

X. Asegurar la sostenibilidad ambiental



X. ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL ¹

El alcance de los objetivos de sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe presenta un gran reto. La región, con una población de 523 millones de habitantes (2001) que crece a una tasa superior a la media mundial (1,6% frente a 1,4% mundial durante el período 1990-2001), experimenta una presión creciente sobre sus recursos naturales². Los indicadores de tendencias señalan una grave degradación del medio ambiente y una depreciación del capital natural, lo cual causa impactos significativos en la salud, mermas de la productividad y el ingreso, vulnerabilidad física y deterioro de la calidad de vida. Las principales exigencias que tiene ante sí la región en lo que atañe al medio ambiente han sido ampliamente documentadas en varias fuentes regionales³. Estas señalan que, si bien la región ha consagrado esfuerzos considerables a la reducción de las presiones ambientales, la acción de los gobiernos, del sector privado y de la sociedad civil deberán intensificarse para atenuar los efectos negativos del desarrollo y rectificar el proceso de degradación del medio ambiente.

RECUADRO 1. METAS DEL OBJETIVO DE SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Objetivos	Indicadores
<p><i>Meta 9:</i> Integrar los principios de desarrollo sostenible dentro de las políticas y programas de países y revertir la pérdida de recursos naturales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de suelo cubierto por bosques, • Tierras protegidas para mantener la diversidad biológica, • PIB por unidad de uso de energía, como aproximación de eficiencia energética • Emisiones de dióxido de carbono per cápita.
<p><i>Meta 10:</i> Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible a agua potable al 2015.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de población con acceso sostenible a una fuente mejorada de agua potable • Proporción de personas con acceso a facilidades sanitarias mejoradas
<p><i>Meta 11:</i> Alcanzar un mejoramiento significativo en las vidas de al menos 100 millones de habitantes de tugurios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de personas con acceso a vivienda segura.

1. Contribuyeron en este informe: David Wilk, Kari Keipi, Michael Toman, Diego Rodríguez, Ricardo Quiroga, Eduardo Rojas y José Brakarz. Se contó con el apoyo técnico de Felipe Albertani y Michael Pollan
 2. Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 2003. Banco Mundial.
 3. PNUD, UNEP, Banco Mundial, WRI: World Resources 2002-2004; Banco Mundial, The Little Green Book, 2003; BID/WRI, Indicadores ambientales sobre temas seleccionados en América Latina y el Caribe, 2002; WRI, PNUMA, PNUD y Banco Mundial: Recursos mundiales 1998-1999; PNUMA/BDRM: Base de datos sobre recursos mundiales, 2000; PNUMA: GEO: Panorama del medio ambiente en América Latina y el Caribe, 2000; Banco Mundial: Indicadores sobre el desarrollo mundial, 2000 CD-ROM; WRI, Earthtrends, 2002.

Los objetivos de sostenibilidad ambiental contenidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) están agrupados bajo tres grandes metas (ver recuadro 1), que en su conjunto representan un paquete de compromisos asumidos por los países en materia ambiental.

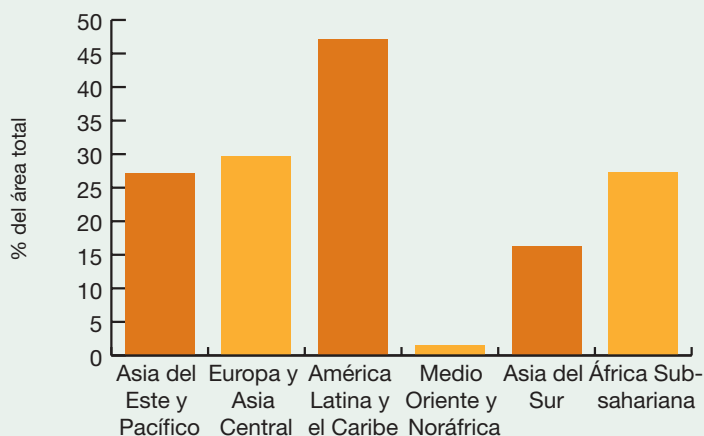
El logro de estas metas y objetivos está necesariamente enmarcado por los esfuerzos que la región realice en materia de reducción de la pobreza y el desarrollo social, dados los vínculos estrechos entre niveles de pobreza, deterioro de los recursos naturales y calidad ambiental. Por consiguiente, las inversiones en capital humano y desarrollo social, sumadas a las inversiones apropiadas en el patrimonio natural, deben formar parte de la fórmula para el aumento de la productividad, los ingresos y el bienestar social.

1. PROTECCIÓN DE LOS BOSQUES Y LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (META 9)

Antecedentes y retos

América Latina y el Caribe presentan una posición sobresaliente en cuanto a cobertura forestal y proporción de tierras protegidas para mantener la diversidad biológica. La proporción de área terrestre cubierta por bosques en la región es del 47%, la mayor (en términos proporcionales) con respecto al resto de las regiones del mundo (ver gráfica 1). La región cuenta con una extensión de 960 millones de has. de bosque, que representa la cuarta parte de las zonas forestales y la mitad de las selvas tropicales a nivel mundial. La diversidad biológica en la región es notable, ya que la región cuenta con aproximadamente 85.000 especies, que representa el 31% del total de especies a nivel mundial, y contiene mayor variedad de árboles, arbustos y otras plantas que cualquier otro continente.

GRÁFICA 1. PROPORCIÓN DE SUELOS CUBIERTOS POR BOSQUES (% DEL ÁREA TOTAL)



Fuente: Banco Mundial, 2003. The Little Green Book.

No obstante esta riqueza en extensión de bosques y diversidad de especies, en América Latina y el Caribe desaparecen anualmente 4,6 millones de has. de bosques, o el equivalente al 0,5% de la superficie total (FAO). La deforestación, definida como la conversión de tierras forestales a otros usos, es causada principalmente por el avance de la frontera agrícola, el desarrollo de actividades productivas (por ejemplo, minería) y el desarrollo de infraestructura. La tala comercial y la recolección de leña son también factores que degradan la cobertura boscosa e impactan los ecosistemas naturales de las comunidades.

Los países con más altas tasas de deforestación (superiores al 1% anual para el período 1990-2000) son los de Centroamérica y el Caribe, lo cual indica un proceso de gran impacto dado el reducido tamaño de esos países y, por consiguiente, su alta vulnerabilidad (ver cuadro 1). En países como Haití y El Salvador, con áreas reducidas de bosques (sobre el 6% de su superficie total), la deforestación anual acelerada (5,7 y 4,6% respectivamente) representa una seria amenaza en materia de conservación de especies nativas. En países donde la cobertura es aún extensa (desde 27% de cobertura boscosa en Guatemala y Nicaragua, hasta cerca del 60% en Belice), las altas tasas de deforestación significan grandes pérdidas de recursos forestales y de hábitat natural para numerosas especies, degradación del suelo, impactos en regímenes hidrogeológicos y pérdidas de oportunidades económicas provenientes del bosque. Dentro de este grupo de países, el país con mayor destrucción anual de bosques (superior a 6.000 km² ó 0,6 millones de has.) es México, que cuenta con una gran extensión de bosques (cerca del 30% de su territorio) pero también una alta tasa anual de deforestación (1,1% anual).

CUADRO 1.
PAÍSES CON MAYORES TASAS DE DEFORESTACIÓN EN LA REGIÓN

País	Área forestal (000 km²) 2002	Área forestal % del total	Tasa anual de deforestación 1990-2000	Área deforestada anualmente (000 km²)
Haití	1,00	3,0	5,70	0,06
El Salvador	1,00	5,80	4,60	0,05
Nicaragua	33,00	27,00	3,00	0,99
Belice	13,00	59,10	2,30	0,30
Guatemala	29,00	26,30	1,70	0,49
Panamá	29,00	38,60	1,60	0,46
Jamaica	3,00	30,00	1,50	0,05
Ecuador	106,00	38,10	1,20	1,27
México	552,00	28,90	1,10	6,00
Honduras	54,00	48,10	1,00	0,54

Fuente: Banco Mundial, 2003. The Little Green Book, 2003

X. ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

Tomando en cuenta la totalidad de la región, Brasil es el país con mayor pérdida anual de bosques (21.000 km² ó 2,1 millones de has.), lo cual representa cerca del 50% de las pérdidas totales de bosque en la región (4,4 millones de has.).

Las estimaciones sobre la superficie de plantaciones forestales en la región oscilan entre 10 millones y 11,8 millones de hectáreas, que equivalen únicamente al 1,2% de la extensión total de bosques. Si bien la mayor parte de la leña, los productos no maderables y los beneficios ambientales proceden de zonas de bosque natural, más de la mitad de la madera industrial se produce en las plantaciones. En muchos países, las plantaciones forestales ofrecen el mayor potencial económico dentro del sector forestal. Prácticamente todas ellas fueron establecidas en tierras agrícolas abandonadas o de bajo rendimiento afectadas por la erosión.

Los gobiernos de la región se enfrentan a grandes retos en materia de conservación de bosques. En primer lugar, se requieren políticas y mecanismos de apoyo institucional para que el manejo forestal sostenible y la protección de los bosques puedan competir con otros usos posibles como la agricultura y la ganadería. En segundo lugar, se requiere mejorar la competitividad de las operaciones forestales en los mercados internacionales, y para ello es necesario revisar las políticas de comercio que establecen prohibiciones relativas a las exportaciones y aranceles aplicados en el sector. Tercero, se requiere la promoción de inversiones en manejo sostenible de bosques y reforestación. Finalmente, se requiere proveer seguridad en la tenencia de la tierra para controlar el acceso abierto a los bosques y prevenir la deforestación.

