



RE-350

***EVALUACIÓN DEL APOYO DEL
BID A LA INICIATIVA DEL PLAN
PUEBLA-PANAMÁ***

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Agosto de 2008

ÍNDICE

ANEXOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	2
	A. Lanzamiento del PPP	2
	B. Objetivos y alcance del PPP	4
	C. Configuración institucional del PPP	7
	D. Estrategia de intervención del PPP	9
	E. Logros del PPP	12
III.	LA RESPUESTA DEL BANCO A LAS NECESIDADES DEL PPP	18
	A. El mandato del Banco y la organización interna de su respaldo al PPP	18
	B. La programación del Banco	19
	C. Congruencia de la cartera del PPP del Banco con las necesidades del PPP	20
	D. Las evaluaciones del riesgo de los proyectos PPP por parte del Banco	23
	E. Ejecución de la cartera del Banco en el marco del PPP	24
IV.	APORTE DEL BANCO A LOS LOGROS DEL PPP	26
	A. Aporte del Banco a la tarea de forjar consenso en el marco del PPP	28
	B. Contribución del Banco al financiamiento del PPP	36
	C. Respaldo del Banco a las actividades de ICP y del GAPIE	39
V.	HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	40
	A. Hallazgos	40
	B. Recomendaciones	43

ANEXOS

Anexo I	Breve historia de la integración económica de los países del PPP
Anexo II	Antecedentes de las iniciativas del PPP
Anexo III	Diagnóstico específico y fundamentos de las iniciativas del PPP
Anexo IV	Objetivos y proyectos de las iniciativas del PPP
Anexo V	Características de los países del PPP
Anexo VI	Visión del PPP para la región de Mesoamérica (2011-2020)
Anexo VII	Definición de calificaciones del resultado general del Banco en la entrega de los productos del PPP
Anexo VIII	Cartera de operaciones del PPP que mantiene el Banco
Anexo IX	Lista de entrevistas realizadas

[Evaluación del PPP: Anexos I a IX](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMI	Autopista Mesoamericana de la Información
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFTA-RD	Acuerdo de Libre Comercio América Central- Republica Dominicana
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMC	Consejo Mesoamericano de Competitividad
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de América Central
COMITRAN	Consejo Sectorial de Ministros de Transporte de América Central
COMTELCA	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones de América Central
CPF	Comisión de Promoción y Financiamiento
CORECA	Consejo Regional de Cooperación Agrícola
CRIE	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica
CT	Operaciones de cooperación técnica
EPR	Empresa Propietaria de la Red
FIRII	Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica destinada a Iniciativas de Integración de la Infraestructura Regional
GAPIE	Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica
GAT	Grupo de Apoyo Técnico del BID para el PM
GTI	Grupo Técnico Interinstitucional
ICEX	Instituto Español de Comercio Exterior
ICO	Agencia de Fomento de España
ICP	Grupo Asesor sobre Información, Consulta y Participación
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
MCCA	Mercado Común Centroamericano
PIEM	Programa de Integración Energético Mesoamericano
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Plan Puebla-Panamá
REDCA	Red Centroamericana de Fibras Ópticas
RICAM	Red Internacional de Carreteras
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (BID)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central
SISCA	Secretaria de Integración Social Centroamericana

RESUMEN EJECUTIVO

El BID ha prestado un constante apoyo al Plan Puebla-Panamá (PPP) desde su puesta en marcha en 2001 por los países de América Central y México como estrategia regional para lograr el desarrollo económico y humano, así como para preservar la riqueza ecológica de la región de Mesoamérica. Esta estrategia ha tenido como horizonte promover la coordinación de los países del PPP para superar sus problemas comunes mediante la creación de “bienes públicos regionales”. En términos concretos, con esta coordinación se quiso (i) promover el consenso para el diseño y la ejecución de proyectos regionales, (ii) facilitar el financiamiento y la cooperación técnica para proyectos regionales y (iii) reforzar la participación de la sociedad civil en el PPP.

La evaluación del apoyo que ha prestado el Banco al PPP tropezó con varias dificultades. Se continúa trabajando en el diseño de un marco metodológico y de instrumentos enfocados en operaciones regionales, e incluso el consenso acerca de la identificación y la provisión de bienes públicos regionales sigue siendo un desafío. A su vez, la evaluación de estos programas regionales permanece igualmente en una etapa incipiente de desarrollo. Más expresamente, en el caso del PPP, no es posible cuantificar la consecución de sus objetivos de desarrollo porque no se dotó al Plan de datos básicos de referencia ni de indicadores para sus resultados.

OVE evaluó los resultados de las actividades que realiza el Banco en el marco del PPP, procediendo a analizar el apoyo del Banco a las actividades previstas en ese plan. Sin embargo, su contribución a los resultados del PPP es difícil de determinar, en primer lugar porque el Banco no estableció indicadores para medir el impacto de sus operaciones regionales. En segundo lugar, porque tampoco definió objetivos específicos que orientaran su participación en el PPP ni en el desarrollo de éste. Habida cuenta de que la participación del Banco en la coordinación tanto del financiamiento como de las actividades técnicas del PPP es intensa, sus resultados están vinculados a los que obtiene el PPP en la región.

OVE comprobó que la eficacia del PPP como instrumento destinado a manejar la integración regional quedó comprometida porque el Plan no estableció desde el principio un proceso decisorio que integrara a los ministros de hacienda, vale decir, los responsables de la asignación de los recursos en los países. Además, el PPP no definió los bienes públicos regionales que debían tratar de conseguir cooperativamente los países, razón por la cual la promoción del consenso y el financiamiento conexas para las prioridades regionales no han dejado de representar dificultades. A su vez, los aspectos en que ha evidenciado fallas el Banco también han reflejado los del PPP, en el sentido de que el primero no presentó un diagnóstico general de los problemas regionales.

Aun cuando el Banco mencionó al PPP en casi todas las estrategias de país, le faltaron instrumentos operacionales para manejarlos con dicho plan. De hecho, como reflejo de la carencia de metodologías e instrumentos, el Banco no procuró identificar los riesgos generales relacionados con la implementación del PPP ni los riesgos específicos que habría en cada una de las iniciativas regionales. Además, al igual que el PPP, la cartera de préstamos del Banco no priorizó bienes públicos regionales ni operaciones regionales. De 25 préstamos, sólo dos apoyan operaciones en toda la región (SIEPAC y el Programa

Trifinio de Desarrollo Sostenible) y ambos se aprobaron antes del PPP. Antes bien, las operaciones que dominan la cartera de préstamos del Banco para el PPP (60% del total) son préstamos nacionales para proyectos que tienen un énfasis regional. Además, la cartera del Banco se concentró casi exclusivamente en América Central.

Los mejores resultados obtenidos en el PPP fueron sólo en el marco de las iniciativas en las que ya se habían realizado tareas de implementación antes del PPP, como las redes de energía (SIEPAC) y transporte (RICAM). En términos generales, sólo se ha obtenido 50% del financiamiento previsto y la participación de la sociedad civil en la iniciativa es muy baja.

En la evaluación se llega a la conclusión de que el Banco ha hecho un importante aporte a la formación de consenso y a la solución colectiva de problemas en las iniciativas de energía, telecomunicaciones y transporte, en las cuales trabajó en la formación de consenso desde la misma concepción de sus principales proyectos. Sin embargo, no hay pruebas de que el Banco haya tenido una participación tan pertinente con respecto a las otras iniciativas.

En cuanto al financiamiento, la contribución del Banco para atender a las necesidades del PPP quedó en precaria situación por no haber en el Banco un instrumento financiero adecuado, como las condiciones especiales que tiene el BCIE para financiar las operaciones de escala regional, para estimular la participación de los países en los proyectos de esa escala. Si bien el Banco acaba de poner en marcha el financiamiento de cooperación técnica para estudios de factibilidad relacionados con proyectos regionales — como el Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica destinada a Iniciativas de Integración de la Infraestructura Regional (FIRII)— su uso no ha bastado para que el Banco se vea impelido a tomar la delantera en el financiamiento de proyectos del PPP.

Para subsanar estas insuficiencias y hacer frente a nuevos desafíos, los países participantes han redefinido las prioridades del PPP y preparado un sistema de selección de proyectos. Cuando concluyó esta evaluación, la Décima Reunión Cumbre de Tuxtla/PPP introdujo varios cambios al Plan de la siguiente manera: (i) su nombre cambió al de “Proyecto Mesoamérica” (PM), (ii) se eliminaron sus iniciativas, (iii) se revisó su cartera con el fin de reflejar las prioridades acordadas en la Décima Cumbre, (iv) el Plan estableció pautas para la aprobación de nuevos proyectos y (v) los ministros de hacienda de los países fueron integrados a la institucionalidad del Proyecto Mesoamérica. El Banco, reflejando estos cambios, también revisó su cartera del PPP y creó un Grupo Técnico Interno de Apoyo al Plan, en el que se incluyó la participación de los miembros de la correspondiente unidad del Banco involucrados en los proyectos del PPP. Ambos cambios serán objeto de una evaluación por parte de OVE en el futuro.

Estos cambios ponen de relieve los desafíos y las oportunidades que generan los procesos de integración que se desarrollan en la región y que podrían intensificar de hecho la integración de los mercados en los países del PPP. Efectivamente, estos países han venido celebrando acuerdos de libre comercio, programas de cooperación e integración energética, y los procesos ya mencionados de integración física de la infraestructura de redes. Para aprovechar todas estas oportunidades, los países del PPP deben llenar los

vacíos de infraestructura física y tecnológica y armonizar y reforzar la reglamentación de las redes regionales que aún está pendiente. Problemas como estos, aunque fueron identificados por el PPP desde sus primeros momentos, continúan aquejando a la región.

Desde la perspectiva del Banco, los cambios hechos en la Décima Cumbre de Tuxtla dieron lugar a un ímpetu positivo que podría aumentar la importancia del Banco en la región. Para abordar esta materia, OVE presenta al Banco las recomendaciones expuestas a continuación.

El Directorio debe renovar el mandato dado a la Administración de promover el PPP y aprobar la asignación presupuestaria para financiar el apoyo del Banco a las actividades relacionadas con ese plan. Sin embargo, para mejorar el apoyo del Banco, OVE hace las siguientes recomendaciones:

- (i) **El Banco debe mejorar su asistencia técnica al PPP.**
 - a. El Banco ha de seguir respaldando una deliberación estratégica que involucre a las altas autoridades de los países del PPP con respecto a sus perspectivas para el proceso de la integración regional y del propio PPP. Esta deliberación debe complementar el proceso actual de la redefinición del PPP, abordado en la Décima Cumbre de Tuxtla, y estar basado en un diagnóstico de los problemas de la región que ponga énfasis en los bienes públicos regionales, que deben ser el punto focal Plan.
 - b. El Banco debe ayudar los países del PPP a definir objetivos a mediano y largo plazo, que contengan datos básicos de referencia e indicadores de resultados para cada uno de los proyectos que defina este plan estratégico reorientado.
 - c. Además del financiamiento de las necesidades de inversión, el Banco ha de asignar gran prioridad al suministro de cooperación técnica, para crear o reforzar los marcos normativos regionales de los sectores energético y de telecomunicaciones, cuyas redes serán operadas por monopolios naturales.
 - d. El Banco debe apoyar la implementación del sistema de seguimiento del PPP, recientemente aprobado por la Décima Cumbre de Tuxtla, con el cual los países participantes podrían dar seguimiento a la ejecución de la cartera del PPP y evaluar los indicadores e hitos de la cartera del Plan.
 - e. A través de la función que cumple en el GTI y la CPF, el Banco debe promover la coordinación entre la Comisión Ejecutiva del PPP y los organismos encargados de la ejecución de los proyectos regionales.
 - f. A través de la función que cumple en el GTI y la CPF, el Banco debe asignar gran prioridad a la implementación de las decisiones de la Décima Cumbre de Tuxtla. Particularmente, en lo que se refiere a la participación de los ministros de hacienda de los países en la CPF, el BID ha de darles participación en la programación de los proyectos del PPP.
- (ii) **El Banco debe aumentar su capacidad interna para apoyar el PPP.**
 - a. El Banco debe crear *mecanismos financieros de apoyo a los proyectos regionales* que sean capaces de reducir los grandes costos de transacción que

implican estos proyectos regionales cuando se los compara con los proyectos nacionales.

- b. El Banco debe desarrollar *metodologías de evaluación* para los bienes públicos regionales teniendo en cuenta las asimetrías de los países y la definición y asignación de los costos y beneficios de los proyectos regionales entre los países beneficiarios.
- c. El Banco debe crear un mecanismo en su sistema de seguimiento que le permita efectuar un seguimiento específico de sus proyectos dirigidos al ámbito del PPP.
- d. El Banco debe elaborar informes anuales sobre *la gestión, los resultados y el desempeño de su cartera para el PPP*, comenzando con el presente año. En ese primer informe, el Banco también debe presentar y justificar los cambios efectuados en su cartera y en su organización interna para abordar las decisiones de la Décima Cumbre de Tuxtla.
- e. El Banco también debe *integrar en todas sus estrategias conexas al PPP*; tal el caso de la estrategia para los países de América Central y del PPP, con una definición clara de responsabilidades para las divisiones del BID dedicadas a los sectores público y privado.

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El Plan Puebla-Panamá (PPP) es una estrategia regional creada para trabajar en pro del desarrollo económico y humano y preservar la riqueza ecológica de la región de Mesoamérica. El PPP se lanzó oficialmente en una Reunión Extraordinaria del Mecanismo de Diálogo y Consulta de Tuxtla, en El Salvador, en junio de 2001. Originalmente pertenecía a los siete países de América Central (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y a México, específicamente los nueve estados sudorientales del país (Guerrero, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo). En 2006, Colombia se integró como miembro efectivo del PPP.
- 1.2 Es importante observar que el término “Mesoamérica” es de hecho una “marca registrada” ya que su definición usual corresponde a una zona geográfica diversa cuando se compara con el territorio relacionado con los países del Plan Puebla-Panamá. En efecto, si bien los antropólogos y sociólogos distinguen a “Mesoamérica” como una región geográfica que se extiende desde la zona central de México hacia el sur a lo largo de América Central, que incluye a Guatemala, Belice, Honduras y El Salvador, y que tiene similitudes culturales y étnicas, la referencia del PPP a esta región es diferente, porque excluye a la zona central de México e incluye a Panamá, Nicaragua, Costa Rica y, desde fecha reciente, también a Colombia.¹
- 1.3 El BID, entre otras organizaciones internacionales, fue invitado a participar en el PPP. En 2001, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó una resolución por la que daba a la Administración instrucciones de apoyar el PPP, con una cláusula de caducidad en fecha determinada, a saber, el 31 de diciembre de 2006, que más tarde se prorrogó hasta 2008². El Directorio aprobó la asignación de más de US\$1 millón por año para financiar la coordinación de actividades relacionadas con el PPP entre 2002 y 2006.
- 1.4 El Directorio también dispuso que OVE evaluara el apoyo del Banco al PPP. La forma en que el BID ha contribuido al éxito del Plan fue muy difícil de determinar, porque el mismo no definió objetivos específicos para indicar su participación en el Plan. Con todo, dada la amplia participación del Banco en las actividades del PPP, sus resultados en dicho plan están vinculados a los resultados de éste. Por esa razón, en la sección siguiente se analiza la puesta en marcha del PPP, sus objetivos y alcance, su configuración institucional, su estrategia de intervención y sus logros. A partir de ello, en la tercera sección se analiza el apoyo del Banco al PPP, estudiando el mandato del BID y la organización interna con la que apoya al Plan, su programación, la concordancia de la cartera del Banco con las necesidades del PPP y la evaluación de los riesgos, la ejecución y el seguimiento de los proyectos

¹ Mesoamérica se caracteriza por la homogeneidad cultural especial que exhiben las culturas indígenas de dicha región. Mesoamérica es también el nombre de una zona lingüística que comprende los idiomas nativos correspondientes prácticamente a la misma zona geográfica. Fuente: <http://www.famsi.org/>.

² Documento GA-225-1, párrafo 6.9.

del BID en el ámbito del Plan. En la cuarta sección se cuantifica la contribución del Banco a los logros del PPP en términos de promoción de consenso, financiamiento y participación social en el PPP. La sección final contiene los correspondientes hallazgos y recomendaciones.

Cuando concluyó esta evaluación, la Décima Reunión Cumbre de Tuxtla/PPP introdujo varios cambios al Plan, a saber³: (i) su nombre se cambió al de “Proyecto Mesoamérica” (PM), (ii) se eliminaron sus iniciativas, (iii) se revisó su cartera con el fin de reflejar las prioridades acordadas en la Décima Cumbre de Tuxtla, (iv) el Plan estableció pautas para la aprobación de nuevos proyectos y (v) los ministros de hacienda de los países se integraron a la institucionalidad del Proyecto Mesoamérica, mediante el apoyo de sus representantes a las actividades de la Comisión Ejecutiva. El Banco, como reflejo de estos cambios, también revisó su cartera del PPP y creó un Grupo Técnico Interno de Apoyo al Plan, en el que se incluyó la participación de los miembros de la correspondiente unidad del Banco involucrados en los proyectos del PPP. Ambos cambios serán objeto de una evaluación por parte de OVE en el futuro.

