



COMITÉ PARA EL DESARROLLO  
(Comité Ministerial Conjunto  
de las  
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo  
para la  
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



20 de septiembre de 2004  
**DC2004-0011**

**BASES MÁS FIRMES PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO  
DEL SECTOR PRIVADO: CLIMA PARA LA INVERSIÓN  
Y FOMENTO DE LA INFRAESTRUCTURA**

Se adjuntan, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 2 de octubre de 2004, dos documentos preparados por el personal del Banco Mundial que se examinarán en relación con el punto II del Temario provisional:

“Bases más firmes para el crecimiento y el desarrollo del sector privado: Clima para la inversión y fomento de la infraestructura

- a. Elementos del programa de crecimiento: Clima para la inversión e infraestructura
- b. Operaciones de infraestructura del Grupo del Banco Mundial: Informe actualizado sobre la ejecución del plan de acción del Banco Mundial”.

\* \* \*

**BASES MÁS FIRMES PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO DEL  
SECTOR PRIVADO: CLIMA PARA LA INVERSIÓN Y FOMENTO  
DE LA INFRAESTRUCTURA**

**17 de septiembre de 2004**

## INTRODUCCIÓN Y SINOPSIS

**1. Los empleos, ingresos e impuestos generados por las empresas privadas son fundamentales para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).** Sin el dinamismo de la iniciativa privada, disciplinado por mercados competitivos, la productividad económica de los países en desarrollo seguirá siendo escasa y la población seguirá siendo pobre. El crecimiento del sector privado es un factor clave para el alivio de la pobreza, ya que genera puestos de trabajo y los mayores ingresos que necesitan los pobres, así como el ingreso tributario que se requiere para financiar programas sociales que beneficien a los pobres y contribuyan a crear una fuerza de trabajo calificada.

**2. El crecimiento económico y el desarrollo del sector privado constituyen un programa amplio.** Una política macroeconómica bien concebida, la sostenibilidad de la deuda, la apertura del comercio exterior, la seguridad, el acceso al crédito y una adecuada gestión son requisitos esenciales para la expansión y prosperidad del sector privado. Es preciso complementar esas condiciones con reformas microeconómicas y servicios de infraestructura que contribuyan a poner en acción las fuerzas de la competencia. Las medidas pertinentes adoptadas por los responsables de las políticas en las últimas décadas se han centrado, en gran medida, en el mejoramiento de los programas macroeconómicos y determinadas reformas estructurales, como las referentes a la política de comercio exterior y a la privatización. El avance en esas esferas ha sido la base de la tendencia al aumento de las tasas de crecimiento en los mercados emergentes. Al mismo tiempo han existido disparidades en cuanto a la atención prestada a detalles de los parámetros microeconómicos fundamentales, tales como las políticas e instituciones que respaldan una actividad económica privada eficiente. Análogamente, es preciso buscar con mayor detenimiento la manera de atender las considerables necesidades de infraestructura de los países en desarrollo para reforzar las opciones de producción y el comercio y ayudar a los pobres a obtener acceso a servicios básicos.

**3. Los beneficios que reportará hacer más hincapié en la creación de empleo y el crecimiento a través de reformas tendientes a mejorar las condiciones para la inversión y los servicios de infraestructura serán, probablemente, considerables.** En *Doing Business in 2005* se señala que una hipotética mejora en el cuartil superior de países, en cuanto a la facilidad de hacer negocios, está vinculada con hasta dos puntos porcentuales más de crecimiento económico anual. En lo que atañe a la infraestructura, según estimaciones para América Latina realizadas en los años noventa, un incremento del 10% de los activos de infraestructura darían lugar a un incremento anual de alrededor del 1,5% de la tasa de crecimiento económico. En los estados de la India dotados de una mejor infraestructura se han registrado tasas más altas de reducción de la pobreza a largo plazo. Estos ejemplos se contraponen con la situación imperante en algunas economías desarrolladas, en que la madurez de los activos de infraestructura limita los beneficios económicos marginales. Sin embargo, ni siquiera a través de inversiones en gran escala en infraestructura pueden compensarse las fallas de funcionamiento de los mercados competitivos, como lo ilustra el ejemplo de los estados orientales de Alemania.

**4. Objetivos y alcance del estudio.** En esta nota se presenta una breve sinopsis de conclusiones recientes sobre el clima para la inversión y las iniciativas en materia de políticas, y sobre el suministro de servicios de infraestructura, que influyen sobre la estrategia del Grupo del Banco Mundial de promover un crecimiento impulsado por el sector privado y la creación de empleo. El estudio no contiene una exposición pormenorizada del estado de las actividades específicas del Grupo del Banco en esa esfera, ni se consideran otras cuestiones referentes al desarrollo que son también esenciales para el crecimiento y el alivio de la pobreza. Su objetivo consiste en formular una serie de preguntas estratégicas que pueden ayudar a enmarcar un debate sobre la mejor manera de afinar y mejorar el enfoque del Grupo

del Banco en materia de reforma del entorno de la inversión y la prestación de servicios de infraestructura<sup>1</sup>.

## CONCLUSIONES RECIENTES SOBRE EL CLIMA PARA LA INVERSIÓN Y LA INFRAESTRUCTURA

### *Clima para la inversión*

**5. Buena parte de las políticas prácticas de crecimiento en favor de los pobres tiene que ver con el logro de un clima más propicio para la inversión en zonas habitadas por gente pobre.**

Según algunos estudios comparados entre países, las diferencias en el nivel de productividad, y por consiguiente en el nivel de ingresos, que existen entre los países se deben principalmente a diferencias de calidad en las instituciones y políticas, y el resto a la inversión en capital humano y físico. En recientes microestudios se ha tratado de arrojar luz sobre las dimensiones detalladas de este fenómeno, para poder optar por determinada política con conocimiento de causa. Los resultados de las encuestas de empresas realizadas en China e India, por ejemplo, muestran que la calidad del entorno de la inversión varía considerablemente según el estado, provincia o ciudad de que se trate. También indican que el mejoramiento de los aspectos más detallados del clima para la inversión tiende a estar relacionado con el aumento del nivel de ingresos y la reducción de la pobreza.

**6. Las empresas y explotaciones agrícolas más pequeñas del sector informal, y por ende la gente más pobre, tienden a beneficiarse más que proporcionalmente de un clima para la inversión más propicio.**

Hay dos razones por las que el sector de la pequeña y mediana empresa (PYME) merece una atención especial en la estrategia de desarrollo del sector privado del Grupo del Banco Mundial. Dicho sector constituye un vínculo especialmente decisivo entre los objetivos de crecimiento y reducción de la pobreza, ya que es una fuente esencial de empleo e inversiones. A la vez, las PYME —formadas en muchos casos por empresarios jóvenes y mujeres— se ven afectadas en medida apreciable por algunos impedimentos normativos e institucionales presentes en el entorno de la inversión; además, el acceso que tienen a los servicios financieros y otros servicios de fomento empresarial es considerablemente menor que el de las grandes corporaciones, que tienden a tener contactos y relaciones especiales que les permiten superar los inconvenientes de un régimen legal y reglamentario inadecuado.

**7. Cuando el entorno de la inversión es insatisfactorio, muchos empresarios y empresas deciden, racionalmente, permanecer en el sector informal.**

Por ejemplo, un estudio detallado realizado recientemente sobre un país que recibe asistencia de la AIF reveló que muchas personas con un nivel de educación relativamente más alto se mantenían dentro del sector no estructurado para escapar a la corrupción y la extorsión. Los segmentos más pobres de la sociedad resultan particularmente beneficiados cuando se reducen los costos de ingreso al sector estructurado, al tiempo que se incrementan los beneficios de pertenecer a éste. Dichas reformas incluyen la disminución del costo y el tiempo necesarios para poner en marcha una empresa y la reducción del costo del acoso burocrático, la corrupción y la tributación excesiva, y al mismo tiempo traen aparejados los beneficios de la protección de los derechos de propiedad y la exigencia del cumplimiento de los contratos. Las mejoras institucionales, como la protección del derecho de propiedad, tienden a ser más importantes, por ejemplo, que el suministro de financiamiento externo *per se*. El apoyo a la PYME, por ejemplo, tiende a ser eficaz cuando el entorno institucional y de políticas es adecuado, de la misma manera que la eficacia de la ayuda suele depender de la existencia de instituciones sólidas. A la luz de esas conclusiones, el Grupo del Banco Mundial respalda la reforma del entorno de la inversión en el ámbito de las políticas e instituciones que afectan desproporcionadamente a la PYME y complementa esa labor en materia de

---

<sup>1</sup> Las conclusiones se basan en gran medida en investigaciones realizadas por el Grupo del Banco Mundial relativas a encuestas a empresas sobre el clima para la inversión y el proyecto “Doing Business”, que se resumen en el Informe sobre el desarrollo mundial de 2005, y a la infraestructura, que se resumen en el Plan de acción para la infraestructura y trabajos conexos.

políticas potenciando programas de fortalecimiento de la capacidad de la PYME y creando exitosos modelos de negocios que produzcan efectos de demostración.

**8. Con demasiada frecuencia se han pasado por alto los elementos detallados en que se funda la reforma del entorno de la inversión.** El programa de reforma del entorno de la inversión es vasto, y en su contexto es necesario eliminar las barreras que obstaculizan injustificadamente la constitución e inicio de actividades de las empresas, especialmente la PYME. También es preciso reforzar los marcos de la política de competencia, la desreglamentación y los derechos contractuales y de propiedad. Promover la simplificación de los reglamentos no implica abolir estos últimos, pero sí centrar la atención en una mayor flexibilidad de los mercados y una competencia más intensa. La competencia es un factor esencial, ya que la posibilidad de que ingresen nuevas empresas en el mercado hace que las empresas sólidas crezcan y las inadecuadas fracasen. Según datos de encuestas, las empresas expuestas a una mayor competencia tienden a ser más productivas e innovadoras, es decir a lanzar nuevos productos, mejorar productos e introducir nueva tecnología. Las empresas cuya prosperidad obedece a conexiones especiales son menos innovadoras. La competencia garantiza que una política económica propicia para las empresas se refleje en beneficios para los consumidores y mayores ingresos. El acceso al financiamiento es otro requisito esencial. En este ámbito, una regulación apropiada que sirva de base a los sistemas de información sobre garantías y antecedentes crediticios que necesitan las empresas para acceder al financiamiento es un componente fundamental de un entorno que dé cabida a las inversiones del sector privado.