Tomando como premisa central el valor económico de los bosques, y partiendo de los múltiples bienes y servicios que los bosques pueden proporcionar, se puede afirmar que el equilibrio entre la preservación de bosques y el desarrollo económico es un objetivo viable. Para lograr este objetivo es necesario el trabajo conjunto entre los sectores público y privado, alentando la conservación de los recursos así como el impulso de instrumentos orientados a mejorar la producción bajo criterios de sostenibilidad, como es la certificación ecológica y la comercialización de productos “benignos” para el medio ambiente. Se requiere seguir trabajando para establecer mecanismos financieros innovadores, tanto para la inversión en la producción de bienes tradicionalmente comerciables como en la prestación de servicios ecológicos.

Un cálculo conservador del potencial de financiamiento forestal en América Latina y el Caribe gira en torno a los US\$ 2.000 millones anuales (al año 2010)⁴. La mayoría se destinaría al manejo de bosques naturales y a la conservación, principalmente a través de autofinanciamiento de los países; las plantaciones forestales, sin embargo, requerirían más financiamiento externo. Las condiciones para atraer inversiones en el manejo forestal sostenible incluyen, entre otras: estabilidad política y macroeconómica, acceso a la tierra y derechos seguros de propiedad, un marco regulatorio eficaz y adecuado, una política forestal clara (definida en consulta con los interesados) y procesos decisorios participativos en la ejecución de las políticas.

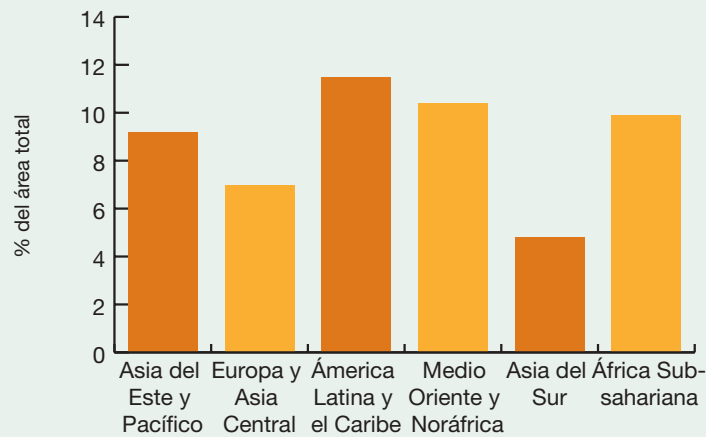
4. M. Simula, J. Salmi, Esa Puustjarvi. 2002. Forest Financing in Latin America: The Role of the Inter-American Development Bank. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible (ENV-138). Banco Interamericano de Desarrollo.

Uno de los principales obstáculos o desincentivos en la implementación de programas forestales es la inseguridad en la tenencia de la tierra. La inseguridad de tenencia (falta de títulos de propiedad o delimitación precisa de la propiedad) dificulta o hace inviable la transferencia de los derechos de posesión (vía herencia o a través de transacciones comerciales), afectando también la valorización del suelo y limitando seriamente el acceso a créditos bancarios o a programas impulsados por el gobierno. Asimismo, la falta de derechos claros de propiedad que establezcan diferencias entre propiedades privadas y públicas (u otras formas colectivas) dificulta la solución de problemas de apropiación ilegal de tierras públicas por parte de intereses privados.

En cuanto a la protección de la biodiversidad, la región es foco de atención en el panorama mundial. Aunque ocupa únicamente el 16% de la superficie terrestre del planeta y reside en ella menos de la décima parte la población humana, América Latina y el Caribe cuenta con el 27% de las especies de mamíferos conocidas del mundo, el 37% de las especies de reptiles, el 43% de las especies de aves, el 47% de los anfibios y el 34% de las plantas de floración conocidas. Las áreas protegidas cubren una superficie de 230 millones de has., que corresponde al 11,5% de la superficie total de la región (ver gráfica 2).

No obstante esta riqueza en especies, muchos países con megadiversidad biológica en la región también presentan las mayores pérdidas de especies en peligro de extinción en el mundo.

GRÁFICA 2. ÁREA PROTEGIDA PARA MANTENER DIVERSIDAD BIOLÓGICA (% DEL ÁREA TOTAL)



Fuente: Banco Mundial, 2003. The Little Green Book, 2003

El cuadro 2, en el cual aparecen las especies endémicas y amenazadas en cuatro países con megabiodiversidad (México, Brasil, Colombia y Perú), refleja condiciones reveladoras en cuanto al valor único y vulnerabilidad de sus especies animales y vegetales. Los cuatro países tienen entre 360 y 490 especies de mamíferos cada uno, de las cuales entre el 9% y 29% son endémicas, y entre 10% y 17% están amenazadas o en peligro de extinción. De las 1.500 a 1.700 especies de aves que tienen cada uno de los países (Brasil, Colombia y Perú), el 8% son endémicas y entre el 4% y 7% están en peligro de extinción. Las especies de plantas superiores (sin incluir las angiospermas ni helechos) llegan a más de 50.000 tanto en Brasil como en Colombia, 26.000 en México y 18.000 en Perú. Las tasas más altas de endemismo de estas especies se encuentran en México (48%), seguido de Perú (29%). El porcentaje de plantas amenazadas varía entre 0,8% (Colombia) y 3,6% (Perú).

La protección de la biodiversidad a través del establecimiento de áreas naturales protegidas es un recurso esencial que los países han utilizado de manera intensiva en la última década. No obstante, quedan aún por superarse muchas fallas y deficiencias en la administración de dichas áreas. Se reconoce que los países de la región requieren mejorar sus prácticas para la protección de la diversidad biológica, introduciendo mecanismos financieros nuevos e innovadores, así como nuevos programas de asistencia técnica y alianzas estratégicas que impulsen la participación activa de las comunidades, la sociedad civil y el sector privado en el diseño y manejo de sus áreas de protección⁵.

CUADRO 2.
ESPECIES ENDÉMICAS Y AMENAZADAS EN PAÍSES CON MEGABIODIVERSIDAD

País	Mamíferos				Aves				Plantas			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
México	491	140	64	13	772	92	36	5	26.071	12.500	911	3,5
Brasil	417	119	71	17	1500	185	103	7	56.215	N.D.	251	1,3
Colombia	359	34	35	10	1700	67	64	4	51.220	1.500	429	0,8
Perú	460	49	46	10	1541	112	64	4	18.245	5.356	653	3,6

- (1) Número
(2) Especies endémicas
(3) Especies amenazadas
(4) % amenazadas

Fuente: BIB/Instituto de Recursos Mundiales (WRI): *Recursos mundiales 2002*. Washington D.C., 2002

5. Algunos documentos relevantes en materia de financiamiento incluyen: R. Bayon, J. Lovink y W. Veening: *Financiamiento de la conservación de la biodiversidad*, Documento técnico, BID, 2000; y BID, SDS/ENV: *Inversiones en la conservación de la diversidad biológica*, BID, 1998.

La sostenibilidad de las áreas naturales protegidas depende en gran parte del apoyo político necesario para enfrentar las dificultades de diseño e implementación. La protección de áreas puede generar costos políticos que muchos gobiernos no están dispuestos a enfrentar por varias razones. Primero, la sostenibilidad económica de áreas naturales protegidas es difícil de sustentar. Aunque los beneficios generados por estas áreas han sido ya documentados (valor económico de la biodiversidad, mercados de carbono y otros servicios ambientales), aún no se han logrado internalizar en la toma de decisiones para derivar en forma práctica los beneficios deseados. Segundo, el establecimiento de áreas naturales protegidas tiene fuertes implicaciones para la población local, como son la reubicación física y/o la compensación económica de las comunidades que residen en áreas de reserva. Algunas de las medidas para reducir conflictos incluyen la compensación a personas desplazadas al afectar sus derechos de propiedad, el desarrollo de actividades generadoras de ingreso en áreas colindantes, o la participación de comunidades en las ganancias generadas por las entradas a los parques naturales. Para la implementación de estas medidas mitigatorias, los gobiernos enfrentan riesgos políticos, carga económica por compensaciones directas, altos costos de transacción, así como dificultades en su implementación. Tercero, el establecimiento de áreas naturales protegidas implica abrirse a organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, lo cual es percibido como un elemento debilitador de la autoridad. Con la falta de recursos nacionales para la conservación y la disponibilidad de recursos provenientes de la comunidad internacional vía las ONG involucradas en estas actividades, el resultado son programas de financiamiento cuasi-privatizadores, concentrando gran parte de las decisiones y el control de los recursos financieros en manos de las ONG. En muchas instancias, las ONG han insistido en tomar control de la implementación de programas, sin crear los vínculos necesarios y la colaboración con los gobiernos, con lo cual se crearía mayor integración con la política de conservación de recursos naturales al nivel nacional.

