

**Avances en la Implementación del
Plan Regional de Inversiones
en Ambiente y Salud**

Serie Documentos No. 1

Setiembre 1993



Organización Panamericana de la Salud
Organización Mundial de la Salud



Publicaciones del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud

Serie Estudios

1. Políticas de investimento em saúde e meio ambiente no Brasil
2. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Colombia
3. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Honduras
4. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en El Salvador
5. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Chile
6. Analysis of the investment processes in the environment and health in Guyana
7. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Uruguay
8. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Nicaragua
9. Analysis of the investment processes in the environment and health in Belize
10. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Perú
11. Analysis of the investment processes in the environment and health in Dominica
12. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en República Dominicana
13. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en Ecuador


Serie Informes Técnicos


1. Lineamientos metodológicos para la realización de análisis sectoriales de agua potable y saneamiento
2. Lineamientos metodológicos para el análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud (Español/Inglés)

Serie Documentos

1. Avances en la implementación del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud (Español/Inglés)
2. Hacia un nuevo concepto de inversión en el sector salud (Español/Inglés)

Serie Análisis Sectoriales

1. Análisis del sector en agua y saneamiento en Ecuador
 2. Análisis del sector en agua y saneamiento en El Salvador
- 




*Para obtener información adicional o para ordenar
ejemplares de cualquiera de las publicaciones
de las series dirigirse a la:*

**Secretaría Ejecutiva del Plan Regional de Inversiones
en Ambiente y Salud**

**Organización Panamericana de la Salud
Organización Mundial de la Salud**

525 23rd Street, N.W.
Washington, D.C. 20037
Tel (202)861-3189
Fax (202)861-8478



CONTENIDO

Página

I.	INTRODUCCION	1
II.	AJUSTES EN LA OPERACION DE LA SECRETARIA PARA FORTALECER EL PROCESO DE IMPLEMENTACION DEL PIAS	3
	1. Secretaría Ejecutiva del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud	3
	2. Grupo de Coordinación	4
III.	LINEAS DE ACCION DE LA OPS EN APOYO A LA IMPLEMENTACION DEL PIAS DURANTE 1992-1993	6
	1. Procesos de implementación en los países de América Latina y el Caribe y desarrollo institucional para el fomento de inversiones en ambiente y salud	6
	2. Construcción de una alianza estratégica para la implementación del PIAS con las principales instituciones multilaterales y bilaterales de cooperación técnica y financiera	7
	3. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en América Latina y el Caribe	8
	4. Constitución del fondo para el desarrollo de actividades de preinversión	10
	5. Desarrollo metodológico y ejecución de análisis sectoriales	12
	6. Desarrollo metodológico y cooperación directa a los países en materia de formulación y ejecución de proyectos de inversión	12
	7. Desarrollo de recursos humanos para el fortalecimiento de los sistemas regionales de inversión en ambiente y salud	13
	 ANEXOS	
	Anexo I Actualización (23/VI/93)	19
	Anexo II Actualización (16/VIII/93)	21
	Anexo III Actualización (20/IX/93)	23

I. Introducción

Después de que la XXXVI Reunión del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud, celebrada en septiembre de 1992, emitió la Resolución XVII sobre el Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud (PIAS), se han producido una serie de avances, tanto en los Países Miembros como en la Secretaría de la Organización, encaminados a establecer las bases iniciales para la plena implementación de esta iniciativa que busca dinamizar, durante los próximos 12 años, el proceso de inversiones en ambiente y salud, ligado a las necesidades de reforma y modernización de ambos sectores en la Región.

A fin de ubicar el ámbito en que se han producido, durante los últimos seis meses, los principales avances en el proceso de implementación del PIAS, es importante recordar que en la Resolución XVII arriba mencionada, el Consejo Directivo decidió aprobar el Plan como el marco de referencia para las inversiones que es necesario realizar, en los próximos 12 años, en los países de América Latina y el Caribe tanto para enfrentar las deficiencias existentes como para atender las necesidades de una población en expansión. Dicha aprobación fue efectuada tomando en cuenta las Orientaciones Estratégicas y Prioridades Programáticas de la OPS para el Cuadrienio 1991-1994, las decisiones de la Primera y Segunda Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno de apoyar la formulación y el lanzamiento del PIAS y de constituir un Fondo para el Desarrollo de Actividades de Preinversión que dinamice la ejecución del Plan. El Consejo también tomó en cuenta la necesidad de canalizar recursos nacionales y externos en mayores proporciones que las que se han venido aplicando en los últimos años, para la recuperación de la infraestructura, la expansión de la misma y la readecuación de los servicios de salud y de atención al ambiente, todo ello en función de las agendas nacionales de reformas sectoriales.