**9. Las nuevas encuestas sobre las percepciones y el desempeño de las empresas aportan mayor información acerca de la calidad de la reglamentación y la infraestructura en los distintos países y dentro de éstos.** Por ejemplo, a pesar del enorme énfasis puesto en las reformas orientadas al mercado en América Latina, la mayoría de los países de la región siguen manteniendo sistemas reglamentarios excesivamente complejos para las empresas y han descuidado la inversión en infraestructura. En cambio, la mayoría de las economías de Asia oriental han hecho grandes progresos en cuanto a facilitar la actividad empresarial, reduciendo el costo y la duración de trámites como el de constitución de una empresa, trámites aduaneros y cumplimiento de contratos, y mejorando la infraestructura física. China se compara actualmente con Chile, mientras que Brasil está bastante rezagado, y Hong Kong y Singapur son un ejemplo de las mejores prácticas a nivel mundial. En los países africanos las deficiencias de infraestructura suelen ser muchísimo más graves. Paralelamente, en África suelen existir sistemas reglamentarios complicados y costosos, superados únicamente por los de varios países latinoamericanos. Por su parte, en los países miembros de la OCDE, el mayor esfuerzo por simplificar la reglamentación se observa en países como Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Suecia. En suma, las tendencias generales en materia de calidad de la reglamentación del sector empresarial y suministro de infraestructura son congruentes con el desempeño general en términos de crecimiento. Al mismo tiempo, no porque mejore el clima para la inversión ha de abandonarse la búsqueda de redes de seguridad social más eficaces. Es indudable que la reforma del sistema reglamentario presta apoyo a las redes de seguridad al favorecer la creación de empleos y el aumento de los ingresos y la recaudación de impuestos.

**10. Establecer la credibilidad de las políticas mediante la aplicación de manera transparente e imparcial de la reglamentación de las actividades económicas es un factor importante para crear instituciones públicas eficaces y responsables, y normas de buen gobierno para el desarrollo del sector privado.** Una buena asesoría sobre políticas relativas al clima para la inversión debe complementarse con una debida atención al programa de fortalecimiento institucional a más largo plazo para el desarrollo del sector privado. En este contexto, la corrupción es a la vez causa y síntoma del malfuncionamiento del sector público. Ante este desafío, el Banco se empeña cada vez más en crear instituciones públicas eficientes y responsables, actuando en varios frentes: ayudar a los gobiernos a establecer reglas internas de administración tributaria, la reglamentación de las actividades económicas y otros servicios públicos para las empresas; usar las encuestas de empresas para obtener información objetiva sobre el desempeño del sector público y, a su vez, permitir al sector privado expresar su opinión a la hora de establecer las prioridades en materia de reformas y hacer el seguimiento del proceso de

reforma, y aumentar la competencia en el ámbito de los servicios que tradicionalmente se han considerado de carácter público, mediante la participación del sector privado en el suministro de servicios de infraestructura.

### **Infraestructura**

**11. Las necesidades de infraestructura son enormes y ha habido dificultades para financiar la explotación, el mantenimiento y la inversión en el sector.** El desafío de ampliar el acceso a servicios de infraestructura de calidad sólo podrá afrontarse con un volumen considerable de inversión. Según las estimaciones actuales, las necesidades de financiamiento de todos los países en desarrollo son de alrededor del 7% del PIB —para cubrir tanto las nuevas inversiones como los gastos de mantenimiento (explotación y mantenimiento)— y llegan a alcanzar el 9% del PIB en los países de ingreso bajo. Si se comparan las tasas efectivas de inversión y de gastos de explotación y mantenimiento del pasado (que ascienden en promedio a alrededor del 3,5% del PIB en todos los países en desarrollo) con las necesidades proyectadas, se concluye que posiblemente será necesario duplicar el financiamiento real destinado a la infraestructura. Ese déficit de financiamiento puede explicarse, en parte, por las limitaciones históricas de los recursos financieros tanto públicos como privados destinados a la infraestructura. En las últimas décadas, las restricciones fiscales hicieron disminuir el gasto público en infraestructura en muchos países, como la India y en gran parte de América Latina y África. La insuficiencia de recursos fiscales y las bajas tarifas cobradas a los usuarios frenaron la expansión de los sistemas y socavaron la calidad de los servicios. Durante el decenio de 1990, muchos países trataron de atraer a inversionistas privados. A raíz de la adopción de reformas económicas, la inversión en proyectos de infraestructura con participación privada se expandió rápidamente, y pasó de menos de US\$20.000 millones en 1990 a casi US\$130.000 millones en 1997, principalmente en América Latina y Asia oriental, para luego caer y situarse hoy en día en poco más de US\$40.000 millones. Los constructores privados de infraestructura y los inversionistas a largo plazo básicamente se retiraron debido a que los gobiernos no pudieron implantar políticas sostenibles que les aseguraran un rendimiento suficiente y predecible, especialmente en los sectores políticamente controvertidos de la energía eléctrica y el agua. En estos sectores, los niveles de precios anteriores a la reforma eran apenas superiores al 60% y el 30%, respectivamente, del costo de los servicios en el común de los países en desarrollo. Durante esta última década, muchos gobiernos, asolados por las perturbaciones macroeconómicas y las intensas fluctuaciones de los tipos de cambio, no lograron alcanzar y mantener tarifas de un nivel suficiente para cubrir los costos. Además, algunos de esos gobiernos incumplieron sus obligaciones contractuales, acentuando la percepción del riesgo de los inversionistas privados y aumentando la demanda de apoyo financiero a largo plazo para infraestructura a efectos de mitigar el riesgo.

**12. Está surgiendo un nuevo equilibrio en las funciones de los sectores público y privado en el financiamiento de la infraestructura y la prestación de servicios.** El financiamiento aportado por el sector público seguirá siendo fundamental. Alrededor del 70% de todas las inversiones en infraestructura fueron financiadas por el sector público durante el decenio de 1990, más un 8% adicional financiado con cargo a la asistencia oficial para el desarrollo; además, los pedidos de ayuda al sector público aumentaron a raíz de la desaceleración de la inversión privada. Al mismo tiempo, las posibilidades de participación del sector privado en la infraestructura siguen siendo considerables, si se aprovecha la movilización de capital privado adicional por cada unidad de recursos públicos disponibles. Durante los años noventa, alrededor del 22% del financiamiento era privado. Las asociaciones entre el sector público y el privado que generan flujos de fondos suficientes para los inversionistas siguen floreciendo en sectores como los de las telecomunicaciones, los puertos, los aeropuertos, el transporte ferroviario de carga y los gasoductos de gas natural, en que las tarifas a los usuarios recaen sobre los grandes clientes mayoristas más que en los pequeños consumidores. Sin embargo, en sectores como los de carreteras y abastecimiento de agua y saneamiento, es probable que el sector público siga teniendo un papel preponderante.

**13. Está surgiendo una diversa gama de asociaciones entre el sector público y el privado para facilitar la prestación de servicios de infraestructura.** Los servicios de infraestructura son necesarios

en muchos niveles: desde servicios para comunidades pequeñas hasta servicios multinacionales y regionales. Los proveedores nacionales de servicios de infraestructura en pequeña escala, como los sistemas de abastecimiento de agua y electricidad de poca envergadura, han existido desde hace mucho tiempo para satisfacer la demanda en zonas rurales u otros lugares donde los grandes proveedores no han podido atender esas necesidades. Esos servicios se complementan con los de pequeños proveedores en sectores más nuevos, como las telecomunicaciones móviles y las aerolíneas. Por ejemplo, en una provincia del sur de Viet Nam, en la última década los pequeños proveedores han conectado al 65% de la población a la red de abastecimiento de agua. En Camboya hay unas 600 empresas de electricidad que administran sistemas pequeños. De manera similar, las inversiones en infraestructura que cruzan fronteras nacionales, como los sistemas de transporte por tuberías, represas y redes de telecomunicaciones y transporte que se extienden a través de más de un país, son cada vez más frecuentes, y casi todas ellas requieren un gran volumen de financiamiento privado para complementar el financiamiento público. Estas combinaciones de explotación y financiamiento a cargo de los sectores público y privado, en una escala similar a la de los servicios de infraestructura, seguirá siendo un elemento central del programa de actividades.

## **EL PLANTEAMIENTO DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL RELATIVO A LA REFORMA DEL CLIMA PARA LA INVERSIÓN**

**14. El Grupo del Banco Mundial se encuentra a la vanguardia del programa de reforma para mejorar el clima de inversión.** El Grupo del Banco Mundial está muy avanzado en la tarea de crear y utilizar herramientas de diagnóstico innovadoras para evaluar las condiciones para la inversión en los países que son sus clientes, y en identificar los principales factores que impulsan el crecimiento y, por lo tanto, la reducción de la pobreza. Últimamente, el Grupo del Banco ha intensificado sus esfuerzos por incorporar las prácticas óptimas relativas al diseño de soluciones, así como las enseñanzas sobre economía política de la reforma, en los procesos de reforma que llevan a cabo sus clientes, y por apoyar las iniciativas de esos países para adaptar dichos conocimientos a las condiciones locales.

### **Diagnóstico**

**15. Estudios de países.** Las restricciones que limitan a las empresas varían considerablemente de un país a otro. Para el análisis que se debe hacer de estas restricciones suelen ser útiles las encuestas sistemáticas sobre el clima para la inversión a empresas representativas, además del método tradicional de los grupos de discusión. Al utilizar muestras representativas mejora la calidad del análisis y aumenta en gran medida la legitimidad política de las conclusiones. Las mediciones a partir de encuestas tienen mayor peso cuando se utilizan para identificar las restricciones y cuando las encuestas de seguimiento ayudan a determinar los progresos realizados y proporcionan información a los gobiernos acerca de la eficacia de las reformas. En los últimos años, el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BERF) han estado a la vanguardia de la preparación y el uso de encuestas de empresas con fines de diagnóstico y para medir resultados. En los últimos tres ejercicios el Banco Mundial ha realizado encuestas sobre el clima para la inversión a empresas de 54 países, y este año hará lo propio en por lo menos otros 15 países. La colaboración entre el Banco Mundial, el BERF y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) en torno a la adopción de criterios comunes para las encuestas se está extendiendo, al tiempo que se mantienen conversaciones con otras instituciones multilaterales de desarrollo. Entre otros estudios de diagnóstico importantes, cabe señalar la labor del Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera (FIAS), administrado conjuntamente por la CFI y el Banco Mundial, que en cada ejercicio realiza de 50 a 60 estudios, así como la del Grupo sobre dirección empresarial, que anualmente prepara unas 10 evaluaciones sobre el gobierno de las empresas.

**16. Comparaciones a nivel mundial y establecimiento de programas de actividades.** La comparación de elementos clave del clima para los negocios comercial constituye un instrumento valioso para programar actividades y motivar iniciativas de reforma. Las encuestas sobre el clima para la inversión están diseñadas para generar información comparable entre países. En el Informe sobre el

desarrollo mundial de 2005 se pasa revista a los resultados obtenidos hasta el momento. El proyecto “Doing Business” del Banco y la CFI ha demostrado ser una poderosa herramienta de comparación a nivel mundial. En el informe de 2004 se describen los procedimientos y el tiempo y el costo necesarios para resolver determinados problemas habituales que enfrentan las pequeñas y medianas empresas de 133 países, entre ellos algunos miembros de la OCDE, para constituir una sociedad, tratar con los empleados, obtener crédito, hacer cumplir contratos básicos y tramitar procedimientos de quiebra. La nueva edición, titulada “*Doing Business in 2005*”, abarca 145 países e incorpora indicadores sobre otorgamiento y registro de títulos de bienes inmuebles, sistemas de inspección (de las actividades de construcción) y protección de los derechos de los accionistas o gobierno de las empresas. Los indicadores de referencia han sido utilizados por la AIF y la denominada *Millennium Challenge Account* (la cuenta para hacer frente a los desafíos del milenio establecida por los Estados Unidos), así como por la Unión Europea en apoyo del llamado programa de Lisboa, para mejorar la competitividad de los países. Ya se encuentra en preparación el informe *Doing Business in 2006*.