La valorización de bienes ambientales, como son los recursos hidrológicos en las cuencas, así como los cargos que se aplican al uso de agua han demostrado ser un instrumento importante en la conservación de la biodiversidad. La utilización de ciertos instrumentos de control en la etapa de diseño de proyectos, como son los *checklists*, ha probado ser efectiva para establecer sistemas de alarma para responder a amenazas de manera oportuna y tomar medidas para evitar (o al menos mitigar) los daños. Para ello podría aprovecharse la experiencia de otros organismos, como la UICN u otras ONG ambientales.

Finalmente, las entidades financieras y compañías de capital de riesgo pueden convertirse en importantes aliadas en el desarrollo exitoso de un sector regional de empresas basadas en la biodiversidad. La alianza con esas entidades y compañías podría ofrecer experiencia gerencial y cofinanciamiento de actividades de este tipo, además de facilitar la transferencia de tecnología a la región.

Estrategias, políticas y programas del BID

Para enfrentar las necesidades que impone el manejo sostenible de bosques en la región, el Banco apoya proyectos forestales o componentes en programas de inversión en las siguientes líneas:

X. ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

- *Proyectos de producción comercial en el sector privado*, tanto en el manejo de bosques naturales como de plantaciones. El resultado es generalmente la obtención de productos maderables del bosque, pero también el desarrollo de productos y servicios ambientales, incluyendo el ecoturismo. Estos proyectos siguen criterios de sostenibilidad ambiental, promoviendo generalmente la protección de los derechos de las poblaciones indígenas y atención de prioridades de tipo social.
- *Proyectos sociales*, que incluyen instrumentos para el alivio de la pobreza e igualdad social mediante la generación de ingresos y empleo en el manejo del bosque y sistemas de producción con pequeños empresarios finqueros (agroforestería y sistemas silvopastoriles).
- *Proyectos forestales ambientales*, los cuales tienen como meta principal proporcionar bienes públicos a través de los servicios ambientales que brindan los bosques. Estos incluyen actividades tales como la protección de cuencas, la conservación de la biodiversidad, la fijación de dióxido de carbono y los beneficios que de estos servicios pueden derivarse al nivel global, regional, nacional o local.

En el área de biodiversidad, el Banco ha facilitado el acceso a recursos para la conservación o mejoramiento de la biodiversidad a través de numerosos programas en el sector de infraestructura o propiamente ambiental. Por ejemplo, en Brasil, el 45% de la inversión total en las áreas protegidas del país (gran parte proveniente de fondos del BID) fue realizada a través de componentes de conservación dentro de programas de infraestructura y turismo, 34% dentro de préstamos ambientales, 12% dentro de cooperaciones técnicas o donaciones diversas, y 9% a través del Fondo Nacional Ambiental. Un total de 126 áreas protegidas de Brasil han recibido financiamiento del BID en los últimos 10 años, beneficiando a 25 de los 27 estados de ese país.

El financiamiento de la conservación de la biodiversidad y áreas protegidas presenta una dificultad inherente en su cuantificación, ya que la mayoría de este tipo de financiamiento se lleva a cabo mediante préstamos y cooperaciones técnicas en numerosos subsectores, en los cuales se integran componentes de inversiones en áreas protegidas que no están contabilizadas bajo el rubro de protección de la biodiversidad, como son programas de manejo de cuencas, transporte y turismo, entre otros.

El apoyo que el BID da a la región en materia de bosques y conservación de la biodiversidad está distribuido en varias carteras de operaciones financieras y no financieras. Como se describe anteriormente, las intervenciones en materia forestal y protección de áreas naturales forman parte de programas de diversos tipos, incluyendo programas de manejo forestal, programas de manejo de recursos naturales y operaciones en el sector turismo, entre los más importantes. En el sector propiamente forestal, el nivel de financiamiento anual se mantiene en un rango de US\$ 20 a 40 millones. La actividad en los últimos dos años incluye dos operaciones en Nicaragua y Honduras (por un total de cerca de US\$ 52 millones), y algunas cooperaciones técnicas en 9 países, algunas con alcance regional. En el sector de manejo de recursos naturales, el Banco ejecuta 8 operaciones (por un monto total de US\$ 176 millones), concentradas en Centroamérica, Brasil y Ecuador, las

cuales cuentan con componentes específicos de manejo o conservación forestal (ver ejemplos en el recuadro 2). En el sector ambiental y de turismo, el Banco ejecuta 18 operaciones en 8 países de la región (por un monto de US\$ 593 millones) con componentes de inversiones en áreas naturales protegidas, cubriendo una amplia gama de ecosistemas terrestres, marinos y costeros. En estas áreas se están desarrollando 13 cooperaciones técnicas en apoyo a estudios y capacitación en manejo de recursos naturales, incluyendo áreas protegidas.

RECUADRO 2. EJEMPLOS DE OPERACIONES EN MANEJO DE RECURSOS NATURALES CON COMPONENTES FORESTALES Y DE PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

El **Programa de desarrollo sostenible de Acre (Brasil)** aborda las prioridades de desarrollo de ese estado basándose en sus recursos forestales, al tiempo que preserva sus riquezas naturales. Localizado en el occidente de Brasil, Acre se halla amenazado por un ciclo de pobreza-deforestación-degradación ambiental que debe abordarse de manera integral. El programa busca: modernizar la capacidad del estado para llevar a cabo la gestión ambiental y asegurar un uso eficiente de los recursos naturales; aumentar la tasa de crecimiento de los sectores agrícola y forestal, y generar empleo; reducir los costos de transporte; y aumentar el acceso a la electrificación rural. Este crédito (US\$ 64,8 millones, costo total de US\$ 108 millones) consta de dos componentes complementarios. El componente ambiental, el cual busca limitar la expansión de la frontera agrícola, reducir la tasa actual de deforestación y restringir el acceso a los recursos naturales a través de regulaciones ambientales, ampliación de las áreas protegidas y solución a problemas de derechos de propiedad. Y el componente económico, orientado a fomentar el crecimiento en el estado promoviendo la inversión en actividades de silvicultura sostenible, buscando un aprovechamiento eficiente de los recursos naturales. Este componente ayudará a consolidar la ocupación de áreas geográficas ya intervenidas fomentando actividades económicas con mayores rendimientos, modernizando los servicios y mejorando la infraestructura pública.

El **Programa de desarrollo sostenible de la frontera norte del Amazonas ecuatoriano** sienta un precedente sobre cómo abordar el bienestar económico y la sostenibilidad en la región amazónica norte (RANE). Este préstamo (US\$ 10 millones, con un costo total de US\$ 12,5 millones) busca aumentar los ingresos de las familias y consolidar el sistema de áreas protegidas en la zona geográfica del RANE. Sus objetivos son: (i) apoyar proyectos productivos que eleven los ingresos de los pequeños productores rurales, a la vez que mejorar sus condiciones sanitarias básicas; (ii) proteger los recursos naturales, la biodiversidad y el patrimonio genético de la Reserva de Cuyabeno (RPFC) y su zona de amortiguamiento; y (iii) apoyar el desarrollo institucional regional y local. El programa se ha complementado con una cooperación técnica (US\$ 500.000) encaminada a fortalecer las capacidades de los grupos indígenas para desarrollar sus propias iniciativas dentro del marco del programa.

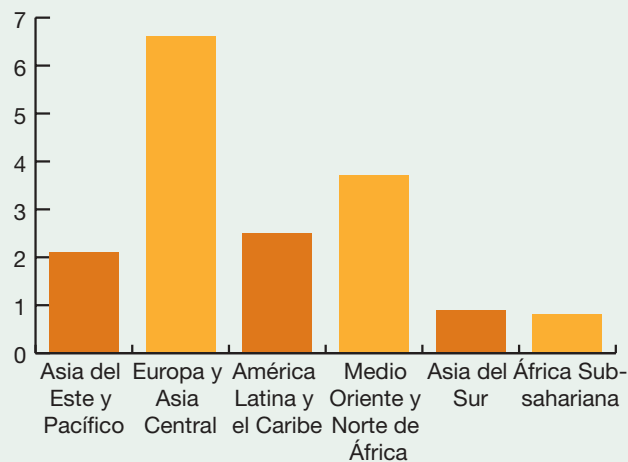
2. USO DE ENERGÍA Y EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO (META 9)

Antecedentes y retos

Los indicadores relacionados al uso de energía y emisiones de dióxido de carbono son abordados de manera integrada ya que proveen información sobre qué tan “limpia” es la actividad económica y sus impactos potenciales sobre el medio ambiente al nivel local y mundial. Esta visión integrada nos permite distinguir, por ejemplo, entre bajas emisiones de CO₂ per cápita producidas por una actividad económica incipiente, y bajas emisiones producidas por economías basadas en uso intensivo de energía y combustibles con bajo contenido de carbono.