II. EL PLAN PUEBLA-PANAMÁ Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

A. Lanzamiento del PPP⁴

- 2.1 En 1999, los siete países de América Central, movidos por la necesidad de mejorar su coordinación en su labor tendiente a alcanzar los objetivos de desarrollo, crearon un programa de trabajo para el Siglo XXI denominado “Estrategia de Modernización y Transformación de América Central”. En este programa, dirigiendo la atención hacia la competitividad y la productividad, se planteó una estrategia regional para la cooperación y la convergencia de políticas con el fin de alcanzar estos objetivos, partiendo del supuesto de que una cartera de proyectos regionales tendría potencial para aumentar tanto el financiamiento multilateral de los donantes como la inversión extranjera en América Central⁵. Más tarde, en marzo de 2001, los presidentes centroamericanos se congregaron en Madrid y definieron una cartera más amplia de 32 proyectos regionales relacionados con los siguientes temas: mitigación de desastres naturales, desarrollo humano y equidad social, desarrollo empresarial y competitividad, infraestructura regional y sostenibilidad de los recursos naturales.
- 2.2 Mientras tanto, en septiembre de 2000, el candidato a la presidencia de México, Vicente Fox, planteó la idea de crear un plan regional para la integración y el desarrollo de nueve estados del Sudeste mexicano, los países de Istmo centroamericano y Belice. Este plan, destinado a reducir la gran diferencia de

³ Décima Cumbre de Tuxtla/PPP, Villahermosa, Tabasco, México, 27 y 28 de junio de 2008.

⁴ En el Anexo I se presenta una breve historia de la integración económica de los países del PPP.

⁵ INCAE, *Centroamérica en el Siglo XXI, Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible*, pág. 6, 1999.

desarrollo entre el Norte y el Sudeste de México, estaba dirigido a los estados del Sur, que estaban muy rezagados con respecto al Norte en cuanto a desarrollo. A pesar de que 28,2% de la población nacional y 72% de la población indígena nacional reside en el Sudeste de México, en 2001 la participación de esta región en el PIB fue de sólo 17,5%. Después de su victoria electoral, el Presidente Fox propuso formalmente a los presidentes de América Central la creación de un plan regional basado en la ejecución de una cartera de 25 proyectos centrados principalmente en la infraestructura⁶.

- 2.3 Cabe destacar que el plan de Fox fue concebido como un medio para llenar el vacío de desarrollo existente en el Sudeste de México mediante la implementación de proyectos regionales de integración con América Central, que compartía muchos de los problemas económicos del Sudeste de México. Para lograr este propósito, el Presidente Fox propuso ampliar el acuerdo existente de Tuxtla, un mecanismo destinado originalmente a intensificar la cooperación mexicana con los países de América Central, para satisfacer también necesidades sociales y de infraestructura dentro del propio México.
- 2.4 México y América Central lanzaron oficialmente el Plan Puebla-Panamá en la Reunión Extraordinaria de Mecanismo de Diálogo y Consulta de Tuxtla, celebrada en junio de 2001, de la que se originó un inventario de 27 proyectos. Los signatarios originales del PPP fueron Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y México. La creación del PPP contó con el decidido apoyo del BID, el BCIE y la CEPAL.
- 2.5 La puesta en marcha del PPP por América Central y México en 2001 fue resultado de la convergencia de antecedentes y fundamentos de signo diverso provenientes de sus fundadores. México percibía el programa del PPP como una oportunidad para dar atención a sus áreas más empobrecidas a través de iniciativas regionales llevadas a cabo colectivamente con los países centroamericanos y financiadas por donantes multilaterales. A su vez, los países de América Central percibían el PPP como un mecanismo que les permitiría dar ímpetu a su programa regional con la inclusión de México, ya que no solamente captaría financiamiento y asistencia técnica mexicanos, sino que también aumentaría la visibilidad de este programa entre los donantes multilaterales por la incorporación de México.
- 2.6 El PPP representa un punto de inflexión en la relación financiera entre América Central y México. Históricamente, este último ha sido un “donante” para América Central en virtud del Acuerdo de San José y la cooperación técnica. No obstante, con la inclusión de proyectos de la región Sudeste mexicana en la cartera del PPP, México también pasa a ser un país “prestatario” de financiamiento para sus proyectos. Este aspecto pone de relieve la importancia de la definición de un programa consensuado de proyectos regionales dirigido a todos los países del PPP.

⁶ Fox invitó a todos los presidentes centroamericanos, incluido el de Belice, y a los presidentes del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el BID y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- 2.7 En 2004 Colombia empezó a participar como observadora en las sesiones del PPP y en 2006 se sumó oficialmente al mismo. Esto coincidió con el comienzo de las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y el Triángulo Norte⁷, habida cuenta del creciente interés de dicho país por abrir un nuevo canal de integración con México y América Central. Es demasiado temprano para evaluar el efecto de la incorporación de Colombia en el PPP, pero cierta cooperación en temas de energía ha generado oportunidades en cuanto a diversificación y suministro energéticos para los países centroamericanos. El ingreso de Colombia en 2006 pone de relieve el enfoque del PPP en la facilitación de la integración física de los mercados regionales.
- 2.8 En efecto, las iniciativas de integración actualmente en curso en el marco del mecanismo de Tuxtla, como el Plan de Integración Energética para Mesoamérica (PIEM)⁸, reflejan esta nueva prioridad, al igual que las oportunidades de integración emergentes como la construcción de un gasoducto y una refinería regionales para gas natural y el desarrollo de proyectos de biocombustibles, que no formaban parte del programa original del PPP.

B. Objetivos y alcance del PPP

- 2.9 El objetivo general del PPP es el de *aumentar la riqueza económica, humana y ecológica de la región de Mesoamérica a través de una gama de iniciativas dirigidas a promover la integración y el desarrollo regionales*. En forma más específica, el PPP se concibió para facilitar el diseño, el financiamiento y la ejecución de proyectos regionales convenidos entre sus países miembros. Dicha facilitación ha de lograrse coordinando las actividades de los países y las iniciativas financiadas por los donantes que se habían formulado al lanzarse el PPP⁹.
- 2.10 Para cumplir su objetivo, el PPP formuló ocho iniciativas organizadas en dos ejes de integración, a saber: integración productiva y competitividad, y desarrollo social y ambiental. El eje de integración productiva y competitividad comprende las iniciativas de energía, transporte, telecomunicaciones, y comercio y competitividad. A su vez, en el momento de lanzarse el PPP, el eje de desarrollo social y ambiental comprendía las iniciativas de Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible,

⁷ El Triángulo Norte está compuesto por El Salvador, Guatemala y Honduras.

⁸ El PIEM fue formulado en diciembre de 2005 por los presidentes de los países centroamericanos, Colombia, la República Dominicana y México con el objeto de promover la eficiencia energética en el contexto de los elevados precios del petróleo crudo. Fuente: *Declaración de Cancún*, 13 de diciembre de 2005.

⁹ OVE tomó conocimiento de los objetivos generales del PPP partiendo del documento de referencia elaborado por dicho plan en 2001, el primer informe del mismo (2001) y el sitio virtual del PPP. A pesar de la existencia de pequeñas diferencias entre las definiciones de los objetivos generales de dicho plan, en términos generales este entraña una estrategia regional para alcanzar el desarrollo económico y social coordinando las actividades de los países y las financiadas por los donantes para promover proyectos regionales.

Prevención de Desastres Naturales, y Turismo. En 2007 se añadió al segundo eje la Iniciativa de Cambio Climático¹⁰.

- 2.11 Dichas iniciativas han estado ejecutando proyectos en distintas etapas de preparación y ejecución. En diciembre de 2007 la cartera del PPP consistía en 39 proyectos de inversión y 61 operaciones de cooperación técnica, por un monto de US\$8.076 millones (Cuadro 1)¹¹.
- 2.12 Si bien el PPP incluyó una amplia gama de iniciativas, las de Transporte y Energía superan con creces a las demás, tanto en términos del monto de financiamiento (87% de US\$8.076 millones) como del número de préstamos (74% de 39 préstamos). En particular, la Iniciativa de Transporte comprende la parte más grande de las inversiones previstas (76%), seguida por las de Energía (11,5%) y Desarrollo Humano (7,4%). En Comercio y Turismo no había inversiones de proyecto previstas ni programadas, habiéndose usado operaciones de cooperación técnica para alcanzar sus objetivos.

Cuadro 1
Cartera de operaciones del Plan Puebla-Panamá (2007)¹²

Iniciativas	Número de proyectos		Inversiones previstas (millones de US\$)	Porcentaje del total
	Préstamos	Cooperación técnica*		
<i>Eje de Integración Productiva y Competitividad</i>				
Energía	10	5	928,34	11%
Transporte	16	4	6.148,80	76%
Telecomunicaciones	3	7	21,72	0%
Comercio y Competitividad		8	27,38	0%
<i>Eje de Desarrollo Social y Ambiental</i>				
Desarrollo Humano	4	7	600,92	7%
Desarrollo Sostenible	5	20	322,04	4%
Prevención de Desastres Naturales	1	3	23,67	0%
Turismo		6	3,20	0%
Información y Consultas		1	0,91	0%
Total	39	61	8.076,98	100%

(*) Incluidos también estudios y programas de trabajo. Fuente: sitio virtual del PPP (diciembre de 2007)

¹⁰ En el Anexo II se presenta un análisis sobre los antecedentes de cada iniciativa del PPP.

¹¹ OVE identificó diagnósticos y fundamentos específicos que justifican cada iniciativa particular, sobre la base del análisis de los documentos y proyectos individuales del PPP. En el Anexo III se presenta un análisis detallado al respecto.

¹² La metodología adoptada por el PPP para contar sus operaciones es diferente de la adoptada por el Banco. Por ejemplo, mientras que el Banco registra siete cooperaciones técnicas para las actividades de información, cooperación y participación, para la iniciativa del PPP ello constituye solamente una operación. Incluso el seguimiento de operaciones aprobado acusa diferencias, pues para los sistemas del Banco, pero no para el sistema de control del PPP, se completaron tres préstamos (dos en energía y uno en competitividad).

2.13 OVE examinó las metas y efectos directos del PPP para cada una de sus ocho iniciativas, sobre la base de los documentos y proyectos de dicho plan (Cuadro 2)¹³.

Cuadro 2
Metas y efectos directos del PPP

	Meta	Efecto Directo
General	Aumentar la riqueza humana y ecológica	Marco de desarrollo sostenible que respete la diversidad cultural
Iniciativas		
Desarrollo sostenible	Promover la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales Equidad social y patrimonio cultural Mejorar la competitividad del sector rural	Protección de la biodiversidad Uso sostenible de los recursos naturales Mejoramiento del clima de negocios rural Reducir la pobreza e incrementar el crecimiento económico
Desarrollo humano	Aumentar el capital humano por medio de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	Reducción de la pobreza Facilitación del acceso a los servicios públicos por parte de los pobres Mejor empleo de los recursos naturales por parte de la población indígena Aumento de la prevención de epidemias y enfermedades
Prevención y mitigación de riesgos naturales	Concientizar al público sobre la importancia de la gestión de riesgos Difundir el concepto de mitigación de riesgos	Reducir las pérdidas económicas y humanas ocasionadas por desastres naturales
Turismo	Promover el turismo ecológico, histórico y cultural	Consolidación de un conglomerado mesoamericano de turismo de bajo impacto
Comercio y competitividad	Aumentar el comercio intrarregional Aumentar la competitividad Promover la participación de PYME en las exportaciones regionales	Reducción de los costos de transacción del comercio intrarregional Aumento de las exportaciones efectuadas por PYME
Integración del transporte	Aumentar la eficiencia del sector del transporte Aumentar la competitividad	Reducción de los costos de transporte Aumento del acceso de personas y bienes
Integración energética	Mejorar la competitividad Reducir los costos de la energía	Reducción de los precios de la electricidad Promoción de inversiones en el sector
Integración de las telecomunicaciones	Mejorar la cobertura de servicios Promover el acceso universal a la tecnología de la información	Aumentar el acceso a las tecnologías de la información

Fuente: Documentos y proyectos del PPP

¹³ El Anexo IV contiene una panorámica de los objetivos de los proyectos e iniciativas del PPP. En junio de 2008 la Cumbre de México eliminó todas las iniciativas.

C. Configuración institucional del PPP

- 2.14 Los países del PPP identificaron la necesidad de una mejor coordinación de sus actividades a fin de poder superar la falta de integración regional para manejar sus iniciativas según se definen en el Plan. También procuraron crear una estructura de gobernanza del PPP que promoviera el potencial de los países con una “capacidad decisoria de alto impacto” dando participación directamente a los representantes de los gabinetes de los jefes de Estado en el proceso decisorio del PPP.
- 2.15 En consecuencia, la Cumbre de Tuxtla celebrada en San Salvador en 2001 convino en que la Cumbre de Presidentes sería el máximo órgano decisorio del PPP, respaldado por una Comisión Ejecutiva formada por representantes del gabinete presidencial de cada país miembro del Plan¹⁴. Dicha comisión sería responsable de la coordinación, la ejecución y el seguimiento correspondientes al PPP. Por otra parte, los presidentes asignaron la responsabilidad de apoyar el trabajo de la Comisión Ejecutiva del PPP al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y sus comisiones sectoriales. Sin embargo, la participación directa de los representantes de los gabinetes de los jefes de Estado en la Comisión Ejecutiva no se materializó. En cambio, el marco decisorio del PPP refleja los parámetros del Mecanismo de Tuxtla y los miembros de la Comisión Ejecutiva son representantes del ministerio de relaciones exteriores respectivo de cada país, encargados de la coordinación de la ayuda externa.
- 2.16 La Comisión Ejecutiva tiene el apoyo de dos grupos técnicos: la Comisión de Promoción y Financiamiento (CPF) y el Grupo Técnico Interinstitucional (GTI). La CPF debía ser coordinada por el BID y obtener la participación de los representantes de los países miembros y la de otros organismos de desarrollo regionales que participaron en la formulación del PPP, como el BCIE, la CAF y el Instituto de Crédito Oficial (ICO, organismo español de financiamiento). Sin embargo, la CPF nunca se reunió en forma regular y su responsabilidad de promoción del financiamiento de los proyectos del PPP ha sido asumida informalmente por el GTI¹⁵. Además de las funciones antedichas, el GTI también estaba llamado a apoyar a la Comisión Ejecutiva en la definición y ejecución de las ocho iniciativas¹⁶.
- 2.17 Cada una de las iniciativas debía de ser coordinada por un país miembro, a saber: Desarrollo Sostenible (Nicaragua), Desarrollo Humano (México), Prevención de Desastres Naturales (Panamá), Turismo (Belice), Comercio y Competitividad

¹⁴ Cada presidente de un país del PPP rota en la presidencia de la Cumbre, salvo en el caso de México, país que ejerce en forma permanente la vicepresidencia del PPP.

¹⁵ En abril de 2008, durante la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID celebrada en Miami, los países del PPP volvieron a lanzar la CPF, en un esfuerzo por mejorar la capacidad de financiamiento del Plan. El evento contó con la asistencia de los ministros de finanzas de todos los países, más el BID, la CAF y el BCIE.

¹⁶ El GTI está integrado por el BID, el BCIE, la CAF, el ICEX, el ICO, la CEPAL, el INCAE, el SICA, la SIECA y el PNUD.

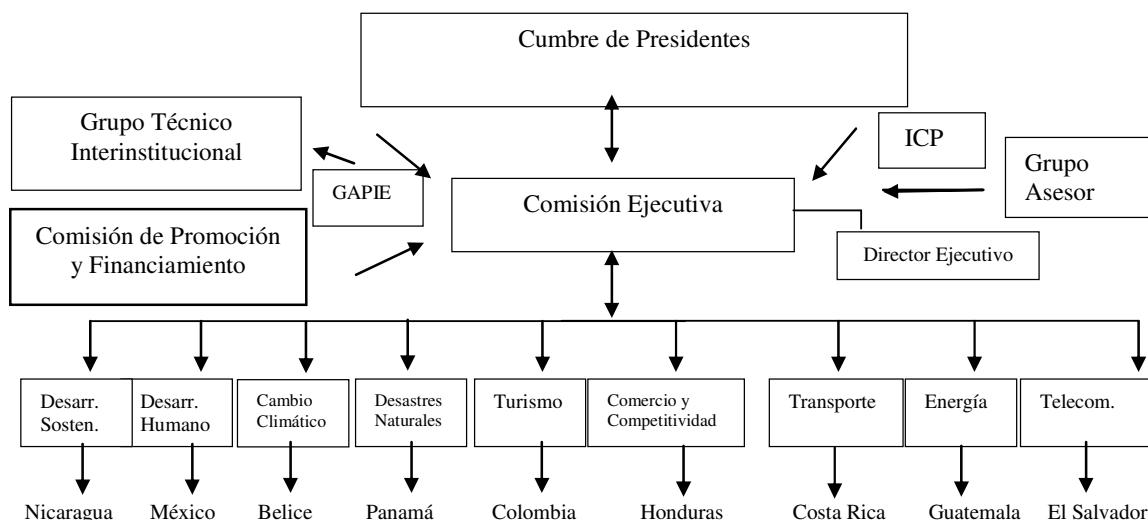
(Honduras), Transporte (Costa Rica), Energía (Guatemala) y Telecomunicaciones (El Salvador)¹⁷. Cada coordinador tenía la opción de constituir un grupo técnico de apoyo cada vez que fuera necesario.

