



RE-338

**Evaluación de la Acción del BID en
la Iniciativa para la Integración de
la Infraestructura Regional
Suramericana (IIRSA)**

Abril, 2008

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Inter-Americano de Desarrollo
Washington, D.C.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	i
Introducción.....	1
I. EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA Y LA CREACIÓN DE IIRSA.....	2
A. Integración e infraestructura regional en América del Sur.....	3
B. Experiencias previas de integración de la infraestructura regional	4
C. La Estrategia de Intervención de IIRSA	5
D. Estructura organizativa de IIRSA	6
E. Objetivos y alcances de IIRSA	8
II. AVANCES EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE IIRSA	10
A. La construcción de consensos de integración.....	10
1. Visión Estratégica Sudamericana.....	10
2. La cartera de proyectos IIRSA y la AIC	11
3. Metodologías de planificación, evaluación y gestión	13
4. Difusión y participación	14
B. Los Procesos Sectoriales de Integración.....	14
C. Mecanismos innovadores de financiamiento.....	15
III. LA ACCIÓN DEL BANCO EN IIRSA.....	17
A. El BID en la coordinación y asesoría técnica de IIRSA	17
1. Efectividad de la estructura organizativa de IIRSA y el rol del BID en la coordinación de la iniciativa.....	18
B. El BID como agente de financiamiento en el marco de IIRSA.....	21
1. La Cooperación Técnica.....	22
2. La Preinversión.....	22
3. Operaciones de Préstamo (inversión y garantías)	23
C. El financiamiento de la Cartera IIRSA y la contribución del BID	25
D. Los desafíos de organización interna del BID en el contexto IIRSA	27
1. Apropiación (ownership) de los objetivos IIRSA	27
2. Integración operativa de IIRSA en los procesos de programación y operativos del BID.....	29
E. La reactivación de la cartera de infraestructura de integración	30
IV. LOS DESAFÍOS IIRSA ANTE LA DINAMICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL	33

Lista de Anexos

[Anexo 1 - IIRSA y el proceso de Integración en América del Sur](#)

[Anexo 2 - El Plan de Acción de IIRSA](#)

[Anexo 3 - Análisis de las actas de CDE](#)

[Anexo 4 - Planificación Territorial Indicativa y cartera IIRSA](#)

[Anexo 5 - Metodologías de evaluación económica, ambiental estratégica y de integración productiva](#)

[Anexo 6 - Lista de personas e instituciones entrevistadas](#)

[Anexo 7 - Análisis de resultados Encuesta de Coordinadores Nacionales](#)

Anexo 8 - Lista de proyectos IIRSA en Ejecución y Nota Técnica:

[8-A – Nota Técnica](#)

[8-B – Lista de Proyectos IIRSA en Ejecución](#)

[Anexo 9 - Análisis de las Cooperaciones Técnicas IIRSA](#)

[Anexo 10 - Objetivos y grado de avance de las operaciones IIRSA financiadas por el BID](#)

Lista de Acrónimos

AIC	Agenda de Implementación Concensuada
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AMF	Agencias Multilaterales de Financiamiento
BID	Banco Inter.-Americano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CCT	Comité de Coordinación Técnica
CDE	Comité de Dirección Ejecutiva
CEPAL	Centros de Estudios Para América Latina
EID	Ejes de Integración y Desarrollo
FEM	Foro Económico Mundial
FIRII	Fondo Regional de Infraestructura de Integración
GATT	Acuerdo General de Tarifas y Comercio
GEOSUR	Sistema de información de bases geográficas
GTE	Grupos Técnicos Ejecutivos
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Suramérica
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAM	Plan de Acción de Montevideo 2000-2010
PPP	Participación Público-privada
PTI	Planificación Territorial Indicativa
PSI	Procesos Sectoriales de Integración
SIGE	Sistema de Información de Gestión Estratégica
TEN	TransEuropean Network
UNCTAD	Conferencia de las Naciones unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNASUR	Unión de los Países de Sur
VESA	Visión Estratégica Sud-Americana
VPC	Vice-Presidencia de Países

RESUMEN EJECUTIVO

En los años noventa, la convergencia de procesos políticos y estrategia económica abrió las puertas para que los países sudamericanos se plantearan la posibilidad de profundizar el proceso de integración regional. El aumento de la importancia del comercio intra-regional y las expectativas de que tal dinámica se mantuviese apoyaban este proceso. Sin embargo, para ello resultaba fundamental superar los “cuellos de botella” derivados del déficit creciente en materia de disponibilidad, calidad e inter-conectividad de la infraestructura de integración regional.

En este contexto surge la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Suramérica (IIRSA) liderada por los gobiernos sudamericanos (Reunión de Presidentes Sudamericanos, Brasilia, 2000) y fuertemente apoyada por el BID y la CAF. La estrategia de intervención de la iniciativa allí definida incorporó dos características novedosas: (i) el tratamiento integrado de los temas de transporte, energía y telecomunicaciones, buscando capitalizar las sinergias existentes, mejorar la logística de la producción y del comercio y elevar así la competitividad de la Región; (ii) la incorporación activa de las Agencias Multilaterales de Financiamiento (AMF) tanto en su creación como en su posterior gestión y coordinación.

Avances y logros de IIRSA

El principal logro de IIRSA fue la consolidación de una cartera consensuada de proyectos de infraestructura de integración ordenada a lo largo de ocho Ejes de Integración y Desarrollo (EID). La composición de dicha cartera recoge los consensos que habían surgido en la Región a lo largo de los últimos cincuenta años: por una parte, la cartera es más robusta en materia de infraestructura de transporte terrestre, ámbito en el cual la Región tenía una larga historia de consensos previos; por la otra, muestra mayor desarrollo en los EID asociados a los dos procesos de integración comercial tradicionales: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR.

La cartera IIRSA representa, sin duda, un avance en materia de acuerdos sobre el desarrollo territorial sudamericano. Sin pretender disminuir los méritos de tal avance, la operacionalización de dicha cartera requiere de mejoras en varios aspectos. En primer lugar, el proceso de Planificación Territorial Indicativa (PTI) que dio origen a los EID presenta limitaciones en la calidad y homogeneidad de la información, lo que reduce los beneficios de los avances metodológicos propuestos. Adicionalmente, el PTI no incorporó variables que permitieran jerarquizar los proyectos en función de los riesgos y beneficios asociados a su impacto sobre la integración. Ello implica que la cartera no diferencia entre proyectos de alto impacto en la conectividad regional de aquellos cuyos beneficios están localizados, en mayor medida, a nivel nacional. Este hecho resultó en la inclusión de un alto porcentaje de proyectos de infraestructura nacional en la cartera IIRSA, e impidió la focalización de la iniciativa sobre los aspectos de integración regional para los cuales fue creada.

En segundo lugar, en el ámbito de los procesos sectoriales orientados a la superación de las barreras administrativas o regulatorias, consideradas fundamentales para fomentar el intercambio regional, IIRSA no ha resultado un foro efectivo para avanzar estos procesos. En parte debido al déficit en la convocatoria de actores relevantes y en la inexistencia de relaciones formales con las instancias de decisión política y mecanismos de integración existentes de la Región (CAN; MERCOSUR y ALADI). Estos aspectos han tenido efectos negativos en la política económica de la iniciativa, y han restringido las posibilidades de avanzar en los procesos sectoriales.

Finalmente, el desarrollo de modalidades innovadoras para el financiamiento de proyectos de infraestructura física continúa siendo una tarea pendiente. IIRSA perseguía tres objetivos al respecto: (i) flexibilizar el espacio fiscal otorgado para la inversión en infraestructura, (ii) incentivar la concurrencia del capital privado en el financiamiento de las infraestructuras, y (iii) desarrollar nuevos instrumentos de financiamiento que tomaran en cuenta las especificidades de los proyectos de integración. En relación al primero, la mejora en las condiciones fiscales de los países permitió disminuir su urgencia. El segundo ha sido desarrollado en el ámbito teórico por las AMF mediante el diseño de modalidades de participación publico-privada (PPP). Sin embargo, en la práctica, el uso de garantías u otras modalidades ha sido limitado. Sobre el último, no se ha avanzado y pareciera no existir consenso regional sobre la creación de facilidades específicas para el financiamiento de proyectos de infraestructura de integración.

La acción del Banco en IIRSA

El compromiso adquirido por el Banco en IIRSA fue de doble naturaleza. En primer lugar, coordinar la Iniciativa y prestar apoyo técnico y logístico a través de su participación en la estructura institucional de IIRSA (específicamente en el Comité de Coordinación Técnica –CCT) y a través del INTAL como Secretaria de la iniciativa. Segundo, relanzar el financiamiento de proyectos de infraestructura de integración promoviendo mecanismos que permitieran superar las restricciones existentes y atender las especificidades de tales proyectos. Ambos compromisos fueron asumidos al nivel de la Presidencia del Banco y respaldados por el Directorio Ejecutivo. En efecto, en 2002, el Directorio aprobó una línea presupuestaria anual bajo la categoría de “Iniciativas” con el fin de financiar los compromisos adquiridos por el Banco en IIRSA. Dicha partida fue renovada en 2006 hasta el 2010 fecha en la cual se vence el plazo inicialmente aprobado para IIRSA.

Los principales actores de IIRSA valoran favorablemente la acción del Banco en su rol de gestor y coordinador técnico de la iniciativa. En general, se reconoce que la presencia de las AMF ha garantizado la continuidad de las reuniones, facilitando las tareas asociadas a los aspectos logísticos y administrativos a través del INTAL. Se reconoce también una contribución diferencial levemente positiva a favor del BID en los aspectos de coordinación y apoyo técnico. Asimismo, las actuaciones del INTAL como secretaria fueron consideradas muy satisfactorias en los temas relacionados con la organización de las reuniones y talleres y la elaboración de materiales.

Desde el momento de su creación hasta el 2007 el Banco ha asignado a IIRSA un total US\$ 9,7 millones para el financiamiento de la gestión y coordinación técnica de IIRSA, 73% de estos recursos se dirigieron a financiar gastos de administración de la estructura institucional de IIRSA en el BID. Estos recursos han permitido crear a partir de 2003 una instancia *ad-hoc* para tratar los temas de IIRSA al interior del BID. Esta modalidad operativa ha permitido un seguimiento más detallado y específico del tema IIRSA. Sin embargo, alejó a las unidades operativas del BID de las decisiones tomadas en el seno de IIRSA, limitando la apropiación de la Iniciativa por parte de los departamentos operativos y su introducción en su portafolio.

La falta de incentivos para la apropiación interna de la Iniciativa en el BID ha limitado la efectividad de la acción del Banco en el logro de los objetivos sustantivos de IIRSA. Estas afirmaciones se sustentan en los siguientes hallazgos:

- a. El Banco no ha establecido sus propios objetivos y metas en IIRSA ni definido sus prioridades en materia de infraestructura de integración limitando con ello las posibilidades de enfocar, supervisar y redireccionar, en caso necesario, sus acciones;
- b. El Banco no ha incorporado la iniciativa de manera activa y jerárquica ni a los procesos de programación nacional y regional, ni al interior de los departamentos operativos;
- c. El Banco no ha avanzado en el diseño y aplicación de metodologías de evaluación de proyectos que tomen en cuenta los aspectos particulares (riesgos, asimetrías, beneficios) de los proyectos de infraestructura de integración;
- d. La pertenencia de un proyecto a la cartera consensuada no ha tenido un impacto de mejora de la eficiencia en la preparación de los mismos. En efecto, el tiempo dedicado al procesamiento de las operaciones, no refleja el valor agregado durante el proceso de PTI a los proyectos de la cartera IIRSA y en tal sentido no se diferencia de los tiempos promedio de otros proyectos de infraestructura del BID.