En la Resolución XVII, el Consejo Directivo pidió, asimismo, a los Gobiernos Miembros que:

- Formulen planes nacionales de inversión que propicien, durante los próximos 12 años, una transformación profunda de los sectores ambiente y salud, con acciones de mayor eficacia y equidad, así como una utilización más eficiente de los recursos asignados a los mismos.
- Logren la aplicación de recursos internos, tanto públicos como privados, en un monto de alrededor de 0,8% del PIB, durante los próximos 12 años, a fin de canalizar los recursos nacionales necesarios para posibilitar las inversiones propuestas por el Plan.
- Insten a las instituciones multilaterales y bilaterales a aumentar su cooperación financiera con los países de América Latina y el Caribe destinada a proyectos de inversión en ambiente y salud.

- Pongan en marcha las acciones que les correspondan dentro de las estrategias para la ejecución del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud y se sumen a la constitución del Fondo Multilateral para el Desarrollo de Actividades de Preinversión en Ambiente y Salud.

En la misma oportunidad, el Consejo Directivo solicitó al Director de la OPS que:

- Tomase las medidas necesarias para asegurar la puesta en marcha de las estrategias para la ejecución del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud.
- Constituyese un Fondo Multilateral para el Desarrollo de Actividades de Preinversión en Ambiente y Salud que brinde cooperación a los procesos nacionales de implementación del Plan Regional en cada país.
- Gestionase ante las agencias de cooperación bilaterales y multilaterales, y especialmente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial, la adopción del Plan como un mecanismo para la acción coordinada en esas áreas y su contribución al perfeccionamiento y ejecución del mismo, así como a la constitución y operación del Fondo Multilateral para el Desarrollo de Actividades de Preinversión en Ambiente y Salud.

Las páginas siguientes resumen los avances más significativos que se han producido, en respuesta al mandato establecido por la Resolución XVII del XXXVI Consejo Directivo, entre septiembre de 1992 y abril de 1993, a fin de iniciar la implementación del PIAS. También detallan las líneas de acción programática que la Organización ha empezado a desarrollar para articular en mayor grado su cooperación técnica a los Países Miembros con el proceso de inversiones en los sectores de ambiente y salud.

II. Ajustes en la Operación de la Secretaría para Fortalecer el Proceso de Implementación del PIAS

A fin de impulsar el proceso de implementación del PIAS dentro del marco de la Resolución XVII de la XXXVI Reunión del Consejo Directivo, así como constituir y operar el Fondo para el Desarrollo de Actividades de Preinversión, se establecieron, a partir del 1o. de noviembre de 1992, dos mecanismos de operación de la Secretaría:

- La creación de una nueva unidad, directamente vinculada al Director de la OPS, denominada Secretaría Ejecutiva del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud (DSI), y
- La activación de un esquema funcional consistente en un Grupo de Coordinación del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud.

El propósito fundamental de la Secretaría Ejecutiva del PIAS y del Grupo de Coordinación del PIAS consiste en diseñar, inducir y coordinar las acciones de implementación del Plan Regional que lleve a cabo la Organización en su conjunto.

Las atribuciones específicas de ambos mecanismos se detallan en las líneas siguientes:

1. Secretaría Ejecutiva del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud

Las funciones esenciales de la Secretaría Ejecutiva del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud serán:

- Coordinar la puesta en marcha de las estrategias establecidas para la ejecución del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud, tanto a través de acciones propias, como mediante acciones ejecutadas por las distintas unidades que operan en los Países Miembros y en la Sede;
- Crear las condiciones para la constitución del Fondo para el Desarrollo de Actividades de Preinversión y responsabilizarse de su gestión técnica y administrativa;
- Promover las relaciones con las instituciones multilaterales de crédito para el establecimiento de una alianza estratégica que permita impulsar la implementación del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud, y

- Articular las acciones operacionales necesarias, internas y externas, en concertación con las unidades correspondientes.