- 2.18 Sin embargo, si bien el PPP lanzó proyectos y promovió reuniones periódicas, no fue sino en 2004 cuando el mismo se institucionalizó y su órgano de gobernanza quedó plenamente constituido¹⁸. Los presidentes de los países del Plan determinaron que el mismo había adolecido de falta de capacidad tanto operativa como de ejecución de proyectos. En consecuencia, contrataron a un director ejecutivo para que respaldara las actividades definidas por la Comisión Ejecutiva y, al mismo tiempo, determinaron que la cooperación entre el SICA y dicha comisión se llevaría a cabo por medio de convenios operativos. Por último, los presidentes también decidieron que la Comisión Ejecutiva habría de elaborar un memorando de entendimiento en cada una de las iniciativas a fin de definir programas y prioridades para cada una.
- 2.19 Además, los presidentes de los países del PPP contemplaron la necesidad de una amplia participación de la sociedad civil en el diseño, la ejecución y el seguimiento del PPP, en razón de lo cual crearon tres grupos. El primero fue el Grupo Asesor sobre Información, Consulta y Participación (ICP), llamado a respaldar las iniciativas del PPP promoviendo la participación de la sociedad civil. El Grupo Asesor para la Participación Indígena y Étnica (GAPIE) se creó con la misma finalidad pero para centrarse exclusivamente en la participación de las comunidades indígenas al tiempo que interviene en el GTI. Por último, el Grupo Asesor también se creó para generar una amplia participación *ad hoc* de representantes de la sociedad civil, como los gobernadores del Sudeste mexicano y representantes tanto del sector privado como del SICA, en apoyo de la Comisión Ejecutiva.

¹⁷ La Cumbre de Tuxtla celebrada en Guatemala en 2007 formuló la Iniciativa de Cambio Climático, cuya gestión está a cargo de Belice. Al mismo tiempo, se le confió a Colombia la responsabilidad de la Iniciativa de Turismo.

¹⁸ Cumbre de Tuxtla de Managua, 2004.

Figura 1 – Configuración institucional del PPP



D. Estrategia de intervención del PPP

2.20 En general, la estrategia de intervención del PPP ha sido la de promover la coordinación de los países para superar sus problemas comunes por medio de la creación de “bienes públicos regionales”. Específicamente, dicha coordinación debía lograrse mediante la ejecución de tres estrategias en las ocho iniciativas delineadas en el momento de lanzarse el Plan, a saber: (i) promoción de consenso en torno al diseño y ejecución de esos proyectos regionales, (ii) facilitación de financiamiento y cooperación técnica para proyectos regionales y (iii) fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el PPP.

Recuadro 1: Bienes públicos regionales

Los bienes públicos puros se caracterizan por dos propiedades: sus beneficios *no rivalizan* y *no son excluibles*. Los beneficios de dichos bienes *no rivalizan* pues su consumo por un agente económico no impide que otros agentes puedan acceder a los beneficios de la misma unidad del bien. Los beneficios de los bienes públicos *no son excluibles* porque, una vez que el bien se ha suministrado, sus beneficios son recibidos tanto por quienes pagan como por quienes no pagan. Dicho de otro modo, el suministro del bien produce externalidades, en las cuales las ganancias o los costos de dicha actividad no se ven limitados a la persona que emprende tal actividad. Como ejemplos de bienes públicos puros cabe citar los programas de atenuación del calentamiento de la Tierra o los programas de defensa nacional.

Esas propiedades han generado un problema de beneficiarios gratuitos o de protección de los derechos de propiedad que lleva a un suministro menos que óptimo de bienes públicos, pues su proveedor no puede controlar quién consume el bien ni puede apropiarse de dichos beneficios. En la medida en que los bienes o los beneficios no sean excluibles, su suministro genera beneficios colaterales.

Los beneficios colaterales de los bienes públicos puros se pueden clasificar por límites nacionales, regionales e incluso mundiales. Los bienes que son limitados en cuanto a su grado de no rivalidad o carácter no excluible ya dejan de constituir bienes públicos puros, pero pueden mantener muchas de las características de un bien público. Debido a ello, la documentación disponible ha creado una tipología para clasificar esos bienes públicos impuros. Por ejemplo, cuando los beneficios se pueden excluir debido al hecho de ser miembro de un grupo, el bien se conoce como bien de un club.

El Banco adoptó una definición flexible de bienes públicos regionales, que incluye el concepto ortodoxo analizado *supra* y también el concepto según el cual bien público regional es “todo bien o actividad que genere beneficios para más de un país como resultado de la acción coordinada de los países participantes”¹⁹.

- 2.21 Las obras escritas²⁰ encuentran señales mixtas acerca de la justificación para las iniciativas regionales del PPP. Si bien revelan la existencia de características económicas y sociales similares en la región, también muestran ciertas disparidades entre los países abarcados por el Plan.
- 2.22 Todos los países del PPP están geográficamente próximos; son vulnerables a conmociones económicas externas, desastres naturales, epidemias y flujos migratorios, y se ven restringidos por déficit de infraestructura y pequeñas economías salvo México. Los países son menos homogéneos en cuanto a índices de competitividad, niveles de educación, pobreza, desigualdad social y patrimonio cultural.

¹⁹ Bienes públicos regionales: Propuesta para ampliar la participación del Banco; documento GN-2275-31, 17 de marzo de 2004.

²⁰ El Anexo V presenta un análisis de las características de los países del PPP sobre la base de los siguientes trabajos: CEPAL, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2007*; BID, *Hagamos de la Integración Mesoamericana una Realidad: los Desafíos de Mesoamérica y el PPP*, 2001; OCDE, *The Mesoamerican Region*, Territorial Reviews, 2006; y Banco Mundial, *DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for CA* (2006). Para una reseña de la obra escrita sobre bienes públicos regionales, véanse Arce, D. y Sandler, T. *Regional Public Goods: Typologies, Provision, Financing and Development Assistance*, EGDI, 2002. Ferroni, M. y Mody, A. Eds. *International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing*, Kluwer Academic Publishers; y Beato, P. *Issues and Options on Transnational Projects, Integration and Trade* n 28, enero-junio de 2008.

- 2.23 En este sentido, y sobre la base de esa literatura, el suministro de bienes públicos regionales por el PPP se justifica en los ámbitos de prevención de desastres naturales, infraestructura, control de epidemias y obtención de información estadística acerca de los flujos migratorios. Sin embargo, dicho suministro no se justifica sino parcialmente para las otras iniciativas.
- 2.24 De hecho, los países del PPP pueden reducir las pérdidas económicas y humanas provocadas por los desastres naturales, si coordinan esfuerzos para aprovechar la capacidad de información regional acerca de los *desastres naturales*. Eso es algo por lo que el PPP ha abogado, lo cual lleva a prever que una mayor información acerca de la probabilidad de la incidencia de desastres podría generar más conocimientos, más conciencia y una mejor preparación para la mitigación de desastres.
- 2.25 De la misma manera, la lógica de las iniciativas de *Energía, Telecomunicaciones y Transporte* es que la integración de dichos mercados generará economías de escala y alcance, mejorando la eficiencia sectorial. Como resultado de ello, la integración mejorará el acceso a los servicios y reducirá los costos de infraestructura, aumentando con ello la competitividad de los países del PPP y mejorando la economía regional. En ese sentido, una iniciativa regional dirigida a coordinar inversiones y armonizar marcos normativos con el objeto de establecer redes regionales podría ser la única manera viable de crear esos “bienes públicos regionales”.
- 2.26 Sin embargo, la literatura muestra que los fundamentos no son tan claros para ciertos componentes de algunas iniciativas. Por ejemplo, en la *Iniciativa de Desarrollo Humano*, el PPP indica que los habitantes de los países abarcados por el mismo solamente llegarán a tener condiciones de vida sociales y productivas adecuadas cuando alcancen niveles suficientes de educación, salud y nutrición. Esos factores crearían un mejor acceso a los mercados laborales y, en consecuencia, conducirían a ganancias en ingresos y bienestar social. Sin embargo, esos programas de desarrollo humano, si bien se justifican plenamente a nivel nacional, carecen de fundamento para ser parte de una iniciativa regional. Las excepciones son los programas dirigidos tanto a aumentar las protecciones regionales contra epidemias como a mejorar la información estadística sobre flujos migratorios, pues están identificados claramente como bienes públicos regionales.
- 2.27 De la misma manera, la lógica que subyace la *Iniciativa de Desarrollo Sostenible* es que los países del PPP solamente podrán abordar las externalidades negativas relacionadas con la sostenibilidad ambiental de sus zonas fronterizas compartidas tomando medidas coordinadas tendientes a su desarrollo sostenible. No obstante, si bien todos esos países deberían participar en la creación de un acuerdo regional de conducta ambiental sostenible, lo mismo no es cierto para algunos proyectos de sostenibilidad que forman parte de la iniciativa, los cuales benefician potencialmente a solamente dos o tres naciones que cubren las zonas abarcadas por dichos proyectos.

- 2.28 La lógica de la *Iniciativa de Comercio y Competitividad* del PPP es que las acciones regionales dirigidas a establecer una “unión aduanera” podrían reducir los costos del comercio intraregional, especialmente los vinculados con cuestiones logísticas y financieras. Al mismo tiempo, las intervenciones regionales para aumentar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME) también podrían mejorar su participación tanto en el comercio regional como en el mundial. Si la literatura económica pudo justificar plenamente la iniciativa de comercio como un bien público regional, eso no es sino parcialmente cierto en el caso del componente de competitividad. En este caso, el consenso regional no es tan insignificante pues las PYME podrían llegar a ser rivales a nivel regional e incluso a nivel nacional. Sin embargo, también es posible identificar y articular conglomerados o agrupaciones regionales, que podrían beneficiarlas a partir de un enfoque regional para mejorar su competitividad en el mercado mundial²¹.
- 2.29 Por último, la lógica que subyace la *Iniciativa de Turismo* del PPP es que las actividades regionales coordinadas con objeto de promover un turismo de bajo impacto en el medio ambiente serán un factor importante para fomentar su desarrollo sostenible, debido tanto al alto potencial como a la mayor contribución de esta actividad al PIB de los países del PPP. Al igual que en la iniciativa de competitividad, estos países tienen una fuerte rivalidad en turismo y los beneficios de la armonización de reglas entre ellos apenas si podría superar la percepción de que cada país puede alcanzar mayores ganancias en una competencia entre todos ellos por los turistas que llegan a la región. Sin embargo, la excepción es la creación de normas relacionadas con el turismo de exploración para el grupo de países que tienen sitios relacionados con un patrimonio histórico y cultural común, como los sitios arqueológicos mayas²².

E. Logros del PPP

- 2.30 Medir los logros del PPP es una tarea difícil. El Plan no estableció niveles de referencia básicos ni indicadores para medir sus avances hacia la consecución de sus metas y objetivos de desarrollo²³. Como no estableció prioridades ni resultados medibles por alcanzar, el Plan ha ido en pos de sus objetivos sin una directriz operacional coherente. Más preocupante es el hecho de que el PPP carece de un

²¹ Este enfoque regional podría aprovechar el establecimiento de acuerdos de libre comercio, como el RD-CAFTA. En ese sentido, una de las resoluciones de la Décima Cumbre de Tuxtla fue la de promover la convergencia de los acuerdos de libre comercio suscritos por México con El Salvador, Guatemala y Honduras.

²² Esto es lo que ocurre en el caso de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y el Sudeste de México, que podrían beneficiarse de procedimientos estándar acerca del control del flujo de turismo en sus sitios arqueológicos.

²³ De igual manera, las metas contempladas por el PPP para la región de Mesoamérica para los años 2011 y 2015 (véase el Anexo VI) no son medibles pues tampoco tienen datos básicos de referencia, parámetros de medición ni indicadores.

- sistema general de seguimiento y supervisión de su cartera de proyectos²⁴. En cambio, tanto los administradores del Plan como las partes interesadas externas al mismo han proporcionado una información meramente esporádica acerca de la ejecución de proyectos individuales, en su sitio virtual y en informes impresos.
- 2.31 Además, de los 39 proyectos de inversión del PPP, todos salvo tres siguen en la fase de ejecución (estos tres se completaron, pero no representan sino US\$136,1 millones dentro de los US\$8.000 millones en que se cifra la totalidad de la cartera del PPP)²⁵. Esas tasas de ejecución bajas hacen difícil medir tanto la eficacia como los logros del PPP.
- 2.32 En vista de esas limitaciones, OVE evaluó los éxitos de cada una de las iniciativas del PPP en cuanto al logro de sus productos, midiendo si el Plan (i) promovió el establecimiento de un consenso en relación con sus proyectos, (ii) facilitó el financiamiento de proyectos y operaciones de cooperación técnica y (iii) dio intervención a la sociedad civil en los procesos globales de diseño y ejecución de cada proyecto.
- 2.33 OVE mide el éxito del establecimiento de consenso verificando si cada iniciativa estableció un memorando de entendimiento, definió prioridades regionales y creó una capacidad de ejecución regional. En cuanto al financiamiento, OVE entiende que el PPP tendrá éxito si facilita el financiamiento previsto para las prioridades **regionales** definidas por las actividades de establecimiento de consenso.
- 2.34 El PPP logró resultados mixtos tanto en su promoción de un establecimiento de consenso como en el financiamiento de las distintas iniciativas (Cuadro 3). Mientras que las de Energía y Telecomunicaciones sobrepasan a las otras iniciativas en cuanto a consenso y la de Comercio supera a las otras en cuanto a logros de financiamiento, algunas iniciativas, como las de Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible, recibieron puntajes bajos en ambas categorías de productos. A su vez, la participación de la sociedad civil está por debajo del nivel originalmente trazado como objetivo por el PPP.

²⁴ Para mitigar este problema, la Décima Cumbre de Tuxtla creó la Unidad de Seguimiento de Proyectos, que será coordinada por el Director Ejecutivo del PPP.

²⁵ El número de proyectos completados podría aumentar a seis si se incluyen tres préstamos del Banco que se han finalizado. Los proyectos del PPP estaban referidos a tres hospitales construidos por México. Sin embargo, ninguna de esas metas definidas, como así tampoco los proyectos del Banco, midieron sus resultados.

Cuadro 3
Logro general de los productos del PPP – Financiamiento y establecimiento de consenso²⁶

	Desarrollo Humano	Desarrollo Sostenible	Turismo	Desastres Naturales	Comercio	Energía	Transporte	Telecomunicaciones
Consenso	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Elevado	Mediano	Elevado
Financiam.	Bajo*	Bajo	Bajo	Bajo*	Elevado	Mediano	Mediano	Bajo
ICP**	Bajo							

Notas: (*) El financiamiento logrado se refiere básicamente a proyectos nacionales; (**) ICP – las actividades de participación social e información (ICP) no se especificaron por iniciativa.

Elaboración: OVE

(i) Establecimiento de consenso

- 2.35 A diferencia de las expectativas de los países del PPP, la elaboración de memorandos de entendimiento era una condición necesaria pero no suficiente para formar consenso. Todas las iniciativas establecieron memorandos de esa índole, pero solamente si se consideran otros factores resulta posible explicar el éxito relativo de algunas iniciativas en la promoción de la formación de consenso, como la presencia de (i) prioridades regionales, (ii) capacidad de ejecución regional y (iii) anteriores actividades de formación de consenso relacionadas con proyectos regionales en ciertas etapas de su ejecución.
- 2.36 El PPP consiguió resultados mixtos en su promoción de la formación de consenso en torno a las distintas iniciativas, tal que el consenso funcionó mejor para las de Energía y Telecomunicaciones. La Iniciativa de Energía definió un proyecto regional para que lo llevara a cabo un organismo ejecutor centroamericano y que gozaba de un consenso establecido antes del PPP. La Iniciativa de Telecomunicaciones generó consenso solamente en torno a una red regional —la Autopista Mesoamericana de Información (AMI)— después del lanzamiento del SIEPAC. La Iniciativa de Transporte, en relación con su diseño original como fue efectuado originalmente por los cinco países del Mercado Común Centroamericano (MCCA)²⁷, se redefinió para incorporar a Belice, México y Panamá, si bien su ejecución ha corrido por cuenta de unidades nacionales. En cambio, las iniciativas de Desarrollo Sostenible y de Comercio establecieron consenso en torno a proyectos individuales, algunos elaborados antes del PPP, que no comprendían a todos los países del Plan. Por último, las iniciativas de Desarrollo Humano, Prevención de Desastres Naturales y Turismo generaron los resultados peores en cuanto a formación de consenso, ya que no se beneficiaron de proyectos regionales anteriores ni crearon consenso regional relativo a una cartera regional que abarcara a todos los países del PPP ni a un subgrupo de los mismos.

²⁶ El Anexo VII contiene una definición de las calificaciones.

²⁷ El MCCA consiste en el Triángulo Norte más Costa Rica y Nicaragua.

2.37 Hay pruebas de una superposición de instituciones y jurisdicciones entre las unidades ejecutoras preexistentes de los proyectos y entidades regionales creados por el PPP. Por ejemplo, el SICA tiene mandatos en conflicto en el MCCA y el PPP, pues el MCCA tiene un proceso de integración más profundo que el PPP y porque los mandatos abarcan las prioridades de los distintos países. En efecto, Panamá, que no forma parte del MCCA, tiene la economía más abierta de los países del PPP y tiene pocos puntos de convergencia con sus socios en el programa de comercio del Plan. Además, México tiene sus propias instituciones para manejar los ámbitos de turismo y desastres naturales y la coordinación de dichas instituciones con las de América Central sigue siendo un desafío.

(ii) Financiamiento

2.38 En términos generales, el PPP ha tenido un cierto éxito a la hora de responder a las necesidades de financiamiento definidas por su cartera de proyectos. En diciembre de 2007, no había obtenido sino US\$4.500 millones (54% del financiamiento total considerado necesario para sus operaciones) (Cuadro 4). Sin embargo, las metas de financiamiento de las distintas iniciativas eran tan diferentes que es difícil comparar los resultados obtenidos por cada una. Por ejemplo, si bien la de Desarrollo Humano alcanzó el 61% de su meta de financiamiento, los US\$364 millones que obtuvo representaron solamente el 10% del monto asignado para financiar la Iniciativa de Transporte, que no recibió sino la mitad del financiamiento necesario.