El producto interno bruto por unidad de energía ha cambiado poco en los últimos 30 años en Latinoamérica. Al nivel mundial, durante ese mismo período, se ha observado un aumento mayor en el PIB por unidad de energía. Esto indica un avance limitado en eficiencia energética en la región. No obstante, las estadísticas no tienden a incluir fuentes energéticas tradicionales, como son leña y otras fuentes de biomasa, así como energía proveniente de la tracción animal. Conforme aumenta la electrificación y el consumo de combustibles primarios como parte del proceso de industrialización de la región, la energía medida aumenta rápidamente, lo cual refleja principalmente un cambio en la demanda de energía. Los cambios en la economía de la región en los últimos 30 años reportan un descenso del 50% en la actividad agrícola, medida como porcentaje del PIB (del 12-13% en 1971 a 6-7% en 2000), mientras que la actividad industrial permaneció constante en

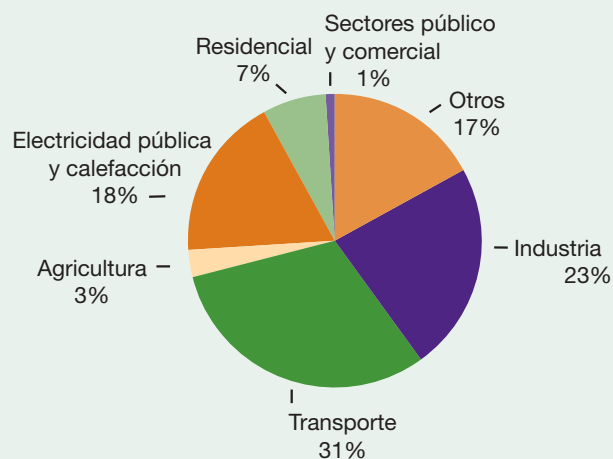
GRÁFICA 3. EMISIONES DE CO₂ (TONELADAS MÉTRICAS PER CÁPITA)



Centroamérica, y en Sudamérica descendió un 25% (de 39,3% en 1971 a 29,3% en 2000)⁶. Con los avances tecnológicos en ambos sectores, pero lo al mismo tiempo el creciente énfasis en industrias de uso intensivo de energía, el consumo de energía en ambos sectores se duplicó, indicando niveles estables y buen desempeño en cuanto a intensidad energética.

Las emisiones de CO₂ (tanto totales como per cápita) reflejan el crecimiento poblacional y económico de la región: en los últimos 40 años las emisiones per cápita se han duplicado hasta un nivel de 2,5 toneladas métricas, tal y como ha pasado con el crecimiento del PIB per cápita, y las emisiones totales se han cuadruplicado en el mismo período (de 315.861 Mtons a 1.401.928 Mtons), al igual que el PIB total. Las emisiones por unidad de consumo de energía se han mantenido constantes desde 1970. En el contexto global (ver gráfica 3), las emisiones de CO₂ per cápita en la región están por debajo del promedio mundial (3,8 toneladas en 2003) y de otros países con ingreso medio (3,2), ubicándose un poco por arriba del de los países del este asiático y del Pacífico (2,1), pero alcanzando solamente una fracción de los de Norteamérica y Europa Occidental (19,7 y 7,7, respectivamente). Dado que los ingresos per cápita en la región están por arriba de los de Asia del Este, pero muy por debajo del promedio de los países de Europa (OCED), estas cifras apuntan hacia un sistema en una fase intermedia de desarrollo, con una industrialización significativa pero sin alcanzar, por el momento, el desarrollo de las sociedades post industriales.

GRÁFICA 4. EMISIONES DE CO₂ DERIVADAS DE COMBUSTIBLES FÓSILES POR SECTOR EN AMÉRICA LATINA, 1999



Fuente: World Resources Institute: <http://earthtrends.wri.org/>
 Todas las emisiones relacionadas con producción de electricidad son incluidas bajo "Electricidad pública y calefacción", independiente de donde fue utilizada la electricidad.

6. World Resources Institute: http://earthtrends.wri.org/searchable_db/index.cfm

Las emisiones totales de CO₂ en la región son aún bajas en términos globales, alcanzando apenas el 6% de las emisiones globales⁷. La gráfica 4 muestra la distribución de estas emisiones en la región por sector. Entre los aspectos más sobresalientes son las emisiones atribuibles al sector transporte (casi un tercio), y la parte relativamente pequeña atribuible al sector de electricidad (por debajo de 20%), dado el predominio de generación hidroeléctrica y de gas natural. La parte atribuible al sector de industria es sólo un cuarto. Estas cifras proveen una perspectiva sobre los retos y opciones la región está enfrentando para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados al uso de energía y a las emisiones de dióxido de carbono.

Una de las prioridades principales para la región es el impulso de políticas de energía y desarrollo que mejoren de manera conjunta los indicadores de eficiencia energética y eficiencia económica del sector energético. Dada su importancia económica, el continuo crecimiento del sector de electricidad es particularmente importante. La región ya cuenta con actividad focalizada en reformas regulatorias y de mercado, así como iniciativas de integración regional e inversiones en nueva generación de electricidad. Estas inversiones son costo-efectivas e incluyen inversiones en capacidad limpia y atención a necesidades de energía de mercados más pequeños y aislados. Otro reto y oportunidad importante para la región que recibe cada vez más atención es el mejoramiento de sistemas de transporte público para reducir congestión y costos, además de mejorar acceso y la calidad del medio ambiente en las localidades. En muchos casos estas iniciativas pueden también aumentar la eficiencia energética y disminuir las emisiones de dióxido de carbono, como se muestra más adelante en la descripción del programa de transporte urbano de Lima. Otras prioridades comunes en la región incluyen la reducción de subsidios y el fortalecimiento de mercados de capital para bajar los costos de inversión en el sector energético.

Estrategias, políticas y programas del BID

El BID, a través de su nueva Política de energía (en preparación), busca alcanzar objetivos específicos que respondan a las prioridades de la región, específicamente en materia de eficiencia energética en la provisión de servicios de energía. Bajo este nuevo marco estratégico y lineamientos de política, se pretende asegurar la viabilidad financiera de inversiones para mejorar y expandir la cobertura de los servicios de energía, requiriendo a la vez que las inversiones integren aspectos sociales y ambientales. Se establecen criterios de apoyo a los países para la adopción de programas energéticos focalizados, incluyendo proyectos de energía renovable y limpia que sean costo-efectivos y financieramente viables, inversiones que mejoren de manera sistémica la eficiencia operacional de sistemas de electricidad nacionales y regionales, y programas que garanticen el acceso, a bajo costo, a servicios de energía en áreas rurales y localidades aún carentes de servicio.

El Banco mantiene una cartera activa de préstamos sectoriales, inversiones en infraestructura energética y cooperaciones técnicas para mejorar la eficiencia económica y energética en la región. La cartera incluye: operaciones para mejorar la eficiencia de redes eléctricas al nivel nacional y regional, mejorando la capacidad de generación y el servicio y

7. World Resources Institute y World Bank Development Indicators.

reduciendo costos; programas de expansión de servicio a partir de energía renovable (geotérmica e hidroeléctrica en El Salvador); programas de electrificación en zonas sin servicio (Guyana) y eficiencia energética (México); y programas de electrificación rural (en preparación en Chile). Las cooperaciones técnicas en el sector energético están enfocadas principalmente en energía renovable y tecnologías limpias a nivel regional, aunque algunas dan apoyo a países específicos (Brasil y países de Centroamérica). Muchas de las actividades del sector energético están orientadas hacia la eficiencia energética y producción limpia en el sector privado (ver recuadro 3).

RECUADRO 3. APOYO PARA ACTIVIDADES DEL SECTOR PRIVADO EN ENERGÍA Y PRODUCCIÓN LIMPIA

Dentro del Grupo BID, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) tienen la responsabilidad de fomentar el desarrollo del sector privado en América Latina y el Caribe. El FOMIN apoya intervenciones focalizadas en pequeña escala, fomentando nuevos enfoques y actuando como catalizador para llevar a cabo reformas más amplias en el sector. En los últimos tiempos, el FOMIN ha centrado su atención en la introducción de *clusters* de proyectos con desarrollo promisorio. Un *cluster*, denominado “En busca de ecoeficiencia a través de producción limpia y gestión ambiental”, explora formas de aplicar la ecoeficiencia a la pequeña y mediana empresa. La ecoeficiencia se define como “la práctica de mejorar la productividad a través de un uso más eficiente de insumos tales como materias primas y energía, al tiempo que se reducen paulatinamente los impactos ecológicos y el uso intensivo de recursos”. El FOMIN está actualmente proporcionando apoyo a través de cooperaciones técnicas enfocadas en producción más limpia en El Salvador, Panamá, Colombia, Ecuador, Argentina, México, Nicaragua y Costa Rica.

Las actividades del BID que tienen una orientación hacia la reducción de emisiones del CO₂ consisten en cooperaciones técnicas que incluyen: (i) la evaluación de oportunidades para el desarrollo de nuevos proyectos dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio, (ii) el fortalecimiento institucional a los países prestatarios para ejecutar dichos proyectos, y (iii) la identificación de oportunidades para mitigar emisiones de CO₂ mediante medidas que promuevan el desarrollo económico y social al nivel local, incluyendo proyectos del GEF. En este último grupo se incluyen sinergias con mejoras en el transporte público, así como apoyo a la producción limpia en la industria. Las operaciones financieras en transporte público abarcan ciudades en Centroamérica (El Salvador y Panamá) y países andinos (Lima, ver recuadro 4), este último constituido como proyecto GEF.