El valor agregado por el Banco a la Iniciativa ha sido limitado en término de desarrollo de nuevos instrumentos y estudios analíticos sobre la integración regional. Con excepción del FIRII, el Banco no ha desarrollado instrumentos de financiamiento adaptados a las particularidades de los proyectos de integración regional ni ha generado programas especializados para la atención de los numerosos temas identificados como cuellos de botella para la conectividad y el intercambio regional. Adicionalmente, el Banco no ha generado espacios para el análisis de la economía política de los procesos de integración que le permitieran agregar valor a su función de coordinación y gestión mediante una visión actualizada del proceso de integración, el seguimiento de los riesgos asociados y los cambios en los incentivos para el logro de los objetivos IIRSA.

La única excepción al respecto lo constituye el Fondo Regional de Infraestructura de Integración (FIRII) que constituye un aporte importante en materia de nuevos instrumentos de financiamiento para atender las necesidades de preinversión de proyectos de infraestructura de integración. El Fondo fue creado en marzo 2005 con un monto de US\$ 20 millones. Los diferentes informes de avance sobre el uso y perspectivas de este

Fondo avalan su idoneidad respecto a la actual fase de la Iniciativa y la necesidad de su ampliación. Sin embargo, OVE considera que resulta aun temprano para formarse un juicio sustentado sobre su impacto. En efecto, de las ocho operaciones aprobadas, sólo dos han realizado desembolsos y sólo cuatro corresponden a preinversión de proyectos que forman parte del portafolio del BID.

Con relación al financiamiento de proyectos de la cartera IIRSA, entre el 2000 y el 2007, el Banco aprobó un total de US\$ 1.294,7 millones para 14 operaciones de préstamo y una garantía por US\$ 60 millones. De éstos, US\$ 944,7 millones (13 operaciones) corresponden a préstamos en el sector transporte, que equivalen al 37% del total de aprobaciones en el sector, y US\$ 350,0 millones (1 operación) en préstamos en el sector de energía, que equivalen a 26% del total aprobado en el sector en el mismo periodo. A su vez, se aprobaron 12 proyectos de cooperación técnica no reembolsable por US\$ 3,89 millones y 8 operaciones de preinversión financiados a través del Fondo FIRII por US\$ 8,25 millones.

El carácter reciente de las operaciones y la falta de indicadores apropiados impide realizar una evaluación sistemática del impacto de las mismas sobre la integración regional. En efecto, sólo 1 de las 13 operaciones aprobadas ha desembolsado el 100% de los recursos; 5 tienen desembolsos inferiores al 50% y 7 operaciones no han iniciado aún sus desembolsos. Un problema adicional para evaluar la efectividad de los proyectos de infraestructura de transporte y energía en el proceso de integración es que, si bien la mayoría de las operaciones menciona algún objetivo de integración, ninguno de ellos incluye indicadores específicos de su impacto en los procesos de integración o de comercio regional haciendo imposible una evaluación de su efectividad sobre dichos procesos.

La contribución del Banco al financiamiento de los proyectos de la cartera IIRSA, en términos comparativos, ha sido limitada. De los 351 proyectos identificados inicialmente, se encuentran bajo financiamiento unos 117 proyectos por un monto total aproximado de US\$ 19,169 millones. Los gobiernos, con recursos propios, constituyen la principal fuente de financiamiento de IIRSA ya que el 64% de los recursos reportados corresponde a aportes del tesoro. Por su parte, el sector privado estaría contribuyendo con el 21% de los recursos, financiando principalmente proyectos de concesión y mejoramiento de puertos y aeropuertos en varias ciudades. De acuerdo con la información disponible, la CAF estaría financiando el 8% de la cartera IIRSA (19 proyectos) por un total de US\$ 1,535.1 millones mientras que el Banco estaría financiado el 7% de la cartera IIRSA por un total US\$ 1,294.7 millones. Por su parte, FONPLATA sólo ha financiado dos proyectos por US\$ 35 millones.

Contabilizando el financiamiento de todos los proyectos de infraestructura de integración (pertenecientes a la cartera IIRSA y otros) aprobados por el Banco y la CAF se observa que la cartera de la CAF aumentó considerablemente mientras que la del BID se mantuvo, o no logró reactivarse en la misma proporción. La CAF no sólo logró aprovechar con mayor intensidad los espacios de financiamiento abiertos para incrementar considerablemente su cartera de inversión en infraestructura de integración sino que también diseñó nuevos programas estratégicos o iniciativas asociadas a los

temas clave surgidos en el seno de IIRSA que le permitirían seguir ampliando su espacio en materia de infraestructura de integración.

Los desafíos de IIRSA ante la dinámica de la integración regional.

El lanzamiento de IIRSA fue una estrategia de acción relevante frente a los problemas de infraestructura diagnosticados y se apoyó sobre amplios consensos existentes entre los países y en la convergencia de visiones sobre el rol de la infraestructura y la integración de los mercados nacionales en el contexto de la economía global. Sin embargo, la dinámica del proceso de integración regional durante los últimos años crea desafíos importantes para la futura evolución de IIRSA. Tales desafíos están asociados a: (i) el debilitamiento de los consensos regionales sobre el rol y los contenidos del proceso de integración regional; (ii) la pérdida relativa del dinamismo del comercio intra-regional y la adopción de convenios de comercio binacionales y, (iii) el surgimiento de nuevos espacios para el tratamiento de los temas incluidos en la agenda de la iniciativa.

Al interior de IIRSA, a partir de 2006, comenzó a dibujarse una nueva etapa de la Iniciativa que busca aumentar el *empoderamiento* de los países y conferirle mayor relevancia a los procesos de desarrollo sustentable local que a los de la propia integración física regional. Igualmente IIRSA busca reposicionarse dentro de la cambiante dinámica del proceso de integración regional y relacionarse con las nuevas iniciativas y organizaciones que han ido surgiendo en el seno del UNASUR. Bajo este esquema, el tema de las infraestructuras regionales se encuentran en el centro de atención pero se ha separado el tratamiento de los temas de transporte de los de energía, y se ha reducido la consideración del impacto de la infraestructura sobre los temas de competitividad y comercio intraregional. La continuidad de la iniciativa una vez completado los diez años iniciales, dependerá de la posibilidad de superar estos retos y consolidarse como un espacio reconocido de facilitación de la integración de la infraestructura regional.

Los esfuerzos realizados desde IIRSA no han sido suficientes para mejorar los índices de calidad y disponibilidad de infraestructura ni para lograr una mejora en la competitividad de la región. Por una parte, la posición de la Región en el orden mundial de calidad de la infraestructura ha empeorado y por la otra, la brecha entre el volumen de comercio externo y el stock de infraestructura de integración se ha ampliado. Ello implica que el espacio que IIRSA pretendió llenar continúa abierto y Sudamérica necesita relanzar acciones en materia de infraestructura de integración para mejorar su conectividad y posicionamiento en la economía global. El necesario proceso de discusión que se abrirá al agotarse los diez años de vigencia de IIRSA resultará una oportunidad privilegiada para reevaluar los desafíos, aprender de los errores cometidos y construir sobre los logros alcanzados.

Recomendaciones

Realizar un análisis estratégico de IIRSA dentro de la dinámica del proceso de integración de Sudamérica. Un análisis temprano sobre las fortalezas y desafíos de la iniciativa y sobre su economía política, le permitiría al Banco posicionarse dentro del difícil contexto de la integración regional y agregar valor a la toma de decisiones sobre el

futuro de IIRSA a realizarse en el 2010. Esto implicaría aprovechar la experticia del Banco en materia de integración regional, en particular del departamento de INT, para promover la discusión sobre los siguientes temas:

- a. Oportunidades y retos que la actual dinámica del proceso de integración regional plantea sobre IIRSA.
- b. Elaboración de propuestas sobre futuros escenarios de IIRSA e identificación de rutas para redefinir la Iniciativa en función de las competencias que efectivamente se han ido consolidando.
- c. Identificación de los riesgos e incentivos asociados a la infraestructura de integración y elaboración de propuestas para su correcta atención e incorporación en el análisis de los proyectos.

Aprovechar los espacios abiertos por el proceso de realineamiento del Banco para mejorar la apropiación interna de la Iniciativa y garantizar una respuesta más operativa, integrada y eficiente por parte del BID. En efecto, IIRSA bajo su modalidad actual, dispone aún de tres años de ejecución los cuales pueden ser utilizados para consolidar alguno de los procesos en curso. La actual organización matricial podría facilitar la coordinación interna y alinear los incentivos de IIRSA y del Banco. Para ello OVE recomienda actuar sobre los siguientes asuntos:

- a. Precisar los objetivos y metas intermedias del Banco en IIRSA con el fin de poder realizar un efectivo seguimiento y evaluación de la efectividad en el uso de los recursos.
- b. Definir responsabilidades y compromisos de los distintos Departamentos del Banco involucrados en los procesos de desarrollo de infraestructuras de integración y establecer mecanismos efectivos de coordinación interna
- c. Promover a través de la programación regional y nacional, el reposicionamiento de la cartera de infraestructura de integración en los países.

Desarrollar instrumentos y programas adaptados a las particularidades y necesidades de los proyectos de infraestructura de integración. En particular, OVE recomienda iniciar un proceso de discusión, innovación y creación de los siguientes instrumentos:

- a. Modalidades de financiamiento y metodologías de evaluación económica que permitan atender las asimetrías presentes entre los países y distribuir en consecuencia los costos, beneficios y riesgos de los proyectos de infraestructura de integración;
- b. Activar el uso de modalidades no-financieras y de cooperación horizontal que fortalezcan los consensos técnicos entre los países y eleven el capital institucional del proceso de integración de la infraestructura regional.
- c. Desarrollar programas focalizados en el financiamiento de proyectos clave en el proceso de integración tales como los de pasos de frontera, puertos y servicios logísticos asociados, que fortalezcan los consensos creados alrededor de los EID.

Introducción

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) fue lanzada durante la Primera Cumbre de Presidentes (Brasilia, 2000) por los doce países de América del Sur con el objeto de promover la formación de un espacio económico sudamericano ampliado bajo criterios de desarrollo sustentable, eficiente y equitativo de la Región. Para ello IIRSA se propuso la ampliación y modernización de la infraestructura regional en las áreas de transporte, energía y comunicaciones. En dicha Cumbre, los Presidentes invitaron a tres Agencias Multilaterales de Financiamiento: BID, CAF y FONPLATA, a participar activamente en este esfuerzo.

El Banco ha venido actuando en dos ámbitos. En primer lugar, en conjunto con CAF y FONPLATA, prestando la asesoría técnica y el apoyo logístico necesario para el cumplimiento de los objetivos de la Iniciativa. Segundo, en su condición de agencia de financiamiento, promoviendo operaciones y mecanismos que permitan superar las restricciones al financiamiento y el déficit de infraestructura de integración regional.

En el presente documento OVE evalúa la acción del Banco en IIRSA como instrumento para avanzar en el proceso de integración de la región Suramericana a través de la ampliación y modernización de las redes de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones. El informe ha sido estructurado en cuatro Capítulos precedidos por el Resumen Ejecutivo. En el primero se analiza la estrategia de intervención de IIRSA en el contexto del proceso de integración suramericano. El segundo revisa los avances realizados en cada una de las áreas de acción establecidas y sus expectativas para los últimos años de vigencia de IIRSA. El tercero evalúa la acción del Banco en IIRSA y las principales lecciones derivadas de la experiencia. En el cuarto Capítulo se incluye los principales desafíos de IIRSA ante el dinámico marco de integración de la Región. Por último, las conclusiones y recomendaciones de la evaluación se incluyeron en el Resumen Ejecutivo con el fin de facilitar su lectura.

Una de las mayores dificultades que presentó esta evaluación fue diferenciar la acción del Banco dentro de la Iniciativa. En efecto, el Banco ha actuado dentro de un arreglo institucional complejo donde intervienen múltiples agentes, tanto nacionales como regionales y otras AMF, de lo cual se deriva un problema de atribución difícil de superar. Las metas y objetivos del Banco en IIRSA nunca fueron diferenciados de los de la propia Iniciativa lo cual dificulta aun más la evaluación de la acción del Banco dentro de la Iniciativa. Es por ello que OVE realizó un *diagnóstico* de los avances de IIRSA y evaluó a través de las operaciones y productos no financieros aprobados, tanto la contribución como los desafíos del Banco en el cumplimiento de sus compromisos en IIRSA.

