenta bancaria, 10% tiene acceso a crédito, 16% tiene cuenta de ahorro y solo un 1% tiene acceso a seguros[17].

e. Innovación. Los datos disponibles indican que la inversión en investigación y desarrollo es un factor clave de la tasa de aumento de la productividad (Rouvinen, 2002; OCDE, 2002). Aunque ha habido ligeras mejoras, en América Latina y el Caribe el nivel de actividad en el ámbito de la investigación y desarrollo sigue siendo sumamente bajo en comparación con países más desarrollados[18]. En este sentido, las empresas de la región invierten en la innovación, como porcentaje de sus ventas, menos que la mayoría de los países comparables (*Innovation Surveys*[19] y datos de la OCDE). Además, en América Latina y el Caribe, la investigación y el desarrollo se concentran en gran medida en el sector público[20], en que el impacto sobre la tasa de crecimiento de la productividad industrial y la competitividad nacional pueden ser menos sustanciales[21]. Los sistemas de innovación de la región adolecen de las siguientes deficiencias: (i) bajo grado de interacción entre instituciones, universidades y empresas, tanto a nivel nacional como regional; (ii) insuficiente número de investigadores; (iii) falta de infraestructura de tecnología de la información y las comunicaciones; (iv) exclusión económica

---

17 Varias fuentes; entre otras, Westley y Tejerina (2006), y Levine y otros autores (2001).

18 El gasto en investigación y desarrollo en América Latina y el Caribe aumentó a 0,67% del PIB en 2007, frente a 0,53% del PIB en 1997 (datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología, RICYT, consultados en 2010). En comparación, en 2007 el gasto en investigación y desarrollo de Corea, con respecto al PIB, fue de 3,47%; el de Estados Unidos, de 2,68%; el de la UE27, de 2,29%; y el de Irlanda, de 1,31% (datos de la OCDE consultados en 2010).

19 *Innovation Surveys* (Argentina: 1998-2001; Brasil: 2005; Chile: 2004-2005; Colombia: 2003-2004; Costa Rica: 2008; Panamá: 2008; Uruguay: 2005-2006).

20 Aunque el sector empresarial financia la mayoría de la investigación y el desarrollo en países como Corea (75%), China (69%) y Estados Unidos (66%), en América Latina y el Caribe menos de la mitad (37%) del financiamiento para la investigación y desarrollo procede del sector empresarial (datos de la OCDE y la RICYT consultados en 2010). Asimismo, las empresas de la región invierten menos en innovación e investigación y desarrollo (como porcentaje de sus ventas) que la mayor parte de los países comparados (datos de *Innovation Surveys*19, la OCDE y Eurostat consultados en 2009).

21 Guellec y Van Pottelsberghe de la Potterie (2004) demuestran que la correlación entre la investigación y el desarrollo de las empresas y la productividad multifactorial es muy alta y que, si bien la relación con la investigación y el desarrollo del sector público es positiva, la correlación es menor (0,675 y 0,383, respectivamente).

en el acceso, los conocimientos y el uso de ciencia y tecnología, y (v) políticas reglamentarias inadecuadas, que limitan los beneficios que reportan la tecnología de la información y las comunicaciones de importancia clave.

f. Las PYME: "el segmento medio faltante". El sector privado en América Latina representa hasta un 90% de la actividad económica de la región. Por lo tanto, para ser eficaces, las políticas orientadas al crecimiento deben fomentar la productividad del sector privado. En los últimos 25 años, la tasa de aumento de la productividad de América Latina ha sido más baja que en otras regiones del mundo[22]. En este sentido, las PYME ocupan un lugar destacado: generan entre 20% y 40% del empleo del sector privado, y entre 25% y 40% de la producción del sector privado[23] y, por lo tanto, ofrecen una fuente importante para incrementar la productividad. No obstante, además de ser menor que en los países desarrollados[24], este sector presenta deficiencias más marcadas con respecto a las empresas más grandes: en promedio, la productividad de las PYME de América Latina y el Caribe asciende a menos del 40% de las tasas de las empresas más grandes de la región, frente a 65% en Europa y Estados Unidos[25]. En consecuencia algunos analistas califican las PYME como "el segmento medio faltante" de la estructura productiva de la región. La expansión de las PYME enfrenta dos limitaciones importantes: (i) el limitado acceso a financiamiento (según los estudios que se han realizado, cuanto menores sean las limitaciones de crédito de las empresas, mayores serán las utilidades y la productividad)[26]; y (ii) la competencia de empresas informales más pequeñas (el sector más grande de América Latina, medido según el número de empresas). Por último, como ha demostrado la investigación del BID, los regímenes tributarios preferenciales a favor de empresas más pequeñas y la informalidad frenan la expansión de las PYME.

---

22 Véase un análisis completo sobre la productividad de la región en el estudio "La Era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos" (2010), Serie de estudios del BID, Desarrollo en las Américas, (editado por C. Pagés).

23 "Políticas y Buenas Prácticas del Financiamiento de la Pequeña Empresa", BID, 2009.

24 Aunque el número y el tamaño de las PYME de la región varían, las pruebas empíricas indican que hay una correlación entre su número y los niveles de ingreso. El número de PYME por cada 1.000 personas es 50 en países de ingreso alto, 30 en países de ingreso mediano alto, y menos de 25 en países de ingreso más bajo. En América Latina y el Caribe y en el caso de los países de ingreso mediano alto, las cifras son 26,4 en Argentina, 27,1 en Brasil, 29,3 en México, y 35,7 en Chile. Con respecto a los países de ingreso más bajo, América Latina y el Caribe tiene un bajo número de PYME en comparación con otras regiones en desarrollo del mundo. (información de referencia de bases de datos utilizada en Ayyagari, Beck y Demirgüç (2005). "Small and Medium Enterprises across the Globe". Banco Mundial, Washington, DC.).