Resulta sobresaliente el apoyo que el BID estará prestando a la región en el área de transporte ambientalmente sustentable, con la programación para ejecución en los próximos años de 12 cooperaciones técnicas concentradas en Centroamérica (superando los US\$ 7 millones). También es relevante el apoyo que el Banco otorga al sector privado a través del FOMIN, mediante dos fondos de inversión, uno de ellos (por US\$ 10 millones) para inversiones en compañías de servicios energéticos (ESCO, por su sigla en inglés), y otro (también por US\$ 10 millones) para inversiones de energía renovable, uso racional de

RECUADRO 4. PROGRAMA DE TRANSPORTE URBANO DE LIMA

El Programa de transporte urbano de Lima –PTUL– (con una aportación del BID de US\$ 45 millones) corresponde a la construcción y puesta en marcha de la primera etapa del sistema integrado de transporte urbano rápido masivo de Lima a ser operado por ómnibus de alta capacidad que circularán en corredores troncales segregados y exclusivos, con paraderos y terminales de transferencia propios, así como vías y ciclovías alimentadoras. Esta etapa atenderá los conos norte, sur y centro de la ciudad, donde viven cerca de 3,5 millones de habitantes, de los cuales el 60% tiene ingresos per cápita inferiores a US\$ 75/mes. El PTUL atenderá a cerca de 630.000 pasajeros por día. Las empresas operarán 250 ómnibus articulados en la red troncal y 154 ómnibus convencionales en las alimentadoras, todos ellos nuevos y utilizando combustibles ambientalmente adecuados. Se estima que los beneficios ambientales derivados de este programa incluirán una disminución de emisiones contaminantes por pasajero transportado en el sistema de transporte colectivo, así como una disminución de emisiones totales provenientes de fuentes móviles en la ciudad, como resultado de las mejoras de tránsito y disminución del congestionamiento vial.

energía y eficiente en sector de transporte. El Banco está también ampliando oportunidades para mitigar las emisiones de CO₂ vinculando el secuestro de carbono y a la protección de bosques.

3. ACCESO A AGUA POTABLE Y SERVICIOS SANITARIOS (META 10)

Antecedentes y retos

El objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas que carece de acceso sostenible a agua potable segura para el año 2015, ha sido ampliado, durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, para incluir la reducción, también a la mitad, de la proporción de personas que carece de acceso a servicios básicos de saneamiento (ver recuadro 5).

El logro de los objetivos de agua y saneamiento representa un gran reto para la región, con implicaciones en varios sentidos. Por un lado, los requerimientos de ampliación de servicios de agua y servicios sanitarios son cuantiosos en términos económicos y financieros. Por otro lado, la expansión de servicios de agua y saneamiento tiene implicaciones directas en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el área de salud y calidad de vida de la población de escasos recursos, como es la reducción de la mortalidad infantil, la reducción de la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años, y el mejoramiento de las condiciones de vida en barrios marginales. Mejorar el acceso a agua y servicios sanitarios implica directamente contribuir sustancialmente al cumplimiento del Objetivo 1 de erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

RECUADRO 5. DEFINICIÓN DE AGUA POTABLE SEGURA Y SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO

El concepto de *agua potable segura* utilizado en el marco de la Cumbre del Milenio se origina en una línea de base de la situación actual en materia de agua al nivel global. Esta línea de base, que fue definida por el Programa Conjunto de Monitoreo de la OMS y UNICEF en el informe intitulado “Evaluación mundial del abastecimiento de agua y saneamiento en 2000”, utiliza un término diferente que es “acceso a mejores tipos de tecnologías”. Esta diferencia en terminología refleja diferentes interpretaciones en la definición del concepto de seguridad en servicios de agua y sus implicaciones en materia de salud humana. Más aún, un grupo de trabajo establecido por el Consejo de Colaboración en Agua Potable y Saneamiento (WSSC, por sus siglas en inglés) establece que una persona tiene acceso a “agua potable mejorada” si tiene acceso a suficiente agua potable de calidad aceptable para consumo y una cantidad de agua necesaria para el aseo personal.

El concepto de *acceso a servicios básicos de saneamiento* se define dentro del Plan de Implementación de la Cumbre de Desarrollo Sostenible (sección 8) como: (i) desarrollo e implantación de sistemas sanitarios domésticos, (ii) mejoría de servicios sanitarios en instituciones públicas, especialmente escuelas, (iii) promoción de prácticas higiénicas, (iv) promoción de actividades de concientización y educación focalizadas en niños como agentes de cambios de comportamiento, (v) promoción de prácticas y tecnologías social y financieramente aceptadas, (vi) desarrollo de mecanismos financieros y de asociaciones innovadoras, y (vii) integración del tema de saneamiento en las estrategias de gestión de recursos hídricos. Basado en lo anterior, el Grupo de Trabajo en Agua y Saneamiento de las Naciones Unidas proponen la siguiente definición de acceso a saneamiento básico: “acceso a y uso de instalaciones y servicios de tratamiento de excreta y aguas servidas que provean de privacidad y al mismo tiempo aseguren un ambiente sano y limpio al nivel doméstico y en las inmediaciones de los usuarios”.

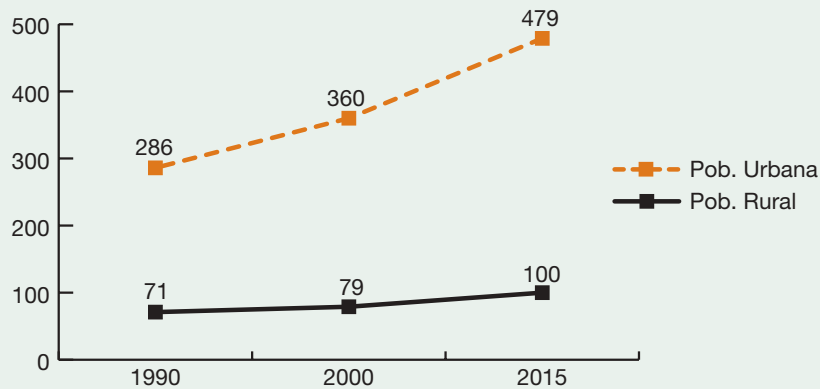
A pesar de que en términos relativos los países de la región cuentan con tasas altas de acceso a servicios de agua potable y saneamiento, aún queda un largo camino por recorrer. Se estima que 75 millones de habitantes no tienen acceso a agua limpia, representando un 7% de la población urbana y 39% de la rural. El 60% de las viviendas urbanas y rurales con conexión no tiene servicio de agua continuo. Unos 116 millones de personas no tienen acceso a servicios sanitarios. Esto representa un 13% de la población urbana y un 52% de la rural. Un tercio de la población depende de sistemas individuales in situ de colección (letrinas y tanques sépticos). La eliminación de los efluentes de aguas residuales sigue siendo un problema grave en la región, donde sólo el 14% del volumen recolectado recibe tratamiento, y en América Central apenas el 4% de los efluentes municipales e industriales son tratados.

Se ha comprobado que los servicios deficientes de agua y saneamiento son la causa directa del deterioro de las condiciones de salud en la región y la causa importante de enfermedades originadas en el medio ambiente, como las infecciones gastrointestinales, de mortalidad prematura, especialmente entre los niños de corta edad, y de pérdida de años de vida como consecuencia de las enfermedades entre la población adulta.

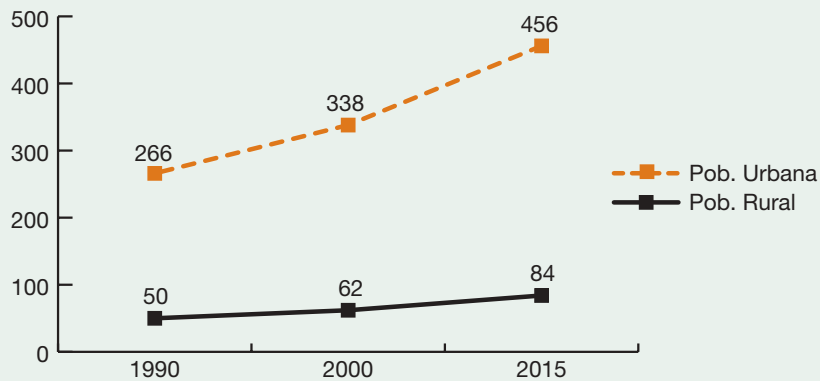
X. ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

De continuar la tendencia actual de inversión en la región, los objetivos de reducir el número de personas que carece de acceso sostenible a agua potable y que carece de acceso a servicios de saneamiento no podrán cumplirse. La tasa de acceso a agua potable aumentó 26% entre 1990 y 2000, pero para cumplir con el ODM, es necesario aumentar en un 33% el acceso al servicio de aquí al año 2015. En cuanto a servicios sanitarios, la tasa de acceso en el mismo período (1990-2000) fue del 27%, y es necesario aumentar en un 35% para el año 2015. Los gráficos 5 y 6 muestran las tendencias de crecimiento de la cobertura poblacional requeridas para poder cumplir los objetivos en agua potable y saneamiento, así como la brecha entre la población urbana y rural con acceso al servicio.