### Diseño de soluciones

**17. Prácticas recomendadas.** El proyecto “Doing Business” está generando información sistemática sobre las prácticas recomendadas para la formulación y aplicación de leyes y reglamentos. Los indicadores reflejan lo que figura “en los libros” y por lo tanto permiten identificar con facilidad soluciones y maneras útiles de adaptarlas a distintos regímenes jurídicos. En el Grupo del Banco Mundial se está poniendo gran empeño en recoger sistemáticamente esos ejemplos de prácticas recomendadas para que sean utilizadas por los gobiernos. La labor sobre prácticas recomendadas ha avanzado mucho en la esfera del microcrédito, en que el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre ha preparado un inventario de prácticas recomendadas y ha realizado evaluaciones comparativas del desempeño de los organismos de asistencia en lo relativo al microcrédito. Se está organizando una labor similar en materia de prácticas recomendadas para ayudar a la PYME con el apoyo de un grupo de trabajo interinstitucional, pero que exige progresos mucho mayores. La CFI está actualmente concentrando esfuerzos con respecto a esta labor en su Departamento de Pequeña y Mediana Empresa.

**18. Procesos de reforma.** Como parte del Informe sobre el desarrollo mundial de 2005 se ha comenzado a documentar estudios de casos sobre experiencias de reformas y a extraer de ellas enseñanzas sobre economía política. En los casos estudiados se ponen de relieve distintas opciones en lo que se refiere al diseño de los procesos de reforma, la participación de las partes interesadas, en particular la estructura del diálogo entre el sector público y el privado y la manera de sortear los obstáculos políticos que puedan presentarse. Los estudios de casos sobre experiencias de reforma, junto con los ejemplos de prácticas recomendadas y la información aportada por los estudios de diagnóstico y las evaluaciones comparativas, formarán parte de un nuevo curso de capacitación básica sobre la reforma del clima para la inversión que están preparando actualmente la CFI y el Banco Mundial. El curso está dirigido a funcionarios que ayudan a los gobiernos a prestar apoyo a los procesos de reforma del clima para la inversión.

### Implementación

**19. Las iniciativas del Grupo del Banco Mundial conducen a resultados favorables en materia de reformas.** Hasta ahora, las evaluaciones del clima para la inversión están ayudando a configurar unas 30 nuevas operaciones de préstamo y programas del Banco en países de todas las oficinas regionales. En 20 países en desarrollo y 12 países que reciben financiamiento de la AIF, el informe *Doing Business in 2004* ayudó a alentar a los gobiernos a reducir el tiempo o el costo, o ambos, que significa constituir una empresa. Unos 30 países de todo el mundo han aplicado reformas, motivados —al menos en parte— por los indicadores presentados en dicho informe. Asimismo, un nuevo sistema de seguimiento creado en el ejercicio de 2004 reveló que, en promedio y antes de transcurridos tres años, se había aplicado total o parcialmente el 70% de las recomendaciones en materia de política formuladas por el FIAS.



**20. Algunas cuestiones importantes relativas a la responsabilidad social de las empresas en el ámbito del sector privado también ocupan un lugar destacado en el programa de implementación para el fomento de dicho sector.** Para conseguir avances en el programa sobre responsabilidad social de las empresas (RSE), el Grupo del Banco Mundial actúa en varios frentes: asesora a los gobiernos sobre las funciones del sector público y los instrumentos más eficaces para promover la RSE; facilita el establecimiento de normas sobre RSE mediante asociaciones como la formada con Global Alliance for Workers and Communities, e integra la presentación de informes sobre RSE en el análisis de la cadena mundial de suministro. Esta labor complementa el apoyo que brinda la CFI a las estrategias de las empresas en materia de sostenibilidad. En este sentido, la CFI está a la vanguardia, al ayudar a establecer normas de RSE referentes a la defensa del medio ambiente y el establecimiento de prácticas óptimas sobre la función de las políticas públicas e instrumentos para aumentar la RSE.

### **Medición de los resultados**

**21. Para asegurar el apoyo oportuno y eficaz a las reformas del clima para la inversión es fundamental contar con un marco para la medición de los resultados de los servicios crediticios y de asesoría.** Como lo demuestra la experiencia de China, y más recientemente la de la India, la introducción de reformas incrementales dentro de un marco programático puede producir impactos tangibles en el desarrollo incluso antes de que se ponga en práctica un programa completo de reformas. Por lo tanto, en el caso de los numerosos países que tienen por delante un amplio y arduo programa de reformas, lo esencial es establecer la voluntad política y la capacidad para concentrarse en ciertos aspectos que limitan la actividad económica. Con esto, las autoridades de gobierno pueden comprometerse, de manera convincente, a mejorar paso a paso el clima para los negocios.

22. La experiencia demuestra que cuando se establece una base sólida y uniforme para evaluar los problemas, determinar los ámbitos que revisten prioridad y, posteriormente, hacer el seguimiento de los progresos alcanzados, se contribuye enormemente a fortalecer la capacidad del sector público para definir e implementar un programa nacional de reforma del clima para la inversión. Las encuestas de empresas y de expertos en las que se comparan las características fundamentales del clima para los negocios en distintos países son herramientas muy útiles para identificar las restricciones existentes e informar a las autoridades de gobierno sobre la eficacia de las reformas. Las encuestas de empresas tienen la ventaja adicional de dar mayores posibilidades de expresión al sector privado en el diálogo sobre políticas.

23. En consecuencia, para ayudar a generar y mantener el apoyo de la población a un planteamiento programático relativo a la reforma del clima para la inversión, el Grupo del Banco Mundial está haciendo más hincapié en la medición de los resultados, tanto de los servicios de asesoría como de las actividades crediticias. Durante varios años después de realizada una misión, el FIAS hace un seguimiento sistemático de la implementación de las recomendaciones formuladas. Los indicadores de las encuestas en el marco del proyecto Doing Business y de las encuestas sobre el clima para la inversión se incluyen ahora en las actividades de seguimiento y evaluación que realiza el Banco Mundial. Por ejemplo, los indicadores de Doing Business se usan en la Federación de Rusia para determinar el nivel de reglamentación para la pequeña empresa, y en Brasil se utilizan para evaluar los progresos en un préstamo para fines de ajuste de US\$505 millones que incluye componentes para mejorar la reglamentación relativa al entorno de inversión y reducir el costo de los aspectos logísticos. En este contexto, es preciso mantener el apoyo a los estudios de diagnóstico que está realizando el Grupo del Banco Mundial; estos últimos deben integrarse en mayor medida en el programa de medición de resultados de las actividades crediticias relacionadas con el desarrollo del sector privado. Además, para que la medición de resultados sea sostenible, será necesario emprender iniciativas de fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos de los países clientes.

## Coordinación con los donantes

**24. Una coordinación eficaz con los donantes, que incluye algunas asociaciones muy productivas con otros organismos de ayuda, permite al Grupo del Banco Mundial multiplicar sus esfuerzos y producir un mayor impacto en términos de desarrollo.** La utilización de los mecanismos habituales de coordinación a nivel nacional en las cuestiones relativas al clima para la inversión está dando buenos resultados, ya que otros organismos de ayuda están utilizando cada vez más los resultados y conclusiones de los diagnósticos que realiza el Grupo del Banco Mundial en sus propios programas e iniciativas. Por ejemplo, otros organismos usan los resultados de las encuestas sobre el clima para la inversión para preparar programas de reforma, como los programas del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido para Mozambique y Kenya. Entre otras asociaciones cabe mencionar la colaboración de la AIF con el BERF y el BASD para la implementación y financiamiento de encuestas sobre el clima para la inversión; el cofinanciamiento de actividades del FIAS y de las unidades de preparación de proyectos (la CFI cubre aproximadamente el 20% de los costos de operación de dichos mecanismos, y diversos donantes financian el resto), y el mecanismo del Fondo Fiduciario Noruego para actividades relacionadas con el sector privado y la infraestructura, que proporciona recursos a título de donación para actividades del Grupo del Banco Mundial orientadas a incorporar el clima para la inversión, el buen gobierno y la infraestructura para los pobres en las actividades habituales del Banco y la CFI.

## EL PLANTEAMIENTO DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL RELATIVO A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURA

**25. Nuevo programa de infraestructura del Grupo del Banco Mundial<sup>2</sup>.** Ante la reducción de los préstamos del Banco para infraestructura que se registró durante los años noventa, la disminución reciente de la inversión privada y la enorme demanda insatisfecha, el Grupo del Banco Mundial elaboró el Plan de acción para la infraestructura (analizado con el Directorio Ejecutivo en julio de 2003 y con el Comité para el Desarrollo en septiembre de 2003). En dicho plan, el Grupo del Banco Mundial se ha comprometido a prestar apoyo a la prestación de servicios de infraestructura con un criterio más equilibrado y pragmático, que incluye la movilización de fondos de fuentes públicas y privadas. Se han hecho progresos importantes en la promoción del programa de infraestructura; por ejemplo, el Banco ha explicado y divulgado su planteamiento relativo a las funciones respectivas de los sectores público y privado en la prestación de servicios de infraestructura en una serie de notas de orientación específicas para cada uno de los sectores siguientes: energía eléctrica, agua, transporte y telecomunicaciones. Esto se ha traducido en proyectos concretos que responden a la demanda de los clientes: en el ejercicio de 2004 el BIRF y la AIF otorgaron préstamos por un monto adicional de US\$1.000 millones para infraestructura. El Grupo del Banco Mundial también comenzó a renovar su base de conocimientos de infraestructura intensificando los estudios analíticos de la infraestructura nacional, creando un nuevo instrumento analítico denominado "Acontecimientos económicos recientes en el sector de la infraestructura" (utilizado por primera vez con carácter experimental en Colombia e Indonesia), invirtiendo en estudios regionales de infraestructura en colaboración con otros asociados, como el BASD y el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC) en Asia oriental y el Pacífico, e invirtiendo en indicadores para la medición de los resultados. El Grupo del Banco Mundial también ha empezado a explorar nuevos métodos e instrumentos para aumentar la participación a nivel subnacional — comenzando con la creación del Fondo Municipal— y a nivel multinacional y regional, donde existe un importante grupo de proyectos en tramitación, especialmente en África. Asimismo, el Grupo del Banco Mundial está poniendo énfasis en mejorar la aplicación de los instrumentos de mitigación de riesgos, y evaluando la posibilidad de reforzar el papel de los proveedores de servicios en pequeña escala, por

<sup>2</sup> Véase el documento complementario titulado "Operaciones de infraestructura del Grupo del Banco Mundial: Informe actualizado sobre la ejecución del plan de acción del Banco Mundial".

ejemplo mediante una encuesta mundial entre esos proveedores (en el marco del programa mundial del Mecanismo consultivo sobre infraestructuras públicas y privadas) y la inclusión de pequeños proveedores en varios proyectos basados en la obtención de resultados.