25 Véanse Comisión Europea (2000) y Peres y Stumpo (2000).

26 Véanse Guirkinger y Boucher (2007) y McKenzie y Woodruff (2006).

## IV. RESPUESTA DEL BANCO Y LECCIONES APRENDIDAS

4.1 El BID ha sostenido durante mucho tiempo que las instituciones ejercen una función clave en el desarrollo. Según el informe de 1994 sobre el Octavo Aumento General de Recursos, "para poder alcanzar competitividad internacional y atender las necesidades sociales, a los países de la región les resulta indispensable modernizar sus estructuras de producción y su sector público; también deben contar con instituciones financieras y jurídicas adecuadas"[27]. En 1996, a efectos de dar seguimiento al mandato creado por el Octavo Aumento General de Recursos de respaldar el desarrollo institucional, el Banco aprobó el Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil (documento GN-1883-5), y en 2003, dicho marco se actualizó con la aprobación de la Estrategia para la Modernización del Estado (documento GN-2235-1), que centró la atención en cuatro ámbitos de acción para el Banco: sistema democrático; estado de derecho y reforma judicial; el Estado, el mercado y la sociedad; y gestión pública.

4.2 La Estrategia Institucional de 1999 hizo hincapié en que el Banco goza de ventajas comparativas en el respaldo de la modernización del Estado y recomendó mejorar las intervenciones de la institución: "Si bien la región se ha identificado de manera notable con las modalidades democráticas de gobierno, gran parte de la infraestructura institucional de gobierno democrático sigue siendo débil. La seguridad ciudadana y la corrupción son temas de debate nacional; el sistema judicial no es totalmente eficaz a los efectos del mantenimiento del estado de derecho; el Parlamento carece del respaldo profesional necesario para relacionarse eficazmente con el Poder Ejecutivo en torno a toda una serie de temas; el servicio civil todavía no constituye una "meritocracia" totalmente moderna, y la transparencia no es siempre la norma en la esfera de la toma de decisiones públicas. No obstante, es evidente que la reforma del sector público es uno de los objetivos de la región[28].

4.3 En 2007, la reorganización del Banco centralizó cuatro áreas clave relacionadas con el desarrollo institucional: la modernización del Estado (que abarca gestión financiera pública, seguridad ciudadana, reforma judicial, estadísticas, medidas contra la corrupción, etc.), los mercados de capital y finanzas (que incluye la reforma del sector financiero, el acceso a financiamiento, y los temas atinentes al desarrollo productivo y el clima de negocios), la gestión fiscal (política y administración tributarias), y la gestión subnacional/municipal y asuntos urbanos (descentralización fiscal, administración subnacional, gobernanza local, etc.). En 2008 y 2009, el nuevo Sector de Capacidad Institucional y Finanzas aprobó 83 préstamos por un valor total de US$8.067,4 millones, cifra equivalente al 34% del valor de los préstamos con garantía soberana aprobados por el Banco en esos años.

---

[27] Documento GN-1763-22, párrafo 2.30.

[28] Documento GN-2077-1, párrafos 3.48 y 3.49.

4.4 Desde el Octavo Aumento, la reorganización más reciente y hasta el día de hoy, el Banco ha ido desarrollando sus ventajas comparativas para respaldar la región en la modernización y la reforma institucionales. En ciertos ámbitos, el Banco ya es, o va ser, la primera opción para los gobiernos de la región; por ejemplo, el 71% de los flujos financieros totales de los organismos multilaterales en apoyo de proyectos de seguridad ciudadana provienen del BID y, en el ámbito de la administración tributaria, los flujos financieros procedentes del BID y el Banco Mundial ascienden a montos similares[29].

4.5 A lo largo de los años, el BID ha acumulado un gran acervo de conocimientos y experiencia en relación directa con los objetivos de esta Estrategia. Tan sólo en 2010, se invertirán casi US$9 millones[30] en productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad (KCP), que se suman al ya extenso catálogo de libros, documentos de trabajo y otras publicaciones que se han ido divulgando a lo largo de los años. La base de datos DataGov que administra el Banco y que ofrece un valioso recurso para el estudio de temas institucionales en todo el mundo, reúne unos 800 indicadores en apoyo de la labor de investigación. Asimismo, el Banco participa continuamente en un diálogo de políticas con sus clientes, incluso a través del mecanismo de Diálogo Regional de Políticas, que incluye temas como la gestión de la deuda y la gestión para resultados en el desarrollo[31].

4.6 En la preparación del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos, el Banco encuestó a más de 3.000 representantes de organismos de la sociedad civil, líderes de opinión y funcionarios públicos, para conocer sus opiniones con respecto a las prioridades del Banco, sus ventajas comparativas y los ámbitos que necesitan mejoras. De los diez desafíos de desarrollo que los encuestados calificaron como los más importantes, al menos cuatro tienen una clara dimensión institucional: la gestión del gasto público, la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero, el financiamiento para las PYME y la seguridad ciudadana.