Por último, se trata de una iniciativa en progreso de la cual han transcurrido siete de los diez años inicialmente pautados. En consecuencia, queda aún un lapso de tiempo en el cual el Banco puede completar su estrategia de intervención y modificar las conclusiones que se extraen de la situación actual de la propia Iniciativa. OVE espera que las recomendaciones derivadas de la presente evaluación sirvan para alimentar la discusión sobre la continuidad y sostenibilidad de IIRSA en el 2010, una vez cumplido el plazo inicialmente estipulado en diez años.

I. EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA Y LA CREACIÓN DE IIRSA

- 1.1 A lo largo de la década de los noventa, el proceso de integración de Sudamérica se renovó como consecuencia de las reformas estructurales emprendidas por los países y de la dinámica que había adquirido el proceso de globalización de la economía mundial. La necesidad de profundizar el proceso de integración regional condujo en 1991 a la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la renovación del proceso de integración de los países andinos que constituyeron la Comunidad Andina (CAN). Conjuntamente con la participación de los países Sudamericanos en la Ronda Uruguay del GATT que culminó en 1994, los acuerdos subregionales condujeron a una importante reducción de los aranceles en distintos sectores, levantándose con ello una de las principales barreras para el comercio regional.
- 1.2 La convergencia democrática y de política económica, así como el aumento del comercio intraregional, abrieron las puertas para el planteamiento de consensos de integración más profundos entre los países. La Primera Cumbre de Jefes de Estado del 2000 es un ejemplo de ello. En ella, los Jefes de Gobierno contemplaron *“la creación de un esquema específico de cooperación suramericana sobre democracia, comercio, infraestructura de integración, drogas ilícitas y delitos conexos, información, conocimiento y tecnología”*¹. La meta en materia de comercio era la formación de un espacio económico ampliado en América del Sur basado en la progresiva liberalización del comercio, la convergencia entre los procesos de CAN y MERCOSUR, con la participación de Chile, Guyana y Surinam, la facilitación de las inversiones y el desarrollo de la infraestructura necesaria².
- 1.3 La creación de IIRSA surge dentro de este contexto. Los consensos sobre los cuales se apoya fueron tres. En primer lugar, el amplio acuerdo en la región sobre la necesidad de mantener y ampliar la dinámica de crecimiento del mercado intra-regional y lograr competir en mejores condiciones en el mercado global. Segundo, la existencia de un déficit creciente en materia de infraestructura y en particular de infraestructura de integración³, producto de la reducción en la inversión pública de las décadas anteriores. Por último, la necesidad de ampliar las facilidades de financiamiento y desarrollar mecanismos novedosos que permitieran aumentar los flujos de financiamiento público y privado hacia este tipo de proyectos.

¹ Numeral 7 de la Declaración de la I Cumbre de Presidentes de Brasilia.

² Numeral 32 de la Declaración de la I Cumbre de Presidentes de Brasilia.

³ Se entiende por infraestructura de integración a la interconexión de redes de infraestructura en corredores internacionales que permiten, bajo un marco normativo común, la circulación ágil de bienes, servicios y personas dentro de un espacio económico ampliado. La definición ha sido adaptada del glosario de ALADI www.aladi.org.

A. Integración e infraestructura regional en América del Sur⁴

- 1.4 Al momento de la creación de IIRSA, existía una extensa bibliografía sobre el déficit de infraestructura y las diferencias normativas y regulatorias entre países y su impacto sobre la integración sudamericana y las posibilidades de la región de competir en un mundo cada vez más globalizado⁵. En efecto, a fines de los noventa existían suficientes indicios sobre el deterioro de la infraestructura y la ampliación de las brechas que la Región mantenía en el mercado global. Si bien en la década de los 80, América Latina tenía, en general, mejor cobertura de infraestructura productiva (carreteras, electricidad y comunicaciones) que otros países de medianos ingresos⁶, para el año 2000, la dotación de infraestructura en estos países superaba a la de América Latina (Tabla 1.1 y Anexo 1).

Tabla 1.1. Cobertura de Infraestructura en AL, China y Países de Medianos Ingresos

	Acceso a electricidad (%)	Carreteras (km/km2)	Líneas per 1000 habitantes	Teléfonos Celulares
Años	2000	2002	2003	2003
América Latina	87	0.008	170	246
China	97	0.189	209	215
Países Medianos Ingresos	90	0.06	178	225

Fuente: World Bank "Infrastructure in Latin America: recent developments and key challenge", 2005

- 1.5 Una de las principales razones del deterioro de la infraestructura en la Región fue la caída sostenida en los niveles de inversión durante la década de los noventa. Para compensar esta caída, mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios y ampliar y modernizar las redes, los países realizaron un esfuerzo generalizado por captar recursos de inversión privada. América Latina se posicionó como la región que recibió los más altos flujos de inversión privada en infraestructura. A pesar del esfuerzo realizado, la inversión total –pública/privada- en infraestructura como porcentaje del PIB no logró recuperarse y el déficit existente se agravó⁷.
- 1.6 No sólo la baja disponibilidad y calidad de la infraestructura física existente, sino también las barreras derivadas de aspectos normativos explican, en parte, la pérdida de competitividad de Sudamérica frente a las economías emergentes y las dificultades para el comercio intraregional.⁸ A inicios de la década, los estudios

⁴ Ver Anexo 1 para una descripción detallada del proceso de integración de Sudamérica en materia de infraestructura y su consecuencias en la creación y desarrollo subsiguiente de IIRSA

⁵ Los estudios presentados por el BID y la CAF a la consideración de los Presidentes de la Región durante la Primera Cumbre de 2000, así como trabajos elaborados por el Banco Mundial y CEPAL, permiten documentar la situación crítica existente tanto en materia de la dotación física de la infraestructura como de la calidad de los servicios relacionados y del impacto de tales déficit sobre la integración regional, la competitividad y el desarrollo de los países. La información específica sobre la infraestructura de integración es menos conocida.

⁶ Los Tigres Asiáticos, China y otros países de medianos ingresos. Fuente: Calderón y Servén, *Trends in Infrastructure Development in Latin America 1980-2000*, World Bank (2004).

⁷ La inversión total en infraestructura como porcentaje del PIB era del 3.7% entre 1980-85, y cayó a un promedio de 2.2% entre 1996-2001. Ver Calderón y Servén (2004) *Op.Cit.*

⁸ El impacto de ambos factores en el comercio quedó evidenciado al reducirse las barreras arancelarias a partir de los años noventa. Un estudio detallado sobre el impacto de los costos de transporte, fletes y

realizados por el Foro Económico Mundial (FEM, 1999) situaban a Suramérica en una posición muy rezagada en el orden mundial de competitividad. En promedio los países de la Región se ubicaban en la posición 42 de un total de 52 países investigados. Con la excepción de Chile, todos los demás países fueron ampliamente superados por los países asiáticos y las economías intermedias. Resultaba inquietante que además de ocupar puestos relativamente bajos, la situación de la Región había empeorado durante los últimos años, cayendo de la posición promedio número 38 en 1996 a la 42 en 1999⁹.

B. Experiencias previas de integración de la infraestructura regional¹⁰

- 1.7 IIRSA se alimentó de una amplia experiencia regional previa en materia de concertación de redes de integración, tanto en el ámbito de foros u organizaciones especializadas como de los mecanismos formales que ha creado la Región, en particular ALADI, CAN y MERCOSUR. El esfuerzo más consolidado de la Región ha sido en materia de transporte terrestre a través de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur (1991-1999). ALADI actuó como Secretaría Permanente de la Conferencia de Ministros y contó con el soporte técnico de CEPAL y financiero de la UNCTAD, CAF, BID, entre otras. Sus avances fueron notorios en la construcción de un inventario consensuado de proyectos prioritarios para la integración de transporte regional multimodal a través de corredores de integración. El estudio presentado por la CAF en la Cumbre de Brasilia (2000) recoge la información aprobada por la Conferencia de Ministros en relación con los ejes de interconexión interregionales de transporte terrestre, fluvial y ferroviario, y sus proyectos prioritarios aprobados. Por su parte, los avances en materia de consensos energéticos y de telecomunicaciones han sido más limitados que en el caso de transporte.
- 1.8 Los tres mecanismos más importantes de integración regional (CAN, ALADI y MERCOSUR) han tenido como objetivo central la construcción de un espacio subregional que propicie el intercambio de bienes y servicios. La referencia a los “cuellos de botella” originados por la insuficiente dotación de infraestructura física y las limitaciones institucionales asociadas al uso de las infraestructuras de integración, ha sido un tema recurrente en estos foros.¹¹ Los avances alcanzados sin embargo, han sido insuficientes y erráticos. Adicionalmente, el proceso de integración de la infraestructura regional ha avanzado bajo la adopción de

barreras administrativas para el comercio regional puede encontrarse en el estudio realizado por el Departamento de Integración del BID IIRSA *Economic Fundamentals* Mauricio Mesquita, Moreira. BID-ITD/INT Junio, 2005

⁹ CAF, op. Cit. 2000.

¹⁰ Anexo 1.

¹¹ A modo de ejemplo, durante las últimas décadas, la CAN avanzó en la adopción de decisiones vinculantes para liberalizar el comercio de los servicios de transporte, electricidad y telecomunicaciones. Los aportes han sido sustantivos en armonización regulatoria y administrativa para el transporte terrestre, aéreo y marítimo y pasos de frontera. En materia de electricidad, la CAN ha realizado un intento sostenido, todavía incipiente, para propiciar la creación de verdaderos mercados regionales. En el MERCOSUR en cambio, se ha avanzado menos en estas materias.

Acuerdos de Alcance Parcial entre países o subregiones, asociados especialmente al MERCOSUR ampliado, y acuerdos de compra-venta principalmente de electricidad y gas natural. Estos Acuerdos, firmados en el marco de la ALADI, buscan reducir al máximo las barreras al comercio en la frontera y demandan cierto grado de armonización regulatoria, pero mantienen el criterio de controles independientes en cada país.

- 1.9 Fuera de la región, la experiencia de la Unión Europea en materia de integración de redes y, en particular, el programa TEN (TransEuropean Network) lanzado a fines de los ochenta y perfeccionado en los noventa, resulta un referente importante en la definición de los contenidos de la integración de la infraestructura regional. La experiencia europea en la construcción de un mercado único permitió comprobar que la infraestructura de integración era fundamental para la construcción de un espacio común y que propiciar su consolidación resultaba una tarea urgente.

C. La Estrategia de Intervención de IIRSA

- 1.10 El lanzamiento de IIRSA buscaba responder al reto de reducir las carencias en calidad, cantidad e interconexión de la infraestructura regional y superar las barreras institucionales y administrativas existentes. El objetivo de desarrollo de la Iniciativa se define como la ampliación y modernización de la infraestructura regional en las áreas de transporte, energía y comunicaciones para todo el espacio sudamericano. Con este objetivo, IIRSA se integraba a una estrategia global más amplia, que impulsaba la integración sudamericana con el objetivo de *promover la formación de un espacio económico ampliado bajo criterios de desarrollo sustentable, eficiente y equitativo de la Región*¹².
- 1.11 El tema de la facilitación del financiamiento de las infraestructuras de integración estuvo en el centro del interés desde el inicio de la creación de la iniciativa. En efecto en la reunión de Brasilia, los Presidentes señalaron específicamente “...la importancia de reglas que favorezcan el acceso de los países suramericanos a financiamientos de largo plazo y con intereses adecuados, por parte de las instituciones financieras internacionales para proyectos de infraestructura...(y) además, la necesidad de identificación de fórmulas innovadoras de apoyo financiero para los proyectos de infraestructura, de manera de estimular la participación de inversores privados y movilizar todos los recursos posibles”¹³.
- 1.12 Consecuentemente, IIRSA incorporó dos características novedosas: (i) el tratamiento integrado de los temas de transporte, energía y telecomunicaciones, buscando capitalizar las sinergias existentes, mejorar la logística de la producción y el comercio y elevar con ello la competitividad de la Región; (ii) la inclusión de tres Agencias Multilaterales de Financiamiento (AMF) tanto en su creación como en su posterior gestión y coordinación. En particular, además de financiar los

¹² Esta decisión fue avalada por los doce países de la Región Comunicado de la Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia 2000.