2.39 Cabe señalar que el PPP no alcanzó las metas de financiamiento programadas para ninguna de sus iniciativas, incluidas las que necesitaban un financiamiento más chico e incluso las que originalmente habían contemplado una cartera compuesta únicamente por operaciones de cooperación técnica, como las de Prevención de Riesgos Naturales, Comercio y Competitividad, y Turismo.

Cuadro 4
Ejecución de la cartera del Plan Puebla-Panamá *

Iniciativas	Operaciones		Fases de proyecto								Financiamiento obtenido (millones de US\$)	Porcentaje (del financiamiento previsto)
			Terminación		Ejecución		En busca de financiamiento		Diseño			
	Prés-tamo	CT	Prés-tamo	CT	Prés-tamo	CT	Prés-tamo	CT	Prés-tamo	CT		
Desarrollo Humano	4	7	3		1	5		2			364,01	61
Desarrollo Sostenible	5	20			5	4		16			112,88	35
Prevención de Desastres Naturales	1	3			1			2		1	12,91	55
Transporte	16	4			14	2		1	2	1	3.323,00	54
Telecomunic.	3	7		1		1	2		1	5	0,95	4
Energía	10	5		2	7	1	2	1	2		688,41	74
Comercio y Competitividad		8		1		4		3			24,43	89
Turismo		6		2		1		3			1,40	44
GAPIE**		1						1			0	0
Total	39	61	3	6	28	18	4	29	3	8	4.527,99	54

(*) Incluidos también estudios y programas de trabajo. Fuente: sitio virtual del PPP (diciembre de 2007)
(**) Referidos exclusivamente a una operación de cooperación técnica para promover la participación indígena en las iniciativas del PPP
CT = Cooperación técnica

2.40 En términos más amplios, 18% de los proyectos de inversión y 60% de las operaciones de cooperación técnica contemplados por el PPP no recibieron el financiamiento necesario para su ejecución, y siguen buscándolo o bien todavía están en fase de diseño por el GTI. En particular, el sector de telecomunicaciones, que tiene financiado solamente el 4% de sus proyectos y operaciones de cooperación técnica, y el sector de desarrollo sostenible, con sólo 35% del financiamiento necesario disponible, representan las más gravemente infrafinanciadas de las iniciativas prioritarias delineadas en el PPP.

2.41 El análisis de las iniciativas indica resultados mejores para las de Comercio²⁸ (89%) y Energía (74%), seguidas de las de Prevención de Desastres Naturales (55%) y Transporte (54%). Sin embargo, el financiamiento del comercio se refiere básicamente a las necesidades centroamericanas de integración de la logística y el financiamiento, mientras que el correspondiente a la prevención de desastres se

²⁸ Tres de las ocho operaciones de cooperación técnica abordadas por la iniciativa de comercio y competitividad todavía no han obtenido financiamiento. Si bien la cooperación técnica para promover la competitividad de las PYME ya ha ejecutado sus componentes, las otras cuatro están en fase de ejecución, con demoras con respecto a su calendario original, tal como ocurre, por ejemplo, con el retraso de dos años en la ejecución de la dirigida a armonizar y modernizar las aduanas y los controles fronterizos de la región de Mesoamérica. En términos generales, la armonización logística alcanzó el 84,5% de sus necesidades financieras, mientras que las cooperaciones técnicas de integración financiera llegaron al 92,5%.

relaciona únicamente con una operación nacional²⁹. Por otra parte, el financiamiento necesario para los componentes de algunas iniciativas es prácticamente inexistente, lo cual indica que el PPP tiene una probabilidad baja de lograr sus resultados. Por ejemplo, el componente de educación de la Iniciativa de Desarrollo Humano no obtuvo ningún financiamiento para sus actividades. Asimismo, el programa más ambicioso del sector de salud —el Programa de Vigilancia Epidemiológica de la Región Mesoamericana— obtuvo menos del 1% del financiamiento total necesario durante la fase de diseño³⁰.

- 2.42 Cabe mencionar que por lo menos tres proyectos regionales, que representan más del 80% de la cartera del PPP, ya estaban en alguna fase de ejecución en América Central cuando se lanzó el Plan. Se trata de las redes de energía (SIEPAC) y transporte (RICAM), así como del Corredor Biológico Mesoamericano, las dos primeras coordinadas por las comisiones del SICA encargadas de esos ámbitos específicos. El Corredor ha sido coordinado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), institución financiada por seis países centroamericanos, y que tiene a Belice y México como observadores. La CCAD es responsable de coordinar todas las actividades de desarrollo ambiental y desarrollo sostenible en América Central.

(iii) Promoción de la participación social y la información

- 2.43 A pesar de la amplia gama de objetivos de los componentes³¹, el análisis de las actividades del ICP muestra que éste se ha centrado principalmente en revertir la imagen negativa del PPP en los países miembros. El grueso de esas actividades tuvo lugar durante los primeros tres años del Plan, cuando la oposición al mismo era más intensa. Si bien el PPP ha incluido una amplia gama de intervenciones, como las iniciativas de desarrollo sostenible, desarrollo humano, mitigación del riesgo de desastres, comercio y competitividad, y turismo, su lanzamiento generó fuertes críticas por parte de sectores de la sociedad civil, que argumentaban que el enfoque principal de los proyectos del Plan estaba puesto en el sector de infraestructura y que el mismo había olvidado los serios problemas sociales y ambientales de la región de Mesoamérica³².

²⁹ El financiamiento obtenido se relaciona principalmente con un proyecto de financiamiento guatemalteco para establecer un sistema de prevención de desastres naturales **nacional**. También hay una operación de cooperación técnica dirigida a crear un atlas mesoamericano de riesgos de desastres naturales, que obtuvo 7,7% de los fondos necesarios y se ha ejecutado en su primera fase.

³⁰ El Programa de Vigilancia obtuvo solamente US\$1,27 millón de los US\$233 millones inicialmente previstos durante la fase de diseño. El resto del financiamiento provino de recursos de contrapartida de México (US\$100,2 millones) y América Central (US\$132,8 millones).

³¹ El Programa de ICP diseñó los siguientes componentes: (i) divulgación de información sobre las iniciativas del Plan, (ii) actividades de consulta para tener en cuenta la opinión de las partes interesadas del PPP y (iii) participación, en el diseño de los proyectos, de los beneficiarios escogidos como objetivo por el PPP.

³² Para las críticas al PPP, véase la colección de artículos publicados por la red opuesta al Plan Puebla-Panamá (NoPPP) en <http://www.datacenter.org/reports/pppbkexcerpt.pdf>

- 2.44 El ICP se centró en obtener resultados puntuales relacionados con la aceptación pública del PPP. Sin embargo, aparte de establecer sus oficinas en El Salvador y México, el ICP no ha reforzado su capacidad para dar participación en forma más eficaz a los beneficiarios del PPP en forma permanente según se contemplaba al lanzarse el Plan.
- 2.45 El PPP también creó el GAPIE, con el objetivo de promover específicamente la participación de la población indígena de la región de Mesoamérica en el diseño, la ejecución y el seguimiento de los proyectos del Plan. Se diseñó una operación de cooperación técnica, que aún tiene que recibir financiamiento, para apoyar un amplio programa dirigido a impartir capacitación a educadores con el objeto de promover el patrimonio indígena y aumentar la participación de los grupos indígenas en el PPP. El GAPIE ha estado llevando a cabo reuniones con las comunidades indígenas de todos los países del PPP, habiendo alcanzado hasta ahora a 76 comunidades y 3.589 participantes.

III. LA RESPUESTA DEL BANCO A LAS NECESIDADES DEL PPP

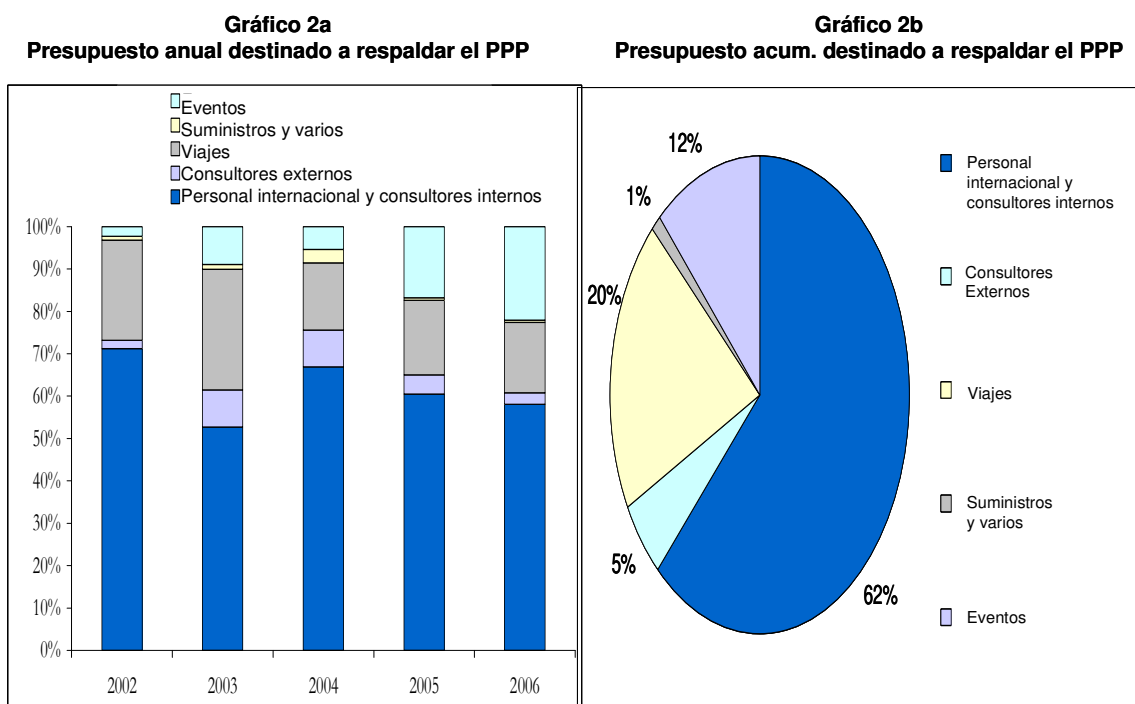
A. El mandato del Banco y la organización interna de su respaldo al PPP

- 3.1 El Banco, por invitación de los países miembros, ha participado en el PPP desde la etapa de diseño. En la Cumbre de Presidentes que lanzó el PPP oficialmente se definieron las tres funciones del Banco en dicho plan: (a) promover el financiamiento de proyectos, la cooperación técnica y productos no financieros; (b) facilitar un consenso técnico entre los países, y (c) fomentar la participación social en las iniciativas del PPP.
- 3.2 En 2001, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó una directiva que dispuso que la Administración respaldara el PPP y autorizó una asignación anual de más de US\$1 millón para financiar las actividades relacionadas con dicho plan entre 2002 y 2006³³. La directiva incluye una cláusula de caducidad automática el 31 de diciembre de 2006, que posteriormente se prorrogó hasta 2008.
- 3.3 El Banco no creó ninguna división ni estructura organizacional específica para poder cumplir el mandato que le encomendó el Directorio. Hasta que no se efectuó la realineación, las actividades del PPP las coordinó el Jefe de la División de Finanzas e Infraestructura Básica (RE2/FI2). Actualmente, la coordinación de estas actividades es responsabilidad del Gerente del Departamento de Países de América Central, México, Panamá y la República Dominicana.
- 3.4 OVE constató una falta de coordinación entre las áreas operativas (RE2/FI2) y de programación (RE2/FI2 e INT) del Banco en la implementación del PPP. Asimismo, constató que la participación de las entidades y divisiones del Grupo del Banco en el financiamiento e implementación del PPP ha sido reducida. El jefe de

³³ Este presupuesto financió la coordinación de las iniciativas del PPP por parte del Banco, y dos puestos de trabajo.

RE2/FI2 ha administrado alrededor de un 90% de la cartera del PPP. El FOMIN es la única rama del BID que ha participado en el financiamiento de los préstamos del sector privado relacionados con el PPP (22 operaciones de cooperación técnica). Ni PRI ni la CII han financiado proyectos del PPP.

3.5 La mayor parte del presupuesto administrativo del Banco se destinó a gastos de personal internacional y asesores internos, incluidos gastos de viaje (82%) para brindar asistencia técnica y logística al PPP y ofrecer respaldo interno (Gráficos 2a y 2b). Cabe señalar que el Banco incrementó el gasto para los eventos del PPP en 2005 y 2006, concretamente para financiar reuniones del Plan. El otro 18% se asignó a suministros, consultores externos y otros gastos necesarios para proporcionar asistencia técnica directamente a las iniciativas del PPP.



Fuente: Datos de OVE

B. La programación del Banco

3.6 En las siguientes secciones se mostrará que, si bien el Banco ha mencionado el PPP en casi todas las estrategias de país, en su programación no abordó las recomendaciones operativas del Plan. Asimismo, aunque su cartera es congruente con los objetivos del PPP, el Banco no logró establecer metodologías adecuadas para administrar los riesgos de los proyectos regionales, o su financiamiento y seguimiento.

3.7 OVE constató que el nivel de internalización del PPP en los programas regionales del Banco ha sido bajo. En el último documento de estrategia disponible sobre

América Central, que se remonta a 2001, el PPP se describe como un hecho reciente que ha creado nuevas oportunidades para la integración regional. Sin embargo, el documento no explicita cuáles son esas oportunidades ni formula recomendación alguna con respecto a la posible participación del Banco en los proyectos del PPP.

- 3.8 Asimismo, aunque casi todas las estrategias correspondientes a los países del PPP mencionan el Plan, no formulan recomendaciones para el mismo, con la excepción de la estrategia de país con Belice, que recomienda que el Banco respalde las gestiones diplomáticas entre ese país y Guatemala para resolver conflictos territoriales considerados como un obstáculo para la profundización de la integración de Belice en la región mesoamericana. La estrategia de país con Colombia de 2007 es la única que no menciona el PPP, a pesar de que el país venía participando en el PPP en calidad de observador desde 2004.

Cuadro 5 – Internalización del PPP en las estrategias del Banco

Estrategia	BL 2004	CO 2007	CR 2003	ES 2005	ES 2001	GU 2001	GU 2005	HO 2003	MX 2001	NI 2002	PN 2005	América Central 2001
Integración regional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PPP	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Recomendaciones	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Estrategias de país del Banco.

C. Congruencia de la cartera del PPP del Banco con las necesidades del PPP

- 3.9 El Banco ha respondido a las necesidades de financiamiento del PPP a través de préstamos (25 operaciones) y cooperación técnica (72 operaciones), que incluyeron estudios de preinversión (5 operaciones)³⁴. En el Cuadro 6 puede observarse que, en consonancia con las prioridades de la cartera de proyectos del PPP, la mayor parte del respaldo financiero del Banco (la cartera asciende a US\$1.400 millones) se ha concentrado en iniciativas para los sectores de la energía y el transporte (90% del financiamiento total, y 18 de 25 préstamos); no obstante, el Banco también ha añadido a su cartera del PPP algunos proyectos regionales que había patrocinado con anterioridad al PPP (como el proyecto del SIEPAC y varios proyectos viales nacionales en el contexto de la RICAM).
- 3.10 Con respecto a las operaciones de cooperación técnica, el Banco también se centró en iniciativas de energía y transporte (un 90% del financiamiento total del Banco para operaciones de cooperación técnica dirigidas al PPP) y, al igual que la cartera de préstamos, asignó parte del financiamiento de cooperación técnica a iniciativas para fomentar el desarrollo sostenible (5,3%) y el comercio y la competitividad (5%). La cartera de cooperación técnica difiere de la de préstamos en que, con la

³⁴ La lista de préstamos y operaciones de cooperación técnica del Banco para el PPP figura en el Anexo VIII. Estos datos no reflejan la revisión de la cartera del Banco para ajustarla a las resoluciones de la Décima Cumbre (27 y 28 de junio de 2008).

excepción de la Iniciativa para la Prevención de Desastres Naturales, el Banco asignó financiamiento a otras iniciativas. Además, a diferencia de la cartera de préstamos, el Banco aprobó un número sustancial de operaciones de cooperación técnica para respaldar la Iniciativa de Desarrollo Sostenible (18), pero casi el mismo número a favor de la de Energía (19). El número de proyectos de financiamiento para el transporte fue menor (13), en tanto que las demás iniciativas, en conjunto, fueron objeto de 22 de un total de 72 operaciones.

Cuadro 6. La cartera del Banco para respaldar el PPP

Iniciativa del PPP	Cartera del BID				Total %	No. de Prést.	No. de op.CT
	Inversión (US\$)	%	CT (US\$)	%			
Iniciativa de Integración de la Energía	723.130.000,00	54,80	19.092.130,00	28,28	53,51	8	19
Iniciativa de Transporte	490.078.038,47	37,14	8.320.734,00	12,33	35,93	10	13
Iniciativa de Telecomunicaciones	0,00	0,00	495.700,00	0,73	0,04	0	1
Iniciativa de Comercio y Competitividad	56.753.925,00	4,30	12.050.000,00	17,85	4,96	3	7
Iniciativa de Desarrollo Humano	0,00	0,00	1.993.000,00	2,95	0,14	0	5
Iniciativa de Desarrollo Sostenible	49.500.000,00	3,75	23.643.676,00	35,03	5,27	4	18
Iniciativa de Prevención de Desastres Naturales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0
Iniciativa de Turismo	0,00	0,00	1.095.000,00	1,62	0,08	0	2
Programa de Información, Consulta y Participación	0,00	0,00	810.000,00	1,20	0,06	0	7
	1.319.461.963,47	100,00	67.500.240,00	100,00	100,00	25	72

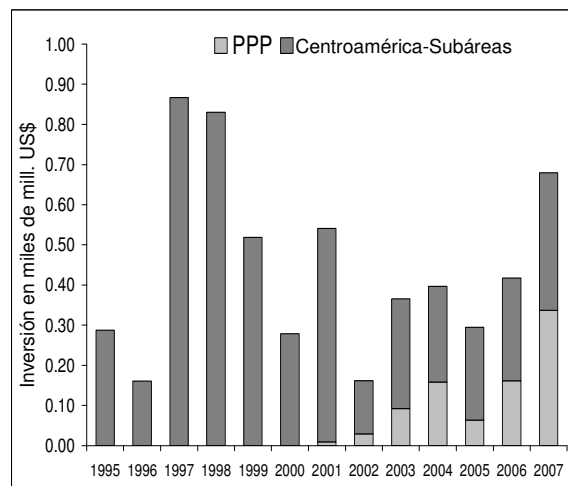
Fuente: Datos de OVE (diciembre de 2007).