4.7 Más allá de la modernización del Estado. El concepto de instituciones analizado en la sección anterior es intencionalmente de carácter amplio, ya que, además de organismos, incluye los marcos reglamentarios y los mercados. Para poder eliminar las limitaciones institucionales al crecimiento debe comprenderse, por ejemplo, el entorno en que opera el sector privado no sólo en cuanto a costos fiscales y administrativos, sino también con respecto a la disponibilidad de financiamiento a

---

[29] Fuente: Reyna, J.J, Baseline Report for ICF Niches of Excellence, 2009.

[30] Incluye productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad financiados con cargo a todas las fuentes.

[31] Por ejemplo, desde la creación del Programa especial para el fortalecimiento de la gestión para resultados y efectividad en el desarrollo del PRODEV se han organizado 122 eventos nacionales y regionales (cursos, seminarios, talleres, foros, conferencias) en los que han participado más de 6.800 funcionarios públicos, encargados de la formulación de políticas, legisladores, líderes de opinión, catedráticos, evaluadores, socios en el desarrollo de organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, y representantes de la sociedad civil y de organismos no gubernamentales.

tasas competitivas. Para el desarrollo de los mercados crediticios y financieros es indispensable contar con una capacidad reguladora eficaz que tenga un efecto directo en el surgimiento de instituciones sólidas en el sector privado[32]. A diferencia de las estrategias anteriores, la que deriva de este mandato va más allá del concepto de modernización del Estado e incluye una visión más amplia del desarrollo institucional, que abarca al sector privado.

4.8 Lecciones aprendidas. Para poder aportar los productos comprometidos en el marco del Noveno Aumento General de Recursos y potenciar el respaldo que ofrece a la región en otros ámbitos importantes en que no se establecen metas cuantitativas explícitas, el Banco debe primero evaluar las lecciones aprendidas. Se trata de un componente fundamental en el proceso de diseñar la Estrategia, ya que los resultados obtenidos con el fortalecimiento institucional y los programas de reforma han sido desiguales, y porque pueden extraerse lecciones valiosas de las evaluaciones externas y de los informes de terminación de proyecto.

4.9 Los informes que la OVE ha preparado a lo largo de los años son un caudal de conocimientos. El Banco se ha propuesto revisarlos detenidamente e incorporar en la Estrategia las lecciones más pertinentes. Entre los documentos clave de OVE que serán objeto de revisión se cuentan las evaluaciones de la labor del Banco en el sector fiscal (2006), en la seguridad ciudadana (2010), en el marco del programa especial para el fortalecimiento de la gestión para resultados y efectividad en el desarrollo de PRODEV (2008) y varias evaluaciones de programas institucionales correspondientes a países específicos.

4.10 Entre las lecciones generales que más comúnmente se extraen de los informes de terminación de proyecto se cuentan las siguientes:

- La reforma institucional lleva tiempo y requiere persistencia. Es necesario una perspectiva a largo plazo con énfasis en la gestión del cambio.
- Se debe comprender la economía política. En la reforma institucional suele haber ganadores y perdedores; los riesgos deben evaluarse claramente y sopesarse frente a los beneficios previstos.
- El Banco puede ayudar a hacer frente a los fracasos del mercado. Esto se pone de manifiesto sobre todo en la intermediación financiera dirigida a empresas pequeñas y medianas que de lo contrario podrían quedar excluidas del crédito.
- La reforma institucional es un tema intersectorial con efectos transversales. La pericia en la identificación y resolución de las limitaciones institucionales es un elemento importante en el diseño y la supervisión de los proyectos de todos los sectores.

[32] Documento AB-2764, párrafo 3.16. Los contratos, los mecanismos de arbitraje y los códigos de conducta son ejemplos de instituciones del sector privado.

## V. ÁMBITOS PARA LA INTERVENCIÓN DEL BANCO

5.1 En el Cuadro 1 se describe la amplia gama de temas institucionales que son objeto de análisis en los estudios especializados y la formulación de políticas. Se presenta un total de 40 temas clasificados en cinco ámbitos: sistema político, estado de derecho, gestión pública, instituciones económicas y sociedad civil. La mayoría de los temas pueden desglosarse en subtemas. La gestión financiera pública, por ejemplo, puede desagregarse en subsistemas como presupuesto, tesorería, adquisiciones, y gestión de activos y pasivos.

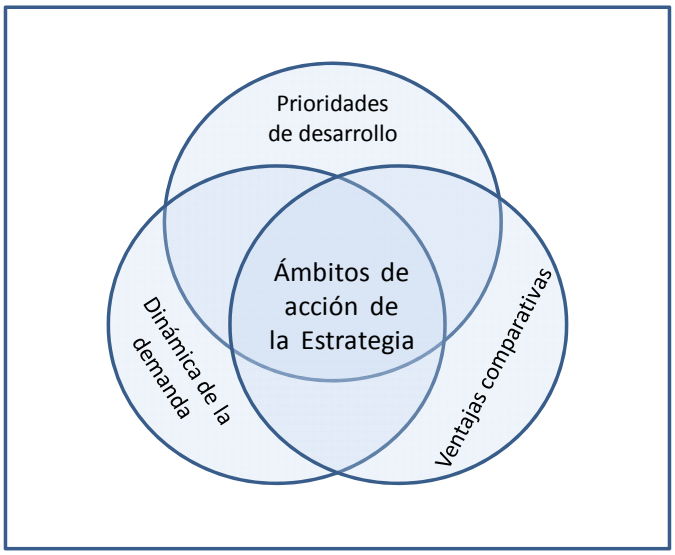
**Cuadro 1: Catálogo de asuntos institucionales por ámbitos**