¹³ Numeral 38 del Comunicado de Brasilia, 2000.

informes y estudios de base para la creación de IIRSA, el BID y la CAF se comprometieron a poner a la disposición de los Presidentes “*todo el apoyo que esta iniciativa de integración física requiera*” para hacer realidad un “*programa coherente de infraestructura regional*”¹⁴.

- 1.13 Los lineamientos generales de la intervención definida para IIRSA caracterizan la magnitud del reto planteado (Ver Cuadro 1). Se trató de un enorme esfuerzo de organización territorial que permitiera integrar a la Región en el espacio mundial, impulsando el desarrollo integral de la infraestructura terrestre, energética y de comunicación en sus aspectos físicos e institucionales y simultáneamente propiciando un desarrollo local sustentable en los ámbitos económicos, social, ambiental y político-institucional. Este esfuerzo implicaba la actuación concertada de diversos organismos sectoriales a nivel nacional y regional, de las instancias nacionales de financiamiento y de integración, así como de los organismos multilaterales de financiamiento y de la iniciativa privada. Las decisiones tomadas en materia organizativa plantearon que IIRSA prescindiera de instancias formales de organización y se apoyase en las organizaciones nacionales existentes actuando en espacios ad-hoc y en las competencias organizativas y técnicas de las tres AMF participantes. El logro de tan amplios objetivos bajo un esquema organizativo de alta flexibilidad y fragilidad se convertiría en uno de los retos de mayor envergadura que debía resolver la Iniciativa.

Cuadro 1: Lineamientos centrales que orientan la estrategia de intervención de IIRSA

- ✓ **En materia de integración:** Promover el regionalismo abierto en Suramérica a fin de impulsar una economía regional integrada que permita retener y distribuir la mayor parte de los beneficios comerciales y atender las vulnerabilidades derivadas de las fluctuaciones de los mercados globales.
- ✓ **En materia de planificación de infraestructura:** Organizar el espacio geográfico integrado a través de Ejes de Integración y Desarrollo (EID) o corredores multimodales y multinacionales que faciliten los flujos del comercio actual y potencial y a lo largo de los cuales se desarrollen negocios y cadenas productivas.
- ✓ **En materia de desarrollo:** Trascender los temas específicos de integración física y propiciar la sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional del proceso de integración promoviendo un desarrollo de calidad superior.
- ✓ **En materia de las inversiones:** Reivindicar el esfuerzo compartido entre los gobiernos, las AMF y el sector privado con el fin de facilitar el financiamiento y operación de proyectos.
- ✓ **En materia organizativa:** Apoyarse sobre organizaciones ya existentes, sobre las competencias institucionales de las AMF y prescindir de definiciones formales (acuerdos, tratados, etc.) para lograr mayor flexibilidad.

D. Estructura organizativa de IIRSA

- 1.14 La estructura organizativa de IIRSA fue diseñada con el propósito de que fuese ágil y poco costosa, utilizando organismos existentes, evitando la creación de una nueva burocracia y facilitando la toma de decisiones mediante un proceso de interacción ágil y flexible entre los gobiernos y las AMF. Igualmente se postuló la

¹⁴ Ver numeral 39 del Comunicado de Brasilia. Reunión de Presidentes de América del Sur. Brasilia Septiembre, 2000 y su Anexo Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur. Una Propuesta. Banco Interamericano de Desarrollo.

participación de todos los Gobiernos de Sudamérica y la necesidad de que las decisiones fuesen tomadas por consenso. Los órganos de IIRSA son, en el ámbito directivo, el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), y en el ámbito técnico, los Grupos Técnicos Ejecutivos (GTE) y el Comité de Coordinación Técnica (CCT). La máxima instancia para la toma de decisiones lo constituye la reunión de Presidentes de Suramérica.

- 1.15 El CDE es un espacio para construir consensos políticos y diseñar mandatos. Está integrado por representantes de alto nivel de los Gobiernos. Las acciones específicamente de naturaleza técnica se desarrollan a través de la creación de grupos técnicos específicos. Los GTEs se integran con oficiales y expertos de diversas organizaciones nacionales, seleccionados atendiendo al área de experticia de la materia a tratar. El CCT, conformado por el BID, la CAF y FONPLATA, es el encargado de proveer asesoramiento técnico, soporte gerencial y operativo, incluyendo el apoyo logístico a los GTEs. Las actividades del CCT se enmarcan dentro de las áreas definidas como prioritarias por el CDE. El CCT dispone de una Secretaría que inicialmente se consideró que fuese conjunta y colegiada por las instituciones que lo componen y localizada en la sede de INTAL en Buenos Aires.
- 1.16 La figura de los Coordinadores Nacionales (CN) fue una creación posterior y, si bien no se ha encontrado una descripción específica de sus funciones, su creación parece haber respondido a la necesidad de contar con un enlace permanente entre la acción de la Iniciativa y las diversas agencias nacionales involucradas en el logro de las metas de IIRSA. Igualmente posterior fue la decisión de que la Secretaría del CCT fuese directamente INTAL. Le compete a esta Secretaría llevar adelante las actividades de logística necesarias para la ejecución de las actividades previstas en el plan de trabajo y de su correspondiente programación. El Director de INTAL participa además en las reuniones de trabajo del CCT.
- 1.17 El reto de IIRSA era constituir una instancia directiva que pudiese responder a la naturaleza multisectorial y multidisciplinaria de la iniciativa, y en la cual estuvieran representados tanto los ministerios de los tres sectores de infraestructura¹⁵ como aquellos responsables de las materias financieras y de las políticas de integración. Se consideró que la estructura organizativa propuesta podría resolver la dificultad asociada a la diversidad de temas bajo la consideración de la Iniciativa. En tal sentido, tanto los GTEs como los representantes oficiales ante el CDE se seleccionarían atendiendo al área de experticia de la materia a tratar. Igualmente, se conformarían GTEs para cada uno de los EID identificados; para tratar los temas asociados a los diferentes sectores como los mercados energéticos regionales, el transporte aéreo, marítimo, multimodal, y los pasos de frontera; así como para los temas de financiamiento.
- 1.18 Un elemento notorio en la estructura organizativa aprobada para IIRSA fue la ausencia de instancias de participación de los organismos e instituciones que

¹⁵ Ministerios de Infraestructura, Obras Públicas, Transporte, Energía y Comunicaciones, según sea el caso.

venían jugando un rol protagónico en el proceso de concertación de las infraestructuras, en particular ALADI, OLADE y CEPAL. Tampoco IIRSA se dotó de mecanismos de coordinación formal con las instancias de integración regional CAN y MERCOSUR. Por último, al momento del lanzamiento de IIRSA tampoco se contemplaron dentro de su estructura instancias formales de participación para organizaciones de la sociedad civil ni del sector privado.

E. Objetivos y alcances de IIRSA

- 1.19 El documento fundacional de IIRSA es el Plan de Acción de Montevideo 2000-2010 (PAM)¹⁶. El PAM contiene los elementos centrales de la estrategia de intervención de IIRSA así como los mecanismos organizativos para lograr la integración multisectorial de la Región (Anexo 2). A pesar del pragmatismo que se le trató de imprimir a IIRSA a través de su fundación alrededor de un Plan de Acción a diez años (2000-2010) y del importante trabajo previo existente, sobretudo en materia de transporte terrestre, en el PAM no fueron definidos objetivos específicos explícitos, metas e indicadores que permitieran crear un marco de referencia cuantitativo para la evaluación de los avances de la Iniciativa.
- 1.20 A partir de la lectura del PAM y de las actas de las reuniones de Presidentes y de Ministros en las cuales se trató el tema IIRSA, OVE construyó un resumen de los objetivos de IIRSA y sus áreas de acción (Cuadro 2). Los objetivos específicos de IIRSA se han precisado a medida que se han ido ampliando los consensos sobre determinados temas o se han hecho explícitas las opciones y acciones a realizar. Por su parte, las áreas de acción se refieren a los procesos de discusión y búsqueda de consensos que han sido impulsados a lo largo de los siete años de vigencia de IIRSA e incluye la infraestructura de integración, los procesos sectoriales de integración con el fin de armonizar los sistemas regulatorios e institucionales y el Impulso de modalidades innovadoras de financiamiento. La frecuencia con la cual, tanto en los CDE como en las reuniones de Presidentes de Sudamérica, se conoce, discute y resuelve en cada una de las diferentes áreas de acción de IIRSA, se consideró como un indicador de la importancia que se le adjudica a cada tema.¹⁷
- 1.21 A lo largo de las 13 reuniones de Presidentes y del CDE, los países han otorgado grados de atención diferenciada a los objetivos específicos y sus procesos asociados. De acuerdo a un análisis de frecuencia de las actas de reuniones, los temas que han recibido mayor atención han sido el desarrollo de instrumentos novedosos de financiamiento por parte de las instituciones del CCT para proyectos de integración regional que incluyan la participación del sector privado

¹⁶ El PAM fue preparado por BID, CAF y FONPLATA, a solicitud de los Presidentes de la región, y sometido a la consideración de los Ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía en Dic. 2000. Fue ratificado durante la segunda reunión de Presidentes sostenida en Guayaquil en 2002. Ver Anexo 2.

¹⁷ En el Anexo 3 se incluye tanto los detalles como el resultado de dicho análisis. En particular, se analizaron 13 actas de reuniones de las cuales cuatro de Presidentes, una de Ministros y ocho del Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA (CDE). Para cada Acta se identificaron los temas tratados en cada reunión.

(10 de 13) y la construcción de consensos en materia de infraestructura de integración (9 de 13). Por el contrario, los aspectos relativos a los procesos sectoriales de integración asociados a la armonización regulatoria han recibido menor atención (entre 3 y 5 de 13), sobretodo a partir de 2004.

Cuadro 2: Estrategia de Intervención de IIRSA

OBJETIVO DE DESARROLLO								
La formación del espacio económico ampliado suramericano orientado por principios de sostenibilidad ambiental y social.								
OBJETIVO DE INTEGRACION								
Promover la ampliación y modernización de la infraestructura de integración en las áreas de transporte, energía y comunicaciones.								
OBJETIVOS ESPECIFICOS								
Construcción de Consensos de Integración				Desarrollo de Procesos Sectoriales de Integración para la Armonización Regulatoria			Modalidades Innovadoras de Financiamiento	
AREAS DE ACCION								
Visión Estratégica VESA	Cartera de Proyectos consensuada	Metodologías de evaluación y seguimiento de proyectos	Difusión y Participación	Mercados Energéticos	Pasos de Frontera	Tecnologías de información	Participación Sector Privado	Diseño de instrumentos para proyectos integración en las AMF
FRECUENCIA DEL MANDATO*								
8 de 13 eventos	9 de 13 eventos	7 de 13 eventos	8 de 13 eventos	4 de 13 eventos	3 de 13 eventos	5 de 13 eventos	9 de 13 eventos	10 de 13 eventos

*Número de veces que el tema ha sido objeto de un mandato específico en las reuniones del CDE o de Presidentes

Fuente: Construcción de OVE basada en los documentos constitutivos IIRSA y las actas de las reuniones del CDE

II. AVANCES EN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE IIRSA

- 2.1 El avance más reconocido de IIRSA durante los años que lleva en vigencia (2000-2007), ha sido la consolidación de una cartera consensuada de proyectos de infraestructura de integración a través de la metodología de Planificación Territorial Indicativa (PTI). Los otros procesos han tenido avances menores, en particular, la construcción de la VESA, los Procesos Sectoriales de Integración dirigidos a la armonización regulatoria, y el diseño de mecanismos innovadores para el financiamiento de los proyectos de integración. A partir de 2006, IIRSA entra en una nueva fase en la cual se redefinen sus objetivos estratégicos para los últimos cuatro años del plazo. En el presente Capítulo se presentan los principales logros de IIRSA en cada una de las áreas de acción inicialmente establecidas y sus expectativas para los últimos años de vigencia en función del plan de trabajo (2006-10).