La Secretaría Ejecutiva se crea como una unidad de naturaleza catalítica que apoyará la operación regular de las unidades dentro y fuera de la Sede, a fin de asegurar el máximo posible de complementariedad de funciones y actividades. La unidad no duplicará líneas de acción que se encuentran en marcha en los distintos programas de la Organización favoreciendo, por lo contrario, su articulación en función del objetivo común.

La Secretaría Ejecutiva del PIAS se ha constituido con la reasignación de cuatro puestos profesionales y tres puestos de servicios generales que estaban ubicados en diferentes unidades de la Sede.

2. Grupo de Coordinación

El Grupo de Coordinación estará conformado por los Directores de las Divisiones de Salud y Desarrollo, Salud y Ambiente, Sistemas y Servicios de Salud y la Jefa de la Oficina de Cooperación Externa. Sus funciones son:

- Apoyar a la Secretaría Ejecutiva en la implementación del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud;
- Funcionar como un mecanismo de consulta y concertación de acciones operativas que garanticen la integralidad y complementariedad de las acciones específicas de las unidades involucradas en la puesta en marcha del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud;
- Asesorar al Director sobre la materia.

Cabe apuntar que, en virtud del impacto potencial del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud sobre las reformas en los campos del ambiente y de la salud que están produciéndose en los Países Miembros, esta iniciativa se transformará en el instrumento operacional más importante para la cooperación de la Organización en los próximos años. Esto ocurre en el medio de una situación diferente a la que existía hace algunos años, caracterizada ahora por la presencia de nuevos actores, tanto de agencias bilaterales como multilaterales, que intervienen crecientemente en el desarrollo de los procesos de inversión en ambiente y salud no necesariamente en forma coordinada. Ello representa un reto para la Organización en cuanto a la necesidad de redefinir y transformar algunas de sus formas básicas de prestación de la cooperación técnica favoreciendo el fortalecimiento de la capacidad nacional para ordenar estos procesos.

Es por ello que, además de la creación de la Secretaría Ejecutiva del PIAS y de la puesta en marcha de un Grupo de Coordinación, todas las unidades de la Organización Panamericana de la Salud deberán sumarse, en función de sus responsabilidades específicas, al proceso integral que conduzca a la ejecución concertada del Plan, lo cual deberá quedar reflejado en sus presupuestos bienales y en sus programas anuales operativos.

III. Líneas de Acción de la OPS en Apoyo a la Implementación del PIAS Durante 1992-1993

1. Procesos de implementación en los países de América Latina y el Caribe y desarrollo institucional para el fomento de inversiones en ambiente y salud

El objetivo fundamental a este respecto es fortalecer y/o activar procesos nacionales para la ejecución del PIAS, en cada uno de los países de América Latina y el Caribe, sobre la base de las estrategias aprobadas en la Resolución XVII de la XXXVI Reunión del Consejo Directivo. Asimismo, se busca poner en marcha un proceso de cooperación encaminado a fortalecer la capacidad institucional de los países para llevar a cabo actividades de análisis sectorial, formulación y ejecución de proyectos y planificación y programación de inversiones sectoriales.

En este ámbito cabe destacar que la aproximación seguida en cada país tendrá que ser diferente, en función de que no se tratará de crear esquemas adicionales o artificiales a los procesos nacionales en marcha sino, por el contrario, identificar éstos con todo detalle para detectar aquellos aspectos críticos que pueden ser fortalecidos y que requieren de la cooperación técnica que pueda brindar la Organización en torno a los procesos de inversión. El avance, en este sentido, está íntimamente ligado a las líneas de acción 2) y 3) que se detallan a continuación.

Cabe destacar también que la implementación del PIAS en los países está estrechamente relacionada con las agendas de reformas sectoriales que se están planteando los Países Miembros. Esas reformas no serán viables si no incorporan en esa misma dirección a los procesos de inversión que constituyen la fuente de recursos más dinamizadora de los cambios que se persiguen.

Para ello será importante el aprovechar las oportunidades que ofrecen el desarrollo de estudios sectoriales, la formulación de proyectos de inversión, la ejecución de proyectos de inversión con fuentes internas o externas, los procesos de planificación de inversiones sectoriales, los ciclos nacionales de planificación y el desarrollo de foros encaminados a la construcción de acuerdos nacionales sobre reforma sectorial.