| Ámbito | Tema |
|---|---|
| Sistema político | • Sistema constitucional<br>• Sistema electoral<br>• Partidos políticos<br>• Legislatura |
| Estado de derecho | • Marco legal<br>• Administración de justicia<br>• Aplicación de la ley<br>• Criminología y servicios forenses<br>• Sistema penal<br>• Prevención de delincuencia y violencia<br>• Derechos humanos<br>• Crimen organizado, tráfico de drogas y lavado de dinero |
| Gestión pública | • Estructura del gobierno<br>• Toma de decisiones y coordinación de políticas<br>• Planificación del desarrollo<br>• Gestión financiera pública<br>• Gestión de la administración pública y de los recursos humanos<br>• Sistemas de control<br>• Transparencia pública y lucha contra la corrupción<br>• Descentralización y relaciones entre los niveles de gobierno<br>• Administración subnacional |
| Instituciones económicas | • Derechos de propiedad<br>• Contratos, arbitraje y resolución de diferencias<br>• Registro de propiedad y empresas<br>• Ley de quiebras<br>• Gobernanza empresarial<br>• Supervisión de la competencia y protección al consumidor<br>• Certificación y normas<br>• Normas antimonopólicas y reglamentación<br>• Mercados de capital e instituciones financieras<br>• Servicios de desarrollo empresarial<br>• Innovación y propiedad intelectual<br>• Inversión transfronteriza, comercio exterior y resolución de controversias |

| | |
|---|---|
| Sociedad civil | • Registro de identidad, archivos públicos y protección de la privacidad<br>• Derechos civiles<br>• Organismos de la sociedad civil<br>• Instituciones de beneficencia, fundaciones, organismos de voluntarios y organismos sin fines de lucro<br>• Participación ciudadana y derechos de petición<br>• Mediación y resolución de conflictos<br>• Medios de comunicación, opinión pública y libertad de expresión |

5.2 A pesar de ser rigurosa, esta lista entrañaría una dispersión excesiva para un programa de trabajo del Banco, cuya labor, por principio, debe ceñirse a sus facultades legales; algunos tipos de institución (como los partidos políticos) no forman parte del ámbito del convenio constitutivo. Desde este punto de partida, una parte importante de la preparación de la Estrategia se dedicará a seleccionar los ámbitos de acción real y aplicará tres filtros: (i) las prioridades regionales de desarrollo económico y social; (ii) la demanda de los países y (iii) las ventajas comparativas del Banco. El consiguiente subconjunto que se obtenga determinará los ámbitos en que el Banco invertirá recursos sustanciales para fomentar la generación de conocimientos, la contratación de personal y la creación de productos y servicios innovadores para los clientes de la institución.

**Gráfico 1: Criterios utilizados en la selección de los ámbitos de acción**




5.3 Los ámbitos de acción de la Estrategia no pueden definirse en forma aislada. Además del proceso de consultas abiertas que se realizará a través del sitio virtual del Banco, se organizará un intercambio de ideas entre un grupo de expertos regionales para validar la dimensión de las prioridades de desarrollo y los representantes del Banco participarán en una encuesta especial para determinar más cabalmente las características de la dinámica de la demanda. Por último, el proceso

se complementará con una evaluación completa de las ventajas comparativas, sobre la base del historial del Banco, sus recursos y las evaluaciones de mercado de que ha sido objeto, para así establecer el conjunto final de ámbitos de acción de la Estrategia.

5.4 Mientras tanto, la Administración ha proporcionado una lista provisional de temas que, a nuestro juicio, constituyen posibles opciones para sustentar la Estrategia. Se trata de áreas en que se han forjado alianzas de larga data en la región y con posibilidades de desarrollarse aún más y áreas nuevas cuyo efecto sobre el desarrollo está empezado a comprenderse mejor o con respecto a las cuales el Banco está creando una mayor capacidad de respuesta. Estos temas son los siguientes:

5.5 **Fortalecer la gestión del sector público y la tributación.** *El Banco seguirá respaldando las iniciativas de modernización de los gobiernos nacionales, subnacionales y locales de la región para mejorar la gestión pública y la capacidad tributaria y fomentar la aplicación de conceptos de Gestión para resultados y efectividad en el desarrollo.* El Banco acrecentará la capacidad operativa y de conocimientos para respaldar la innovación en el fortalecimiento de la gestión pública y en políticas conexas. Esta estrategia hará hincapié en la gestión del gasto público (gestión financiera, adquisiciones, tesorería, contabilidad y deuda), en los conceptos de gestión para resultados y efectividad en el desarrollo, como la planificación estratégica, y el seguimiento y evaluación, y en mecanismos de provisión de servicios públicos en todos los niveles de gobierno. Asimismo, el Banco seguirá brindando asesoramiento en reformas tributarias y proyectos de modernización de la administración tributaria, apoyándose en nuevos estudios académicos y en las prácticas óptimas, y seguirá respaldando las principales investigaciones en una amplia gama de temas pertinentes, como la equidad fiscal, el gasto tributario, el fortalecimiento de la justicia tributaria y los métodos modernos de fijación de precios de transferencia.