A. La construcción de consensos de integración

- 2.2 En materia de construcción de consensos, IIRSA se propuso impulsar la construcción de una Visión Estratégica para Suramérica, la aprobación de una cartera consensuada de proyectos de infraestructura de integración, y el desarrollo de un conjunto de herramientas para la identificación, evaluación y seguimiento de tales proyectos. Adicionalmente, se ha incorporado un programa de divulgación de la Iniciativa y de búsqueda de espacios para la participación que facilite la construcción de los consensos de integración regional.

1. Visión Estratégica Sudamericana

- 2.3 IIRSA no ha logrado avances significativos en el proceso de construcción de una visión estratégica suramericana. Para impulsar los acuerdos al respecto, IIRSA realizó un taller regional y doce talleres nacionales, a partir de los cuales se esperaba que en cada país, de manera independiente, se ampliara el espacio de búsqueda de consensos entorno a los planteamientos estratégicos de IIRSA mediante la realización de talleres nacionales de consulta y discusión con formadores de opinión. Sin embargo, hasta la fecha sólo Perú y Brasil han llevado a cabo una segunda ronda de talleres.
- 2.4 Del análisis de las propuestas elaboradas por el CCT y presentadas a la consideración de los CDE durante los diversos talleres realizados, se infiere que los contenidos de la VESA se asociaron a la búsqueda de consensos amplios en torno a la dinámica de crecimiento y desarrollo de los países y su inserción en el concierto regional. La búsqueda de consensos en torno a estos temas requiere de amplios acuerdos políticos, técnicos y sociales, al máximo nivel de liderazgo de la Región (Cuadro 3), altamente dependientes de los ciclos políticos de los países, y que trasciende largamente los objetivos iniciales de IIRSA y los instrumentos con los cuales cuenta. En tal sentido y ante la falta de avances concretos, el tema

VESA ha salido de la agenda de IIRSA y no fue incluido en el Plan de Trabajo 2006-2010.¹⁸

Cuadro 3: Los contenidos incorporados por el CCT a la VESA

En la reunión del CDE de mayo 2002, el CCT presentó a la consideración de los Ministros un documento en donde los contenidos de la VESA trascienden los temas específicos de la infraestructura de integración. En dicho documento, el cual recibió apoyo generalizado por parte del CDE, se planteó como objetivo “...buscar un nuevo enfoque que optimice nuestros esfuerzos por generar crecimiento y bienestar para todos y reduzca la vulnerabilidad de la región a los impactos externos.” Por su parte, en la reunión del CDE de Julio 2003 se realizó un Taller de Trabajo denominado **América del Sur 2020**, dirigido a discutir *Una visión estratégica de la integración física regional, en el cual se busque posicionar a IIRSA dentro de una estrategia más amplia que persiga transformaciones significativas en otras tres dimensiones claves: competitividad, equidad social y calidad institucional, además del área de sostenibilidad ambiental.* El documento incluye las Herramientas para la Formulación de una Visión Estratégica para América del Sur 2020 y obtuvo el respaldo del CDE.

Por último, la amplitud de la tarea propuesta queda claramente definida en el documento de difusión de IIRSA en el cual se indica que el diseño del VESA busca conformar una “...visión compartida entre los doce países, en la que se acuerden principios básicos tendientes a garantizar el crecimiento económico sostenido de la región, concibiendo a la integración física como una condición necesaria para el desarrollo pero cuya sostenibilidad está ligada a transformaciones significativas en otras cuatro dimensiones claves: competitividad, calidad social, calidad ambiental y calidad institucional.”

Fuentes: Actas reuniones de CDE

2. La cartera de proyectos IIRSA y la AIC

a) La cartera de proyectos IIRSA

- 2.5 El logro más reconocido de IIRSA ha sido la construcción de una cartera de proyectos consensuada apoyándose sobre la metodología de Planificación Territorial Indicativa (PTI) que ordenó las infraestructuras alrededor de corredores logísticos multi-modales denominados Ejes de Integración y Desarrollo (EID)¹⁹. Los EID representan un avance conceptual importante frente a la anterior noción de corredores interregionales. En efecto, la PTI permitió llegar a acuerdos amplios entre los doce países en relación con el desarrollo de corredores logísticos que además de concentrar el comercio actual y potencial de la Región, servirían de “vehículos para el desarrollo de las regiones y de las personas que la habitan.”²⁰
- 2.6 La cartera IIRSA, estimada en US\$ 37,9 mil millones, incluye 351 proyectos²¹ agrupados en ocho Ejes de Integración y Desarrollo y 41 grupos de proyectos²², cada uno de ellos define un proyecto como “ancla”²³. La composición de la cartera IIRSA recoge con claridad los consensos que habían venido surgiendo en

¹⁸ La última vez que el tema fue considerado por el CDE fue en el 2004 cuando se juzgó necesario generar un espacio propicio para un mayor análisis y debate sobre el tema.

¹⁹ Ver Anexo 4 para una descripción detallada de la metodología de PTI, y la cartera consensuada.

²⁰ IIRSA. Planificación Territorial Indicativa. Cartera de Proyectos 2004. Pag. 17.

²¹ La primera cartera surgida del proceso de PTI (2004) contenía 335 proyectos, se añadieron 13 proyectos en un Addendum en el 2005 y otros 3 en el CDE de Diciembre 2006.

²² El grupo de proyectos se define como “un conjunto de proyectos interdependientes que tiene efectos sinérgicos que pueden generar beneficios mayores que la suma de los efectos de los proyectos.

²³ El proyecto ancla es el que da “sentido a la formación del grupo de proyectos y viabiliza las sinergias”.

la Región a lo largo de los últimos cincuenta años. En primer lugar, la inversión identificada se encuentra fuertemente concentrada en los países de MERCOSUR y Chile (32%) y PE-BR-BO (31%), correspondiente a los EID con mayor vigor. y el mayor número de proyectos fue identificado en los Ejes Andino (21%) y Mercosur-Chile (20%). Segundo, la cartera es más robusta en materia de infraestructura de transporte terrestre, ámbito en el cual la Región tenía una larga historia de consensos previos. En efecto, a pesar de que los montos de inversión estimada en energía representarían el 53% del total de inversión, estos se concentran en sólo 12% de los proyectos identificados. Por su parte, 86% de los proyectos son de transporte los cuales representan el 45% de la inversión estimada. En materia de telecomunicaciones, sólo se identificaron siete proyectos correspondientes al 2% de la inversión.

- 2.7 La calidad y amplitud de la información que sustentaron las decisiones tomadas en cada EID fueron variadas, limitando los potenciales beneficios asociados a los avances metodológicos que incorporó la PTI²⁴. Adicionalmente, el proceso no incorporó variables que permitieran jerarquizar los proyectos en función de los riesgos y beneficios asociados a su impacto sobre el proceso de integración. De los 335 proyectos inicialmente identificados 95 eran transnacionales. Los 240 proyectos restantes eran estrictamente nacionales, pero se considera que por su tráfico actual o potencial, tendrían impacto sobre la integración regional. Ello implica que la Cartera IIRSA incluye dos tipos de proyectos: unos cuyos riesgos y beneficios están exclusivamente asociados al proceso de integración, como son los proyectos transnacionales, pasos de fronteras; y otros cuyos impactos se distribuyen en diferente grado entre la economía nacional y la de integración. A pesar de tal dualidad, la cartera no incorporó criterios de diferenciación que permitieran orientar la evaluación y el posterior financiamiento de los proyectos²⁵.
- 2.8 Durante el año 2007 se ejecutó la segunda fase de PTI con el fin de revisar y actualizar la cartera IIRSA. Como resultado, la cartera ascendió a 506 proyectos, agrupados en 47 grupos que se desarrollan sobre 9 EID. La inversión estimada se elevó a US\$ 68,990.6 millones, debido a la inclusión del nuevo EID, Hidrovía Paraguay-Paraná y de nuevos proyectos. Este ejercicio permitió renovar el consenso regional alrededor de la cartera IIRSA, actualizar la información sobre el estado de ejecución de los proyectos y re-estimar los montos de inversión previstos²⁶. Sin embargo, esta segunda fase no incorporó información adicional en los ámbitos de análisis de la PTI, ni metodologías sistemáticas de evaluación

²⁴El nivel de información previamente disponible fue superior en los ámbitos demográficos, económicos y de disponibilidad de infraestructura, y muy limitado o prácticamente inexistente en los aspectos ambientales, sociales y logísticos. Adicionalmente, la toma de decisiones basada sobre el denominado “juicio de expertos” de los actores nacionales, conduce a la aplicación de criterios diferenciados por países que dificultan la comparación entre ellos.

²⁵ En tales circunstancias proyectos de alto impacto sobre la integración como pueden ser los proyectos binacionales o los pasos de frontera no se singularizaron frente a otros con elevado componente local y regional como pueden ser los anillos periféricos de las grandes ciudades.

²⁶ Anexo de GTE 2007, Resultados y Cartera de Proyectos 2007, presentado en Montevideo (Dic. 2007).

de los aspectos económicos, ambientales y logísticos que permitieran superar las limitaciones de la cartera elaborada en 2004.

b) La Agenda de Implementación Consensuada (AIC)

- 2.9 A partir de la Cartera IIRSA, se seleccionaron 31 proyectos que se agruparon bajo la denominada Agenda de Implementación Consensuada (AIC, Anexo 4) para ser ejecutados antes de 2010. La AIC fue aprobada en el CDE de 2004 y presentada a la consideración de los Presidentes de la región. Durante el periodo de realización de la presente evaluación, OVE no encontró documentados los criterios y la metodología seguidos para la conformación de la AIC. En efecto, la AIC se diseñó sin incorporar información adicional a la cartera y sin explicitar las razones que llevaron a incorporar uno u otro proyecto a la misma. Por ejemplo, no está claro porqué la AIC sólo incluye 19 de los 40 proyectos ancla, los cuales por su diseño podrían ser considerados los más importantes para la funcionalidad de los grupos y de los EID, ni porqué se incluyeron proyectos que para el momento de aprobación de la AIC no formaban parte de la Cartera IIRSA
- 2.10 La creación de la AIC ha sido un esfuerzo liderado por el Banco, apoyado por FONPLATA y con fuerte oposición de la CAF. El objetivo estratégico asignado a la Agenda fue el de conferirle mayor “*visibilidad a la fase de implementación de proyectos*” y darle así respuesta a la percepción negativa existente entre las autoridades y actores relevantes de IIRSA en relación con la baja implementación de la misma²⁷. Esto sugiere, que la creación de la AIC tuvo fundamentalmente objetivos político-estratégicos los cuales quedan reflejados en la comunicación citada (VPC/IIRSA, marzo 2008), según la cual los criterios que rigieron la selección de los proyectos, se refieren a aquellos que garanticen la ejecución de la cartera –proyectos en etapas avanzadas de preparación-, la participación de todos los países y la visibilidad de los proyectos.

3. Metodologías de planificación, evaluación y gestión.

- 2.11 IIRSA ha propuesto el diseño de las siguientes herramientas e instrumentos metodológicos: (i) Metodologías de formulación y evaluación económica de proyectos de infraestructura de integración, (ii) Metodologías de evaluación estratégica de los impactos ambientales y sociales, (iii) Oportunidades de integración productiva y cadenas logísticas asociadas a los proyectos IIRSA, (iv) Sistema de Información de Gestión Estratégica (SIGE) y (v) Sistema de información de bases geográficas (GEOSUR). (Anexo 5)
- 2.12 Actualmente, el único instrumento que se está aplicando es el SIGE, los otros se encuentran aun en fase de diseño y se espera su aplicación piloto en los próximos meses. El SIGE comenzó a operar en el 2005 para los 31 proyectos de la AIC. Sin embargo, no está siendo utilizado de manera sistemática ni por los países ni por las instituciones de CCT, y cuando se utiliza, resulta más un sistema de

²⁷ Comentarios presentados por la Coordinación del BID VPC/IIRSA durante la discusión de la presente evaluación, marzo 2008.

información que de gestión de proyectos. Es importante destacar también que la discusión de estas metodologías se ha realizado principalmente en el seno de las reuniones de CN y de CDE. Ciertamente se realizó un GTE (octubre, 2006) para la validación de la primera versión de esta herramienta y un taller organizado por el BID (agosto, 2006) con objeto de estimular el uso del SIGE . Sin embargo, las metodologías y herramientas se desarrollaron sin que se haya generado un espacio en donde, de manera activa, se incorpore a los especialistas de los países a la discusión técnica de las mismas.. Este déficit disminuye las posibilidades de internalización de los instrumentos a los procesos nacionales.