Particular importancia tendrá, además, en el desarrollo de esta línea de acción, la identificación de núcleos en las instituciones de los sectores de ambiente y salud susceptibles de reforzamiento, así como la capacitación de recursos humanos íntimamente ligada al proceso de desarrollo institucional.

2. Construcción de una alianza estratégica para la implementación del PIAS con las principales instituciones multilaterales y bilaterales de cooperación técnica y financiera

El éxito del proceso de implementación del PIAS, tanto en las acciones regionales necesarias como en las acciones a nivel de país, depende estrechamente de la capacidad de la Organización para construir una alianza estratégica con los principales actores involucrados en este proceso, tanto multilaterales como bilaterales, en lo referente a la cooperación técnica y, particularmente, a la cooperación financiera.

El propósito de dicha alianza estratégica es garantizar la confluencia de enfoques, metodologías y desarrollos específicos que se refieran a las inversiones en ambiente y salud. Para ello, será necesario buscar la coparticipación de bancos y agencias bilaterales y multilaterales en actividades de preinversión, la actuación conjunta, particularmente con los bancos, en la ejecución del proyecto de inversión y la participación de los organismos de cooperación técnica y financiera, bilateral y multilateral, en el fondo de preinversión en ambiente y salud. Para avanzar en el objetivo y los propósitos arriba citados, la Organización se ha planteado una serie de actividades que buscan apuntalar el desarrollo de la alianza estratégica y que pueden resumirse de la siguiente manera:

- Desarrollo de un diálogo permanente sobre políticas y operaciones sectoriales con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, tanto en lo referente a ambiente como a salud.
- Identificación de mecanismos de coordinación funcional entre la OPS, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que permitan el desarrollo conjunto de actividades de preinversión y la ejecución de componentes de cooperación técnica de los proyectos de inversión aprobados por los directorios de las instituciones multilaterales de crédito.
- Desarrollo de mecanismos de trabajo conjunto con instituciones subregionales de cooperación financiera, como son el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Cooperación Andina de Fomento y el Banco de Desarrollo del Caribe.
- Desarrollo de esquemas colaborativos con instituciones bilaterales o supranacionales de carácter extrarregional para el financiamiento de inversiones (AID, BMZ/KFW, Comisión de Comunidades Europeas-Banco Europeo de Inversiones, etc.)
- Desarrollo de un diálogo permanente, político y técnico, con agencias

bilaterales de ayuda oficial al desarrollo (AID, CIDA, JICA, BMZ/GTZ, SIDA, NORAD, FINNIDA, así como las agencias de Italia, Francia y de los Países Bajos), a fin de coordinar sus acciones de cooperación técnica con los procesos de análisis sectoriales y planificación, y programación de inversiones en cada país de América Latina y el Caribe.

- Desarrollo de diálogo y coordinación con agencias multilaterales del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano (PNUD, UNICEF, CEPALC, SELA, PNUMA y OEA).

Los pasos hasta ahora dados han permitido iniciar con éxito el diálogo y la coordinación con el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, AID y UNICEF, lo cual revela el espacio potencial de acción coordinada que puede ser construida a través de la busca de la alianza estratégica interinstitucional para la puesta en marcha del PIAS. Sin embargo, cabe destacar que aún es necesario completar los esfuerzos arriba apuntados durante los próximos meses y, particularmente, mantener de manera sistemática los esfuerzos y contactos iniciados, lo cual será posible en la medida en que se desarrollen operaciones de acción conjunta con otras instituciones en torno a los procesos de inversión en ambiente y salud.

3. Análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en América Latina y el Caribe

La tercera línea de acción que la Organización ha emprendido es el análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud en los países de la Región. Para ello, se decidió utilizar y adaptar la técnica de investigación conocida como evaluación rápida, integrando en ello una perspectiva de análisis político, económico, técnico e institucional.

Por eso, se ha elaborado un documento de lineamientos para el estudio de país que constituye la metodología básica que permitirá efectuar una caracterización pormenorizada de los procesos de inversión en ambiente y salud en cada país y que constituirá la base de información que fundamente el diseño de estrategias de implementación del PIAS en cada Estado Miembro.