5.6 **Ayudar a la región a hacer frente a los desafíos que se plantean para la seguridad ciudadana.** *El Banco fortalecerá su alianza con los países de la región para reducir la violencia a través de un enfoque de gran alcance que incluya tanto al sector público como al sector privado.* Gracias a la labor de colaboración que ha realizado con centros de investigación, el sector privado y destacados organismos públicos, el Banco ha identificado temas prioritarios, que se incluyen en las nuevas directrices para la acción en el sector de la seguridad ciudadana (documento GN-2535): (i) las alianzas entre ciudades y gobiernos locales para reducir la violencia; (ii) la inclusión de los jóvenes en las estrategias de prevención[33]; (iii) el efecto de tecnologías nuevas sobre los mecanismos de prevención; (iv) la normalización de sistemas de información para fomentar la calidad de la toma de decisiones; (v) la prevención de la toxicomanía y su relación con estrategias

[33] El tema de los jóvenes en situación de riesgo es un elemento clave de la Estrategia sobre los sectores sociales que se está formulando actualmente y refleja un ámbito de interacción entre estas dos estrategias.

generales de prevención de la violencia, y (vi) los sistemas de evaluación del impacto para las intervenciones y la consolidación de las pruebas empíricas en el sector. Cada uno de estos elementos se examina desde la perspectiva de la cadena de valor, centrando la atención en el sistema de justicia y la policía, la inclusión de la participación comunitaria y la promoción de políticas sociales que den lugar al establecimiento de alianzas clave para formular una política eficaz de prevención de la violencia.

5.7 **Fortalecer los derechos ciudadanos y los derechos de propiedad mediante mejoras en el registro público.** *El Banco ampliará sus conocimientos de los registros públicos e intensificará el respaldo que ofrece a la región, haciendo hincapié en los registros ciudadanos, empresariales y de la propiedad. Esto le permitirá ofrecer servicios de asesoramiento y capacitación de primera categoría así como productos de conocimiento con respecto a estos tres depósitos de información, que son fundamentales para mejorar la calidad de vida de la población y crear una dinámica economía de mercado.* Tener identidad legal es un derecho humano básico, y el registro del nacimiento y los documentos de identidad son esenciales para la participación en la economía formal, el acceso a servicios públicos y el ejercicio de los derechos ciudadanos. La carencia de estos documentos básicos limita gravemente el posible desarrollo económico y social de la persona indocumentada y también del país. Paralelamente, cuando los procesos de registro empresarial son engorrosos y costosos, se fomenta la corrupción y la informalidad, y se limitan las posibilidades de expansión empresarial, el acceso al crédito, la creación de empleo y el ingreso tributario. Contar con un registro público eficiente es un requisito para poder garantizar los derechos y constituye la base para mejorar la focalización y la eficacia de las políticas públicas. Por lo tanto, los esfuerzos estratégicos del Banco en esta área deben centrarse en ofrecer un respaldo a la generación de conocimientos que contribuyan a la modernización y el fortalecimiento institucional de los sistemas de registro de los ciudadanos, las empresas y la propiedad. Aunque es probable que los tres tipos de registro público tengan en común temas técnicos y de carácter organizativo, toda solución deberá tener en cuenta las características inherentes a de cada tipo de registro y las disimilitudes entre ellos.

5.8 **Respaldar a los países en sus programas para luchar contra la corrupción e incrementar la transparencia.** *El BID intensificará sus esfuerzos a nivel sectorial, institucional y de país a fin de identificar oportunidades para fortalecer las instituciones y detectar en una fase temprana posibles casos de corrupción y falta de transparencia.* En noviembre de 2009, el Directorio Ejecutivo aprobó el Plan de Acción para el Apoyo a los Países en sus Esfuerzos por Combatir la Corrupción y Fomentar la Transparencia (PAACT), documento GN-2540. Este plan establece un marco estratégico para integrar, actualizar y profundizar la capacidad y los mecanismos existentes a fin de acrecentar la eficacia en la prevención, control y sanción de la corrupción. A nivel externo, las medidas específicas incluyen (i) ampliar la capacidad de diagnóstico en el ámbito de la prevención y el control de la corrupción; (ii) facilitar la identificación de las necesidades y prioridades de los

países, incluida la necesidad de contar con asistencia sostenida para llevar a cabo iniciativas de lucha contra la corrupción; (iii) promover la inclusión del tema de la anticorrupción y la gobernanza en todos los sectores de intervención del Banco, y (iv) respaldar la creación de oportunidades de cooperación y diálogo a escala regional e internacional. A nivel interno, las medidas específicas incluyen (i) respaldar una mayor continuidad y eficacia de los procesos programáticos y de diálogo con los países; (ii) promover la cooperación interdepartamental, aprovechando las ventajas que ofrece la estructura de matriz del Banco; (iii) respaldar el fortalecimiento de los mecanismos de prevención de corrupción en el ciclo de proyectos, sobre todo en la etapa de diseño, y (iv) consolidar las intervenciones organizadas y coordinadas entre las funciones fiduciarias y de operaciones, facilitando el envío de comentarios y sugerencias.