4. Difusión y participación

- 2.13 La estrategia de difusión y participación de IIRSA ha tenido dos vertientes: por una parte, la difusión de información generada a través de documentos y folletos y la construcción y mantenimiento de una página web con la información sobre la iniciativa. Por otra, los talleres asociados a la creación de la VESA con los cuales el CDE (2004) pretendió construir gradualmente un consenso suramericano entorno a los planteamientos estratégicos de IIRSA a través de formadores de opinión a escala regional. A pesar del esfuerzo realizado, del mandato reiterado, y de los recursos dedicados a difundir la iniciativa, los avances para posicionar la Iniciativa siguen siendo limitados.
- 2.14 De acuerdo con las conclusiones de los talleres realizados y la opinión de algunas organizaciones de la sociedad civil que monitorean la Iniciativa²⁸, las actividades de difusión y participación realizadas son percibidas como cerradas en su agenda y con poca influencia sobre la dinámica de IIRSA. Los representantes de la sociedad civil consideran que los espacios de diálogo creados con VESA y la información suministrada a través de la página web, no son suficientes. La opinión de las ONG participantes en los talleres VESA es que la estructura organizativa de la Iniciativa no promueve la participación directa de la sociedad civil, restringiendo su acción a contactos bilaterales con las organizaciones de la CCT, o a discreción de cada CN.

B. Los Procesos Sectoriales de Integración

- 2.15 IIRSA no ha logrado realizar avances significativos en la armonización de normas y regulaciones de infraestructura de integración a pesar de reconocer, en casi todas las reuniones de los CN y del CDE, la enorme importancia de estos procesos. Tampoco se ha avanzado en temas más específicos como los relacionados con la armonización regulatoria de pasos de frontera, mercados energéticos y tecnologías de información. Los estudios de diagnóstico para cada uno de los Procesos Sectoriales fueron realizados entre 2002-2003. Sin embargo, a partir de 2004, estos temas prácticamente no se discutieron en el seno de IIRSA y el Plan de Trabajo IIRSA 2006-2010 reduce los alcances previstos en materia de

²⁸ BICECA, proyecto especializado en IIRSA de Bank Information Center.

armonización regulatoria en general, y los circunscribe a la búsqueda de soluciones a proyectos de integración específicos.

C. Mecanismos innovadores de financiamiento

2.16 La creación de mecanismos innovadores para el financiamiento de la infraestructura de integración fue uno de los objetivos centrales de IIRSA y, en cierta medida, sustentó la decisión de incorporar a las AMF en la gestión de la Iniciativa. El alto grado de participación asignado a las tres instituciones de CCT responde a la necesidad expresada por los Presidentes en la reunión de Brasilia (2000) de contar con socios que pudiesen liderar el relanzamiento de las inversiones en infraestructura. En particular, la creación de IIRSA buscaba darle respuesta a tres materias distintas aunque estrechamente relacionadas:

- a. Desarrollar mecanismos destinados a superar las restricciones de gasto por parte de los gobiernos para el desarrollo de obras de infraestructura de integración; por ejemplo, “tratamiento fiscal flexible para la inversión en infraestructura continental”²⁹;
- b. Desarrollar nuevos mecanismos para el financiamiento compartido (público/privado) de proyectos de integración física entre países³⁰;
- c. Buscar soluciones innovadoras que alentaran la concurrencia del capital privado mediante estrategias comunes e instrumentos creativos³¹.

2.17 El déficit de IIRSA en estas áreas de acción es notorio. En materia de flexibilización del gasto si bien no se lograron grandes avances al respecto, el Banco brindó un espacio útil (Asamblea Anual 2004) para dejar sentada la posición de los países. Posteriormente la mejora en las condiciones fiscales de los países redujo la urgencia de esta materia. Por su parte, en relación con los nuevos mecanismos de financiamiento, durante los siete años de actividad de IIRSA, se presentaron dos propuestas concretas; la primera propone la creación de una Autoridad Suramericana de Infraestructura que permita superar la visión nacional y facilite un tratamiento supranacional de las inversiones en infraestructura de integración (GTE-2004); la segunda se refiere a la constitución de un Fondo Solidario de Garantías que permita compensar las externalidades de algunos proyectos de alto impacto sobre la integración regional (Taller regional, 2006). Sin embargo, ninguna de estas propuestas ha sido sancionada por el CDE, ni ha recibido continuidad en su tratamiento.

2.18 Por su parte, si bien se han desarrollado y empleado diferentes mecanismos para facilitar el financiamiento privado (garantías, bonos, fondos, etc.), estos han sido

²⁹ Comunicado de Brasilia en 2000 y Acta CDE diciembre en 2003.

³⁰ PAM 2(viii)

³¹ PAM. 2(ix)

poco utilizados dentro del contexto de IIRSA³² y ninguno ha abordado las condiciones específicas de proyectos de integración, incluyendo el tema de las asimetrías y de la posibilidad de compartir riesgos, costos y beneficios.

- 2.19 Finalmente, no existe aún consenso sobre la necesidad de crear facilidades que incentiven el financiamiento de los proyectos de la cartera de IIRSA ni que permitan atender las particularidades de los proyectos de integración. En el caso europeo, la creación de una instancia supranacional para la toma de decisiones y de fondos de financiamiento dirigido en condiciones concesionales a proyectos prioritarios ha sido la clave para el éxito del programa Transredes de la Unión Europea (Ver cuadro 4). Comparativamente, se podría decir que, en el caso de IIRSA, la inexistencia de ambos mecanismos ha limitado la efectividad de la iniciativa y dificultado su avance.

Cuadro 4 El programa TEN de la Unión Europea

El esfuerzo de integración realizado por los países sudamericanos ha tenido como referencia el exitoso proceso de integración de los países europeos. Al momento de la creación de IIRSA, la Comisión Europea (CE) ya había lanzado su programa de integración de infraestructura. En efecto, hacia finales de la década de los ochenta, la Comisión Europea lanzó la idea de crear redes de infraestructura trans-europeas (TEN) y eliminar las restricciones en cuanto a la prestación de servicios con el fin de eliminar las barreras administrativas, técnicas, fiscales, aduaneras y de otra índole, que todavía impedían la formación del mercado único en Europa. Las redes identificadas fueron las de transporte, telecomunicaciones y energía. La creación del mercado único ofreció a los gobiernos de la Unión Europea (UE) una herramienta para vencer las resistencias internas que mantenían los monopolios estatales y otras barreras al comercio y para que los órganos reguladores nacionales independientes, coordinaran sus actividades al nivel de la UE. En algunos casos y sólo muy recientemente se han creado órganos reguladores supranacionales.

La experiencia europea demuestra que la coordinación en esta área no es sencilla y que sus resultados son lentos en las dos vertientes necesarias para la integración física: la de la inversión en la creación de las instalaciones y la creación de mercados regionales de servicios. El elemento central del éxito del programa TEN ha sido la integración del ámbito de decisión técnica con el de decisión política y la existencia de facilidades de financiamiento que le confieren prioridad a las inversiones en infraestructura de integración. Entre las principales fuentes de financiamiento de los proyectos enmarcados en Red Transeuropea de Transporte se destacan:

- ✓ **La propia línea presupuestaria del TEN**, la cual ascendió a 4.200 millones de euros para el periodo 2000-2006. De acuerdo con su normativa, la máxima cantidad que puede financiarse con estos recursos equivale al 10% del costo total del proyecto y hasta un 20% en los casos de proyectos trans-fronterizos,
- ✓ **Los Fondos Estructurales**, y más específicamente los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), los cuales destinaron aproximadamente un 30% de sus recursos al financiamiento de proyectos de infraestructura. En efecto, entre el 2002 y el 2006, los FEDER proporcionaron cerca de 4.000 millones de euros en ayudas a proyectos de transporte.
- ✓ **Los Fondos de Cohesión** que proporcionan recursos para las infraestructuras relacionadas con el transporte y el medio ambiente en los estados miembros con un PIB inferior al 90% de la media. Más de la mitad del presupuesto del Fondo de Cohesión para el periodo 2000-2006, unos 9.000 millones de euros, fueron asignados a proyectos de transporte.

La mayor parte de los recursos que financian la inversión en infraestructura del Programa TEN provienen de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional y de los Fondos de Cohesión. A pesar de la creación de estas facilidades, la Red Transeuropea aun encara retos en términos de financiamiento.

Fuente: Cárcamo-Díaz, R y Gabriel Goddard, J Coordination of public expenditure in transport infrastructure: analysis and policy perspectives for Latin America, CEPAL, Santiago 2007. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de una red euromediterránea de transporte. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 2003.

³² Dos proyectos, uno financiado por el BID (Corredor Vial Amazonas Norte) y otro por la CAF (Corredor Vial Interoceánico Sur) ambos en Perú, han utilizado con éxito la figura de garantías bajo modelo de PPP

III. LA ACCIÓN DEL BANCO EN IIRSA

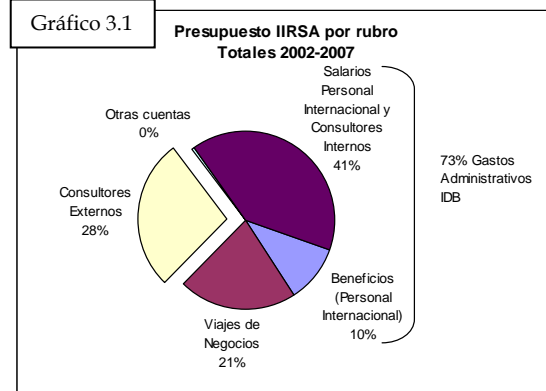
- 3.1 El compromiso adquirido por el Banco con el proceso de integración regional en el contexto de IIRSA fue de doble naturaleza. En primer lugar, el compromiso de coordinar e impulsar la Iniciativa y prestar asistencia técnica y apoyo logístico en las áreas de acción establecidas por el CDE y los GTEs, a través de su participación en el CCT y a través del INTAL, actuando como su secretaria ejecutiva. Segundo, el compromiso de relanzar el financiamiento de proyectos de infraestructura de integración promoviendo mecanismos que permitan superar las restricciones existentes y atender las especificidades de tales proyectos. Ambos compromisos fueron asumidos a nivel de su Presidencia y respaldados por el Directorio. Este capítulo evalúa la acción del Banco dentro del contexto de la Iniciativa a través de tres temas fundamentales. Primero, la acción del Banco en materia de coordinación y asesoría técnica de la Iniciativa. Segundo, la contribución del Banco en el financiamiento de la cartera de proyectos IIRSA, tanto en el ámbito de la preinversión como del financiamiento de proyectos. Por último, los grandes desafíos que para el Banco ha representado IIRSA y las conclusiones sobre la manera cómo han sido abordados.