**26. El equilibrio entre las funciones del sector público y el privado.** El Grupo del Banco Mundial está fomentando, con un criterio pragmático, la creación de una diversa gama de asociaciones entre el sector público y el privado para resolver problemas de financiamiento y de gestión. Por ejemplo, actualmente se están preparando tres proyectos conjuntos de la AIF y la CFI en el sector de la energía eléctrica en tres países africanos, cada uno de ellos con una distribución diferente de responsabilidades entre el sector público y el privado. Esto permite que los conocimientos especializados del sector privado en el aspecto operacional se fusionen con el financiamiento público en los casos en que los riesgos son de tal envergadura que las partes del sector privado están renuentes a invertir. De manera similar, las concesiones urbanas de servicios de infraestructura pueden separarse de las rurales, porque distintos tipos de inversionistas pueden mostrar interés en diferentes lugares que suponen riesgos diferentes. Asimismo, cada vez son más los proveedores privados de mercados emergentes que están asumiendo un papel preponderante en la formación de asociaciones entre los sectores público y privado (por ejemplo, empresas privadas de Brasil, Sudáfrica e India). En sectores de clientes minoristas, los mecanismos de asociación entre el sector público y el privado están introduciendo estructuras innovadoras en que la participación privada se produce mediante inversiones de cartera de instituciones locales, y la capacidad operacional es aportada por terceros (públicos o privados) en el marco de mecanismos más sencillos de distribución del riesgo.

**27. Expansión del financiamiento de la infraestructura, particularmente a nivel subnacional.** A medida que crecen las necesidades de financiamiento para infraestructura y en vista de que los recursos disponibles del sector público no pueden aumentar al mismo ritmo, se hace evidente la necesidad de vincular el desarrollo de la infraestructura con los mercados financieros privados como forma de potenciar y movilizar más capital. Los nuevos y mejores instrumentos y aplicaciones de mitigación de los riesgos, incluso en el ámbito del riesgo cambiario y del riesgo que entrañan los cambios en la reglamentación, contribuirán a que ese vínculo sea más eficaz. El Grupo del Banco Mundial ya está trabajando para mejorar la capacidad institucional (es decir, la reglamentación económica, la reforma judicial, la solución de conflictos, etcétera) para permitir así que los mercados financieros proporcionen fondos para el fomento de la infraestructura. Sin embargo, para poder reducir aún más el déficit de financiamiento, el Grupo del Banco Mundial también debe poner más empeño en la elaboración de instrumentos y aplicaciones innovadores en materia de mitigación de riesgos que estimulen la movilización de capital privado para el fomento de la infraestructura. Además, dado que una parte cada vez más importante del desarrollo de la infraestructura ocurre en el plano subnacional, el Grupo del Banco Mundial debe intensificar su apoyo a las entidades subnacionales responsables de suministrar servicios de infraestructura. La ayuda a esas entidades para que dejen de depender del financiamiento aportado por el gobierno central y se apoyen más en financiamiento con base en el mercado —mediante un mayor fortalecimiento de la capacidad institucional y el suministro de instrumentos de mitigación del riesgo— es una herramienta fundamental para movilizar capital adicional para la prestación de servicios de infraestructura.

**28. Espacio fiscal.** Tras un debate que mantuvo recientemente el Directorio Ejecutivo del FMI (abril de 2004), el FMI y el Banco han comenzado a explorar, en una serie de países seleccionados para la fase experimental, la posibilidad de aumentar el espacio fiscal para inversiones públicas productivas, especialmente en infraestructura. Este planteamiento se centra en tres aspectos fundamentales —la atención al saldo fiscal corriente, el tratamiento de las empresas públicas y las cuentas de las asociaciones entre el sector público y el privado— y reconoce que el gasto público en bienes de infraestructura puede generar ganancias y crecimiento futuros y por lo tanto no debería restringirse indebidamente. En varios de esos países, el Banco y el Fondo están trabajando actualmente para determinar la forma de aplicar los principios en la práctica, poniendo énfasis en definir la manera de apoyar la inversión pública en infraestructura y, al mismo tiempo, mantener la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda; excluir de las metas fiscales a las empresas públicas administradas conforme

a principios comerciales, y medir y administrar mejor las obligaciones contraídas por el sector público en el marco de las asociaciones entre el sector público y el privado.

**29. Políticas arancelarias y de subsidios.** La generación de flujos de fondos suficientes y sostenibles es fundamental para los proveedores de infraestructura, sean públicos o privados. Esto ha sido más difícil de lograr en los sectores de la energía eléctrica y el agua. El aumento de los ingresos provenientes de los usuarios, cuando al mismo tiempo se logran los objetivos sociales y se evitan reacciones políticas adversas, es un componente crucial de las estrategias de reforma. Cabe mencionar como requisitos subyacentes la suficiencia y la previsibilidad de los flujos de fondos para los inversionistas, sean públicos o privados. Tradicionalmente, una de las políticas del Banco ha sido la de exigir que, siempre que sea posible, se cobren a los usuarios tarifas que cubran los costos del servicio en los sectores de infraestructura, por ejemplo en el caso de la energía eléctrica pero no de las carreteras. No hay ningún grado de pragmatismo que pueda eludir la necesidad de fijar niveles adecuados de tarifas, aunque éstas puedan incluir mecanismos de subsidios cruzados o subsidios bien diseñados basados en los resultados, para resolver los problemas de accesibilidad financiera. Cuando las tarifas no llegan a los niveles suficientes, los argumentos a favor de permitir un espacio fiscal adicional también se debilitan. Sin embargo, la insistencia en reformas de las tarifas, difíciles desde el punto de vista de las políticas, puede entorpecer los esfuerzos dirigidos a lograr una participación productiva de los clientes. Se ha dado orientación al personal en cuanto a los criterios que deben aplicar cuando se plantean situaciones en que los proveedores de servicios no son actualmente viables desde el punto de vista financiero.

**30. Asistencia basada en los resultados.** El Grupo del Banco Mundial está promoviendo enérgicamente la aplicación de métodos de asistencia basada en los resultados, que se consideran un mecanismo potencialmente eficaz para alentar a las asociaciones entre los sectores público y privado a prestar servicios de infraestructura a las poblaciones más pobres. En virtud de esos mecanismos, los gobiernos deben hacer pagos específicos y basados en los resultados que, sumados a las tarifas pagadas por los usuarios, permiten alcanzar niveles adecuados de tarifas y a la vez otorgar subsidios a destinatarios correctamente seleccionados, sobre la base del desempeño. La formulación de criterios de asistencia basada en los resultados utilizando el apoyo financiero del Grupo del Banco Mundial para mitigar los riesgos inherentes al pago de los subsidios permite: i) ampliar el acceso a los mercados financieros privados, ii) mejorar el desempeño de los proveedores privados y iii) expandir las actividades del Grupo del Banco Mundial relacionadas con la prestación de servicios de infraestructura. Hay más de 30 proyectos en preparación o ejecución; por ejemplo, la AIF y la CFI lanzaron un innovador proyecto conjunto en el sector de energía eléctrica en Tayikistán. La aplicación en mayor escala del criterio de asistencia basada en los resultados es un componente clave del nuevo programa de infraestructura.

## ORIENTACIÓN DE LA LABOR FUTURA

**1. Servicios de asesoría y fortalecimiento de la capacidad.** El apoyo del Grupo del Banco Mundial a los programas de reforma del clima para la inversión de sus países clientes se encauza con mayor probabilidad a través de servicios de asesoría combinados con financiamiento en apoyo de reformas de las políticas, o de servicios de asesoría o iniciativas de fortalecimiento de la capacidad de carácter *independiente*. Ante la clara necesidad de aumentar la asistencia para el desarrollo, prevemos un incremento de los servicios de asesoría respaldados por financiamiento en apoyo de reformas de las políticas en aquellos países con necesidades fiscales o de balanza de pagos. Sin embargo, dado que los beneficios de los servicios de asesoría no dependen de la situación fiscal o de balanza de pagos del país que los recibe, también se prevé un aumento de la demanda de servicios de asesoría independientes, algunos de los cuales se prestarán en colaboración con otros donantes. *¿Están de acuerdo los ministros en que los servicios de asesoría independientes del Grupo del Banco Mundial en apoyo de los programas de reforma del clima para la inversión pueden cumplir un papel importante?*

**2. Medición de los resultados.** Para ayudar a generar y mantener el apoyo de la población a un planteamiento programático relativo a la reforma del clima para la inversión, el Grupo del Banco Mundial está haciendo más hincapié en la medición de los resultados, tanto de los servicios de asesoría como de las actividades crediticias. En este contexto, es preciso mantener el apoyo a los estudios de diagnóstico que está realizando el Grupo del Banco Mundial, como el proyecto Doing Business y las evaluaciones del clima para la inversión; además, dicho respaldo se debe complementar con un programa mejorado de seguimiento de los resultados y avances de las reformas del clima para la inversión y de la infraestructura. Para que las iniciativas sobre la medición de los resultados sean sostenibles, tanto el Grupo del Banco Mundial como los gobiernos que son sus clientes deberán fortalecer la capacidad. *¿Están de acuerdo los ministros en que se debe seguir promoviendo el programa relativo a la medición de los resultados de la reforma del clima para la inversión y que dicho programa amerita un seguimiento y evaluación constantes?*

**3. Economía política de la reforma de la infraestructura y espacio fiscal.** El modelo operativo del Grupo del Banco Mundial pone énfasis en la necesidad de encontrar soluciones pragmáticas en toda la gama del suministro de servicios de infraestructura por los sectores público y privado. Ello exige equilibrar los objetivos de diversas partes interesadas respecto de cuestiones fundamentales, como asegurar la sostenibilidad del suministro de servicios de infraestructura mediante la recuperación de costos, y al mismo tiempo atender a las necesidades de los consumidores pobres. También exige tener en cuenta la importancia de asegurar el equilibrio fiscal global cuando se comprometen gastos públicos en infraestructura, ya sea mediante inversiones directas, contribuciones a asociaciones entre el sector público y el privado, o el suministro de subsidios específicos a los consumidores pobres. *¿Están de acuerdo los ministros con el enfoque de la labor del FMI orientada a elaborar un marco común para asegurar el equilibrio fiscal y la gestión adecuada del riesgo, manteniendo al mismo tiempo la flexibilidad fiscal para inversiones públicas en infraestructura?*