Los objetivos principales del desarrollo de este análisis son:

- Caracterizar los procesos de inversión en ambiente y salud en cada uno de los países de la Región, con el fin de identificar las principales variables y la forma en que su relación influye sobre el proceso de asignación de recursos de inversión en cada país.

- Tener una base informativa que permita efectuar el diseño de acciones de apoyo a la adopción del PIAS en los países. Esto hará posible la identificación de actividades de cooperación técnica destinadas a fortalecer el acceso de los sectores en ambiente y salud, a los recursos de inversión provenientes tanto del financiamiento nacional como externo.

Para los efectos de los estudios que se están elaborando con la metodología arriba señalada, se ha entendido por sector ambiente el conjunto de instituciones existentes en el país relacionadas con servicio de saneamiento básico (agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos) y los procesos de prevención y control de la contaminación ambiental (agua, aire y suelo). Otro elemento importante a destacar es que, bajo el concepto de inversión se incluye no únicamente el gasto de capital, sino toda asignación de recursos productivos y financieros que contribuyan a mantener y ampliar la capacidad productiva del sector.

Los estudios que se están realizando y se continuarán efectuando a lo largo de 1993 con la metodología descrita en esta sección, se concentran en el conocimiento de los procesos de inversión, por lo que difieren de los estudios sectoriales en cuanto a contenido. Siguiendo el método de la evaluación rápida, estos análisis se hacen sobre la base de información disponible en fuentes secundarias.

En vista de que los estudios están, además, dirigidos al análisis de un proceso, se da un peso importante a la información proveniente de los actores institucionales claves en el mismo, entendiendo por ello funcionarios y autoridades de esas instituciones.

La metodología se ha concebido de manera tal, que el análisis de los procesos de inversión faciliten las actividades del análisis sectorial, ya que permite identificar, de modo preliminar algunos elementos que pueden ser estudiados de forma más exhaustiva en un estudio sectorial. De este modo, el análisis de los procesos de inversión en ambiente y salud se efectúa a través de la caracterización de cinco componentes básicos:

- La identificación de los aspectos macroeconómicos y las políticas sobre inversiones en ambiente y salud.
- Identificación y caracterización de los principales actores involucrados en los procesos de inversión y sus interrelaciones.
- Evolución y composición de las inversiones en ambiente y salud.
- Nivel de compatibilidad entre el comportamiento de la política económica y las inversiones en ambiente y salud.

- Análisis del ciclo de procesos de inversión, que incluye:
 - la etapa de generación de iniciativas de inversión;
 - la etapa de asignación de recursos;
 - la etapa de ejecución de las inversiones.

El objetivo de apoyar las estrategias de implementación del PIAS será alcanzado mediante la aplicación operacional de los hallazgos obtenidos en el análisis del proceso de inversión en cada país. Así, en función de los resultados del estudio se podrá determinar el peso específico que habrá que dar a los esfuerzos en materia de análisis sectorial de fortalecimiento de la programación y planificación de las inversiones sectoriales, de desarrollo de perfiles de proyecto de inversión, de apoyo a los procesos de reordenamiento sectorial, de desarrollo institucional y de formación de recursos humanos en los campos antes citados.

La metodología ha sido desarrollada entre los meses de noviembre 1992 y enero de 1993. Se ha iniciado una aplicación piloto de la misma en Perú y Colombia. A fines de abril, se evaluarán los resultados de esta prueba y se harán los ajustes metodológicos. Entre los meses de mayo y julio, se efectuará el estudio en aproximadamente 12 países más de la Región, y entre agosto y noviembre se concluirá el proceso de cobertura a los demás países de América Latina y el Caribe. Una vez obtenidos los resultados globales, además de la utilización del estudio de países en la definición de estrategias nacionales para la ejecución del PIAS, se efectuará una consolidación de los hallazgos y se extraerán conclusiones globales para América Latina y el Caribe.