A. El BID en la coordinación y asesoría técnica de IIRSA

- 3.2 La acción del Banco en atención a sus compromisos de coordinación y asistencia técnica de IIRSA ha sido realizada en el marco del CCT y estructurada a través de la asignación de recursos de personal y financieros para la conformación de una unidad coordinadora de la Iniciativa dentro del Banco. Así, en el 2001, el BID aprobó una cooperación técnica no reembolsable (CT) por US\$750 mil que le permitió financiar las labores del CCT, en conjunto con fondos paralelos aprobados por CAF y FONPLATA.³³ En el 2002, el Banco aprobó una partida presupuestaria anual denominada Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA-BID) con el fin de asegurar el apoyo de la puesta en marcha y consolidación de la iniciativa (GA-197).
- 3.3 La CT aprobada en el 2001 (TC0012047-RG) tiene como organismo executor el INTAL en su rol de Secretaría Técnica de IIRSA y se orienta al financiamiento de las áreas de acción definidas por IIRSA y los temas logísticos asociados. A finales de 2007, INTAL había desembolsado US\$548 mil de los cuales la mitad fueron dirigidos a financiar las actividades de los GTEs, el 31% fue a financiar los gastos administrativos de INTAL y los recursos restantes contribuyeron al diseño y mantenimiento de la página *web* y del SIGE. Estas iniciativas contaron con financiamiento paralelo de la CAF y FONPLATA quienes aprobaron un monto similar para cubrir el mismo tipo de actividades.

³³ La CAF y FONPLATA aprobaron un monto similar para cubrir el mismo tipo de actividades.

- 3.4 Paralelamente, el Directorio aprobó una línea presupuestaria específica para el periodo 2002-2006 por un monto de US\$1,2 millones anuales con el fin de financiar las actividades de coordinación y asistencia técnica del Banco en IIRSA. En 2006 se realizó una evaluación de la acción del Banco en IIRSA que condujo a su extensión hasta el 2010. Al aprobar esta facilidad presupuestaria el Banco no diferenció sus propios objetivos y metas en IIRSA de los que se dieron los países.. Es así como en los informes anuales de ejecución presupuestaria, los logros y objetivos referidos se confunden con los de la propia Iniciativa, dificultando con ello la evaluación de la acción del Banco en IIRSA³⁴.
- 3.5 Entre 2000 y 2007 el Banco asignó un total de US\$9,7 millones, 73% de los cuales se dirigieron a financiar gastos del personal de la estructura institucional de IIRSA en el BID con la finalidad de brindar asistencia técnica y logística a IIRSA y dar apoyo interno para la incorporación de IIRSA en las operaciones del Banco. Esto incluye tanto los gastos del personal profesional internacional (sus beneficios y viajes) como de algunos consultores internos.³⁵ El 27% restante se utilizó para contratar consultorías externas de asistencia técnica en diferentes temas. Entre las actividades más importantes financiadas con cargo a este presupuesto, se encuentran las asociadas al desarrollo del Sistema de Información para Gestión Estratégica (SIGE) y las herramientas para el desarrollo de cadenas logísticas y productivas.



- 3.6 OVE considera que el monto presupuestario en el cual ha incurrido el Banco, y al que seguramente habría que adicionar los erogados por CAF y FONPLATA, a fines de coordinar y apoyar la iniciativa, demuestra la dificultad de avanzar con un agenda tan compleja como el mandato asumido por IIRSA sin contar con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para ponerla en marcha. En este sentido, debería ser reevaluada la estrategia inicial de IIRSA que consideró posible avanzar en el logro de los objetivos de la Iniciativa sin incurrir en costos adicionales, dirigidos específicamente a la creación de una instancia de coordinación.

1. Efectividad de la estructura organizativa de IIRSA y el rol del BID en la coordinación de la iniciativa

- 3.7 La estructura organizativa propuesta para IIRSA busca solucionar una falla de coordinación entre diversidad de actores. En este ámbito, OVE evaluó la

³⁴ Informes de Programa y Presupuesto del BID: GA-197, GA-209, GA-213, GA-220, GA-225 y GA-228.

³⁵ Consultores que actuaron como coordinadores en las regiones y trabajan actualmente en IIRSA, así como los Gerentes de Ejes y PSI fueron financiados con estos recursos.

efectividad del CCT a través de dos criterios. En primer lugar, la efectividad del CCT para convocar y sostener el interés de los actores y temas relevantes para alcanzar los objetivos de IIRSA y segundo, la efectividad para mantener la atención en el espectro completo de los temas que se propuso atender IIRSA. Es necesario aclarar que dada la naturaleza y complejidad intrínseca a los proceso de cooperación intergubernamental e inter-agencias que caracteriza a IIRSA, resulta imposible atribuir tal efectividad al Banco o cualquier otro actor en particular. Lo que si resulta cierto es que el éxito de la Iniciativa en buena medida está asociado a la superación de la falla de coordinación existente.

- 3.8 Un análisis de frecuencia de los participantes en las reuniones del CDE y de los CN permite concluir que la efectividad en la convocatoria de los actores relevantes para el logro de los objetivos de IIRSA ha sido limitada. En efecto, de acuerdo con su concepción original, los CDE estarían integrados por “representantes de alto nivel de los gobiernos del ámbito técnico” en materia de Transporte, Energía y Telecomunicaciones. En la práctica, el número de asistentes a las reuniones se ha ido reduciendo y, como resulta tradicional, ha estado fuertemente representado el país sede de la reunión. Por su parte, la composición de los representantes de los Gobiernos ante el CDE y los organismos de adscripción de los CN muestran un marcado sesgo hacia el sector de transporte y obras públicas, y una prácticamente inexistencia de representantes de los sectores de energía y telecomunicaciones, así como de otras instancias sustantivas como los Ministerios de economía y las Secretarías de Integración o Comercio Regional. (Tabla 3.1)

Tabla 3.1 Análisis de las Actas del CDE

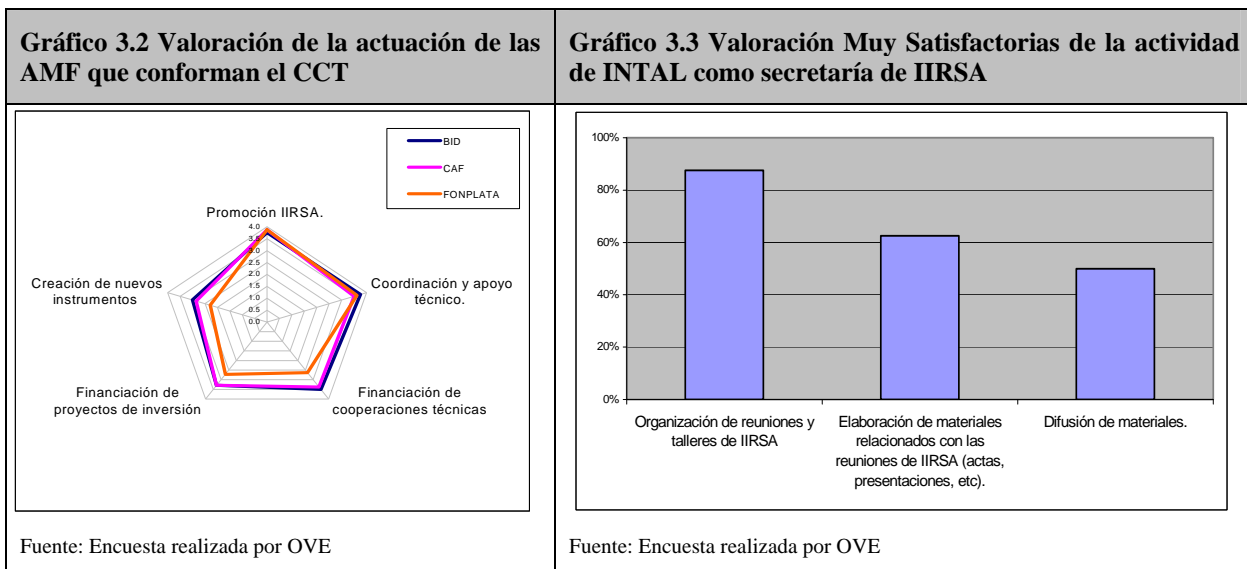
	Abril 2001	Dic 2001	2002	2003	Dic 2003	Nov 2004	Dic 2005	Dic 2006
Países	12	12	12	12	11	12	11	10
Numero asistentes	67	75	87 (22 de BR)	79 (35 de VE)	63 (19 de CH)	75 (22 de PE)	37	40 (18 de EC)
Ministros	7	8	5	8	1	7	5	5
Sector de adscripción	P,T, OP, EX	P,T, OP, EX	P,T, OP, EX, Economía	P,T, OP, EX Comercio	P,T, OP, EX	OP,EX	T, OP, EX	T, EX

Nota: P: planificación; T: transporte; OP: Obras públicas; EX: relaciones exteriores y embajadas.

- 3.9 En relación con los temas abordados, un análisis de contenido de las materias tratadas en los GTEs realizados permite concluir la orientación casi exclusiva de IIRSA a atender los temas técnicos asociados a la configuración de los EID con fuerte énfasis en transporte terrestre. Los temas de energía y telecomunicaciones y, en general, los de armonización regulatoria, han recibido menor atención. En efecto, 23 de las 28 reuniones del GTE tuvieron como finalidad el análisis e identificación de los proyectos que conforman los EID. Los cinco GTE restantes consideraron los siguientes temas: mercados energéticos regionales (Sept., 2001 y Abril, 2003), tecnologías de la información y de las comunicaciones (Sep., 2003), instrumentos de financiamiento (Oct., 2004) y metodologías de planificación en integración de cadenas productivas y logísticas (Oct., 2006).

a) El rol del BID dentro de la estructura IIRSA

3.10 OVE también exploró la opinión que tienen los representantes de los países sobre la efectividad del CCT y del Banco en particular en la coordinación general de la Iniciativa³⁶. Al respecto, la participación del Banco dentro del CCT ha sido valorada como un elemento fundamental para la sustentabilidad de la iniciativa. En general, se reconoce que la presencia de las tres AMF en el CCT ha garantizado la continuidad de las reuniones, facilitando las tareas asociadas a los aspectos logísticos y administrativos también a través de INTAL. De acuerdo a los resultados de la encuesta realizada por OVE, los CN reconocen una contribución diferencial levemente positiva a favor del BID respecto a las otras dos AMF del CCT en los aspectos de coordinación y apoyo técnico de la Iniciativa. Esta percepción favorable disminuye para las tres instituciones del CCT cuando son consultados sobre la efectividad para cumplir con otros objetivos tales como el financiamiento de inversiones y cooperaciones técnicas y en relación con el diseño de nuevos instrumentos de financiamiento (Gráfico 3.2). Por su parte las actuaciones de INTAL como secretaria de IIRSA fueron consideradas muy satisfactorias en los temas relacionados con la organización de las reuniones y talleres y la elaboración de materiales e informes técnicos. Sin embargo, fueron menos valorados los esfuerzos realizados para la difusión de la Iniciativa, los cuales sólo un 50% de los entrevistados valoró como muy satisfactorios (Gráfico 3.3).³⁷



3.11 Al margen de la alta valoración asignada en las encuestas, durante las entrevistas, OVE detectó una cierta tensión entre los países y las instituciones de CCT en relación con el protagonismo de estas últimas. En las reuniones más recientes de

³⁶ Esta sección se basa en dos instrumentos básicos: el análisis de contenido de las actas y de frecuencia de los asistentes a las reuniones del CDE y de los GTEs; y una encuesta de opinión elaborada por OVE y dirigida a todos los CN y representantes de las AMF. Adicionalmente, se realizaron entrevistas con actores relevantes de la Iniciativa (Ver listado de entrevistados en Anexo 6 y resultados de la encuesta en Anexo 7).

³⁷ La recomendación de la última reunión del CDE resalta la necesidad de profundizar la difusión.

Presidentes (Cochabamba, 2006) y del CDE (Quito, 2005) se reconoció la necesidad de “crear soluciones institucionales integradas” y en particular, fortalecer las Coordinaciones Nacionales y constituir una Secretaría Técnica independiente de los países que se articule con el CCT.³⁸ Este reconocimiento muestra el interés manifestado por los países de buscar un espacio propio que les permita articular la Iniciativa con mayor independencia de las instituciones del CCT.