## **Operaciones de infraestructura del Grupo del Banco Mundial:**

### **Informe actualizado sobre la ejecución del plan de acción del Banco Mundial**

**15 de septiembre de 2004**

*El propósito de este documento es informar al Comité para el Desarrollo sobre los progresos alcanzados en la aplicación del Plan de acción para la infraestructura (que el Comité examinó en septiembre de 2003). Este estudio complementa el realizado por el Comité para el Desarrollo sobre los “Componentes del programa de desarrollo”, en que se resumen dos aspectos esenciales del pilar del crecimiento económico, uno de los cuales es la asistencia para el desarrollo, inclusive en cuanto al aporte de infraestructura. Se destacan específicamente los ámbitos de avance y desafíos clave que tiene ante sí el Grupo del Banco en su labor de respaldo de la infraestructura y que revisten más importancia en opinión del Comité para el Desarrollo. En abril de 2004 se proporcionó al Directorio Ejecutivo del Banco Mundial información actualizada y pormenorizada sobre todos los componentes de las operaciones de infraestructura realizadas por el Grupo del Banco Mundial.*

## **La infraestructura y el programa general de desarrollo**

1. Las actividades de infraestructura que reciben el apoyo del Grupo del Banco han evolucionado considerablemente en las últimas décadas, y sobre todo en los últimos años. Ya no consisten únicamente en construir bienes materiales, sino también en garantizar la prestación de servicios. En tal sentido, respaldan la prestación de servicios —de abastecimiento de agua y saneamiento, energía, y transporte y comunicaciones— poniendo un énfasis cada vez mayor en la calidad de los servicios, la eficiencia de la prestación y un costo accesible para los beneficiarios finales. Ya no se presume que la prestación de servicios de infraestructura es de competencia exclusiva del sector público ni del sector privado, sino que es cada vez más un ámbito cuya explotación y financiamiento deben estar a cargo de una asociación de ambos sectores.

2. En el programa general de desarrollo, la infraestructura desempeña un papel central y es considerada actualmente uno de los principales factores que contribuyen al crecimiento, la reducción de la pobreza y el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Se ha demostrado que los servicios de infraestructura, junto con el capital humano y las políticas e instituciones que forman parte del clima para la inversión, revisten vital importancia para el crecimiento de un país. En efecto, según una evaluación de varios estudios sobre la correlación entre la inversión en infraestructura y la productividad o el crecimiento de un país<sup>3</sup>, las ganancias en términos de crecimiento derivadas de la inversión en infraestructura son altas, sobre todo en las primeras etapas del desarrollo, cuando la infraestructura es escasa y las redes básicas están incompletas. Otro estudio sugiere que si África hubiera tenido tasas de crecimiento de los activos físicos en el sector de las telecomunicaciones y la generación de energía comparables a las observadas en Asia oriental, su tasa de crecimiento anual habría sido alrededor de 1,3% más alta durante los decenios de 1980 y 1990<sup>4</sup>. En un estudio reciente sobre América Latina se estimó que la falta de inversión en infraestructura durante los años noventa había reducido la tasa de crecimiento a largo plazo en 1 a 3 puntos porcentuales<sup>5</sup>. Por último, el análisis reciente de las tasas de rendimiento económico de los proyectos de infraestructura financiados por el Banco Mundial también ha confirmado la importante contribución económica de la infraestructura: las tasas medias de rendimiento económico de los proyectos de infraestructura evaluados durante los últimos tres años alcanzaron el 35% y registraron un promedio muy respetable (20%) en los 40 años anteriores.

3. Hay un volumen considerable de pruebas indiciales, y un cúmulo cada vez mayor de pruebas empíricas, que señalan la existencia de vínculos claros entre los servicios de infraestructura y muchos ODM. Los servicios de infraestructura, en forma de abastecimiento de agua y saneamiento, y hasta cierto punto la vivienda y la tecnología de la información y las comunicaciones, están expresamente comprendidos en los ODM y por lo tanto son, de por sí,

---

<sup>3</sup> Banco Mundial. (2004). *Global Monitoring Report 2004*. 94–95. Washington, D.C.: Banco Mundial.

<sup>4</sup> Esfahani, Hadi y María Teresa Ramírez. (2003). “Institutions, Infrastructure, and Economic Growth”. *Journal of Development Economics*. 70: 443–477.

<sup>5</sup> Calderon, César, William Easterly y Luis Servén. (2003). “How did Latin American’s Infrastructure Fare in the era of Macro-economic Crises?” *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Debts, and Growth in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial, y Palo Alto: Stanford University.

objetivos. Además contribuyen de manera importante a otros ODM, como salud, educación y género. En una evaluación de 49 estudios<sup>6</sup> se llegó a la conclusión de que el acceso al agua potable reducía en un 55% la probabilidad de mortalidad infantil. Según la OMS, el 88% de las enfermedades diarreicas se deben al agua insalubre y las malas condiciones de saneamiento e higiene<sup>7</sup>. El transporte facilita el acceso a la atención médica y permite un mayor uso de ésta; en efecto, el 11,5% de los africanos señalan que la falta de servicios de transporte o su alto costo es la principal barrera para la obtención de atención médica<sup>8</sup>. De acuerdo con otro estudio, un índice compuesto de infraestructura (que comprende agua potable, la falta de contaminación dentro de locales cerrados, buenos servicios de saneamiento y viviendas de calidad aceptable) tiene un impacto considerable en la mortalidad en la niñez y la primera infancia, y una mejora del 10% en la infraestructura tiene como resultado una reducción de la mortalidad de niños menores de 5 años de entre 1,2% y 2,0%<sup>9</sup>. También están surgiendo pruebas empíricas de la contribución que hacen determinados servicios de infraestructura (como el transporte o las telecomunicaciones) a los ODM y las metas mundiales en otras esferas como la educación.

4. Se pueden obtener los beneficios potenciales de crecimiento económico y reducción de la pobreza si se amplía el acceso a servicios de infraestructura de calidad. Sin embargo, tanto el acceso como la calidad son insuficientes en la mayoría de los países en desarrollo. El acceso a servicios de infraestructura de calidad adecuada es especialmente insuficiente en las zonas rurales. Se estima, por ejemplo, que sólo la mitad de la población de los países de ingreso bajo tiene acceso a servicios de agua y saneamiento, en tanto que casi el 75% de la población de las zonas urbanas tiene acceso a esos servicios. El acceso a la electricidad es aún más insatisfactorio, ya que sólo el 20% de la población rural de los países de ingreso bajo tiene acceso a ella, en comparación con alrededor del 60% en las zonas urbanas. Para cerrar la brecha que impide un mejor acceso a servicios de infraestructura de calidad adecuada será necesario realizar cuantiosas inversiones en nuevos activos físicos, así como en explotación y mantenimiento. Las estimaciones actuales indican que las necesidades de financiamiento de todos los países en desarrollo, tanto para nuevas inversiones como para gastos de explotación y mantenimiento, son de alrededor del 7% del PIB, y pueden llegar al 9% del PIB en países de ingreso bajo. Si se comparan las tasas efectivas anteriores de inversión y gastos de explotación y mantenimiento (que ascienden en promedio a alrededor del 3,5% del PIB en todos los países en desarrollo) con las necesidades proyectadas, se observa que posiblemente será necesario duplicar los niveles actuales de financiamiento para infraestructura.

---

<sup>6</sup> Esrey, S.A., J.B. Potash, L. Roberts y C. Schiff. (1991 "Effects of Improved Water Supply and Sanitation on Ascariasis, Diarrhea, Dracunculiasis, Hookworm Infection, Schistosomiasis and Trachoma". *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*. 69(5): 609–621.

<sup>7</sup> OMS. (2002). *Informe sobre la Salud en el Mundo 2002: Reducir los riesgos y promover una vida sana*. Ginebra: OMS.

<sup>8</sup> Ross, Fiona, Richard Matzopoulos y Rozett Phillips. (1997). "The Role of Rural Electrification in Promoting Health in South Africa". *EDRC Report Series*. Ciudad del Cabo: Energy and Development Research Center.

<sup>9</sup> Leipziger, Danny, Marianne Fay, Quentin Wodon y Tito Yepes. (2003). "Achieving the Millennium Development Goals – A Multi-Sectoral Approach Revisited". Documento de trabajo sobre investigación de políticas No. 3163, del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.



## **Reorientación de las actividades de infraestructura del Grupo del Banco**

5. Si se yuxtapone el papel esencial que desempeña la infraestructura en el desarrollo y la reducción de la pobreza con las grandes necesidades insatisfechas de servicios de infraestructura, queda de manifiesto el desafío fundamental que enfrentan las actividades de infraestructura del Grupo del Banco. Para atender las necesidades de servicios de infraestructura es preciso movilizar todas las fuentes de fondos: la inversión privada nacional y extranjera, la inversión pública nacional y las inversiones de instituciones financieras internacionales (IFI) y donantes bilaterales. Tradicionalmente, la mayor parte de la inversión en infraestructura se ha financiado con fondos públicos, que cubren alrededor del 70% del gasto total actual. El sector privado ha contribuido en una proporción aproximada de entre 20% y 25%, mientras que la asistencia oficial para el desarrollo financia solamente alrededor del 5% al 10%. El Grupo del Banco reconoce que las IFI y los donantes bilaterales son —en relación con la magnitud del desafío y las necesidades totales de financiamiento— sólo protagonistas secundarios, pero pueden desempeñar una importante función catalizadora en cuanto a aprovechar el financiamiento de múltiples fuentes.

6. El *Plan de acción para la infraestructura* proporciona una base para que el Banco refuerce su función catalizadora ofreciendo un enfoque más flexible, pragmático y equilibrado de prestación de servicios de infraestructura. Fue elaborado sobre la base de las importantes enseñanzas aprendidas en las últimas décadas en materia de suministro de infraestructura pública y privada y diversas modalidades de asociación entre los sectores público y privado. Como parte del Plan de acción, el Grupo del Banco ha enviado señales claras a su personal, clientes y socios acerca de la importancia fundamental de la infraestructura para el programa de desarrollo. También ha aclarado, a la luz de las enseñanzas globales aprendidas, su concepción del papel que pueden cumplir el sector público y el privado, complementándose mutuamente en relación con la infraestructura, y ha indicado su voluntad de operar en todo el espectro público y privado en financiamiento de infraestructura y prestación de servicios.

7. Sobre la base de lecciones aprendidas desde los años noventa, el Banco ha preparado notas de orientación sobre los papeles respectivos de los sectores público y privado —definiendo opciones para la participación del Grupo del Banco en diferentes etapas de la reforma de políticas en cada uno de los sectores de infraestructura— que muestran la evolución del modelo de actividades del Grupo del Banco<sup>10</sup>. Además, el Grupo del Banco ha hecho hincapié en la aplicación de estas directrices a nivel de proyectos y transacciones. El año pasado hubo numerosos ejemplos de proyectos y transacciones que combinaban la participación del sector público y el privado en materia de financiamiento y operaciones, uniendo los recursos de la AIF, el BIRF, la CFI y el OMGI y donaciones de donantes que utilizaban diversos instrumentos, como garantías y ayuda basada en los resultados.