5.9 **Fomentar un acceso amplio a los servicios financieros.** La estrategia estará dirigida a promover un amplio desarrollo de los mercados financieros para mejorar la gama, calidad, eficiencia y sostenibilidad de los servicios financieros disponibles para los segmentos de ingreso moderado y bajo. Se hará hincapié en la eliminación de las restricciones al desarrollo de servicios crediticios y no crediticios (ahorro, seguros, inversiones, transferencias y pagos), y en el aumento de los incentivos a dicho desarrollo. Para efectuar avances en la creación de mercados financieros más profundos e incluyentes será decisivo contar con un sólido marco jurídico y normativo aunado a una protección y educación efectiva del consumidor. El Banco trabajará en estrecha colaboración con los sectores público y privado en aras de un mayor suministro de dichos servicios por parte del sector privado a los sectores subatendidos. Otro aspecto del ensanchamiento del acceso a los servicios financieros es el desarrollo de servicios y productos financieros innovadores que puedan responder a los desafíos planteados por el cambio climático y el riesgo de desastres naturales. La estrategia identificará los tipos específicos de asesoramiento de políticas, asistencia técnica y financiamiento que puedan acelerar el aumento de la inclusión financiera en la región.

5.10 **Fortalecer la innovación y la capacidad tecnológica: Transformar las ideas en soluciones económicas**. *El Banco fomentará la transformación de ideas y conocimientos en innovaciones productivas y soluciones económicas para hacer frente a barreras clave al crecimiento y el bienestar social de la región.* Este objetivo se alcanzará a través del diálogo de políticas, inversiones financieras, asistencia técnica, generación y difusión de conocimientos para fortalecer las instituciones, las redes, las empresas y el capital humano cuyas actividades e interacciones dan lugar a la adquisición, adaptación, desarrollo y difusión de nuevas tecnologías y a la generación de innovaciones en los productos, procesos, mercadotecnia y modelos organizativos. Además de las actividades relacionadas con el capital humano, principalmente a través de su Estrategia del sector social, el BID centrará su labor de fomento de la innovación en la consecución de tres objetivos específicos: (i) *aumentar la inversión de las empresas en investigación y desarrollo, especialmente de las PYME y en el sector de los servicios, como forma de incrementar la productividad y la competitividad.* A fin de acelerar la adopción

de tecnología y las inversiones en investigación, innovación y desarrollo en las empresas, se examinarán los obstáculos señalados por las propias empresas (como deficiencias en las instituciones de ciencia y tecnología, limitaciones de liquidez y en el acceso al capital humano, y falta de protección de la propiedad intelectual); (ii) *mejorar las políticas y las intervenciones estatales en el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones*. Deberán desplegarse esfuerzos que ayuden a los países a crear infraestructura clave en tecnología de la información y las comunicaciones para incrementar la cobertura de las redes, así como el "alcance" de dichas tecnologías, especialmente en cuanto a la cobertura de sus servicios de banda ancha, en los países y hogares más pobres, y (iii) *fortalecer las instituciones y las redes*. La capacidad para crear redes entre instituciones, universidades y empresas es un elemento fundamental para que los sistemas de innovación sean viables. De hecho, el capital humano y las redes son importantes no sólo para la innovación, sino también para acelerar la difusión generalizada de tecnologías de uso general, como la biotecnología y la tecnología de la información y las comunicaciones (Aghion y otros autores, 2009).

5.11 **Incrementar la productividad y la expansión de pequeñas y medianas empresas.** *El Banco elaborará instrumentos que aumenten la productividad y el crecimiento de las PYME mediante el mejoramiento del acceso al financiamiento.* El enfoque de Banco en cuanto al financiamiento de las PYME resaltará dos perspectivas complementarias: la *oferta de fondos* por los intermediarios financieros y la *demanda de fondos* por parte de las empresas. La oferta de fondos se suele ver restringida por barreras estructurales o institucionales que aumentan el costo de los fondos y limitan el suministro de crédito a las PYME. La demanda de fondos se ve limitada por la solvencia de las firmas, debido a las debilidades inherentes de las empresas de menor tamaño, así como a la ausencia de garantías y a otros factores que hacen que los proyectos no se puedan financiar. La experiencia demuestra que las políticas centradas exclusivamente en la oferta pueden desembocar en una deficiente asignación del crédito y, en algunos casos, tocar elementos atinentes al riesgo moral, en tanto que las políticas destinadas a aumentar la demanda de las firmas pueden suscitar un racionamiento del crédito conforme las restrucciones de la oferta van adquiriendo un carácter vinculante. En consecuencia, las políticas y los programas que respalden el acceso de las PYME al financiamiento deben abordar tanto el aspecto de la oferta como el aspecto de la demanda.

5.12 La estrategia abordará las fallas de mercado y de los gobiernos surgidas de la presencia de externalidades, temas de coordinación e información asimétrica, lo cual afecta el rendimiento de los factores productivos y la capacidad de los gobiernos de formular y aplicar políticas adecuadas. Para superar esto es necesario utilizar creativamente los instrumentos nuevos (públicos y privados), así como las mejoras institucionales que ensanchan el acceso al crédito, el capital y otros instrumentos financieros. Los programas de crédito pueden financiar segmentos de mercado subatendidos; las agencias crediticias pueden colmar las brechas de información; el capital inicial puede llevar a la creación y expansión de firmas; y

los mecanismos de seguros pueden mejorar la emisión de señales en el mercado y ampliar el acceso al financiamiento. Además, el mejoramiento del marco normativo para las instituciones financieras puede reducir los costos administrativos y de financiamiento para el otorgamiento de fondos a las PYME. También se pueden tomar otras medidas, incluidas una mejor reglamentación del mercado, la simplificación de las reglas y los procedimientos relacionados con la creación y operación de firmas, y la formulación de programas focalizados para reducir los costos de transacción de las firmas. En general los mercados también ofrecen un número insuficiente de servicios que mejoran la productividad de las firmas, como programas de capacitación, mejoramiento de productos y procesos, mejoramiento de los vínculos a los mercados de exportación y un mayor acceso a la tecnología. Por último, la Estrategia también se centrará en la función de la informalidad entre las firmas, especialmente las de menor tamaño que no están inscritas o no cumplen las leyes laborales e impositivas.