GRÁFICA 5. METAS AGUA POTABLE (MILLONES DE HABITANTES)

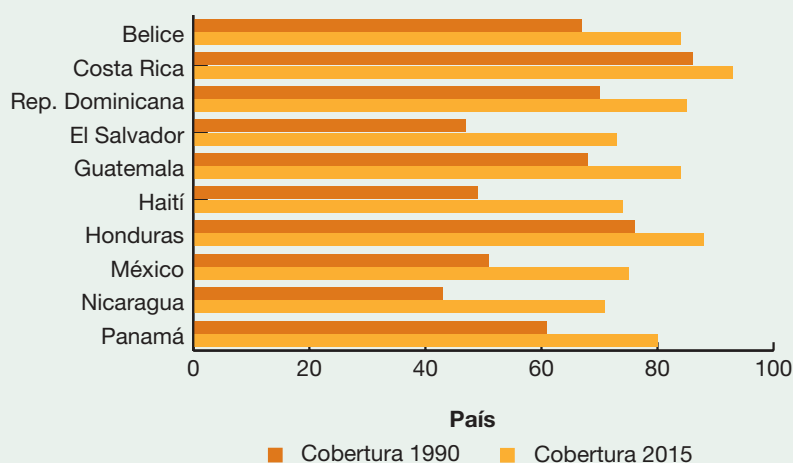


GRÁFICA 6. METAS SERVICIOS SANITARIOS (MILLONES DE HABITANTES)



En promedio, los niveles más bajos de cobertura se encuentran en las zonas rurales de Centroamérica⁸. La gráfica 7 muestra la cobertura en las áreas rurales para 10 países de la región y el porcentaje requerido para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio al año 2015.

GRÁFICA 7. ESTIMACIÓN AUMENTO COBERTURA RURAL EN AGUA POTABLE PARA CUMPLIR CON LAS METAS DEL MILENIO (EN PORCENTAJE)



En las zonas urbanas (ver gráfica 8), las posibilidades de cumplir con los objetivos son bastante altas. De mantener el ritmo de inversiones acorde al crecimiento poblacional, algunos países como Belice y Costa Rica habrán cumplido las metas para 2015. En el resto de los países, si se realizaran inversiones y reformas importantes en el sector, se habrán cumplido las metas (con excepción de Haití que tiene requerimientos de inversión de mayor proporción).

Los retos para poder alcanzar estas metas son innumerables y no son homogéneos en la región. Estimaciones realizadas por diversas instituciones internacionales indican que el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere de una inversión de aproximadamente US\$ 150 mil millones de dólares⁹. Esta necesidad se traduce en una duplicación de las inversiones en momentos de bajo crecimiento de las economías de la región, niveles de endeudamiento público insostenibles y participación del sector privado limitada.

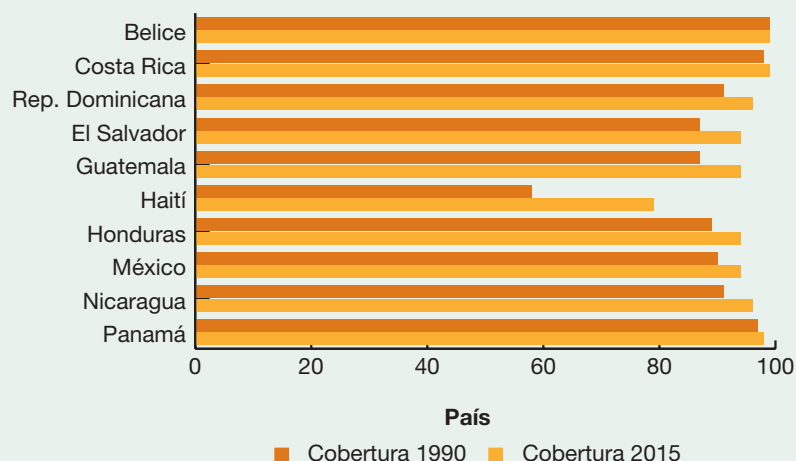
Los principales retos se pueden sintetizar en cuatro puntos:

- *Los elevados índices de urbanización*, lo cual plantea problemas singulares en la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento para mantenerse a la par del

8. Centroamérica se define como los siguientes países miembros del Banco: Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

9. Banco Mundial.

GRÁFICA 8. ESTIMACIÓN AUMENTO COBERTURA URBANA EN AGUA POTABLE PARA CUMPLIR CON LAS METAS DEL MILENIO (EN PORCENTAJE)



crecimiento poblacional, presentando un gran desafío especialmente en áreas periurbanas con población pobre sin capacidad de pago para cubrir el costo del servicio.

- *Modernización institucional incipiente.* En el nivel nacional las entidades rectoras que se han creado tienen pocos incentivos para cumplir sus funciones en la planificación sectorial. A esto se agrega la falta de independencia en el accionar de las entidades reguladoras. Al nivel municipal, y como consecuencia de los procesos de descentralización política que han experimentado o que vienen experimentando los países de la región, se deberán superar problemas relacionados con la alta politización, la reducida autonomía y la falta de independencia financiera (tarifas no cubren los costos de operación y financiación, ni rehabilitación de la infraestructura existente) de las empresas proveedoras de servicios.
- La necesidad de *diseñar e implantar políticas públicas* que promuevan la eficiencia de las fuerzas de mercado y fortalezcan la capacidad de los gobiernos para cumplir sus funciones esenciales, tomando en cuenta las necesidades de los más pobres y fomentando los vínculos con otras políticas públicas (ambiental, salud).
- *Coincidir la oferta del agua con las demandas del sector.* Existen áreas de la región, especialmente el Caribe, donde la oferta hídrica es insuficiente para satisfacer la creciente demanda (urbanización y turismo). Esta realidad también es común a ciertas áreas localizadas de Centro y Suramérica.

Estos retos deberán ser resueltos teniendo en cuenta la diversidad institucional de los países, además de las propias circunstancias de sus entornos macroeconómicos, sociales, culturales y políticos. Se requieren operaciones de fortalecimiento institucional y de marcos regulatorios, programas para mejorar la eficiencia en el suministro del servicio (incluyendo la

RECUADRO 6.
PROGRAMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA
POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO RURAL EN GUATEMALA

Guatemala es un país predominantemente rural en el cual alrededor del 60% de la población vive en zonas rurales. La actividad agropecuaria contribuye al 26% del PIB y genera el 60% del empleo del país. El sector de agua potable y saneamiento en Guatemala, como en el resto de América Central, se caracteriza por su baja cobertura, servicios de mala calidad y deterioro de los activos físicos. En el área rural, la información más fiable sobre el número de comunidades sin sistemas de agua es el Sistema Nacional de Información de Agua y Saneamiento (SAS). El SAS dispone de información para el 36% de las aproximadamente 24.000 comunidades rurales de Guatemala y registra casi 4.000 comunidades sin sistemas de agua. Si se mantiene esta proporción para las comunidades sobre las cuales no se cuenta con información, existirían más de 10.000 comunidades aún sin sistema de agua. Para poder cubrir esta demanda insatisfecha, se requiere de un nuevo enfoque de gestión de proyectos de agua en zonas rurales. El sistema actual presenta dos deficiencias institucionales claras: (i) limitaciones impuestas por una ejecución de proyectos totalmente centralizada, y (ii) falta de la participación de la comunidad en la toma de decisiones durante las primeras etapas de ejecución. Para apoyar al Gobierno de Guatemala a solucionar estas deficiencias, el Banco aprobó recientemente este programa, por un monto de US\$ 50 millones, que tiene como objetivo incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento en zonas rurales de manera tal que asegure la sostenibilidad y la calidad de los servicios. El programa tiene por objeto beneficiar a un mínimo de 500.000 nuevos consumidores rurales en todo el país. Para su ejecución, se involucrará a las comunidades desde las fases tempranas, de manera que los beneficiarios se identifiquen con los objetivos y asuman decisiones con respecto a sus propios proyectos. El programa proporcionará fondos para que las asociaciones comunitarias, creadas y establecidas legalmente a efectos de proporcionar servicios de agua y saneamiento, puedan ejecutar sus proyectos de manera sostenible y con buen mantenimiento de la infraestructura. Los recursos se pondrán a disposición a través de un fondo fiduciario administrado por un banco comercial contratado por el Ministerio de Finanzas Públicas. Los recursos que las comunidades retornen al fondo fiduciario se emplearán para financiar otros proyectos de agua rural. La asistencia técnica también aporta recursos para apoyar a las comunidades en los procesos de toma de decisiones.

CERRAR LA BRECHA EN MATERIA DE AGUA Y SANEAMIENTO EN GOIÂNIA, BRASIL

El objetivo general del Programa de agua y saneamiento de Goiânia en Brasil es dotar al estado y a las áreas urbanas circunvecinas de buenas condiciones sanitarias mediante el mejoramiento de los servicios de suministro de agua y alcantarillado. Este préstamo de US\$ 47 millones (de un costo total de US\$ 95,2 millones) está destinado a construir infraestructura para la ciudad de Goiânia (embalses, sistemas de suministro, alcantarillas, instalaciones para tratamiento de aguas servidas, etc.) con el fin de reducir los déficit existentes de agua y saneamiento. El proyecto tiene como meta lograr que el 90% de los usuarios del estado cuenten con servicio continuo las 24 horas del día para 2007, así como aumentar la cobertura de tratamiento de aguas de su muy limitada capacidad actual de 7% de los efluentes de aguas servidas. Los objetivos específicos incluyen: (i) mejorar la calidad y confiabilidad del abastecimiento de agua en Goiânia y áreas urbanas circunvecinas; (ii) mejorar la calidad del agua de los ríos que corren por el estado; y (iii) lograr eficiencia en el servicio de suministro.

introducción de tarifas que cubran los costos de operación, financiación y rehabilitación de infraestructura, tomando en cuenta la disponibilidad de pago de los diferentes sectores de la población), y programas especiales para atender las necesidades de los más pobres (ver proyecto de Guatemala en el recuadro 6).