## **El Plan de acción para la infraestructura: Aspectos salientes de los progresos realizados**

8. El Plan de acción fue aprobado por el Directorio del Banco en julio de 2003. En virtud de ese plan, el Grupo del Banco se comprometió a responder a una mayor demanda de

---

<sup>10</sup> Banco Mundial. (2004). Public and Private Sector Roles in Water, Transport, Gas, Energy, and ICT. Washington, D.C.: Banco Mundial.

infraestructura por parte de sus clientes, a renovar la labor de diagnóstico a nivel de los países y a fortalecer los instrumentos y métodos del Grupo del Banco. La administración ha seguido de cerca el cumplimiento de los compromisos específicos (véase el Recuadro 1) y en abril de 2004 presentó al Directorio Ejecutivo del Banco un informe detallado sobre los progresos alcanzados en todos los aspectos del Plan de acción<sup>11</sup>.

**Recuadro 1: Progresos registrados en el marco del Plan de acción para la infraestructura - Sinopsis**

El Banco ha respondido al aumento de la demanda de sus clientes proporcionando orientación sobre las respectivas funciones de los sectores público y privado; aumentando los préstamos para infraestructura y el asesoramiento sobre políticas en ese ámbito, y trabajando con otros asociados para el desarrollo para descubrir sinergias y definir criterios comunes. También ha elaborado una plantilla para análisis —denominada “Acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura”— y ha empezado a reorganizar la labor de diagnóstico a nivel de los países y a invertir en datos sobre el desempeño del sector de la infraestructura para mejorar la gestión de los resultados. También mejoró sus instrumentos y métodos mediante la creación de un departamento multisectorial sobre Economía y Finanzas de la Infraestructura, el refuerzo de los instrumentos de mitigación de riesgos de que dispone, el análisis de las posibilidades de participación a nivel multinacional y subnacional, y el aumento de la colaboración dentro del Grupo del Banco.

## **Respuesta a la demanda de los clientes en materia de infraestructura**

9. El Grupo del Banco ha logrado avances considerables en cuanto a atención de la demanda de sus clientes y logro de una mejor prestación de servicios de infraestructura en todas sus dimensiones esenciales: acceso, eficiencia, calidad y precio accesible. En ese contexto, desde el surgimiento del plan de acción, en julio de 2003, el Banco ha incrementado considerablemente sus actividades crediticias y los estudios económicos y sectoriales previstos para los ejercicios de 2004 y 2005. El Banco entregó alrededor de 70 estudios económicos y sectoriales administrados en la esfera regional en el ejercicio de 2004, y se prevé que entregue aproximadamente la misma cantidad en el ejercicio de 2005. También comprometió cerca de US\$6.500 millones en nuevos préstamos para infraestructura en el ejercicio de 2004, lo que representa un aumento de US\$1.100 millones en comparación con el ejercicio de 2003 (véase el Cuadro 1 *infra*). Este volumen es muy superior a los compromisos asumidos en el Plan de acción para la infraestructura. El total de compromisos de la CFI en materia de infraestructura para el ejercicio de 2004 fue de US\$983 millones, lo que representa un incremento considerable en comparación con el ejercicio de 2003 (US\$649 millones) y el de 2002 (US\$722 millones), impulsado principalmente por una exposición mayor de la CFI en proyectos individuales<sup>12</sup>. En cambio, las garantías del OMGI para infraestructura en el ejercicio de 2004 disminuyeron de US\$793 millones en el ejercicio de 2003 a US\$391 millones, pero se espera que la demanda de garantías vuelva a aumentar en el ejercicio de 2005. Se prevé que los niveles de financiamiento que otorguen el BIRF y la AIF en el ejercicio de 2005 sigan siendo considerables en todos los sectores. Un sector que recibirá especial atención es el de la energía renovable. El Banco se ha

<sup>11</sup> Banco Mundial. (2004). Plan de acción para la infraestructura - Informe actualizado. Washington, D.C.: Banco Mundial.

<sup>12</sup> Los préstamos B de la CFI en infraestructura también registraron un fuerte crecimiento, de US\$166 millones en 2003 a US\$321 millones en 2004.

comprometido expresamente a aumentar un 20% por año, en los próximos años, el financiamiento que otorga en esa esfera<sup>13</sup>.

<b>Cuadro 1. Proyectos y compromisos en materia de infraestructura para el ejercicio de 2004 (en millones de US\$)</b> (BIRF/AIF+FMAM+Garantías+Financiamiento especial)				
	No. de proyectos		Compromisos en US\$	
	Ej. de 2003	Ej. de 2004	Ej. de 2003	Ej. de 2004
<b><u>SECTOR</u></b>				
Energía y minería	21,8	18,9	1.206	1.042
Tecnología de la información y las comunicaciones	4,6	3,6	115	97
Transporte	20,4	31,1	2.731	3.819
Agua y saneamiento	18,0	21,5	1.295	1.493
<b>TOTAL</b>	<b>64,8</b>	<b>75,1</b>	<b>5.346</b>	<b>6.451</b>
<b>Componente urbano</b>	<b>19,3</b>	<b>16,9</b>	<b>1.594</b>	<b>1.369</b>
<b><u>REGIÓN</u></b>				
África	16,5	19,6	1.362	1.554
Asia oriental y el Pacífico	15,2	17,2	1.405	1.692
Europa y Asia central	9,9	14,3	361	779
América Latina y el Caribe	11,2	8,6	675	828
Oriente Medio y Norte de África	3,1	5,6	273	731
Asia meridional	8,9	9,7	1.270	866
<b>TOTAL</b>	<b>64,8</b>	<b>75,1</b>	<b>5.346</b>	<b>6.451</b>
<b><u>LÍNEA DE PRODUCTOS</u></b>				
BIRF	23,5	26,1	3.055	3.495
AIF	33,2	41,5	2.161	2.795
FMAM	5,0	5,4	53	89
Garantías	1,0	1,0	75	59
Financiamiento especial	2,2	1,1	2	12
<b>TOTAL</b>	<b>64,8</b>	<b>75,1</b>	<b>5.346</b>	<b>6.451</b>
<b><u>TOTAL</u></b>				
<b>Total del Banco Mundial</b>	<b>261</b>	<b>267</b>	<b>18.909</b>	<b>20.493</b>
<b>INF como % del total del Banco</b>	<b>25%</b>	<b>28%</b>	<b>28%</b>	<b>31%</b>

10. En el ejercicio de 2004, la infraestructura ha estado más representada en los programas por países, utilizándose parte de la flexibilidad de programación de las estrategias existentes de asistencia a países. En las estrategias más nuevas parece haber una tendencia a considerar en

<sup>13</sup> Esos objetivos guardan relación, asimismo, con los recientes debates sobre el examen de las industrias extractivas.

mayor profundidad el programa de crecimiento y la contribución que puede hacer la infraestructura en ese sentido. En un examen de una muestra reciente de 25 estrategias de asistencia a países quedó de manifiesto la importancia asignada, en la mayoría de los casos, al programa de crecimiento en los programas por países y la función claramente asignada a los servicios de infraestructura como parte de ese programa<sup>14</sup>. En algunas estrategias de asistencia aprobadas últimamente, como la estrategia de asistencia a Indonesia, se observa un énfasis muy marcado en la infraestructura, tanto en términos analíticos como de trabajo operacional.

11. Además, ha habido un número creciente de actividades en que la infraestructura está explícitamente ubicada dentro del contexto de los resultados de desarrollo a nivel multisectorial. Resulta ilustrativa la cuestión de la logística comercial para facilitar la competitividad en el comercio, que contribuye a un crecimiento más vigoroso; el inventario contiene entre 15 y 20 actividades en reserva para los próximos tres años; a través de ellas se procura facilitar el comercio y el transporte. Es similar el compromiso del Grupo del Banco de ampliar su participación en actividades relacionadas con la energía renovable y la eficiencia energética, para contribuir a los resultados de los países en un ámbito más amplio. El programa de abastecimiento de agua y saneamiento, en que el Banco desempeña un papel preponderante como parte de una iniciativa internacional (véase el Recuadro 2), es también multisectorial en sus objetivos y alcance. Las actividades de este tipo no siempre se reflejan de por sí en la cartera de proyectos de infraestructura, pero son componentes fundamentales de la labor más amplia del Banco.

#### **Recuadro 2: Revitalización del abastecimiento de agua y el saneamiento**

En el sector del agua y el saneamiento, al igual que otros sectores de infraestructura, se está haciendo hincapié en la participación de operadores y financistas tanto públicos como privados para mejorar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en todo el mundo en desarrollo. Es fundamental hacer participar al sector privado, ya que el sector público no podrá por sí solo aportar lo que falta para lograr los ODM y satisfacer las necesidades de los pobres. Al mismo tiempo, el sector del agua y el saneamiento tropieza con enormes dificultades para atraer el interés privado, por motivos relacionados con la recuperación de los costos, el cobro de tarifas accesibles para los usuarios, las deficiencias institucionales y la falta de acceso a los mercados financieros. El Banco está dando apoyo a varias iniciativas para atraer a nuevos operadores y está aplicando criterios de asistencia basada en los resultados para mejorar el desempeño de los proveedores de servicios y respaldar subsidios enfocados hacia los pobres. Además está incrementando el monto de sus préstamos para actividades de abastecimiento de agua y saneamiento —de US\$523 millones en el ejercicio de 2002 a US\$1.500 millones en el ejercicio de 2004— en cuyo contexto está trabajando activamente para mejorar su cartera de proyectos de saneamiento. El Banco ha iniciado evaluaciones documentales en 21 países para esbozar estrategias dirigidas a lograr los ODM relacionados con el agua y el saneamiento, y ha aumentado sus entregas de estudios económicos y sectoriales en materia de agua y saneamiento (de 19 en el ejercicio de 2003 a 29 en el ejercicio de 2005) que abordan cuestiones fundamentales de política y sugieren medidas prioritarias. El Banco participa activamente en los esfuerzos de recopilación de datos internacionales para permitir un mejor seguimiento de los progresos registrados en el sector, y está intensificando la coordinación entre los donantes —incluso guiando el uso estratégico de programas mundiales financiados por donantes— en procura de mayor congruencia entre los esfuerzos del Banco y los de sus asociados.