Para la elaboración de estos estudios, se tiene prevista la utilización de recursos nacionales de las diversas instituciones vinculadas directa o indirectamente en el proceso de inversiones en ambiente y salud, los cuales contarán con la cooperación técnica de OPS/OMS desde la oficina central y las representaciones en los países. Se han identificado y se seguirán identificando consultores nacionales con experiencia en procesos de inversión y capacidad de análisis institucional que efectuarán el levantamiento y análisis de la información. Sobre esta base, se producirá un documento en cada país que presentará una caracterización del proceso de toma de decisiones de inversión en los sectores de ambiente y salud. Para ello, se está procurando que la contraparte nacional que participe primariamente en este ejercicio sean los ministerios de planificación o instituciones equivalentes que articulen además la participación de instituciones más relevantes en cada uno de los sectores.

4. Constitución del fondo para el desarrollo de actividades de preinversión

Si bien el PIAS ha establecido que las necesidades, a lo largo de los próximos 12 años, en materia de preinversión en los países de América Latina y el Caribe ascienden a cuando menos US\$1.200 millones, tanto la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, como la XXXVI Reunión del Consejo Directivo de la OPS, han manifestado su apoyo al desarrollo de un mecanismo ligado al proceso de implementación del PIAS, consistente en la creación de un fondo/semilla para el desarrollo de actividades de preinversión.

La propuesta inicial ha sido conformar un mecanismo financiero de alrededor de \$7 millones al año, que permita generar acciones catalíticas de preinversión y desatar un proceso de recursos adicionales para ese fin, tanto a nivel regional como a nivel de cada país. El diálogo que sobre la constitución del fondo de preinversión se ha tenido con distintos Países Miembros, hace advertir que el contar con un mecanismo ágil que facilite la aplicación de recursos para el desarrollo de actividades de preinversión tiene una alta prioridad y cubre una necesidad crítica de los sectores ambiente y salud. Asimismo, la idea de la constitución del fondo ha ido evolucionando de manera tal que se visualiza fundamentalmente como un mecanismo de dos dimensiones:

- Un Fondo Central Multilateral compuesto con las aportaciones de OPS, donantes extrarregionales públicos y privados, instituciones multilaterales de cooperación financiera y cooperación técnica;
- Fondos específicos de país, constituidos con aportaciones nacionales, ya sea en divisas duras o en moneda local, que puedan ser complementados con aportaciones de agencias bilaterales o multilaterales de cooperación técnica y financiera destinados al país en cuestión.

Al conformarse los fondos específicos de país, ello se constituiría en la fórmula para acceder al Fondo Central Multilateral de carácter central, lo cual permitirá financiar, a través de ambas fuentes, operaciones específicas de preinversión en los países, sujetas a recuperabilidad, una vez financiadas las inversiones.

Hasta ahora se cuenta con cartas de compromiso de Colombia, Nicaragua y Perú, para establecer fondos de país, con un acuerdo gubernativo y un memorándum de entendimiento, en el caso de Guatemala, para generar un mecanismo semejante en ese país y se han tenido avances en las conversaciones con México, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, para establecer fondos específicos de país en cada uno de los casos. Asimismo, se cuenta con un ofrecimiento del Gobierno de España de aportar US\$700.000

al Fondo Central Multilateral, que se sumaría a la aportación de \$1 millón de la Organización Panamericana de la Salud y a posibles aportaciones adicionales procedentes de organismos multilaterales de cooperación técnica y financiera. Se está trabajando en la conformación de mecanismos legales, financieros y operacionales para reglamentar el Fondo para el Desarrollo de Actividades de Preinversión en Ambiente y Salud que, entre otras cosas, contempla la participación de los principales aportantes en un Consejo de Administración del Fondo Central Multilateral, además de la constitución de consejos locales de administración para los fondos de cada país.

El mecanismo financiero de constitución del Fondo de Preinversión puede verse enormemente complementado, por una modalidad de movilización de recursos que empieza a evolucionar de manera sumamente dinámica: la conformación de operaciones conjuntas interagenciales para el desarrollo de actividades de preinversión, que suponen la aportación de recursos en dinero o en especie de cada una de las instituciones para activar acciones complementarias encaminadas a reforzar los procesos de generación de proyectos de inversión. En ese sentido, la OPS proseguirá su trabajo de acción conjunta que puede complementar ampliamente las acciones de financiamiento, a través del Fondo.