5.13 El método propuesto integrará los factores tanto de la demanda como de la oferta para el financiamiento, y trazará los lineamientos estratégicos que orientarán las operaciones del Grupo del BID en materia de concesión de financiamiento, asistencia técnica y actividades basadas en el conocimiento. Ese enfoque coordinado permitirá asegurarse de que el Banco utilice de la mejor manera sus instrumentos para brindar un apoyo oportuno y eficaz a sus clientes. La preparación de la Estrategia ha de integrar los talentos y recursos de todo el Grupo del BID (BID, FOMIN y CII). Entre los ámbitos estratégicos que han de cubrirse cabe enumerar los siguientes: (i) financiamiento a las PYME y entorno normativo pertinente; (ii) temas atinentes al entorno de negocios y la informalidad; (iii) papel que cumplen ante las PYME las políticas y los programas de aumento de la productividad; y (iv) temas atinentes a la creación y difusión de conocimientos para la formulación de políticas sobre las PYME. Como parte de esta iniciativa también se prepararán pautas para el financiamiento y el desarrollo de las PYME.

5.14 Esta lista se presenta como parte de un enfoque provisional y será objeto de una revisión durante el transcurso de las consultas públicas. Los temas que no se identifiquen como ámbitos de desarrollo de negocio no quedarán necesariamente excluidos del crédito del BID. El Banco podrá seguir ofreciendo respaldo a clientes, caso por caso, en áreas institucionales no incluidas en el alcance de la Estrategia, de contar con capacidad y recursos suficientes.

5.15 Asimismo, la Estrategia no procura formular estrategias de intervención estandarizadas para su aplicación en los ámbitos recién señalados en todos los países. Existen diferencias fundamentales entre unos países y otros que exigen comprender cabalmente la economía política de las reformas institucionales, los incentivos de los interesados y las consecuencias imprevistas que puede tener una determinada intervención. Como parte de los conocimientos especializados necesarios para poder llevar a cabo reformas exitosas y sostenibles, el Banco profundizará sus conocimientos de la complejidad de las intervenciones

institucionales, adoptando una perspectiva de "equilibrio general" que posteriormente se incorporará en el diseño de las estrategias y los proyectos.

Reforzar el respaldo a la capacidad institucional

5.16 Además de respaldar un programa de desarrollo que reúna las características recién señaladas, el Banco procurará encontrar formas de mejorar la efectividad en el desarrollo de proyectos que financia y que enfrentan importantes desafíos institucionales. Estos desafíos van más allá del respaldo fiduciario tradicional (adquisiciones y gestión financiera) que actualmente el Banco ofrece en forma satisfactoria, y guardan relación, más bien, con temas como las deficiencias en la coordinación entre los interesados, la falta de herramientas de planificación, seguimiento y evaluación, y la economía política de una determinada reforma o medida de política. Al respecto, el Banco se propone aprovechar las técnicas existentes para la evaluabilidad de los componentes institucionales de los proyectos, y reforzar su capacidad para abordar las restricciones institucionales en las intervenciones en distintos sectores.

## VI. INDICADORES Y METAS[34]

6.1 La Estrategia establecerá metas e indicadores específicos como parte de los planes de acción formulados para cada ámbito. El Marco de Resultados contenido en el Noveno Aumento General de Recursos presenta las siguientes contribuciones estimativas en materia de productos, para la consecución de las metas de desarrollo regional, partiendo del supuesto de un nivel sostenido de US$12.000 millones en financiamiento anual y de la demanda de los países en los ámbitos prioritarios[35]:

[34] Además de los indicadores indicados aquí, la naturaleza transsectorial de la Estrategia contribuirá directamente al cumplimiento del programa de financiamiento del Noveno Aumento de Capital y la consecución de las metas prioritarias trazadas en dicho aumento. La visión más amplia de las instituciones más allá de la modernización del Estado posibilitará intervenciones que respalden las metas de financiamiento en materia de cambio climático y cooperación e integración regionales.

[35] Véase el Anexo 1 al documento AB-2764.

**Cuadro 2**
**Metas de desarrollo en el marco del Noveno Aumento General de Recursos y aporte de productos del Banco,**
**2012-2015**

| Metas de desarrollo de la región | | Aporte previsto de productos del Banco | |
|---|---|---|---|
| **Meta** | **Referencia** | **Resultados** | **Producto** |
| Porcentaje de empresas que recurren a los bancos para financiar sus inversiones. | 19,6% | Financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas. | 120.000 |
| Razón entre los ingresos tributarios efectivos y el ingreso tributario potencial. | 78% | Implementación y modernización de sistemas financieros y tributarios públicos. | 28 |
| Porcentaje de niños de menos de cinco años cuyo nacimiento ha sido registrado. | 90,6% | Inscripción de personas en los registros civiles y de identificación | 3.000.000 |
| El gasto público se gestiona a nivel descentralizado. | 20% | Respaldo a los gobiernos municipales y subnacionales. | 1.000 |
| Homicidios por cada 100.000 habitantes. | 27,5 | Las ciudades se benefician de proyectos de seguridad ciudadana. | 32 |