12. Como se demuestra más arriba, se han logrado progresos importantes en cuanto a respuesta a la demanda de mayor participación del Grupo del Banco en el ámbito de la

<sup>14</sup> Véase “Growth, Trade and Poverty Reduction” (Crecimiento, comercio y reducción de la pobreza), Proyecto de documento de trabajo sobre la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF (actualización).

infraestructura. Para mantener este impulso, el Banco debe seguir tratando de resolver la cuestión del espacio fiscal para inversiones en infraestructura. Los programas piloto emprendidos por el FMI y el Banco servirán de base para evaluar la posibilidad de una mayor flexibilidad para inversiones públicas, incluidas las de infraestructura, que generen un crecimiento adicional y por lo tanto un mayor ingreso tributario. Además, el Banco debe seguir haciendo frente a las dificultades clave —identificadas en el grupo de trabajo sobre países de ingresos medianos— que experimenta al respaldar actividades de infraestructura en países asistidos por el BIRF<sup>15</sup>. Se trata, entre otras cosas, de reducir aún más el costo de operar con el Banco y mejorar la combinación y oferta de productos del Grupo del Banco. Los programas piloto sobre utilización de salvaguardias de países para reducir la carga que implica operar con el Banco y a la vez mantener severas normas ambientales y sociales representan un primer paso.

### ***Inversión en conocimientos sobre los países y renovación de esos conocimientos***

13. El Banco ha puesto en marcha una labor tendiente a profundizar sus conocimientos y posibilidades de medición, de diversas dimensiones de la prestación de servicios de infraestructura (acceso, eficiencia, calidad y precio accesible) y el avance en la reforma sectorial. Es esencial lograr mejoras en materia de conocimientos y medición para poder comprender mejor las contribuciones de la infraestructura al desarrollo económico de los países, identificar necesidades prioritarias de inversiones y medir el impacto y los resultados de la infraestructura. La plantilla de “Acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura” se preparó para ayudar a lograr esos objetivos reforzando la labor de diagnóstico a nivel de países que realiza el Banco en materia de infraestructura. La labor de diagnóstico basada en esa plantilla ofrece una “instantánea” del estado de los servicios de infraestructura y las instituciones de un país, las necesidades de inversión conexas y un análisis de los aspectos más importantes de la política sectorial. El Banco ha realizado unos 10 estudios económicos y sectoriales basados en esa plantilla o en forma similar durante el ejercicio de 2004, con diagnósticos sectoriales totales o parciales. En lo sucesivo se tratará de incorporar el enfoque metodológico de los “Acontecimientos económicos recientes en materia de infraestructura” en otras actividades de análisis del Banco, como los estudios del gasto público.

14. El Banco está trabajando también en la elaboración de plataformas analíticas y normativas comunes con otros bancos multilaterales de desarrollo y donantes bilaterales. Por ejemplo, el Banco, el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC) y el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) han empezado a trabajar en un estudio conjunto de punta titulado “Infrastructure Development in East Asia and the Pacific: The Way Forward”, que aclarará cuestiones de políticas y de estrategia operacional en los próximos años en la región de Asia oriental y el Pacífico (también se explorarán sinergias con Asia meridional). El estudio, basado en extensas consultas regionales, es fundamental para asegurar la coordinación de los criterios de los bancos multilaterales de desarrollo pertinentes y los donantes bilaterales sobre la política sectorial y los aspectos financieros. Se está considerando la posibilidad de realizar estudios similares sobre América Latina y Europa y Asia central. El JBIC, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) también han expresado interés en colaborar en actividades específicas de diagnóstico a nivel de los países. Estos estudios contribuirán a mejorar los conocimientos analíticos y de diagnóstico de las cuestiones clave de

---

<sup>15</sup> Banco Mundial (2004). Enhancing World Bank Support to Middle Income Countries.

políticas en materia de infraestructura y ofrecer un marco para permitir que los bancos multilaterales de desarrollo y los donantes bilaterales adopten las medidas apropiadas y coordinadas a nivel de los países. El Banco también ha convocado y asistido a conferencias trascendentes, lo que ha servido para mejorar la coordinación entre los bancos multilaterales de desarrollo y otras instituciones de desarrollo, tanto entre distintos sectores de infraestructura (por ejemplo, la Mesa redonda sobre infraestructura de las IFI) como dentro de un mismo sector (la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, la Conferencia de Bonn sobre energía renovable, etcétera). En este contexto reviste especial importancia la colaboración del Banco con el Plan de acción de la iniciativa sobre medio ambiente de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), dadas las necesidades de infraestructura que experimenta África<sup>16</sup>.

15. El Banco también ha comenzado a elaborar un conjunto básico de indicadores de infraestructura para cada sector, lo que será fundamental para mejorar los diagnósticos y para una medición más precisa de los resultados y la gestión. La existencia de indicadores de base será importante para demostrar los efectos de las medidas adoptadas en materia de infraestructura y seguir de cerca los progresos a lo largo del tiempo. Los indicadores se utilizarán con numerosos fines: el seguimiento de los ODM; el seguimiento de la decimocuarta reposición de los recursos de la AIF; la preparación de informes institucionales (por ejemplo, *Global Monitoring*); la preparación de informes sobre las actividades en cada sector y en materia de infraestructura en general; como elemento para la formulación de estrategias de asistencia a los países basadas en los resultados; para una mejor medición de los resultados a nivel de proyectos, y como elemento de la labor de análisis a nivel de países (por ejemplo, datos de referencia). Para llevar adelante este programa de trabajo se requerirá la colaboración de muchos asociados diferentes, dentro y fuera del Banco. A efectos de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de este esfuerzo de seguimiento y evaluación será importante invertir en el fortalecimiento de la capacidad estadística a nivel de los países, para la recopilación y el uso de datos sobre los sectores de infraestructura.

### ***Fortalecimiento de los instrumentos y métodos del Grupo del Banco***

16. Es extremadamente necesario aprovechar al máximo el volumen de capital privado por unidad de recursos públicos disponibles, lo que resulta esencial para que el Banco pueda cumplir la función que le corresponde en los sectores de infraestructura. En ese contexto, el Banco ha creado una nueva unidad, el departamento de Economía y Finanzas de la Infraestructura (véase el Recuadro 3), para entender mejor las consecuencias prácticas de la economía analítica de la infraestructura y elaborar instrumentos y métodos para el financiamiento de la infraestructura. Las principales esferas de desarrollo ponen énfasis en mejorar la capacidad del Banco para trabajar con entidades subnacionales relacionadas con la infraestructura y elaborar instrumentos de mitigación del riesgo; se espera que estas dos medidas mejoren las aptitudes del Banco para concertar acuerdos comerciales con países de ingreso mediano.

---

<sup>16</sup> El BAfD está realizando una labor de vanguardia en el suministro de apoyo para el programa de infraestructura de la NEPAD.

<b>Recuadro 3: Nuevas esferas de desarrollo en economía y finanzas de la infraestructura</b>	
<b>Financiamiento de la infraestructura</b>	Aumento del uso de garantías y elaboración de nuevas aplicaciones de la mitigación de los riesgos.
<b>Prestación de servicios de infraestructura a los pobres</b>	Incorporación de criterios de asistencia basada en los resultados (procedimientos de estandarización, flexibilización de los requisitos y aumento de los sectores) y creación de mecanismos de ampliación del crédito para mitigar los riesgos vinculados al pago de subsidios.
<b>Ampliación del acceso de las entidades públicas, como las empresas de servicios públicos de infraestructura a nivel subnacional, a los mercados financieros</b>	Formulación de planes de negocios, estados financieros auditados, clasificación del crédito, etcétera, y prestación de apoyo financiero para los financiamientos iniciales basados en el mercado.
<b>Economía de la infraestructura</b>	Cuestiones relativas al espacio fiscal —junto con el FMI— y evaluación de las necesidades de inversión en infraestructura y fuentes de financiamiento.
<b>Asociaciones entre los sectores público y privado</b>	Apoyo a los clientes del Banco en la preparación de proyectos de asociación entre los sectores público y privado (diseño de las transacciones y opciones de financiamiento, reglamentación económica y gestión de los riesgos del sector público).

17. Las inversiones en infraestructura se hacen a menudo en el plano subnacional, ya sea a nivel de estados o de municipios. Sin embargo, el Banco —que exige una contragarantía del Estado para garantizar las inversiones subnacionales en países miembros del BIRF— y la CFI —que centra la atención en el sector privado— no están bien preparados para atender las necesidades de los clientes a nivel subnacional. El principal mecanismo de que dispone el Banco para operar a nivel subnacional son los acuerdos de répréstamo a los estados y municipios. El Banco está tratando de maximizar el uso de estos acuerdos, especialmente en el sector del agua, aplicando criterios innovadores en apoyo de las inversiones subnacionales. Hay varios proyectos (por ejemplo, en Etiopía y Colombia) que prevén préstamos garantizados por el Estado que condicionan las inversiones en infraestructura a la introducción de reformas (y su prueba) y el fortalecimiento institucional a nivel local. En otros casos (Filipinas), los gobiernos nacionales represtan fondos a las autoridades locales para financiar contratos de diseño, construcción y arrendamiento que optimizan el financiamiento privado. Sin embargo, estos mecanismos son limitados en la medida en que no permiten la participación directa en los mercados subnacionales ni con autoridades locales.

18. La demanda de financiamiento es alta en los sectores en que la prestación de servicios tiende a estar descentralizada y basada en la comunidad (por ejemplo, el agua y la red de alcantarillado, el transporte urbano, etcétera). Sin embargo, la reducida capacidad crediticia y la falta de una gestión de gobierno de tipo empresarial en muchas de estas entidades subnacionales constituyen un grave obstáculo para la concesión de préstamos sin el apoyo del gobierno central. No obstante, el otorgamiento de créditos sin garantías del Estado limita el ámbito de actuación de estas entidades y entorpece la creación de la capacidad necesaria para permitir un acceso independiente a los mercados financieros, lo que es fundamental para lograr que el capital privado necesario enjague el déficit de financiamiento en el sector de la infraestructura. Las dificultades para financiar entidades subnacionales son graves impedimentos que restringen las

posibilidades del Grupo del Banco de aumentar su participación en sectores descentralizados de infraestructura<sup>17</sup>.

19. El Grupo del Banco estableció el Fondo Municipal con el fin de comprender mejor las oportunidades de intervenir más directamente en el segmento del mercado subnacional. El Fondo Municipal ha celebrado con éxito dos transacciones (en México y Sudáfrica), y hay otras 10 transacciones piloto en el inventario. También se han elaborado otras iniciativas con los donantes, como la Guarantco (un servicio de garantías en moneda local para respaldar el financiamiento de la infraestructura por parte de instituciones financieras nacionales y municipios). Además, el Banco está trabajando en la creación de un servicio para aumentar el número de entidades públicas, incluso las empresas subnacionales de servicios públicos, que pueden tener acceso a los mercados financieros privados sin el apoyo del gobierno central. El objetivo del servicio consistirá en ayudar a los gobiernos subnacionales en las esferas de reforma económica, creación de capacidad e independencia fiscal. Como parte de este esfuerzo, y habida cuenta de la importancia del fomento de la infraestructura subnacional dentro del Plan de acción para la infraestructura, el Banco presentará un informe al Directorio en este ejercicio económico sobre las dificultades vinculadas al financiamiento a nivel subnacional, así como la propuesta de un plan de acción.