Estrategias, políticas y programas del BID para aumentar el acceso a agua potable y a servicios sanitarios

La acción del Banco en el sector se enfoca en apoyar a los países en cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para ello, el Banco ha preparado guías operacionales para la aplicación de la Política de servicios públicos domiciliarios al sector de agua y saneamiento. Asimismo, los departamentos operativos han elaborado estrategias subregionales con el objeto de realzar los esfuerzos en el sector. Los objetivos establecidos en estas estrategias son: (i) aumentar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento; (ii) apoyar a los países en la formulación de planes de acción para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio; (iii) mejorar la calidad de los servicios mediante inversiones en fortalecimiento institucional de proveedores de servicios y desarrollo y fortalecimiento de marcos regulatorios; y (iv) promoción de principios de sostenibilidad y eficiencia a largo plazo.

La estrategia del Banco en la región se enfoca en: (i) financiamiento de inversiones en rehabilitación y expansión de sistemas (en zonas rurales y urbanas) concomitante con modernización institucional (local y nacional); (ii) apoyo a operaciones encaminadas a lograr sostenibilidad empresarial; (iii) búsqueda de economías de escala y apoyo a la participación del sector privado; y desarrollo de marcos regulatorios y entornos legales modernos, además del diseño de políticas sectoriales.

Las operaciones en ejecución del BID en el área de agua potable y saneamiento llegan a un monto de aproximadamente US\$ 3,8 mil millones, de los cuales US\$ 2,7 mil millones se concentran en préstamos de gran escala en Argentina, Brasil y México. En cuanto a operaciones de asistencia técnica, actualmente se tiene un volumen de 30 operaciones en ejecución por un monto total de US\$ 20 millones. Un gran número de estas asistencias técnicas se centran en el fortalecimiento institucional de los proveedores de servicios así como también en apoyar los procesos de reforma del sector en los países en acompañamiento a los préstamos de inversión. También se ha venido apoyando la creación de marcos regulatorios que promuevan la participación del sector privado.

La cartera de proyectos en agua potable y saneamiento para los próximos dos años suma US\$ 1,7 mil millones. Cabe destacar que un gran número de los proyectos está orientado a mejorar el acceso a servicios sanitarios y al tratamiento de aguas. Se destacan proyectos en Brasil, México, Barbados, Colombia, Perú y Trinidad y Tobago. La gran mayoría de los proyectos en la cartera de Brasil en el sector están destinados a saneamiento.

El Banco está iniciando una serie de conferencias en la sede y en la región sobre financiamiento en agua y saneamiento con el objetivo de aumentar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento en la región en concordancia con los objetivos del milenio. Este objetivo genérico se traduce en tres objetivos específicos. Primero, concientizar a las autoridades de los gobiernos centrales y locales de la región, a las autoridades extrarregionales y a organismos de cooperación acerca de la imposibilidad de alcanzar las metas de cobertura fijadas en los ODM sin un cambio substancial en la orientación de la inversión. Segundo, identificar los principales obstáculos que han frenado y frenarán en la próxima década el crecimiento de las inversiones en coherencia con las necesidades. Tercero, acordar soluciones que permitan un incremento sostenido de la cobertura de los servicios sin destruir la disciplina fiscal de los países de la región.

El Banco está desarrollando programas específicamente orientados a mejorar la gestión de recursos hídricos en la región, utilizando fondos de cooperaciones técnicas con asignaciones multianuales. Uno de estos programas es el Programa BID-Países Bajos para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (INWAP, por sus siglas en inglés). Este programa, por un monto de US\$ 10 millones en cinco años, consta de fondos para cooperaciones técnicas en manejo integrado de recursos hídricos en toda la región. El programa comprende el diseño y ejecución de proyectos hídricos, así como la realización de actividades de adiestramiento y formación de capacidades en los países miembros. Una de las actividades críticas apoyadas a través de este fondo es el apoyo a los países en la

RECUADRO 7. LA INFORMALIDAD URBANA EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

- En Brasil, la situación de informalidad asume magnitudes importantes en las ciudades más grandes en las regiones metropolitanas. En Rio de Janeiro y Belo Horizonte, la población que habita las favelas representa entre el 22% y el 25%; en São Paulo, Salvador y Fortaleza, esta proporción varía entre 21% y 22%. En São Paulo se estimó que cerca de 2,4 millones de personas vivía en 2.600 lotes irregulares en 1990.
- En Bogotá, los lotes clandestinos datan de los años cincuenta. En los años setenta el 54% de la población habitaba en este tipo de asentamientos, mientras que para los años noventa esa cifra había ascendido al 59%.
- En Caracas, la proporción de personas que vive en asentamientos informales ha pasado del 20% a principios de los años setenta, al 50% en los años setenta, cifra que se mantiene hasta principios de los noventa.
- En San Salvador la población asentada informalmente representa el 41% del total de viviendas; de este total, el 32% vive en los llamados mesones y el 9% en tugurios.

Fuente: Extraído de: José Brakarz, "Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios", p. 11. BID, Washington D.C., 2002.

preparación de planes de acción nacionales para implantar acciones requeridas para cumplir con los objetivos del milenio en agua potable y saneamiento. Durante este año se iniciaron la preparación de estas estrategias en varios países del Cono Sur.

Antecedentes y retos en mejoramiento de las condiciones de vida en tugurios (Meta 11)

En la mayoría de los países de la región, el sector formal de vivienda no logra producir suficientes viviendas de bajo costo para la población pobre o de bajos ingresos. Esta situación obliga a la población a buscar soluciones informales al problema de la vivienda (ver recuadro 7), principalmente a través de la ocupación de tierras en las periferias urbanas y la construcción progresiva de sus viviendas. Se considera que más del 20% de la población que vive en grandes ciudades de la región está dentro de esta categoría de vivienda informal. Las condiciones de vida en estas zonas son deplorables, debido a la falta de infraestructura básica y a condiciones ambientales en franco deterioro.

En el pasado, los países de la región no prestaban suficiente atención al problema de los asentamientos irregulares, o se les trataba de erradicar. En la última década, los gobiernos de la región han encauzado programas para incorporar a estos asentamientos al sector formal de la economía e integrarlos al tejido urbano, resolviendo el conjunto de problemas físicos, sociales y ambientales. Los denominados Programas de mejoramiento de barrios financian este tipo de intervenciones, integrando diversas acciones (regularización del suelo, infraestructura de agua potable y alcantarillado, electrificación, vialidad, servicios educativos y sociales, y recreación, principalmente) dentro de un solo programa orientado a mejorar las condiciones de vida de la población. Estas intervenciones integrales han demostrado ser efectivas para reducir la pobreza urbana.

Los retos que el crecimiento urbano impone sobre los gobiernos de la región (falta de infraestructura, presiones de la urbanización informal, pobreza urbana, etc.) son preocupantes. Dado que la urbanización y la pobreza son dos temas que parecen inexorablemente interrelacionados, las intervenciones a ser propuestas en la región deberán ser focalizadas en la urbanización informal, con programas integrados y multisectoriales. Los programas de mejoramiento de barrios son ejemplo de intervenciones integrales que podrían ser adoptadas de manera más generalizada en la región, contribuyendo así a la solución de problemas de vivienda informal, ampliación de cobertura de infraestructura y disminución de tensiones sociales en asentamientos urbanos de la región.

Estrategias, políticas y programas del BID en mejoramiento de los tugurios

La acción del Banco ha definido como prioridad el impulso de una serie de reformas en el sector de vivienda de bajos ingresos que contribuirán a resolver la problemática de los asentamientos irregulares y tugurios (barrios marginales). Las áreas prioritarias de acción son: (i) mejorar el desempeño de los mercados financieros de vivienda, atendiendo los requerimientos de los mercados hipotecarios y ampliando la oferta de créditos, incluyendo microcréditos innovadores; (ii) fortalecer los mercados de suelo, a través de la

RECUADRO 8. PROGRAMAS DE MEJORAMIENTOS DE BARRIOS EN LA REGIÓN

Programa Favela- Bairro I y II (Brasil): En 1995 se inicia el Programa de Urbanización de Asentamientos Populares de Rio de Janeiro – PROAP (conocido como Favela-Bairro), en respuesta a una situación en la que se estimaban 800 favelas con aproximadamente 1 millón de habitantes, en la que habían 600 lotes irregulares con una población de 400.000 habitantes. El proyecto incluye proyectos urbanísticos para favelas centrales, con intervenciones en abastecimiento de agua, alcantarillado, sistemas viales, drenaje pluvial, estabilización de laderas, alumbrado público, parques y jardines, traslado de población en zonas de riesgo, así como servicios sociales (guarderías infantiles) y proyectos de generación de empleo. También se incluyen componentes de desarrollo comunitario, educación sanitaria y ambiental, y apoyo a la regularización de las propiedades. Las intervenciones son sustentadas por amplios procesos de participación de la población beneficiada. Además de atender a favelas centrales, el proyecto integró un componente de apoyo a lotes irregulares en áreas periféricas, con regularización de la tenencia de la tierra, alineamiento y parcelación y asistencia legal a propietarios individuales. En la primera etapa del PROAP (1995-1999) se atendió a cerca de 55 favelas y 8 lotes irregulares. La segunda etapa (a partir del 2000) establece una meta de 52 favelas beneficiadas, además de atender a 23.000 personas en los componentes de regularización de loteos. La inversión para las dos etapas es superior a US\$600 millones, beneficiando a una población de aproximadamente 500.000 personas.