## VII. MAPA PARA ELABORAR UNA ESTRATEGIA DEL BID SOBRE LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO Y EL BIENESTAR SOCIAL

| Etapa | 2010 | | | | 2011 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre | Enero | Febrero | Marzo |
| Perfil revisado | 30 | | | | | | |
| SEC (TRA) | | 1 | | | | | |
| Comité de Políticas Operativas (Perfil revisado) | | 4-8 | | | | | |
| Comité de Políticas y Evaluación (para consideración) | | 14-28 | | | | | |
| Comisión General (para aprobación de la estrategia de consulta) | | | 3 | | | | |
| Primera consulta | | | 4 | 4 | | | |
| Consulta sitio virtual BID | | | 4 | 4 | | | |
| Presentación ante organizaciones de la sociedad civil en Quito | | | 4 | | | | |
| Consulta especial con expertos regionales, partes interesadas clave y Representantes | | | 4 | 4 | | | |
| Consultas internas en el Banco | | | 9-26 | | | | |
| Resultados de primera consulta en el sitio virtual del BID | | | | 9 | | | |
| Preparación primer borrador documento definitivo | | | | 1-10 | | | |
| Análisis y revisión de la calidad y el riesgo relativos al primer borrador de documento | | | | 13-17 | | | |
| Análisis y aprobación de VPS para distribución al Comité de Políticas Operativas | | | | | 10-12 | | |
| Comité de Políticas Operativas | | | | | 13-20 | | |
| Segunda consulta | | | | | 27 | 27 | |
| OPC* | | | | | | 29 | |
| Preparación del tercer borrador tras la segunda consulta | | | | | | 29 | 4 |
| Aprobación de VPS para distribución al Comité de Políticas y Evaluación | | | | | | | 8 |
| SEC (TRA) | | | | | | | 8 |
| Comité de Políticas y Evaluación | | | | | | | 19-29 |

* Si surgen cambios importantes después de las consultas.

## ANEXO I
## ESTRATEGIA SECTORIAL SOBRE LAS INSTITUCIONES PARA EL CRECIMIENTO Y EL BIENESTAR SOCIAL

### ESTRATEGIA DE CONSULTAS

El equipo encargado de preparar la Estrategia consultó con la Asesoría de Relaciones Externas (EXR) y la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento (VPS) sobre los mecanismos a utilizar para realizar las consultas públicas de la Estrategia, conforme se establece actualmente en CP-2916-1 y de conformidad con las directrices emitidas por (VPS). A continuación se presentan los elementos clave del proceso de consulta a realizar como parte de la presente estrategia:

1. **El proceso de consulta comprenderá dos fases**: La primera corresponde al Perfil de la Estrategia y la segunda a la elaboración del documento sobre la Estrategia.

2. **Ambas fases se llevarán a cabo a través de Internet**. Los documentos respectivos se divulgarán y se publicitarán en el sitio virtual del Banco; se incluirá un formulario de envío de comentarios y sugerencias para orientar a los encuestados y centrar sus aportes en los elementos más importantes de la Estrategia. El hecho de que se cuente con este formulario no impide enviar comentarios y sugerencias de carácter más general o libre.

3. **El lanzamiento de la primera fase se anunciará en una reunión con organizaciones de la sociedad civil en Quito, Ecuador, el 4 de noviembre.** El Banco efectuará una presentación en dicha reunión para explicar el alcance de la propuesta y poner a los participantes al tanto de la apertura de consultas en el sitio virtual de la institución.

4. **La primera fase se complementará con consultas dirigidas a un grupo de personas cuyos comentarios y sugerencias serían especialmente valiosos**. Estas consultas incluirán la participación de un pequeño grupo integrado por expertos reconocidos en el ámbito del desarrollo institucional, así como por líderes de opinión del sector privado, que, además, cuentan con sólidos conocimientos del quehacer del Banco, y representantes del Banco en los países, que pueden proporcionar comentarios y sugerencias sobre los ámbitos en que está surgiendo mayor demanda entre sus clientes. Estas consultas focalizadas se llevarán a cabo paralelamente con la primera fase que se realizará por Internet.

5. **También se llevará a cabo un proceso de consultas internas en el Banco, habida cuenta de la naturaleza transsectorial de la Estrategia.** En vista de la importancia que el acuerdo y el compromiso a nivel de todo el Banco revisten para el avance de la Estrategia, durante la primera fase se llevará a cabo una serie de eventos internos en la institución, como almuerzos y presentaciones informales de trabajo. Los comentarios que se reciban se registrarán e incluirán en la preparación de la Estrategia.

6. **Tanto la primera como la segunda fase durarán 30 días**. Las fechas estimadas de la primera fase son del 4 de noviembre al 4 de diciembre; y las de la segunda fase, del 27 de enero al 27 de febrero.

| **Resumen: Proceso de consultas** | | |
|---|---|---|
| **Evento** | **Mecanismo** | **Fecha** |
| Fase I: Perfil | Sitio virtual del BID | 4 de noviembre al 4 de diciembre |
| Fase I: Perfil | Consulta especial con expertos regionales, partes interesadas clave y Representantes | 9 de noviembre al 4 de diciembre |
| Presentación a organismos de la sociedad civil | Reunión regional, Quito | 4 de noviembre |
| Consultas internas en el Banco | Almuerzos informales, talleres, etc. | 4 al 19 de noviembre |
| Fase II: Estrategia | Sitio virtual del BID | 27 de enero al 27 de febrero |