20. El Banco está ampliando considerablemente su capacidad de respaldar la inversión del sector privado en infraestructura. Ha eliminado restricciones internas al uso de garantías mediante la introducción de un nuevo sistema de cálculo en las estrategias globales de asistencia a los países que, en realidad, tiene en cuenta solamente el 25% del valor nominal de la garantía contra la asignación de recursos de la AIF o el límite máximo de crédito del BIRF a un país. Se espera así ampliar el uso de garantías del Banco. Se están considerando otras aplicaciones de mitigación de los riesgos en las esferas del riesgo reglamentario (para apoyar las operaciones de privatización) y en la elaboración de instrumentos de deuda en moneda local.

21. En lo que respecta al riesgo monetario, en que ha habido una fuerte demanda de apoyo por parte de inversionistas, la administración superior ha considerado últimamente diversos sistemas —como el Servicio de liquidez en moneda extranjera— pero no ha adoptado ninguno, debido a las preocupaciones relacionadas con la gestión de los riesgos en el marco de la estructura de garantías del Banco que se ha propuesto. La falta de profundidad en los mercados monetarios de la mayoría de los países en desarrollo plantea un verdadero desafío: crear productos que mitiguen el riesgo monetario. Sin embargo, consciente del impacto del riesgo cambiario —especialmente en el financiamiento de la infraestructura del agua— el Banco está trabajando en la elaboración de otros mecanismos de apoyo que puedan paliar parcialmente algunas de las preocupaciones de los inversionistas en relación con los riesgos monetarios.

---

<sup>17</sup> Esta cuestión ha sido destacada por el Grupo de Expertos mundiales en financiación de la infraestructura del agua, presidido por Michel Camdessus, que publicó su informe titulado “Financing Water for All” en marzo de 2003. El Grupo del Banco esbozó las medidas de seguimiento que adoptaría en respuesta a las recomendaciones del Grupo de Expertos en septiembre de 2003 y presentó un informe al Directorio Ejecutivo del Banco sobre los progresos realizados en la aplicación de las medidas de seguimiento en abril de 2003 (véase Banco Mundial. (2004). Plan de acción para la infraestructura – Informe actualizado (Anexo 2). Washington, D.C.: Banco Mundial).



22. El Banco está promoviendo enérgicamente la aplicación de criterios de asistencia basada en los resultados como forma de mejorar la prestación de servicios a comunidades pobres, fomentando para ello la creación de asociaciones entre los sectores público y privado con acuerdos basados en el desempeño. Hay más de 320 proyectos en vías de preparación o ejecución, que apuntan a extender los servicios a consumidores de ingreso bajo, o a proteger a los pobres de los aumentos de precios necesarios para lograr viabilidad financiera. Hay oportunidades para ofrecer soluciones del Grupo del Banco por la vía de la asistencia basada en los resultados; un ejemplo es el proyecto innovador de asistencia basada en los resultados que lanzaron en forma conjunta la AIF y la CFI en Tayikistán. El Banco también administra un fondo fiduciario, el *Global Partnership for Output-Based Aid* (GPOBA) (Asociación mundial para la asistencia basada en los resultados), que presta apoyo al diseño y la evaluación de planes de asistencia basada en los resultados y a la difusión de conocimientos sobre esa clase de asistencia. Se está preparando un nuevo mecanismo para proporcionar financiamiento directo para el componente subsidiado de las transacciones de asistencia basada en los resultados mediante donaciones de la GPOBA. Se espera que este nuevo mecanismo promueva una expansión de los criterios de asistencia basada en los resultados, permitiendo que se prueben sistemas de pago de subsidios con financiamiento garantizado durante una fase piloto.

23. También se ha puesto mayor énfasis en extender el apoyo del Banco a nivel nacional o multinacional para complementar el apoyo del Banco que tradicionalmente se canaliza a nivel nacional. Si se subsana la falta de integración de las redes regionales de infraestructura que atraviesan las fronteras nacionales, la infraestructura podrá contribuir plenamente al desarrollo. Las carreteras, tuberías y represas entre países, la tecnología de la información y las comunicaciones y otras tecnologías que facilitan el flujo de bienes, agua y energía son candidatas obvias. En la región de África, los proyectos regionales se han convertido en una importante actividad comercial en los últimos años: hay cuatro operaciones en vías de ejecución, que representan un volumen total de compromisos de US\$415 millones, y otras seis están en trámite, que representan aproximadamente US\$600 millones en compromisos. En la región de Europa y Asia central también se han observado buenos ejemplos de proyectos multinacionales. En lo sucesivo será necesario estudiar las posibilidades de realizar estas actividades en otras regiones.

24. El Grupo del Banco ha hecho importantes progresos en lo que respecta a ampliar sus criterios e instrumentos, y gran parte de esta actividad ha reforzado la colaboración entre la CFI, el OMGI y el Banco. Combinar los recursos de la AIF, la CFI y recursos bilaterales, como en el proyecto de central eléctrica de Pamir, en Tayikistán, o combinar garantías del BIRF y el OMGI con aportes de capital de la CFI, como en el proyecto regional de gas de Sudáfrica<sup>18</sup>, son enfoques especialmente promisorios. Sin embargo, habida cuenta del fuerte impacto financiero de la asistencia integrada del Banco, el Grupo del Banco Mundial debe encontrar el modo de ampliar esta forma de asistencia, ofreciendo a sus clientes un paquete de servicios más integrados.

---

<sup>18</sup> Ese proyecto atrajo inversiones del sector privado por un monto de alrededor de US\$1.000 millones, suma que representa alrededor de un tercio del total de las inversiones de ese sector en África.

### **Desafíos futuros más importantes**

25. Se ha avanzado en muchos frentes y, lo que es más importante, se cumple el mandato del Directorio y de la administración superior de responder mejor a la demanda de los clientes de una mayor participación del Banco en el sector de la infraestructura mediante concesión de préstamos y asesoramiento sobre políticas. Sin embargo, después de la tendencia decreciente que caracterizó a la participación del Banco en la infraestructura durante casi una década, se requerirá un esfuerzo de varios años para revertir esa tendencia en las actividades de infraestructura y lograr resultados sobre el terreno.

26. Aún quedan muchos desafíos importantes por resolver. Es necesario adquirir experiencia y difundir enseñanzas para afinar los detalles de los acuerdos de ejecución de las asociaciones entre los sectores público y privado, incluida la expansión de las oportunidades de financiamiento para infraestructura y la aplicación de soluciones pragmáticas para satisfacer las necesidades relacionadas con ajustes de tarifas y subsidios. Será necesario seguir prestando atención a las cuestiones relativas al espacio fiscal. Deberán proseguir los esfuerzos tendientes a ampliar y aplicar los instrumentos de mitigación de riesgos y a ayudar a las entidades públicas, incluidas las de nivel subnacional, a acceder a los mercados financieros privados sin el apoyo del gobierno central. Estos esfuerzos serán particularmente importantes para mejorar la gama de opciones a disposición de los países de ingreso mediano. El uso de instrumentos nuevos con antecedentes recientes, como la asistencia basada en los resultados, se extenderá y apuntará cada vez más a prestar servicios de infraestructura a los hogares pobres.

27. En la esfera del comercio se redoblarán los esfuerzos dirigidos a asegurar la calidad durante el proceso de acelerado aumento del crédito, entre otras cosas garantizando la disponibilidad de recursos suficientes (tanto humanos como financieros) para entregar productos y servicios de alta calidad. La decimocuarta reposición de los recursos de la AIF será de importancia clave para hacer frente a ese desafío y así atenuar las restricciones que impone la asignación actual de recursos de la AIF para satisfacer la demanda de los clientes de esa institución en materia de infraestructura. Será necesario poner mayor empeño en lograr una coordinación homogénea dentro del Grupo del Banco para ofrecer un paquete integrado de servicios a los clientes. Existe por último otro desafío, que es el siguiente: si bien los prestatarios y accionistas del Grupo del Banco, el sector privado e incluso muchas ONG de países solicitantes apoyan enérgicamente una mayor participación en el sector de la infraestructura, algunos proyectos de infraestructura pueden llegar a ser objeto de críticas por parte de ONG que defienden diversas causas. Por lo tanto, el Grupo del Banco y la comunidad para el desarrollo en su conjunto deben seguir demostrando y dando a conocer, en un esfuerzo estratégico, los beneficios del crecimiento económico y la reducción de la pobreza que se derivan de los programas de infraestructura bien diseñados y ejecutados.

### **Temas para el debate en el Comité para el Desarrollo**

**1. Decimocuarta reposición de los recursos de la AIF.** La demanda de un acceso más expedito a servicios de infraestructura de calidad alcanza un nivel especialmente elevado en los países de ingreso bajo, y la demanda de proyectos de infraestructura respaldados por la AIF ha

superado la oferta durante todo el período de la decimotercera reposición de los recursos de la AIF. Tradicionalmente, la actividad del sector privado en los países habilitados para recibir asistencia de la AIF ha sido escasa, aunque en algunos casos se logró captar el interés del sector privado en operaciones respaldadas por la AIF. La disponibilidad de nuevos recursos de la Asociación brindará la posibilidad de utilizar nuevos enfoques para la prestación de servicios básicos a las comunidades pobres a través de proveedores de fondos de los sectores público y privado. *¿Están de acuerdo los ministros en que un respaldo adicional para infraestructura representa una importante prioridad en las actuales deliberaciones sobre la reposición de los recursos de la AIF?*

**2. Actuación del Grupo del Banco Mundial a nivel subnacional.** Las inversiones en infraestructura se realizan, en gran medida, a nivel subnacional. Tradicionalmente, el respaldo del Banco en esa esfera se ha realizado a través de acuerdos de otorgamiento de préstamos secundarios provenientes de gobiernos nacionales o del reciente Fondo Municipal, piloto del Banco y la CFI. Subsiste, sin embargo, una gran demanda insatisfecha de financiamiento adicional para infraestructura a nivel subnacional, pero la mayor parte de las entidades subnacionales no pueden obtener acceso a los mercados financieros a menos que cuenten con respaldo del gobierno central, pues necesitan apoyo institucional para tener acceso a adecuadas fuentes de financiamiento a largo plazo. *¿Están de acuerdo los ministros en que el Grupo del Banco Mundial debería examinar alternativas adicionales de atención de la demanda de infraestructura a nivel subnacional?*

**3. Mutua colaboración de las entidades del Grupo del Banco Mundial.** Como lo demuestran varios proyectos innovadores que han suscitado intensas repercusiones, en los últimos años se ha intensificado considerablemente la colaboración entre la CFI, el OMGI, y la AIF y el BIRF. No obstante, en algunos casos la labor del Grupo del Banco Mundial es *ad hoc* y se limita a cierto número de transacciones seleccionadas. *¿Están de acuerdo los ministros en que el Grupo del Banco Mundial debe esforzarse aún más en lograr que la oferta de su producto financiero, en que no debe existir hiato, se formule a toda la gama de clientes de los sectores público y privado?*