- 3.11 Por último, el Banco ha empezado a utilizar sólo recientemente un instrumento innovador para facilitar los proyectos de infraestructura regional, ofreciendo financiamiento para efectuar estudios de preinversión y creando el Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica destinada a Iniciativas de Integración de la Infraestructura Regional (FIRII)³⁵. El Banco ha asignado 46% (US\$7 millones) de los recursos totales del FIRII (unos US\$15 millones) al PPP. Esos recursos financiaron siete operaciones de cooperación técnica: seis en el campo de la energía (US\$5,5 millones) y una en el sector del transporte (US\$1,5 millón).
- 3.12 Es importante señalar que, a través de su cartera para el PPP, el Banco se ha dirigido únicamente a América Central, ya que México ha estado financiando sus necesidades identificadas en el PPP con recursos propios. En consecuencia, la cartera del Banco correspondiente a México no incluye el PPP. De hecho, entre 2001 y 2007, la cartera del BID en México correspondió casi íntegramente a los estados del Norte, que no fueron incluidos en el PPP.

³⁵ El Directorio del BID aprobó el FIRII el 9 de marzo de 2005.

3.13 No es de sorprender que, con la excepción de la infraestructura, la cartera del Banco en apoyo al PPP refleje la baja prioridad asignada al Plan en la programación y aprobación de proyectos. Esto puede confirmarse analizando los proyectos relacionados con las áreas meta del PPP en la cartera para América Central (Gráfico 3). De hecho, no fue hasta 2007 que el monto de operaciones del Banco en el marco del PPP superó el número de operaciones no relacionadas con dicho plan en las áreas meta del PPP en la región.

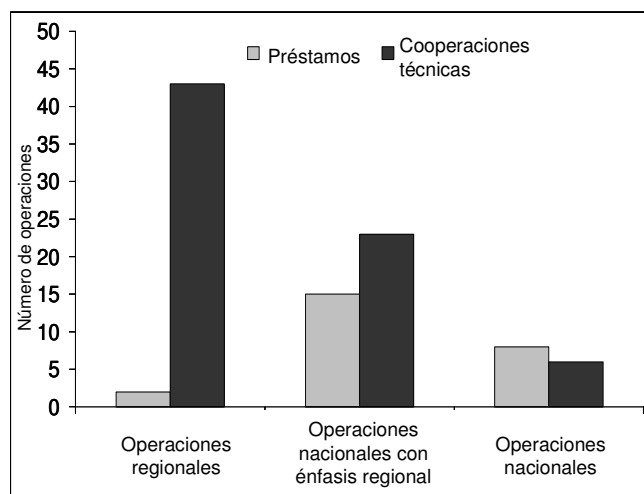
Gráfico 3 – Evolución de la cartera para América Central



Fuente: Datos de OVE

3.14 La cartera de préstamos del Banco no estableció un orden de prelación para los proyectos regionales (Gráfico 4). Únicamente dos de los 25 préstamos concedidos a la región se asignaron a proyectos regionales (sólo el Programa de Desarrollo Sostenible de Trifinio fue aprobado después del PPP, ya que el SIEPAC se aprobó en 1997). La mayor parte de los préstamos del Banco a la región fueron de carácter “nacional pero con un énfasis regional” (60% del total). La cartera de cooperación técnica del Banco, sin embargo, se centró en mayor medida en operaciones regionales (43 de 72 operaciones). Además, la cartera de préstamos del Banco en la región incluyó algunas actividades de carácter estrictamente nacional (ocho préstamos y seis operaciones de cooperación técnica).

Gráfico 4 – Operaciones del Banco en el marco del PPP



Fuente: Datos de OVE.

3.15 Del análisis de los objetivos de desarrollo de los préstamos del Banco en el marco del PPP se desprende que, en general, estos objetivos están alineados con los objetivos generales del PPP. La mayoría de los préstamos tuvo por objeto incrementar la eficiencia y ampliar la infraestructura de transporte y de energía, así como mejorar el acceso a dicha infraestructura, metas que coinciden con los objetivos básicos del PPP (véase el Cuadro 7). En parte, el Banco logró atenuar el

problema de que no se aprobaran préstamos para desarrollo humano, turismo, telecomunicaciones y prevención de desastres naturales abordando esos objetivos de desarrollo en otras iniciativas. Esto no sucedió, sin embargo, en el caso del componente de educación de la Iniciativa de Desarrollo Humano ni en la Iniciativa de Telecomunicaciones, puesto que los objetivos de desarrollo de sus respectivos componentes no se incluyeron en ninguno de los préstamos del Banco en el marco del PPP³⁶.

Cuadro 7- Frecuencia de los objetivos de desarrollo que persiguen los préstamos del Banco

Objetivo de desarrollo	Frecuencia
Mejorar la eficiencia del sector electricidad	18%
Mejorar el acceso y la integración regional del transporte vial	16%
Incrementar la eficiencia del transporte	11%
Incrementar la provisión de electricidad en América Central	9%
Mejorar la competitividad	7%
Ampliar la cobertura de los servicios eléctricos	7%
Mejorar la competitividad del sector agrícola*	7%
Mejorar la seguridad del transporte	5%
Mejorar la gestión y conservación de los recursos naturales	5%
Mejorar la provisión de servicios básicos	5%
Respaldar mejoras y el crecimiento de los sectores productivos	2%
Reducir la incidencia de la pobreza	2%
Reducir la vulnerabilidad a desastres naturales	2%
Diversificar la producción agrícola	2%
Fomentar el crecimiento del sector turismo	2%

Fuente: Préstamos del Banco.

3.16 Las operaciones de cooperación técnica también fueron congruentes con los objetivos del PPP, ya que los ámbitos respaldados con mayor frecuencia fueron los del proyecto SIEPAC y la diversificación de las fuentes energéticas en el marco de la Iniciativa de Energía, la gestión transfronteriza de ecosistemas en el marco de la Iniciativa de Desarrollo Sostenible y la seguridad del transporte aéreo y la seguridad aeroportuaria en el marco de la Iniciativa de Transporte. Cabe señalar que el Banco también respaldó las actividades del Programa de Información, Consulta y Participación (ICP) (siete operaciones de cooperación técnica).

D. Las evaluaciones del riesgo de los proyectos PPP por parte del Banco

3.17 El Banco no realizó una evaluación *ex ante* para identificar los riesgos generales de implementar el PPP ni los riesgos específicos relacionados con determinados

³⁶ La falta de objetivos de desarrollo, por parte del Banco, con respecto al componente de educación refleja la complejidad de implementar un componente cuya justificación no es razón suficiente para incluirlo en una iniciativa regional. De hecho, este componente se eliminó del PPP en la Décima Cumbre. Con respecto a las telecomunicaciones, el Banco podrá respaldar los préstamos para construir su red y, en consecuencia, establecer los objetivos de desarrollo relacionados con el sector, únicamente después de concluido el SIEPAC.

proyectos regionales, a pesar de que muchos de estos últimos entrañan la participación de instituciones específicas y presentan retos concretos. Asimismo, el Banco no identificó las asimetrías técnicas o de recursos de los países que abarca el PPP ni tampoco sus consiguientes repercusiones sobre la ejecución de proyectos regionales. A pesar del apoyo del Banco a actividades regionales previas al PPP, como el SIEPAC, OVE no encontró, en los documentos del Banco pruebas de que la institución hubiera identificado temas clave o que se hubiera basado en su experiencia para facilitar la ejecución de sus proyectos enmarcados en el PPP.

- 3.18 El hecho de que el Banco no haya evaluado más detenidamente los riesgos regionales queda patente en el análisis que realizó OVE de los riesgos examinados en las propuestas de préstamos del BID y en otros documentos preparativos. La falta de un consenso regional, riesgo clave y evidente, sólo se previó en los proyectos regionales de energía y desarrollo sostenible (véase el Cuadro 8). Más allá de esos riesgos, los identificados en las propuestas de proyectos y en los documentos preliminares fueron riesgos que tradicionalmente se consideran en los proyectos nacionales, como la falta de capacidad institucional de la entidad ejecutora (31%) o la falta de sostenibilidad financiera del proyecto (24%).

Cuadro 8 – Riesgos previstos en los proyectos del Banco para el PPP*

Riesgos	Competitividad	Energía	Desarrollo Sost.	Transporte	Frecuencia
Falta de capacidad institucional de la unidad ejecutora	17%	25%	50%	29%	31%
Sostenibilidad financiera		17%	20%	41%	24%
Falta de compromiso del gobierno	33%	25%	10%	6%	16%
Cumplimiento de precondiciones		8%	10%	12%	9%
Cambio político	17%	8%		6%	7%
Falta de consenso regional		8%	10%		4%
Falta de compromiso de interesados privados	33%				4%
Restricciones presupuestarias		8%		6%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

(*) La frecuencia de riesgos se calculó sobre la base de 45 eventos de riesgo, de la siguiente forma: 17 en el ámbito del transporte, 12 en energía, 6 en competitividad y 10 en la iniciativa de desarrollo sostenible.

Fuente: Documentos de préstamo e informes de seguimiento del desempeño de los proyectos.

- 3.19 Sólo se identificaron riesgos regionales y se evaluaron posibles medidas de mitigación en dos de los 25 préstamos del Banco: el que se concedió a los proyectos regionales del PPP (SIEPAC y el Programa Trifinio) y un préstamo nacional con énfasis regional (para la interconexión Guatemala-México). Con sólo una excepción, no se identificaron riesgos regionales en los préstamos de carácter nacional pero con énfasis regional (como los que se otorgaron a la RICAM) y, por lo tanto, la sostenibilidad de la cartera podría verse perjudicada por falta de mantenimiento y por cambio en las prioridades de los gobiernos nacionales.

E. Ejecución de la cartera del Banco en el marco del PPP

(i) Eficiencia

- 3.20 OVE analizó los plazos de preparación y de aprobación de los proyectos del PPP. Cabría esperar que los proyectos nacionales de alcance regional tuvieran prioridad

sobre las operaciones nacionales en cuanto a los recursos y el tiempo que les asigna el Banco, ya que forman parte de un plan regional que necesariamente requiere un mayor consenso y en que participan más interesados que los que intervienen en los proyectos de alcance nacional. Sin embargo, el análisis de OVE (Cuadro 9) arroja resultados mixtos con respecto a los plazos de preparación y de aprobación de los principales proyectos del Banco en el marco del PPP (en las iniciativas de Energía y Transporte). Por una parte, las operaciones del Banco en el campo del transporte tardaron menos tiempo en aprobarse, y los desembolsos se efectuaron más rápidamente, tanto con respecto a la iniciativa de integración del Banco como en el caso de otras iniciativas de integración regional (como la IIRSA). Por otra parte, las operaciones del PPP en el sector de la energía requirieron un plazo mucho más largo hasta completar el proceso interno de aprobación, en prácticamente todas las etapas (desde su inclusión en el inventario hasta las primeras fases de desembolso), en comparación con otros proyectos del Banco en el ámbito de la energía³⁷.

Cuadro 9
Plazos de preparación de las operaciones del PPP en relación con la cartera del Banco

	Sector	Aprobación/ Inventario	Aprobación/ Firma	Firma/ Ratificación	Firma/ Primera elegibilidad	Aprobación/ Primer desembolso
B I D	Transportes	20,87	4,56	5,00	9,42	10,71
	Energía	17,12	4,82	5,57	8,64	8,47
P P P	Transportes	7,78	2,80	3,14	7,00	10,50
	Energía	37,67	7,60	2,75	8,44	17,05
	IIRSA	24,06	5,47	4,67	5,82	13,92

Fuente: Datos de OVE

(ii) Seguimiento por parte del Banco

3.21 El Banco no cuenta en su sistema de seguimiento con un mecanismo que permita un seguimiento directo de sus proyectos en el marco del PPP. Los préstamos y las operaciones de cooperación técnica no han sido contabilizados, seguidos ni supervisados en forma coordinada. De hecho, para realizar la presente evaluación, OVE tuvo que dedicar tiempo y recursos considerables a recopilar y procesar datos de los archivos del Banco, a fin de poder clasificar las actividades e identificarlas como parte de la cartera del PPP. Sin un sistema que le permita llevar un seguimiento directo de esta cartera en forma exclusiva, el Banco no puede identificar ni resolver con prontitud los problemas de ejecución que puedan presentarse en los proyectos del PPP.

³⁷ El primer desembolso del proyecto del SIEPAC, aprobado en 1997, no tuvo lugar hasta seis años después de aprobarse el proyecto, debido a retrasos en el cumplimiento de las precondiciones.

3.22 Al margen de la falta de un sistema a nivel de preparación del Banco, OVE buscó pruebas para determinar si se había asignado prioridad a los proyectos del PPP durante su ejecución por formar parte de un plan regional. Sin embargo, sobre la base del análisis de los informes de seguimiento del desempeño de los proyectos, OVE comprobó que las prioridades gubernamentales no se habían tenido en cuenta en la implementación de los proyectos³⁸. De hecho, los principales factores que dificultaron la ejecución de los proyectos fueron la falta de compromiso de los gobiernos (16%), el incumplimiento de las condiciones previas del préstamo (12%) y la falta de coordinación entre los organismos participantes en el programa (12%) (Cuadro 10).

Cuadro 10 – Problemas de ejecución detectados en los préstamos del Banco en el marco del PPP

Demoras de ejecución	Transporte	Energía	Competitividad	Desarrollo sostenible	%*
Falta de compromiso del gobierno	24%	33%		57%	16%
Cumplimiento de precondiciones	18%				12%
Falta de coordinación entre los organismos participantes en el programa		25%	50%		12%
Falta de diseño de proyectos	18%		50%		12%
Restricciones legales		25%			12%
Cambio político	18%			43%	12%
Procedimientos de licitación	12%				8%
Restricciones presupuestarias de la contraparte	12%				8%
Falta de capacidad institucional de la unidad ejecutora		17%			8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Informes de seguimiento del desempeño de los proyectos.

IV. APOORTE DEL BANCO A LOS LOGROS DEL PPP

4.1 Los logros del Banco en su apoyo al PPP guardan estrecha relación con lo que ha alcanzado el PPP en su conjunto, puesto que el Banco ha desempeñado una función crucial, respaldando su diseño y creación. Sin embargo, al igual que el PPP, es muy difícil cuantificar los logros del Banco en la consecución de sus objetivos de desarrollo. Primero, porque las falencias del Banco en la región reflejan las del PPP: incapacidad para fijar prioridades o establecer un marco lógico para alcanzar objetivos. Segundo, porque al igual que muchos proyectos del PPP, cuyas metas de implementación son a mediano y largo plazo, la gran mayoría de los préstamos del Banco en la región corresponden a proyectos a largo plazo que están en las primeras etapas de ejecución. De hecho, de los 25 proyectos financiados con recursos del Banco desde 2001, sólo tres se han completado hasta ahora³⁹. Al igual que el PPP, el Banco no ha evaluado el éxito de ninguno de los proyectos

³⁸ OVE utilizó la rúbrica “temas relacionados con el compromiso de los gobiernos” —por ejemplo, el cumplimiento de las condiciones de los préstamos o la coordinación de los organismos nacionales que intervienen en la ejecución de los proyectos— como variables sustitutivas de las prioridades de los países con respecto al PPP.

³⁹ Cabe señalar que dos proyectos (PN-0061 y PN-0117) se empezaron a ejecutar antes de que se lanzara el PPP (ambos se aprobaron en 1998). El Banco los incluyó en su cartera de proyectos del PPP porque presentan algunos componentes de rehabilitación relacionados con tramos de la RICAM.

completados en la región, ni ha instituido medidas para llevar un seguimiento de los proyectos actualmente en curso. Por último, el Banco no ha establecido indicadores para cuantificar el efecto de sus operaciones regionales.

- 4.2 Teniendo en cuenta esas restricciones, OVE mide el aporte del Banco al logro de los productos del PPP basándose en su éxito en el financiamiento y la coordinación de las iniciativas del PPP. El análisis realizado en este ámbito se apoya en los resultados de una encuesta que realizó OVE a las partes interesadas del PPP⁴⁰. OVE añadió una nueva dimensión: “creación de nuevos instrumentos para financiar las necesidades del PPP”, a fin de evaluar la capacidad del Banco para satisfacer las necesidades específicas de los proyectos de integración.
- 4.3 En el Cuadro 11a puede constatarse que de las instituciones multilaterales que han apoyado el PPP, el Banco está a la cabeza en cuanto al número de funcionarios asignados a las reuniones del Plan. Por su parte, el compromiso de los países miembros con el PPP varió entre 2004 y 2007. De hecho, tanto el número de asistentes como el número de reuniones anuales oscilaron durante ese período. En general, el nivel más alto de los representantes de gobierno que asistieron correspondió al de ministro de relaciones exteriores o embajador. A las reuniones del PPP no asistieron ministros de hacienda ni funcionarios de los ministerios de hacienda, pese a que la mayoría de las reuniones se centró en identificar posibles proyectos (véanse los Cuadros 11b y 11c)⁴¹.