5. Desarrollo metodológico y ejecución de análisis sectoriales

Esta línea de acción, que supone la acción coordinada de distintas unidades técnicas de la Organización y la búsqueda de consensos metodológicos y operacionales con otras agencias multilaterales y bilaterales de cooperación técnica y financiera, constituye un eje fundamental en el proceso de cooperación encaminado a fortalecer la capacidad nacional para el desarrollo de planes, programas y proyectos de inversión en ambiente y salud. En este sentido, cabe destacar que, por una parte, es importante trabajar en el desarrollo metodológico de instrumentos de análisis sectorial, tanto para el campo de ambiente como para el campo de salud, que estén concertados con otras instituciones que efectúan acciones similares, al mismo tiempo que se avance en la ejecución de análisis sectoriales ante demandas específicas de los países, en articulación con las demás agencias involucradas en el proceso.

Cabe destacar a este respecto que, en materia de análisis sectorial en los campos de agua y saneamiento, se ha iniciado un proyecto colaborativo entre OPS, AID, WASH, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, mediante el cual se producirán, en un plazo de dos meses y medio, un conjunto de lineamientos metodológicos comunes para las cuatro agencias que permitan tener un abordaje semejante en el estudio pormenorizado del sector agua potable y saneamiento y que puedan posteriormente ser aplicados para su perfeccionamiento durante el segundo semestre del año, en dos países de la Región.

Por otra parte, se ha conformado también un grupo de trabajo al interior de la Secretaría de la OPS para armonizar los diversos enfoques disponibles sobre análisis sectorial en salud e iniciar el trabajo preparatorio para la conformación ulterior de un grupo de trabajo interagencial semejante al que se ha puesto en marcha en el campo de agua potable y saneamiento.

6. Desarrollo metodológico y cooperación directa a los países en materia de formulación y ejecución de proyectos de inversión

Esta línea de trabajo supone la elaboración de instrumentos operacionales concertados con las principales agencias multilaterales y bilaterales de cooperación técnica y financiera para la formulación y gestión de proyectos de inversión. Asimismo, supone la prestación de cooperación directa a los países para reforzar a los equipos nacionales que trabajan en la elaboración de planes, programas y proyectos de inversión, y en el diseño de mecanismos de ejecución de los mismos.

De igual manera que en la línea mencionada en el apartado anterior, será necesario avanzar simultáneamente tanto en los proyectos de desarrollo metodológico como de cooperación directa a los países en materia de desarrollo y ejecución de proyectos de inversión, en función de demandas específicas que pueden verse ampliamente potenciadas, mediante el Fondo de Actividades de Preinversión y el proceso sistemático de implementación del PIAS en la Región.

7. Desarrollo de recursos humanos para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de inversión en ambiente y salud

La formación de recursos humanos en los campos de análisis sectorial, formulación y ejecución de proyectos y planificación técnica y financiera de inversiones resulta un ingrediente fundamental para la implementación del PIAS. Este proceso requiere de respuesta a corto plazo, independientemente del trabajo que pueda realizarse en el mediano plazo para fortalecer la capacidad nacional de conducción de los procesos de inversión en ambiente y salud.

La situación actual a este respecto en América Latina y el Caribe pone de relieve tres diversos principios:

- La falta de institucionalidad de los procesos de inversión. Esta se refleja en la poca participación y--muchas veces--en la marginalidad de los ministerios e instituciones de estos sectores, en la definición de las políticas que generan y orientan la inversión en ambiente y salud.

- Una limitada articulación intersectorial e interministerial en el desarrollo del proceso de inversiones lo cual resulta en una fragmentación de las instancias del proceso.
- Una capacidad técnica limitada de elaboración y de ejecución de planes de inversión en el sector salud a los niveles central, regional y municipal.

Si bien estas deficiencias encuentran su origen en diferentes razones, la experiencia de la Organización en materia de inversiones indica que una de las causas principales es la escasez de recursos humanos calificados apropiadamente en las áreas de análisis y formulación de políticas y proyectos de inversión. Esta carencia constituye una limitante crucial al logro del objetivo de recuperar y mejorar los niveles y calidad de la inversión en ambos sectores. Existe, por tanto, la necesidad de abordar este problema, poniendo a disposición de los países de la Región algunas opciones de entrenamiento específico en estas áreas.

En efecto, existen en la Región numerosas instituciones que proveen entrenamiento de calidad en los campos de administración, planificación o gestión de empresas. Sin embargo, pocas ofrecen una concentración en salud. Al mismo tiempo, se ve que las escuelas de salud pública que ofrecen alguna concentración en administración, se limitan al campo de la dirección de servicios. Esto hace evidente la necesidad de un programa de formación que compatibilice el componente de análisis de políticas y proyectos de inversión con la especificidad de los procesos productivos y de consumo de los sectores salud y ambiente.