Programa de Mejoramiento de Vivienda y Entorno (MVE) – Colombia. El programa, creado en 1994, aborda de manera integral los problemas de urbanización, a partir de estrategias de participación comunitaria. El MVE está focalizado en los estratos más pobres de la población, y su objetivo es financiar la mejora de viviendas individuales y su entorno urbano, e integrando proyectos viales, equipamiento comunitario, servicios públicos, y regularización de las propiedades. Entre 1994 y 1998, se logró mejorar cerca de 259.000 viviendas, y se benefició el entorno de 775.000 familias. El programa logró la coordinación de acciones de varias entidades, fondos y niveles de gobierno como elemento innovador, así como fomentar la organización desde las bases o a nivel barrial. El MVE utiliza el concepto de subsidios colectivos para la vivienda individual y obras del entorno, los cuales pueden ser calculados por familia y otorgados a la comunidad.

regularización de la tenencia del suelo e impuestos sobre la propiedad; (iii) mejorar el diseño de las intervenciones en barrios marginales, especialmente aquellas que son financiadas con fondos públicos, con el fin de atender la demanda de sectores de bajos ingresos; y (iv) reducir la vulnerabilidad de la población a desastres naturales, introduciendo controles de uso del suelo, reglamentos de vivienda y medidas de mitigación, especialmente en zonas ambientalmente vulnerables. El Banco continuará apoyando intervenciones en barrios marginales, pero promoverá de manera simultánea intervenciones en el sector formal de la vivienda para expandir su oferta y no fomentar la reproducción del sector informal en la región.

El Banco ha financiado desde 1994 a la fecha un total de 18 operaciones de mejoramiento de barrios en 12 países de la región (US\$ 1.826 millones). Aproximadamente la mitad de estas

X. ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

inversiones fueron canalizadas a 5 programas en Brasil entre 1995 y 2000 (US\$ 940 millones), con proyectos como “Favela-Bairro” (fase I y II) y “Baixada Vida” en Rio de Janeiro, “Verticalización de Favelas” en São Paulo, y “Habitar Brasil” a nivel nacional. A partir del 2001 se han iniciado proyectos con componentes de mejoramiento de barrios en una gama más amplia de países (El Salvador, Argentina, Guatemala y Perú).

La cartera de proyectos (US\$ 445 millones en preparación) indica un interés muy claro en programas de mejoramiento de barrios y combate integral de la pobreza urbana en varios países de la región, como son Costa Rica, República Dominicana y México. En México, por ejemplo, la operación propuesta (bajo el Programa Habitat) tiene un alcance nacional y representa uno de los proyectos más importantes por su magnitud e importancia en materia de atención a la pobreza urbana.

RECUADRO 9. ESTRATEGIA DE MEDIO AMBIENTE

La Estrategia de medio ambiente es un instrumento rector cuyo objetivo fundamental es lograr mayor efectividad en el respaldo que el Banco brinda a los países de la región. La estrategia establece un modelo renovado para la acción del Banco en materia de medio ambiente, estableciendo vínculos intersectoriales mediante su focalización en la gobernabilidad, los marcos de política y los incentivos que inciden en los recursos naturales y la gestión del medio ambiente. La estrategia parte de un diagnóstico en el que se reconoce la riqueza natural y atributos ambientales de la región, los cuales, de manejarse bien, constituyen la base de la competitividad, el crecimiento económico sostenible, la reducción de la pobreza y la calidad de vida. La región continúa dependiendo intensamente de los servicios que prestan sus bosques, recursos costeros y marítimos, biodiversidad, tierras agrícolas y recursos hídricos. Sin embargo, estos recursos son frágiles y en la mayoría de los casos se encuentran deteriorados, con lo que se compromete el desarrollo futuro de la región.

Para responder a las prioridades ambientales de la región, se requiere establecer un marco institucional sólido a nivel nacional y subnacional, instrumentos de gestión (regulatorios, económicos y de mercado) que incentiven el uso sostenible de los recursos naturales, así como fijar objetivos realistas y viables desde el punto de vista económico, financiero y político. Es preciso subrayar la importancia de la participación pública en la gestión del medio ambiente, puesto que la experiencia demuestra que las posibilidades de éxito de las medidas de conservación son limitadas si no están vinculadas con la atención de las necesidades y aspiraciones de la sociedad civil.

La estrategia ambiental establece vínculos directos con los dos objetivos globales del Banco: la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social y el crecimiento económico sustentable. En este sentido, se reconoce que la degradación ambiental impone una carga mayor para los pobres y este sector de la población con frecuencia es el más vulnerable a desastres naturales. Asimismo, se reconoce que el crecimiento económico a largo plazo sólo es posible cuando puede sostenerse desde el punto de vista ambiental. El aporte de la dimensión ambiental también se ha incorporado en las cuatro áreas prioritarias del Banco asegurando el tratamiento adecuado de la dimensión ambiental en cada una de ellas:

RECUADRO 9. continuación
ESTRATEGIA DE MEDIO AMBIENTE

Gobernabilidad en materia ambiental y modernización del Estado. Los programas del Banco procurarán formular y consolidar un marco de gestión ambiental que sea transparente y participativo y que conduzca al establecimiento de prioridades adecuadas en cuanto a la gestión sostenible del capital natural y la calidad del medio ambiente, enfocándose en: (i) el fortalecimiento de las instituciones y la participación de la sociedad civil; (ii) el fortalecimiento de los marcos normativos; y (iii) la formulación de conjuntos eficaces de instrumentos de gestión ambiental.

Medio ambiente y competitividad. Los programas del Banco procurarán preservar y mejorar la calidad y cantidad de la base de recursos naturales, reconociendo que el capital natural debe complementar tanto el desarrollo humano como el capital financiero y físico, a fin de lograr la competitividad y los objetivos del desarrollo económico sostenible, enfocándose en: (i) mejorar el valor productivo de los recursos naturales y sus funciones y servicios ambientales; (ii) facilitar las inversiones y el desarrollo del mercado y promover la participación del sector privado en actividades relacionadas con el medio ambiente; y (iii) aprovechar los mercados ambientales.

Medio ambiente y desarrollo social. Los programas del Banco procurarán contribuir a la reducción de la pobreza y mejorar la calidad de vida en general, reconociendo que las inversiones en mejoras ambientales y recursos naturales son fuentes de generación de empleo y mejores condiciones de vida, enfocándose en: (i) aspectos de salud y medio ambiente; (ii) desarrollo rural sostenible; (iii) usos culturales y tradicionales de los recursos naturales en las comunidades indígenas; y (iv) prevención de la vulnerabilidad física en los desastres naturales y riesgos ambientales.

Medio ambiente e integración regional. Los programas del Banco promoverán la integración económica regional en el marco de la gestión ambiental regional, enfocándose en: (i) fortalecer las instituciones ambientales y la armonización de los marcos normativos; (ii) promover la gestión sostenible de los bienes y servicios ambientales públicos de carácter regional; y (iii) garantizar la calidad ambiental de las iniciativas regionales en materia de infraestructura.

Bases estratégicas y programas integrales del Banco en apoyo al cumplimiento de los ODM de sostenibilidad ambiental

Al nivel central, el Banco ha encauzado y apoyado procesos de relevancia frente a los desafíos ambientales de la región y a los compromisos establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uno de los hitos más importantes en el último año en el Banco es la Estrategia de medio ambiente, aprobada en junio de 2003 (ver recuadro 9). Esta estrategia forma parte de un paquete de estrategias, que incluye estrategias orientadas hacia los dos objetivos fundamentales del Banco (crecimiento económico sustentable y reducción de la pobreza y promoción de la equidad social) y las cuatro áreas prioritarias del Banco (modernización del Estado, competitividad, desarrollo social e integración regional). La estrategia ambiental establece los lineamientos y áreas de acción prioritarias que serán promovidos por el Banco a través de sus instrumentos financieros y no financieros. El proceso

X. ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

de preparación de la estrategia, basado en talleres, seminarios y consultas a nivel regional y extrarregional, refleja las prioridades de la región y profundiza en el fortalecimiento de los países para el cumplimiento de las metas de sostenibilidad ambiental establecidas en los ODM.

Un programa iniciado en 2002 a través del cual el Banco apoya a la región en la creación de las capacidades frente a los ODM es el Programa BID-Países Bajos para la Gestión Ambiental (*Netherlands-IDB Partnership Program in Environment*), por un monto de US\$ 10 millones y un período de 5 años (a partir de 2002), el cual tiene como objetivo fortalecer capacidades en la región, en cuatro “ventanas” o líneas de actividad: innovaciones en gestión ambiental, manejo integrado de recursos hídricos, cambio climático (mitigación y adaptación), y biodiversidad y bosques.

Como apoyo a la toma de decisiones en materia ambiental en la región, el Diálogo Regional de Políticas sobre el Medio Ambiente, impulsado por el Banco, tiene como objetivo apoyar a funcionarios ambientales de alto nivel (viceministros) en el desarrollo metodológico y discusiones técnicas en temas prioritarios en la región. Los estudios que el Banco ha financiado en apoyo a las discusiones del Diálogo, los cuales tienen repercusiones directas en las áreas de trabajo orientadas hacia los ODM, incluyen, (i) uso de instrumentos económicos en la gestión del agua, y (ii) valoración económica en programas de control de contaminación del aire.