Cuadro 11a – Asistencia a reuniones del PPP

Agencias	Participación			
	2004	2005	2006	2007
BCIE	10	4	3	6
BID	13	8	6	9
CAF	6	3	4	1
CEPAL	5	4	6	7
GAPIE	3	2	1	1
INCAE	6	1	2	0
PNUD	1	0	1	0
SG-SICA	2	5	4	5
SIECA	10	7	4	7
UTC	3	0	0	0
Total	59	34	31	36

⁴⁰ La encuesta se realizó a cada uno de los representantes de los nueve países incluidos en el PPP. Constó de dos secciones. En la primera se presentaron preguntas de evaluación sobre el programa del PPP (pertinencia, avances e identificación con el mismo) y sobre la estructura organizativa del PPP. En la segunda sección se presentaron preguntas acerca de la función de las entidades multilaterales (BCIE, CAF y BID) en la realización de las actividades del GTI, la CPF y el GAPIE. Los representantes respondieron a las preguntas empleando las siguientes calificaciones: muy satisfactorio, satisfactorio, insatisfactorio y muy insatisfactorio.

⁴¹ OVE solicitó información sobre todas las reuniones celebradas en el marco del PPP. Desafortunadamente, los únicos datos disponibles eran los relativos a las reuniones de la Comisión Ejecutiva del Plan.

Cuadro 11b – Niveles de gobierno

Gobierno de primer nivel	2004	2005	2006	2007
Embajador	10	6	38	28
Asesor/ministro	1	1	2	0
Total	11	7	40	28

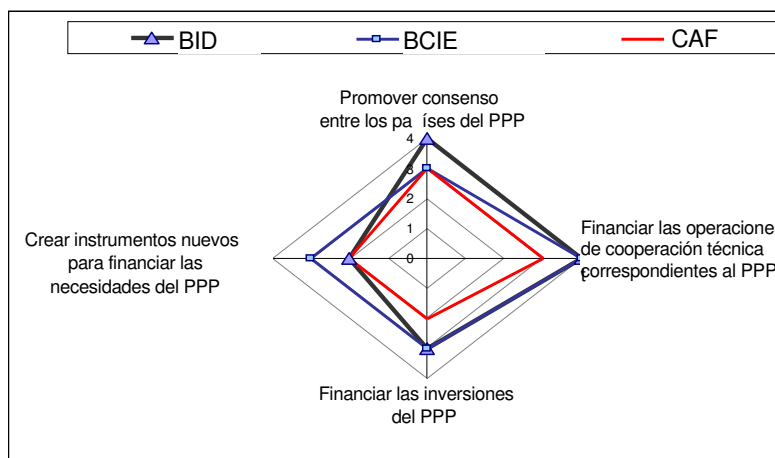
Cuadro 11c – Asistencia a las reuniones del PPP; representantes de los países*

Países	2004			2005			2006			2007		
	Primero	Otros*	Total	Primero	Otros*	Total	Primero	Otros*	Total	Primero	Otros*	Total
Belice	1	7		1	6		6	0		6	6	
Colombia	0	0		1	2		4	7		3	13	
Costa Rica	2	8		1	6		7	8		5	2	
El Salvador	1	11		2	7		4	6		4	5	
Guatemala	0	15		0	8		0	8		5	10	
Honduras	1	13		0	12		4	9		3	8	
México	3	15		1	9		10	6		0	19	
Nicaragua	1	7		1	8		1	13		0	6	
Panamá	2	5		0	8		4	7		2	5	
Total	11	81	92	7	66	73	40	64	104	28	74	102
Reuniones anuales	9			7			6			5		

* Funcionarios de diversos gabinetes ministeriales

4.4 Del Gráfico 5 se desprende que, a juicio de los países del PPP, las tareas en que el Banco obtuvo los mejores resultados fueron la de forjar consenso y proveer cooperación técnica, seguidas por la de proporcionar financiamiento para satisfacer las necesidades del PPP, quedando atrás en la de crear nuevos instrumentos financieros.

Gráfico 5 – Evaluación de los resultados de los bancos multilaterales de desarrollo en apoyo al PPP



Fuente: Encuesta de OVE a los representantes del PPP (2007).

A. Aporte del Banco a la tarea de forjar consenso en el marco del PPP

4.5 Los resultados de la encuesta (Gráfico 5) indican que el Banco obtuvo una calificación alta en la tarea de facilitar el consenso entre los países del PPP. La evaluación concluyó que el Banco había contribuido en forma importante a las

tareas de forjar consenso y resolver problemas colectivamente en las iniciativas de Energía, Telecomunicaciones y Transporte, ámbitos en los que se había centrado en forjar consenso desde que se gestaron estos proyectos, incluso antes de que se lanzara el PPP. No obstante, no hay pruebas de que el Banco haya desempeñado la misma función pertinente respecto a otras iniciativas.

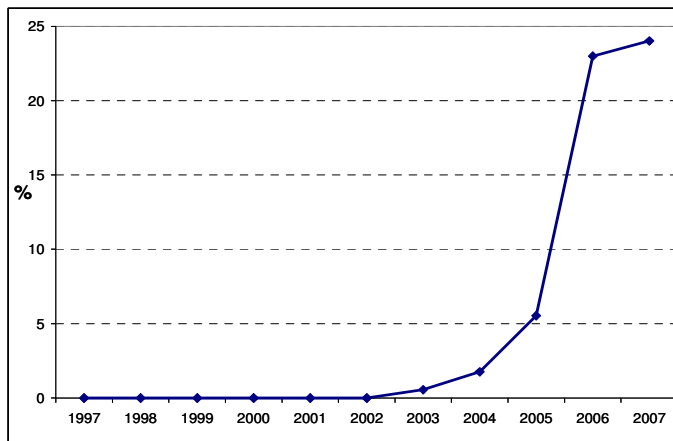
(i) Iniciativa de Energía

- 4.6 De todas las iniciativas del PPP, la de **Energía** obtuvo los mejores resultados en cuanto al fomento de consenso. Estos resultados son atribuibles al establecimiento de memorandos de entendimiento, la creación de una unidad ejecutora para el principal proyecto de la iniciativa (EPR), y, como se analiza en la Sección II, la clara definición de un producto regional. En especial, la definición de un “producto regional” sentó las bases para el compromiso de los presidentes de los países del PPP con la iniciativa. Gracias a ese compromiso, la participación directa de los presidentes ha facilitado el respaldo de las decisiones adoptadas por los grupos técnicos del SIEPAC. Asimismo, este compromiso ha ayudado a la iniciativa, en varios países de América Central, a superar atascos en la tramitación de su aprobación parlamentaria, algunos de los cuales se remontaban a 1997, y permitió que se cumplieran las condiciones necesarias para el desembolso del préstamo del Banco a favor del proyecto SIEPAC⁴².
- 4.7 Asimismo, el compromiso de los presidentes de los países del PPP ofreció un respaldo político fundamental para reformular el diseño contractual del Banco del proyecto SIEPAC. A su vez, en 2001, alentado por el lanzamiento del PPP, el Banco contribuyó a reforzar el consenso de los países mediante la reformulación del proyecto, para superar algunos obstáculos planteados por los congresos de El Salvador y Panamá para su aprobación, y establecer condiciones crediticias especiales para Nicaragua y Honduras. La ejecución del SIEPAC también se vio impulsada por la creación de la conexión del sistema eléctrico México-Guatemala.

⁴² La cooperación en temas de energía es la más antigua de América Central. De hecho, un estudio concluido en 1980, financiado por el BID y la CEPAL, que contó, además, con la cooperación técnica de la CFE (México) y ENDESA (España), ya señalaba los beneficios que había reportado la coordinación del sistema eléctrico en América Central. Véase un análisis más detallado en el Anexo II.

4.8 OVE constató que el papel del Banco en la reestructuración del préstamo incidió directamente en la posterior implementación del SIEPAC. En el Gráfico 6 puede observarse que el compromiso de los países del PPP con el SIEPAC también fue esencial para avanzar con la ejecución del proyecto. Además, el nombramiento de una unidad ejecutora regional a cargo de la ejecución del SIEPAC fue un mecanismo regional que permitió superar externalidades negativas y evitar riesgos comunes en proyectos regionales de este alcance.

Gráfico 6 – Desembolsos del SIEPAC



Fuente: Datos de OVE.

- 4.9 La unidad ejecutora del SIEPAC ha asignado los correspondientes fondos del Banco a la ejecución del proyecto siguiendo un cronograma regional y en función de los costos de oportunidad financieros, en lugar de ajustarse a las prioridades nacionales. La unidad ejecutora redujo el riesgo fiduciario de cada uno de los seis préstamos nacionales concedidos por el Banco, incluidas las dos operaciones financieras especiales (FOE) a favor de Honduras y Nicaragua, centralizando los esfuerzos de coordinación y reduciendo los costos de transacción.
- 4.10 La unidad ejecutora del SIEPAC prevé que la red se habrá terminado de construir en 2009. Ello depende de la superación de ciertos obstáculos, como la obtención de “un derecho de vía” para completar la infraestructura física necesaria para construir el SIEPAC. Además, a largo plazo, tanto el marco normativo como la autoridad normativa centroamericana (CRIE) tendrán que ser reforzados a fin de poder regular en forma acertada el monopolio natural (EPR) y, en consecuencia, garantizar la calidad y el suministro de electricidad, permitiendo que los consumidores finales capten el excedente generado por la integración regional.
- 4.11 Además del apoyo que ha prestado al SIEPAC, el Banco ha empezado a ejercer una función importante de respaldo del PIEM, programa incluido en el PPP en diciembre de 2005. El Banco, conjuntamente con la CEPAL, ha coordinado la labor que realizan los grupos técnicos en la preparación de proyectos de biocombustibles, gas natural y refinerías en la región.

Recuadro 2: Formación de consenso en el marco del proyecto del SIEPAC

El proyecto del SIEPAC se reformuló originalmente en 2001 debido a la creciente toma de conciencia sobre la complejidad de lograr la integración eléctrica en la región de América Central. La heterogeneidad de los marcos institucionales y de las organizaciones industriales de los países miembros, factor al que puede atribuirse esta complejidad, se remonta a las reformas sectoriales realizadas en los años noventa. El concepto de un mercado único que se reglamente por un solo marco normativo para lograr la competitividad global de las partes interesadas en América Central sólo sería factible a largo plazo. Actualmente, los mercados de El Salvador y Guatemala son muy competitivos; los de Nicaragua y Panamá también lo son, pero en menor medida; y los de Honduras y Costa Rica son los menos competitivos, y en ellos la competencia se limita a la subcontratación por parte de la empresa estatal junto con generadores privados, utilizando un modelo de comprador único.

En consecuencia, los países acordaron crear un “séptimo mercado”, limitando el control nacional a los mercados nacionales y creando un sistema regional que rige las transacciones regionales. De conformidad con este nuevo régimen, los intercambios regionales se establecen sobre la base del despacho regional únicamente después de que cada país ha establecido su propio despacho nacional. Sin embargo, el despacho nacional debe respetar los contratos a largo plazo suscritos entre generadores y distribuidores, ya sea en el mercado mayorista regional o en las operaciones del mercado al contado. En 2007, con el objetivo de consolidar el “séptimo mercado”, se sometió a la aprobación de los países miembros el Segundo Protocolo del Tratado de Energía. El Segundo Protocolo establece los cargos de conexión a la red y define la sostenibilidad financiera de la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) de América Central, así como los principios del séptimo mercado. Ya ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa de El Salvador, y en los otros países el proceso de aprobación está en marcha.

Los gobiernos de América Central han otorgado una concesión para la construcción y explotación de una red de transmisión regional a la Empresa Propietaria de la Red (EPR), creada en 1998. La EPR es una alianza público-privada entre las empresas estatales de los países de América Central y Colombia (ISA), más una empresa privada, Endesa (España), en que cada parte controla 12,5% de las acciones totales.

Actualmente, la red del SIEPAC sólo permite el intercambio de 40 MW (10% de los 450 MW de intercambio total del SIEPAC previsto para 2009). Algunos países ya han empezado a intercambiar sus excedentes de electricidad: se trata de Nicaragua y Costa Rica, que importan electricidad de Panamá, Guatemala y El Salvador.

(ii) Iniciativa de Telecomunicaciones

4.12 Con respecto a la Iniciativa de Telecomunicaciones, el principal logro es el consenso al que se ha llegado con respecto al diseño del proyecto para crear la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI). Al igual que en el caso de la energía, la construcción de esta red, el proyecto más importante de la iniciativa, representa claramente un bien público regional. Un hito importante en la facilitación de este proceso fue la firma de un memorando de entendimiento sobre el programa de implementación de la AMI en marzo de 2003. Sobre la base de ese memorando, la Comisión Técnica Regional del Telecomunicaciones de América Central (COMTELCA), entidad responsable de la ejecución de proyecto de la AMI, suscribió un memorando con la EPR para crear la AMI utilizando la infraestructura del SIEPAC. El proceso encaminado a lograr un consenso fue continuo hasta 2004, porque la construcción de la nueva estructura y la modernización de las redes existentes exigieron un gasto considerable. Sin embargo, la idea de crear la AMI a

través del SIEPAC se vio comprometida por la lenta construcción de éste. Por último, la posibilidad de crear un marco normativo común para una red regional se vio anulada por enredadas discusiones sobre la reglamentación del acceso abierto entre usuarios actuales y usuarios nuevos.

- 4.13 Sin embargo, gracias a la reacción positiva suscitada por la reactivación del proyecto del SIEPAC, se fue reforzando el consenso sobre la utilización de redes para optimizar las inversiones. Los países decidieron crear una compañía público-privada (REDCA), de propiedad del mismo accionariado que la EPR, que construiría y se encargaría de hacer funcionar la AMI. Al igual que otras iniciativas regionales de los sectores de la electricidad y el transporte, la infraestructura física se considera una condición necesaria pero insuficiente para asegurar la factibilidad de la AMI. También depende de la armonización del marco normativo en América Central, el cual presenta actualmente una gran diversidad debido a las reformas sectoriales efectuadas en los años noventa⁴³. México y Colombia también han contribuido con sus conocimientos técnicos a la AMI, ya que ambos países han puesto en marcha programas nacionales de integración de las telecomunicaciones.
- 4.14 En la Iniciativa de Telecomunicaciones, la cooperación técnica que financió el Banco fue un aporte importante para definir el diseño de la AMI. Fue aprobada por todos los países de la región mesoamericana y este consenso fue una precondition necesaria para poder iniciar el largo proceso de armonizar las normas y conseguir el financiamiento para construir la red. Al igual que en el caso de la energía, es esencial fortalecer la autoridad regional para regular el monopolio natural (REDCA) que se encargará del funcionamiento de la red regional, y permitir que los consumidores finales capturen el excedente generado por la integración regional.

(iii) **Iniciativa del Transporte**

- 4.15 El principal logro del PPP en la de tarea de forjar consenso sobre la **Iniciativa del Transporte** fue el acuerdo acerca del diseño de la RICAM y los tramos de las carreteras regionales que serán rehabilitadas. Como se analiza en la Sección III, una red de transporte vial —el proyecto más importante de la iniciativa— es claramente un bien público regional y facilita el compromiso de los países beneficiarios con su implementación.
- 4.16 El Banco ha estado fomentando la adopción de medidas consensuadas con respecto a la RICAM desde las primeras etapas de su diseño. Inmediatamente después del lanzamiento del PPP, los países del Plan acordaron atenerse a un memorando de entendimiento que los representantes del PPP y los ministros de transporte de los países abarcados por el Plan firmaron en 2002. Según se indica en la Sección III, como consecuencia del PPP, Belice, México y Panamá se integraron en la RICAM, ya que no habían participado anteriormente en los esfuerzos desplegados por la SIECA en relación con la RICAM. Asimismo, los países miembros del PPP

⁴³ Crear un marco normativo común es el objetivo de una operación de cooperación técnica aprobada por el Programa de Bienes Públicos Regionales del Banco. Op-81-1, 8 de julio de 2008.

elaboraron un segundo memorando de entendimiento para armonizar la normativa y los controles transfronterizos. Esta iniciativa será objeto de restricciones institucionales, ya que la SIECA representa únicamente a un subconjunto de países de la región mesoamericana.

- 4.17 No obstante, persisten problemas. El más importante que aqueja a la RICAM es que, pese al enfoque regional de los proyectos, los tramos son, en realidad, proyectos nacionales. Por consiguiente, los dos memorandos de entendimiento no han establecido que los proyectos de la RICAM tengan primacía sobre los proyectos viales estrictamente nacionales. Ya que cada país tendría que sufragar el costo total de las inversiones dentro de sus fronteras, incluso si pudiera considerarse que los beneficios van más allá de las mismas, esto podría crear cierta tensión en la asignación del presupuesto nacional. Asimismo, puesto que la SIECA, organismo ejecutor de la RICAM, abarca sólo cinco de los ocho países que participan en la ejecución a la red, no tiene capacidad para coordinar la totalidad de los proyectos de rehabilitación de la RICAM.
- 4.18 Los memorandos de entendimiento no crearon acuerdos sobre muchas medidas de importancia crítica, como el mantenimiento periódico de los caminos de la RICAM, lo cual es necesario para asegurar la sostenibilidad a largo plazo del programa de rehabilitación. Tampoco se han registrado avances con respecto a la armonización regional de las reglas y las normas viales ni de los sectores portuarios y aeroportuarios. Los países del PPP siguen compitiendo en estos subsectores, en lugar de aunar esfuerzos a través de la coordinación. Aunque construir infraestructura es necesario, se trata, en última instancia, de una condición insuficiente para que el movimiento de bienes y personas entre las fronteras de los países miembros sea eficiente. Deben desplegarse mayores esfuerzos para forjar consenso con respecto a estas cuestiones a fin de poder asegurar el éxito de los proyectos de armonización en el sector del transporte.