Sobre la base de lo anterior, se ha constituido un grupo de trabajo al interior del Secretariado que está formulando un proyecto, cuyo objetivo general sea contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional, de los países de la Región, para el desarrollo de los sistemas nacionales de inversión en ambiente y salud. Esto se plantea en el contexto de la reorganización de los sectores de salud y ambiente, y cuyos objetivos específicos serían:

Capacitar y actualizar a los recursos humanos correspondientes en las áreas relativas a los procesos de inversión en salud y ambiente

En estas áreas se incluye tanto el análisis tradicional de inversión en infraestructura, como el análisis y diseño de políticas y proyectos que permitan mejorar la productividad de los recursos que se asigna a la producción de servicios en salud y ambiente. Estas últimas actividades están dirigidas a la identificación de acciones de

fortalecimiento institucional y de apoyo a la reorganización de ambos sectores. Los principales temas a abordar son los de análisis sectorial y de formulación y evaluación de proyectos de inversión.

El proyecto que se plantea en esta propuesta no busca formar un nuevo tipo de profesional, sino que se dirige a profesionales ya formados, activos en la administración pública central (ministerios de salud, de hacienda, de obras públicas, de planeación), regional o municipal, en la perspectiva de alcanzar elementos analíticos comunes en el campo de inversión en salud y ambiente. Esta estrategia parece la más adecuada para asegurar la retención de dichos profesionales en sus puestos de trabajo.

Generar o consolidar una red de instituciones que impartan programas de formación y de capacitación en procesos de inversión

El proyecto busca promover el liderazgo de instituciones calificadas en el desarrollo de módulos cortos de capacitación, intensivos, multidisciplinarios y utilizando una pedagogía interactiva. Se estimularán las relaciones interinstitucionales o interdepartamentales para la concepción y la realización de los módulos. La propuesta aspira a la conformación de programas de capacitación autosostenibles a mediano plazo.

De este modo, bajo la orientación técnica y apoyo financiero inicial de la Organización, se propone el desarrollo de programas de capacitación en cuatro o cinco instituciones, con proyección regional. Estas y otras actividades relacionadas al cumplimiento del objetivo general se llevarán a cabo en el mediano plazo (talleres, reuniones, listas de expertos, entre otros).

El proyecto asumirá los gastos iniciales de elaboración de los programas y un número determinado de becas por cada país. Los programas tendrán componentes centrales comunes y componentes diferenciados de especialización, dando origen así a una oferta más amplia y más flexible.

El desarrollo de este proyecto requerirá dar respuesta a los tres aspectos siguientes:

La caracterización de los productos deseados

Se trata de definir, en forma genérica, el universo de conocimientos y de habilidades que servirá de marco de referencia a los programas de capacitación. A tal efecto, se plantea revisar cursos de capacitación existentes, consultar expertos internos y externos a la OPS y considerar los análisis de los procesos de inversión efectuados por el PIAS.

La caracterización de la demanda

Al principio, la demanda será inducida por el proyecto. Resulta necesario determinar las necesidades de formación, las prioridades y la estrategia en cada país. Las actividades previstas son: discusiones con los Miembros del Comité Directivo del Proyecto, revisión de los análisis de los procesos de inversión, consulta con las Representaciones de la OPS en los países, y elaboración de un plan/país a ser discutido con las autoridades nacionales.

La caracterización de la oferta

Se trata de un levantamiento institucional que conduzca a la identificación de los centros de mayor potencialidad en relación a los objetivos del proyecto. En colaboración con las Representaciones de la OPS/OMS en los países se hará una recopilación inicial de información. Esta incluirá información sobre programas de entrenamiento en algunas de las áreas que aquí se plantean e instituciones con potencial de entregar el programa de formación que propone este proyecto. En una etapa subsiguiente se establecerán los criterios de selección que permitan elegir las instituciones que posean la mayor capacidad para llevar a cabo los entrenamientos propuestos. Se plantea contar con esta información a fines de 1993 para iniciar las acciones de generación de una red de instituciones en la Región.