(iv) Otras iniciativas del PPP

- 4.19 En lo que respecta a las otras iniciativas, no hay pruebas de que el Banco haya ejercido una función significativa en la tarea de forjar consenso. Por ejemplo, aunque el Banco participa en el Consejo Mesoamericano de Competitividad (CMC), el programa de trabajo de la Iniciativa de Competitividad lo coordina el BCIE. Los países del PPP también suscribieron un memorando de entendimiento sobre la **Iniciativa de Comercio y Competitividad**, que dio lugar a la creación, con gran atraso, del Consejo Mesoamericano de Competitividad (CMC), cuatro años después del lanzamiento del PPP⁴⁴. Como se analiza en la Sección II, a

⁴⁴ El 25 de mayo de 2004, con motivo de la Sexta Cumbre de Presidentes en Managua, el PPP aprobó la creación del CMC para que formulara un programa de trabajo sobre la competitividad de la región mesoamericana. Desde su creación, el CMC, que se sustenta en el BCIE, ha centrado su atención principalmente en la promoción de actividades encaminadas a promover el diálogo y la cooperación en la región mesoamericana; por ejemplo, mediante los Programas Nacionales de Competitividad y los Foros de Innovación, Ciencia y Tecnología.

diferencia de los beneficios de la armonización comercial, es más difícil que los países lleguen a un consenso sobre una política de competitividad, ya que se perciben unos a otros como competidores. De hecho, no se ha definido un programa de trabajo sobre competitividad para la región de mesoamericana, pese al mandato recibido de los países del PPP por el CMC. Por otra parte, las operaciones de cooperación técnica para promover la armonización logística del comercio regional han sido ejecutados por la SIECA, el principal organismo ejecutor de esta iniciativa. Sin embargo, puesto que el organismo ejecutor sólo estaba obligado por su mandato a armonizar los cinco países de América Central que participan en la unión aduanera conjunta, el programa de trabajo del PPP se ha visto comprometido por la falta de respaldo de la SIECA para seguir adelante. Cabe señalar que el Sudeste de México no participa en este programa.

- 4.20 Si bien una de las dos operaciones de cooperación técnica del PPP para facilitar las operaciones de integración financiera va dirigida a la región mesoamericana, y su ejecución está a cargo del CMC, la otra sólo abarca América Central y la República Dominicana y es administrada por el Consejo Monetario Centroamericano. La operación de competitividad de la PYME se centra exclusivamente en América Central y es administrada por el INCAE.
- 4.21 Asimismo, no hay pruebas de que el Banco haya contribuido a forjar consenso con respecto a la Iniciativa de Prevención de Desastres Naturales o la Iniciativa de Turismo. La creación de una institución regional encargada de administrar la **Iniciativa de Desarrollo Humano** tomó mucho tiempo y, en última instancia, no facilitó el establecimiento en la cartera regional del orden de prelación necesario para los proyectos de la región de mesoamericana. De hecho, en 2004, los países firmaron un memorando de entendimiento por el cual empezó a funcionar el Consejo Mesoamericano de Desarrollo Humano, llamado a coordinar las iniciativas que ya estaban ejecutando instituciones vinculadas al SICA⁴⁵. No hay pruebas de que esta nueva institución haya acelerado los tiempos de ejecución de los proyectos, ya que varios siguen muy retrasados. Estas demoras pueden atribuirse al hecho de que solamente el 45% de las operaciones de la iniciativa (cinco de 11 operaciones) abarca a todos los países del PPP. Hasta ahora los cuatro proyectos de inversión tienen una dimensión nacional y las dos operaciones de cooperación técnica van exclusivamente dirigidas a América Central y su ejecución está a cargo de instituciones de esa región.
- 4.22 Asimismo, la **Iniciativa de Prevención de Desastres Naturales** ha arrojado resultados deficientes en cuanto a conseguir consenso. La firma del memorando de entendimiento en 2003 no condujo ni a la definición de prioridades ni a la creación de mecanismos financieros para ampliar la cartera de proyectos. Sólo dos de las

⁴⁵ Las instituciones a cargo de la iniciativa son el Consejo de Ministros de Salud de América Central (COMISCA) y el Comité de Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). El COMISCA tiene encomendada la tarea de supervisar la Comisión de Evaluación y Seguimiento del componente de salud, en tanto que la CECC se encarga de supervisar la coordinación del Proyecto de Promoción de la Educación en cuanto a los componentes de educación y cultura.

- operaciones tienen un componente regional dirigido a Mesoamérica y una de ellas (el programa de cooperación técnica para crear un mercado de seguros en la región) fracasó en la etapa de diseño.
- 4.23 La **Iniciativa de Turismo** también ha obtenido resultados poco alentadores. Su mayor logro hasta la fecha ha sido el establecimiento de un memorando de entendimiento en marzo de 2004, que redefinió la cartera de proyectos de la iniciativa (actualmente incluye seis operaciones de cooperación técnica) y formuló el plan de creación de la Comisión Regional de Turismo de Mesoamérica. Sin embargo, no hay pruebas de que esta nueva institución haya desempeñado una función importante en el desarrollo de las tres operaciones de cooperación técnica que hasta la fecha han sido implementadas o ejecutadas. De hecho, las dos operaciones de cooperación técnica completadas se pusieron en marcha localmente, sin participación ni coordinación regionales: la Cuenta Satélite del Turismo fue implementada por Guatemala⁴⁶ y sólo se ha completado el tramo nicaragüense del proyecto de cooperación técnica de la Ruta del Caribe, cuyo trazado atraviesa Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Las tres operaciones restantes de cooperación técnica dirigida al turismo en Mesoamérica aún no se han ejecutado.
- 4.24 La contribución del Banco para forjar consenso sobre la **Iniciativa de Desarrollo Sostenible** del PPP no es fácil de evaluar desde una óptica regional. Si bien el Banco ha liderado varios proyectos transfronterizos, como el de Trifinio, un análisis de los documentos del proyecto no ofrece pruebas de que se hayan beneficiado más de un consenso mesoamericano que de un consenso bi o trinacional⁴⁷. Con respecto a las iniciativas para fomentar la agricultura, OVE no encontró pruebas de que el Banco hubiera contribuido al programa de proyectos regionales. Hasta la fecha, el Acuerdo para una Conducta Ambiental Sostenible en los proyectos del PPP, el principal componente del memorando de entendimiento suscrito por los países del Plan, es el único logro tangible en la tarea de fomentar un consenso sobre el medioambiente. Sin embargo, es posible que ese documento tenga una utilidad limitada, ya que el cumplimiento en su marco es voluntario y no hay cláusulas de carácter obligatorio⁴⁸. Con la excepción de ese documento, no hay pruebas de que el PPP haya contribuido a fomentar un consenso regional, ya que la cartera de proyectos de la iniciativa fue diseñada y ejecutada por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) antes del lanzamiento del

⁴⁶ La cuenta satélite es parte de un grupo de iniciativas a cargo de los países integrantes de la Organización Mundial del Comercio, encabezados por España. Tiene por objetivo fortalecer los sistemas de cuentas nacionales en lo que respecta al turismo. Otros países de América Latina, como México, la República Dominicana, Ecuador y Perú ya han actualizado sus sistemas, en tanto que Guatemala ha solicitado fondos del BID y de España para respaldar la modernización de su sistema.

⁴⁷ La implementación del Plan Trifinio ha ofrecido pruebas de las dificultades que surgen para establecer consensos en proyectos transfronterizos. De hecho, El Salvador dejó de participar en el proyecto, pese a que se lo había identificado como uno de los principales beneficiarios de la ordenación de cuencas hídricas.

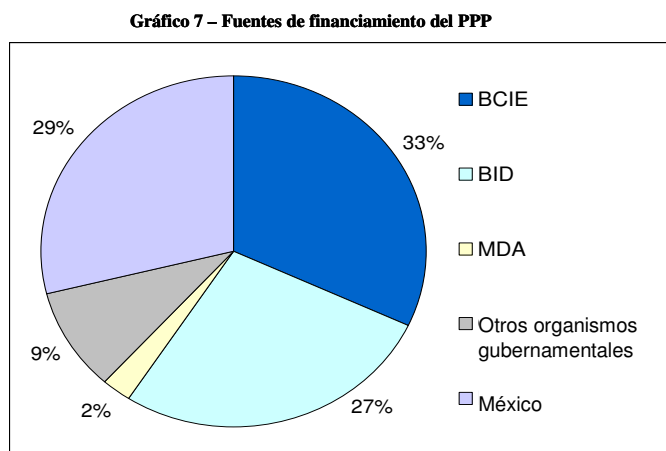
⁴⁸ Véase http://www.planpuebla-panama.org/documentos/Acuerdos_voluntarios.pdf

PPP, con la salvedad de cuatro operaciones de cooperación técnica en Mesoamérica que aún no han recibido financiamiento⁴⁹.

- 4.25 Cabe señalar que la contribución del PPP a la tarea de forjar consenso con respecto al componente agrícola de la Iniciativa de Desarrollo Sostenible se ha visto limitada por el hecho de que sólo empezó a trabajar en éste sector en 2005. En aquel entonces, los presidentes del PPP solicitaron que la Comisión Ejecutiva formulara un plan de acción para definir las prioridades de los proyectos y los mecanismos de financiamiento relacionados con el sector agrícola. Aunque los proyectos acordados se definieron sobre la base de las prioridades regionales, según estudios elaborados por el INCAE, seis de las ocho operaciones tenían una dimensión mesoamericana. Estas operaciones fueron administradas por el Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA), que tradicionalmente realiza iniciativas sectoriales en la región.

B. Contribución del Banco al financiamiento del PPP

- 4.26 En diciembre de 2007 el financiamiento del PPP alcanzó US\$4.500 millones. Los gobiernos de los países del PPP han sido la principal fuente de procedencia de estos recursos (México, 29%, y otros países, 9%). Entre los bancos multilaterales de desarrollo, la mayor parte del financiamiento provino del BCIE (33%), seguido por el BID (27%), y otros bancos multilaterales de desarrollo (2%) (Gráfico 7)⁵⁰.



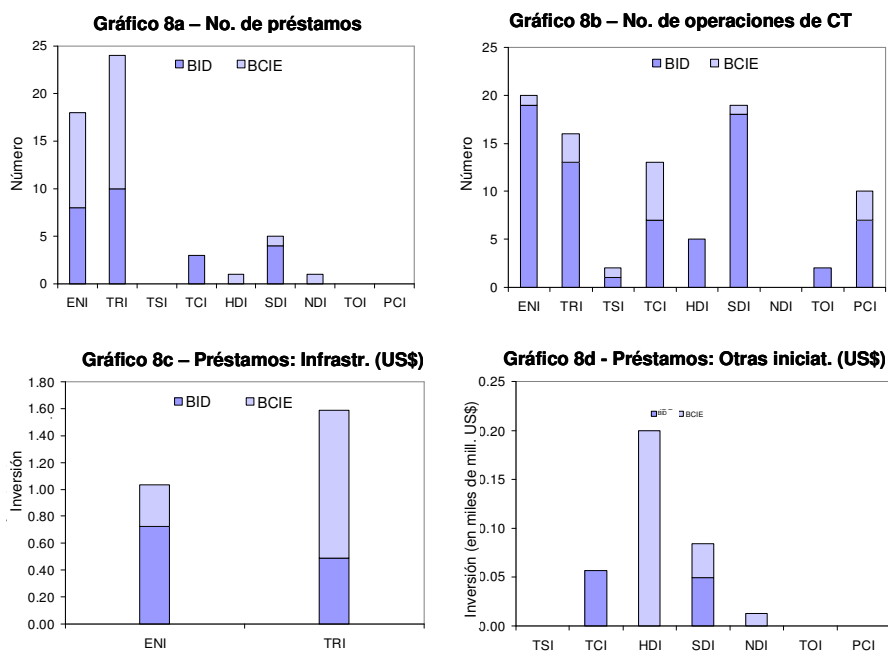
Fuente: Datos de OVE.

⁴⁹ La iniciativa es administrada conjuntamente por la CCAD y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de México, de conformidad con el memorando de entendimiento suscrito en junio de 2003 por el comisionado del PPP y representantes de ambas instituciones.

⁵⁰ El Gráfico 7 no coincide con el informe de la PPP que se presentó en la Décima Cumbre de Tuxtla, por las siguientes razones: (i) debido a la línea de corte de diciembre de 2007, el análisis OVE no refleja la revisión de la cartera del PPP implementada por las instituciones de financiamiento que respaldan el Plan, y (ii) a fin de cuantificar la contribución financiera del BID y el BCIE, OVE les atribuyó el financiamiento total administrado y aprobado por cada banco multilateral de desarrollo, incluso cuando los recursos del proyecto provinieron de fondos específicos administrados por cada banco multilateral de desarrollo. Por ejemplo, al igual que el BCIE asignó recursos del Acuerdo de San José a proyectos de la RICAM, el BID asignó fondos de España al SIEPAC o al FMAM para sus proyectos medioambientales. Los recursos se clasificaron como de “otros donantes” únicamente en los casos en los que los bancos los asignaron directamente a los países.

4.27 Cabe señalar que el financiamiento de México al PPP, que ascendió a unos US\$1.000 millones, se destinó principalmente al Sudeste del propio país, con la excepción del financiamiento de cinco proyectos de la RICAM (por un valor de unos US\$114 millones) a través del BCIE, en que México empleó fondos del Acuerdo de San José: tres para tramos de la RICAM en Honduras y dos para tramos de la RICAM en Nicaragua.

4.28 La alta calificación obtenida por el Banco en la encuesta con respecto al financiamiento de operaciones de cooperación técnica se confirma en los datos del Gráfico 8, donde se compara el financiamiento otorgado por el Banco y el BCIE para las iniciativas del PPP. El Banco ocupó el primer puesto en el financiamiento de operaciones de cooperación técnica (Gráficos 8a y 8d), con excepción de la Iniciativa de Comercio y Competitividad, en que el BCIE proporcionó un monto de financiamiento similar al del Banco, y la Iniciativa de Prevención de Desastres Naturales, en que ninguno de los bancos multilaterales de desarrollo financió operaciones de cooperación técnica.



Legenda: ENI – Iniciativa de Energía; TRI – Iniciativa de Transporte; TSI – Iniciativa de Telecomunicaciones; TCI – Iniciativa de Comercio y Competitividad; HDI – Iniciativa de Desarrollo Humano; SDI – Iniciativa de Desarrollo Sostenible; NDI – Iniciativa de Prevención de Desastres Naturales; TOI – Iniciativa de Turismo; PCI – Participación, Consulta e Información.
Fuente: Datos de OVE

4.29 La calificación más baja recibida por el Banco en la encuesta obedece a su falta de productos específicos para financiar operaciones regionales. El BCIE, en cambio, ha aplicado tasas diferenciadas a los proyectos de dimensión regional, gracias a que

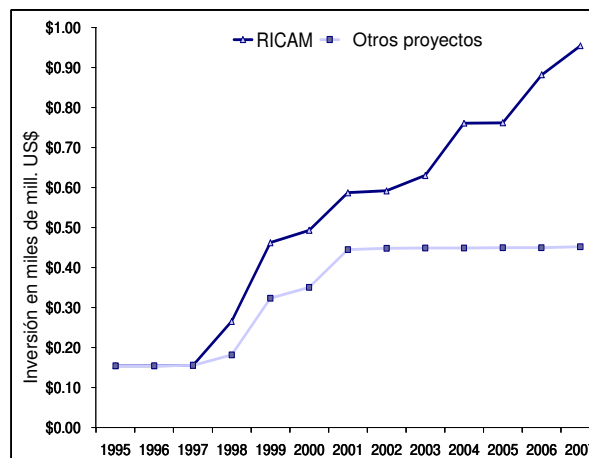
pudo utilizar fondos del Acuerdo de San José; esto fue especialmente importante para el financiamiento de la RICAM⁵¹.

4.30 El BCIE ha proporcionado la mayor parte del financiamiento destinado a los proyectos de la RICAM, en tanto que el Banco constituyó la principal fuente de fondos para los del SIEPAC. El Banco contribuyó directamente al financiamiento del SIEPAC. Su reestructuración financiera, efectuada en 2001 y respaldada por el compromiso de los países del PPP con el proyecto, como se explicó en la sección anterior, permitió iniciar la construcción de la red.

4.31 Con respecto a la RICAM, la participación del BCIE ha sido mucho más sustancial que la del Banco. Sin embargo, del Gráfico 9 se desprende que el Banco estableció un orden de prelación para los proyectos viales de la RICAM a través del financiamiento que otorgó a proyectos de transporte en América Central. De hecho, después del lanzamiento del PPP, casi todos los préstamos para el transporte aprobados por el Banco financiaron tramos nacionales de los proyectos viales de la RICAM.

4.32 Además de los proyectos de inversión vial, el Banco cumplió una función importante al otorgar la totalidad del financiamiento que necesitaba el PPP para implementar el proyecto de seguridad en el transporte aéreo de América Central, cuya ejecución estuvo a cargo de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea. No obstante, hasta la fecha ninguno de los bancos multilaterales de desarrollo ha efectuado operaciones financieras a favor de otros subsectores del transporte.

Gráfico 9 – Evolución del crédito vial en América Central



Fuente: Datos de OVE.

4.33 El Banco y el BCIE efectuaron contribuciones financieras similares a la Iniciativa de Telecomunicaciones. Aunque esta iniciativa ha obtenido sólo 4,5% de sus necesidades previstas de recursos, ambas instituciones financiaron el estudio de prefactibilidad de la AMI, incluidos los diseños de la conectividad rural y de los

⁵¹ Llegado 2005, México había financiado cinco proyectos de la RICAM (unos US\$113.8 millones) a través del BCIE: tres para tramos de la RICAM en Honduras y dos para tramos de la RICAM en Nicaragua.

puntos de acceso regional. Este estudio se presentó en diciembre de 2006 y servirá de referencia para la construcción de la red regional⁵².

- 4.34 Con respecto a otras iniciativas, el financiamiento del Banco y del BCIE varía. El BCIE ha concedido préstamos a las iniciativas de Desarrollo Humano y de Prevención de Desastres Naturales; el BID, no. Por su parte, éste ha otorgado préstamos relacionados con la Iniciativa de Comercio y Competitividad, pero el BCIE no. Por último, el BID asignó un mayor volumen de recursos que el BCIE a la Iniciativa de Desarrollo Sostenible.

C. Respaldo del Banco a las actividades de ICP y del GAPIE

- 4.35 El Banco participó intensamente en las actividades del programa de ICP durante los tres primeros años del Plan, debido a la preocupación de responder a las críticas formuladas al lanzarse el PPP. El Banco celebró una serie de reuniones con organizaciones no gubernamentales en la sede la institución y financió encuestas de opinión regionales sobre el PPP⁵³. Asimismo, fue la única institución de financiamiento del PPP que sufragó operaciones de cooperación técnica encaminadas a crear instituciones nacionales para promover la participación de la sociedad civil en la selección y ejecución de los proyectos del PPP.
- 4.36 No obstante, las restricciones presupuestarias de los países limitaron la capacidad del Banco para contribuir al fortalecimiento de la capacidad institucional de los países mediante operaciones de cooperación técnica. De hecho, Nicaragua canceló sus operaciones; El Salvador y México decidieron financiar la implementación de sus oficinas con recursos propios, con lo cual Guatemala fue el único país que ejecutó la totalidad de su operación.
- 4.37 Con respecto a la labor de “mercadeo” de la PPP ante el público, los países redujeron su interés en el ámbito de la información, consulta y participación una vez que se calmaron las protestas civiles en contra del Plan. No se han efectuado el seguimiento ni la auditoría social prometidos y no se cuenta con un mecanismo eficaz para fomentar la participación de la sociedad civil en los proyectos del PPP ni en su seguimiento. A su vez, la capacidad institucional del GAPIE es deficiente y no hay pruebas de que el Banco esté tratando de corregirlas.

⁵² Además de la necesidad de crear un marco normativo regional, los países consideraron las tres opciones siguientes para conformar la AMI: (i) construcción de una nueva red de fibra óptica; (ii) integración de las redes existentes y (iii) construcción de un enlace troncal en la red del SIEPAC. Esta última opción fue la finalmente seleccionada por la iniciativa.

⁵³ Véase, por ejemplo, *Análisis de Clima de Opinión Regional y Recomendaciones*. Fleishman International Communications HILLARD, enero de 2003.

V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

A. Hallazgos

- 5.1 OVE confrontó varios problemas al evaluar la consecución de los objetivos de desarrollo del PPP porque éste no estableció prioridades, parámetros de referencia ni indicadores para cuantificar los resultados. Otra dificultad deriva del hecho de que la mayoría de los proyectos del PPP tienen metas de implementación a mediano y largo plazo y actualmente se encuentran en las etapas iniciales de ejecución. Al analizar el logro de productos del PPP, OVE comprobó que los resultados fueron dispares, tanto en el fomento de consenso como en el financiamiento relacionado con las diversas iniciativas. Las iniciativas del ámbito de la infraestructura fueron las que arrojaron los mejores resultados en cuanto a forjar consenso y obtener financiamiento. La labor del PPP en lograr consensos regionales se ha visto dificultada por la falta de una definición sobre lo que constituye un “proyecto regional”, la ausencia de un orden de prelación para realizarlos y los cambios de programación. En consecuencia, se ha cubierto sólo 50% de las necesidades proyectadas de financiamiento y la participación de la sociedad civil en la iniciativa es muy reducida.
- 5.2 Desde el inicio, el Banco no procuró identificar los riesgos generales relacionados con la implementación del PPP ni los riesgos específicos de cada una de sus iniciativas regionales. Tampoco creó un mecanismo en su sistema de control que permitiera un seguimiento directo de los proyectos del PPP que estaba respaldando. Además, si bien el Banco había apoyado actividades regionales, como la red eléctrica del SIEPAC, antes del PPP, la documentación del BID relativa al Plan exhibe pocas pruebas de que esa experiencia previa se haya aprovechado.
- 5.3 El Banco ha respondido a las necesidades de financiamiento del PPP a través de préstamos (25 operaciones), cooperación técnica (72 operaciones) y estudios de preinversión (5 operaciones). Al igual que la cartera del PPP, la mayor parte del respaldo financiero del Banco (la cartera asciende a US\$1.400 millones) se ha concentrado en las iniciativas de Energía y Transporte (90% del financiamiento total y 72% de 25 préstamos). Aunque el Banco agregó algunos proyectos regionales a su cartera a favor del PPP, con anterioridad al Plan había patrocinado proyectos como el SIEPAC y varios proyectos viales nacionales en el contexto de la RICAM.
- 5.4 El Banco también concentró sus operaciones de cooperación técnica en las iniciativas de energía y transporte (un 90% del financiamiento total de las operaciones de cooperación técnica en el marco del PPP) y, al igual que la cartera de préstamos, asignó parte del financiamiento de cooperación técnica a las iniciativas de Desarrollo Sostenible (5,3%) y de Comercio y Competitividad (5%). Por último, el Banco sólo recientemente ha empezado a utilizar instrumentos más innovadores, como los estudios de preinversión, por ejemplo, con recursos del Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica destinada a Iniciativas de Integración de la Infraestructura Regional (FIRII).

- 5.5 La cartera del Banco en el marco del PPP refleja la baja prioridad asignada al Plan en la programación y aprobación de proyectos del BID. De hecho, considerando únicamente las áreas a que va dirigido el PPP, tuvieron que transcurrir seis años después del lanzamiento del Plan para que el número de operaciones del Banco en el marco del mismo superara el número de operaciones que realizó en América Central al margen del PPP. En la cartera de préstamos del Banco no se dio prioridad a los bienes públicos regionales ni a las operaciones regionales. Sólo dos de los 25 préstamos respaldan operaciones de alcance regional (SIEPAC y el Programa de Desarrollo Sostenible de Trifinio) y ambos se aprobaron antes del lanzamiento del PPP. En la cartera de préstamos del Banco para el PPP predominan en cambio los préstamos nacionales para proyectos de énfasis regional (60% del total). Por último, la cartera del Banco se dirigió casi exclusivamente a América Central.
- 5.6 Es difícil determinar la contribución del Banco a los resultados del PPP. Primero, el Banco no estableció indicadores para cuantificar los efectos de sus operaciones regionales. Segundo, no fijó objetivos específicos para orientar el desarrollo del PPP ni su participación en el mismo. De hecho, gran parte de su cartera en el PPP se ha ido ajustando a los objetivos de desarrollo que han fijado los países del Plan. Aunque la cartera del BID es congruente con la del PPP, las fallas del Banco también han coincidido con las del PPP, ya que no estableció prioridades ni proporcionó un diagnóstico general de los problemas regionales. Dada la fuerte participación del Banco en la coordinación de las actividades de financiamiento y técnicas del PPP, sus resultados están supeditados a los que obtenga el PPP en la región.
- 5.7 La evaluación comprobó que el Banco tuvo un papel destacado en la tarea de forjar consenso y encontrar soluciones colectivas en los ámbitos de las iniciativas de Energía, Telecomunicaciones y Transporte, labor que venía realizando desde que se gestaron los principales proyectos. Sin embargo, no hay pruebas de que el Banco haya desempeñado un papel de importancia similar en las otras iniciativas.
- 5.8 Del análisis sobre el respaldo del Banco a la implementación del PPP se desprende que los resultados que se obtienen al promover el consenso y brindar financiamiento están directamente relacionados con la forma en que se definen los “proyectos regionales” y el “establecimiento de capacidad institucional” en la administración de los proyectos acordados. En particular, el Banco tuvo más éxito en la tarea de forjar consenso en la Iniciativa de Energía porque el proyecto del mismo para el SIEPAC captó externalidades regionales en el diseño de los mecanismos para contener riesgos y compartir costos, y delegó la ejecución del proyecto a un solo organismo regional, reduciendo las asimetrías financieras y técnicas entre países. Cabe señalar que el consenso forjado a través del SIEPAC tuvo un efecto catalizador sobre la Iniciativa de Telecomunicaciones, ya que el diseño de red acordado emanó del SIEPAC.
- 5.9 La labor para lograr consenso con respecto a la RICAM tuvo menos éxito, ya que, si bien se llegó a un acuerdo con respecto al diseño del proyecto, los países fueron los que se encargaron de ejecutarlo y de financiar los tramos de la red regional que

- atravesaría su territorio nacional. Por consiguiente, se generaron cargas y beneficios desiguales entre los participantes y se acentuaron las asimetrías técnicas y financieras entre ellos.
- 5.10 Por otra parte, el Banco no logró aliviar la falta de capacidad institucional regional para poder hacer frente a fenómenos que afectan a la región, como las epidemias y los desastres naturales. Tampoco ayudó a evitar la superposición de instituciones regionales entre las unidades ejecutoras preexistentes de proyectos regionales y las entidades creadas en el marco del PPP. Los mandatos de la SIECA y el SICA, por ejemplo, entran en conflicto entre sí en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el PPP. El MCCA tiene un proceso de integración de mayor profundidad que el PPP. Además, ambos acuerdos comprenden a países y prioridades diferentes.
 - 5.11 El lento desarrollo de las otras iniciativas del PPP respaldadas por el Banco pone de manifiesto lo difícil que es forjar consenso si los países miembros no perciben el beneficio de actuar en forma coordinada y sin competir entre sí. La labor en los subsectores del turismo y el transporte relativa a los puertos y los aeropuertos es un ejemplo patente de ello. Con respecto a otros temas, como el desarrollo sostenible, no hay pruebas de que el consenso bi o trinacional relacionado con algunos proyectos transfronterizos haya suscitado un consenso regional sobre la gestión de los recursos naturales de la región. De hecho, hasta la fecha el mejor ejemplo de éxito en la tarea de lograr consenso se limita al acuerdo voluntario sobre la gestión de los proyectos del PPP.
 - 5.12 Con respecto al financiamiento, la principal fuente de recursos para el PPP (US\$4.500 millones en diciembre de 2007) ha sido la de los fondos estatales de los países miembros del PPP (México, 29%; otros países, 9%). Hasta diciembre de 2007, el BCIE era el organismo multilateral que había aportado el mayor porcentaje de financiamiento (33%), seguido por el BID (23%), y otros bancos (2%). Cabe señalar que los fondos mexicanos solo han respaldado proyectos en el Sudeste del país, con la excepción del financiamiento para cinco proyectos de la RICAM sufragados con fondos del Acuerdo de San José (US\$114 millones).
 - 5.13 El Banco no ha contado con un instrumento financiero apropiado para estimular la participación de los países en proyectos regionales como lo ha logrado el BCIE mediante las condiciones especiales de financiamiento que otorga a operaciones regionales. Aunque el Banco lanzó recientemente el financiamiento de cooperación técnica destinado a la realización de estudios de factibilidad de proyectos regionales, como el Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica destinada a Iniciativas de Integración de la Infraestructura Regional (FIRII), no ha liderado el financiamiento de proyectos del PPP.
 - 5.14 No obstante, el Banco ha liderado los esfuerzos por financiar la cooperación técnica de todas las iniciativas, salvo la de Comercio y Competitividad, a la que el BCIE proporcionó un monto de financiamiento similar al asignado por el BID, y la Iniciativa para la Prevención de Desastres Naturales, respecto a la cual ninguno de

los organismos financió operaciones de cooperación técnica. El Banco contribuyó directamente al financiamiento del SIEPAC, puesto que su reestructuración financiera permitió iniciar la construcción de la red. El BCIE, en cambio, ha llevado la delantera en el financiamiento de la RICAM. Pese a que las posiciones de las dos instituciones en el financiamiento de otras iniciativas ha ido alternándose, los montos son muy bajos cuando se comparan con los destinados a la energía y el transporte.

- 5.15 A fin de superar deficiencias y hacer frente a nuevos retos, los países del PPP han redefinido las prioridades del Plan y han elaborado un sistema de selección de proyectos. Paralelamente, el ingreso de Colombia en 2006 destaca el énfasis del PPP en la integración física de los mercados regionales. Las iniciativas de integración actualmente en marcha en el marco del mecanismo de Tuxtla, como el Programa de Integración Energética Mesoamericano (PIEM), reflejan esta nueva prioridad, al igual que las oportunidades de integración que han surgido, como la construcción de un oleoducto y una refinería de gas natural en la región, proyectos que originalmente no formaban parte del programa del PPP.
- 5.16 Esos cambios reflejan los retos y las oportunidades que han creado los procesos de integración actualmente en marcha en la región, que podrían impulsar la integración de hecho de los mercados de los países del PPP. En efecto, éstos han celebrado acuerdos de libre comercio, creado programas de cooperación e integración en el ámbito de la energía e iniciado los procesos de integración recién mencionados de la infraestructura de redes físicas. Para poder aprovechar todas estas oportunidades, los países del PPP deben cerrar las brechas de infraestructura física y tecnológica y armonizar la normativa de las redes regionales, tareas que siguen pendientes. Aunque estos problemas se identificaron cuando se lanzó el PPP, continúan aquejando a la región.

B. Recomendaciones

- 5.17 Desde el punto de vista del Banco, los cambios de la Décima Cumbre de Tuxtla crearon un impulso positivo que podría potenciar la pertinencia del BID en la región. En consecuencia, OVE formula la siguiente recomendación general: el Directorio **debe renovar el mandato dado a la Administración de promover el PPP y aprobar la asignación presupuestaria para financiar el apoyo del Banco a las actividades relacionadas con ese plan. Sin embargo, para mejorar el apoyo del Banco, OVE hace las siguientes recomendaciones:**

(i) El Banco debe mejorar su asistencia técnica al PPP.

- a. El Banco ha de seguir respaldando una deliberación estratégica que involucre a las altas autoridades de los países del PPP con respecto a sus perspectivas para el proceso de la integración regional y del propio PPP. Esta deliberación debería complementar el proceso actual de la redefinición del PPP, abordado en la Décima Cumbre de Tuxtla, y estar basado en un diagnóstico de los problemas de la región que ponga énfasis en los bienes públicos regionales, que deben ser el punto focal Plan.

- b. El Banco debe ayudar los países del PPP a definir objetivos a mediano y largo plazo, que contengan datos básicos de referencia e indicadores de resultados para cada uno de los proyectos que defina este plan estratégico reorientado.
- c. Además del financiamiento de las necesidades de inversión, el Banco ha de asignar gran prioridad al suministro de cooperación técnica, para crear o reforzar los marcos normativos regionales de los sectores energético y de telecomunicaciones, cuyas redes serán operadas por monopolios naturales.
- d. El Banco debe apoyar la implementación del sistema de seguimiento del PPP, recientemente aprobado por la Décima Cumbre de Tuxtla, con el cual los países participantes podrían dar seguimiento a la ejecución de la cartera del PPP y evaluar los indicadores e hitos de la cartera del Plan.
- e. A través de la función que cumple en el GTI y la CPF, el Banco debe promover la coordinación entre la Comisión Ejecutiva del PPP y los organismos encargados de la ejecución de los proyectos regionales.
- f. A través de la función que cumple en el GTI y la CPF, el Banco debe asignar gran prioridad a la implementación de las decisiones de la Décima Cumbre de Tuxtla. Particularmente, en lo que se refiere a la participación de los ministros de hacienda de los países en la CPF, el BID ha de darles participación en la programación de los proyectos del PPP.

(ii) El Banco debe aumentar su capacidad interna para respaldar el PPP.

- a. El Banco debe crear *mecanismos financieros de apoyo a los proyectos regionales* que sean capaces de reducir los grandes costos de transacción que implican estos proyectos regionales cuando se los compara con los proyectos nacionales.
- b. El Banco debe desarrollar *metodologías de evaluación* para los bienes públicos regionales teniendo en cuenta las asimetrías de los países y la definición y asignación de los costos y beneficios de los proyectos regionales entre los países beneficiarios.
- c. El Banco debe crear un mecanismo en su *sistema de seguimiento que le permita efectuar un seguimiento específico de sus proyectos dirigidos al ámbito del PPP*.
- d. El Banco debe elaborar informes anuales sobre *la gestión, los resultados y el desempeño de su cartera para el PPP*, comenzando con el presente año. En ese primer informe, el Banco también debe presentar y justificar los cambios efectuados en su cartera y en su organización interna para abordar las decisiones de la Décima Cumbre de Tuxtla.
- e. El Banco también debe *integrar al PPP en todas sus estrategias conexas*; tal el caso de la estrategia para los países de América Central y del PPP, con una

definición clara de responsabilidades para las divisiones del BID dedicadas a los sectores público y privado.