B. El BID como agente de financiamiento en el marco de IIRSA

- 3.12 El BID tiene una larga tradición en financiamiento de proyectos de infraestructura de integración física, sobretudo en los sectores de transporte y electricidad.³⁹ De hecho, durante la década de los noventa, el BID aprobó 14 proyectos de infraestructura de integración en transporte por US\$2.197 millones (equivalente a 40% de todos los recursos aprobados en el sector de transporte) y 10 proyectos de infraestructura de integración eléctrica por US\$1.139 millones (equivalente a 70% de todos los recursos aprobados para el sector eléctrico).
- 3.13 Entre el 2000 y el 2007, el Banco aprobó un total de US\$ 1.294,7 millones para 14 operaciones de préstamo y una garantía por US\$ 60 millones. De éstos, US\$ 944,7 millones (13 operaciones) corresponden a préstamos en el sector transporte, que equivalen al 37% del total de aprobaciones en el sector, y US\$ 350,0 millones (1 operación) a préstamos en el sector de energía, que equivalen a 26% del total aprobado en el sector. A su vez, se aprobaron 11 proyectos de cooperación técnica no reembolsable por US\$ 3,89 millones y 8 operaciones de preinversión financiados a través del Fondo FIRII por US\$ 8,25 millones. En la tabla 3.2 y el Anexo 8 se incluye el detalle de las operaciones aprobadas.

Tabla 3.2 El financiamiento BID a las actividades de IIRSA (2000-2007)

Instrumento	Monto Aprobado	# Préstamos
Inversión en Transporte	944,748,000	13
Público	926,748,000	12
Privado	18,000,000	1
Inversión en Energía	350,000,000	1
Público	350,000,000	1
Privado	0	0
Total Inversión (1)	1,294,748,000	14
Garantía (2)	60,000,000	1
Fondos FIIRI	8,254,520	8
Fondos CT	3,890,388	11
Total Cooperación Técnica (3)	12,144,908	19
TOTAL (1+2+3)	1,366,892,908	34

Fuentes: Cálculos de OVE a Noviembre 2007

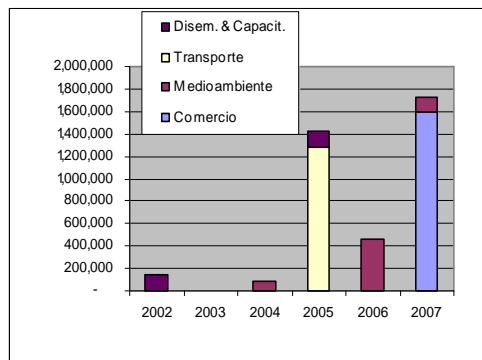
³⁸ Acta XII reunión del CDE, 2006 y de la IX de CCNN

³⁹ En el caso de proyectos de telecomunicaciones, la experiencia del BID ha sido muy limitada. Antes de los 90, el BID había financiado algunos proyectos enfocados en los planes nacionales de telecomunicaciones. Posteriormente, la cartera del BID en el sector se enfocó en telecomunicación rural.

1. La Cooperación Técnica

- 3.14 El BID no realizó un uso intensivo ni estratégicamente focalizado de sus recursos de cooperación técnica para apoyar la agenda de IIRSA. De hecho, el uso del instrumento de cooperaciones técnicas fue bastante limitado entre 2002-2004 y sólo ha alcanzado un cierto nivel de importancia en 2005 y 2007 (Gráfico 3.4) mostrando una alta concentración (41% de los recursos) en una sola CT con recursos FOMIN aprobada en el 2007 para la facilitación de comercio de las micro, pequeñas y medianas empresas utilizando un modelo brasilero de exportación postal. Esta iniciativa, si bien importante, no pertenece a ninguna de las áreas de acción que IIRSA había definido inicialmente, ni fue incluida dentro de los proyectos de la cartera inicial, aunque hoy es parte de la AIC como un programa del sector de telecomunicaciones. Las aprobaciones realizadas en 2005 (33% de los recursos) están más diversificadas y muestran una mayor relevancia con los temas centrales de IIRSA tales como los pasos de frontera, la creación de instrumentos innovadores de asociación público-privada para el financiamiento de proyectos de infraestructura de transporte y los proyectos de seguridad de aeropuertos.
- 3.15 En el área de medioambiente, se aprobaron 4 operaciones por US\$700 mil (18% de los recursos), una para realizar la evaluación de la sostenibilidad de la Iniciativa IIRSA, dos estudios ambientales estratégicos y un análisis sociocultural y mapeo de pueblos indígenas. La aplicación de recursos en esta área permitirá realizar una aproximación general a los elementos ambientales y sociales claves del programa IIRSA. (Ver Anexo 9 para análisis detallado de las CT). Del total de recursos aprobados para cooperación técnica, se han desembolsado 25% y la información de avance y resultados de las mismas es muy limitada.⁴⁰

Gráfico 3.4 Cooperación Técnica por Sector (monto en US \$)



2. La Preinversión

- 3.16 La creación del FIRII constituye el aporte más notorio realizado por el BID en materia de nuevos instrumentos de financiamiento para atender las necesidades de preinversión de proyectos de infraestructura de integración. El Fondo fue creado en marzo 2005 con un monto de US\$ 20 millones.⁴¹ El objetivo del FIRII es apoyar a los países en la adecuada formulación de proyectos de inversión, dándole prioridad a aquellos de integración regional con esquemas

Fuente: Elaboración de OVE (Noviembre 2007)

⁴⁰ De las 11 cooperaciones técnicas aprobadas, 1 fue cancelada, 3 están completamente desembolsadas, 2 no han comenzado aún sus desembolsos, y el resto tiene desembolsos de entre el 12 y el 50%. Ver Anexo 9.

⁴¹ Posteriormente la CAF (PROINFRA con US\$ 50 millones) y FONPLATA crearon fondos similares.

innovadores de financiamiento. Este fondo tenía una asignación inicial de US\$ 6 millones para cada año fiscal 2005-2006, y US\$ 8 millones para el año fiscal 2007.⁴² Las operaciones financiadas por el FIRII debían tener como objetivos: (a) realizar/actualizar estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería e impacto ambiental, (b) realizar evaluaciones regionales de impactos ambientales y sociales que garanticen el desarrollo sostenible, (c) crear soluciones de integración óptimas para características geográficas particulares, (d) promover la protección de zonas ambientalmente vulnerables.

- 3.17 En un inicio el financiamiento estaba disponible de acuerdo a un esquema de recuperación contingente que limitó la utilización de esta facilidad. De hecho, hasta diciembre del 2005, los recursos del Fondo no habían sido utilizados. En febrero 2006 la cláusula fue eliminada por considerarse un desincentivo para el uso de estos fondos. Ello permitió que entre 2006 y 2007 se financiaran 8 operaciones en IIRSA por un total de US\$8.25 millones. Sólo dos de estas operaciones han iniciado sus desembolsos, con 52% y 9% respectivamente. Los diferentes informes de avance sobre el uso y perspectivas de este Fondo avalan su idoneidad respecto a la actual fase de la Iniciativa y la necesidad de su ampliación. Igualmente, es de esperar que el Banco pueda capitalizar un aumento esperado en la demanda de financiamiento para la preparación de proyectos de la cartera IIRSA utilizando estos fondos para generar nuevos proyectos aprobados por el Banco (AB-2453-1). Hasta el momento, sólo 4 de las 8 operaciones aprobadas por el FIRII están directamente relacionadas con proyectos incluidos en el portafolio del Banco. En el futuro, se espera que estos fondos de preinversión generen nuevos proyectos a ser financiados por el Banco⁴³.

3. Operaciones de Préstamo (inversión y garantías)

- 3.18 Entre el 2000 y 2007 el Banco aprobó 14 operaciones de préstamo, correspondientes a 11 proyectos IIRSA, de los cuales cinco ya se encontraban bajo preparación al momento del lanzamiento de la iniciativa en el 2000 (Tabla 3.3). De los 14 proyectos aprobados, todos son de carácter nacional aunque dos de ellos (AR0202 y PE-L1003) corresponden a obras relacionadas con pasos de frontera. Sólo uno de los proyectos aprobados contó con financiamiento del sector privado, (PE0235) e igualmente se aprobó una garantía (PE-L1010) que facilitó la incorporación del sector privado en el llamado ramal norte del Eje Amazonas en Perú.

Tabla 3.3 Proyectos aprobados por el BID en el marco de IIRSA

⁴² El máximo para cada proyecto estaba fijado en US\$1.5 millones, y los fondos debían estar equitativamente repartidos entre las dos iniciativas de integración (IIRSA y el Plan Puebla Panamá).

⁴³ UR-T1016 con el proyecto Modernización del Puerto de Montevideo, BO-T1054 con la Carretera La Paz - Guayaramerín, CO-T1038 con la Rehabilitación de la carretera Pasto - Mocoa y SU-T1030 con la carretera Meerzog-Albina. Otras cuatro operaciones (RG-T1264, GY-T1026, BR-T1056 y BR-T1053) estarían vinculadas a proyectos en el pipeline.

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	Inst. Préstamo	Año de Aprobación	Monto Original Aprobado	% Des.
Transporte					
GY0056 *	Carretera Mahaica Rosignol	Público	2001	33,000,000	100%
PE0235	Red Vial 5 Carretera de Peaje	Privado	2003	18,000,000	52%
PR0113	Corredores de Integración del Occidente	Público	2000	100,000,000	50%
UR-L1001	Programa de Infraestructura Vial	Público	2004	77,000,000	42%
GY0076 *	Camino Moleson Creek-New Amsterdam	Público	2004	37,300,000	30%
BO0036	Corredor de Integración Santa. Cruz-Pto. Suárez	Público	2002	75,000,000	28%
AR0202 **	Pasos Fronterizos y Corredores de Integración	Público	2000	200,000,000	20%
BO0200	Programa Vial del Corredor Norte, tramo La Paz-Caranavi, Eje IIRSA	Público	2004	33,148,000	1%
BO-L1011	Mejoramiento del Tramo Santa Bárbara - Rurrenabaque - Corredor Norte	Público	2006	120,000,000	1%
GY-L1008 *	Rehabilitación de Infraestructura de Transporte	Público	2006	24,300,000	1%
PE-L1003	Pasos de Frontera	Público	2006	5,000,000	0%
PR-L1007	Corredores de Integración Rehabilitación y Mantenimiento Vial Fase I	Público	2006	80,000,000	NA
AR-L1014 **	Programa de Infraestructura Vial del Norte Grande	Público	2007	142,000,000	NA
Total Inversión Transporte				944,748,000	30%
PE-L1010	Programa de Garantías Ramal Norte del Amazonas IIRSA	Garantía	2006	60,000,000	0%
Total Garantías				60,000,000	0%
Energía					
AR-L1021	Programa de Transmisión Eléctrica del Norte Grande	Público	2006	350,000,000	1%
Total Inversión Energía				350,000,000	1%
Total Inversión BID (no incluye garantía)				1,294,748,000	

Notas:

* Estas 3 operaciones de préstamos corresponden a tramos de 1 proyecto IIRSA (Carretera Mahaica-Rosignol)

** Estas 2 operaciones de préstamo corresponden al proyecto IIRSA (Ruta 14 – Corredor de Integración)

Fuente: Elaboración OVE sobre la base de IDB Wharehouse a Noviembre 2007

3.19 Es interesante notar que la cartera del Banco reproduce la composición sectorial y geográfica de la cartera IIRSA. En efecto, sólo una de las operaciones aprobadas, correspondiente al 27% de los recursos financieros, se dirigen al sector energía y el 73% restante al sector de transporte terrestre. Asimismo, el 73% de los recursos aprobados se concentró en los EID más consolidados: Capricornio (41%) y MERCOSUR-Chile (32%)

3.20 El carácter reciente de las operaciones y la falta de indicadores apropiados impide realizar una evaluación sistemática del impacto de las mismas sobre la integración regional. En efecto, sólo 1 de las 13 operaciones aprobadas ha desembolsado el 100% de los recursos⁴⁴ y 7 operaciones no han iniciado aún sus desembolsos. El resto de los proyectos tienen desembolsos inferiores al 52%. Un problema adicional para evaluar la efectividad de los proyectos de infraestructura de transporte y energía en el proceso de integración es que, si bien la mayor parte de las operaciones menciona algún objetivo de integración tal como *facilitar la*

⁴⁴ OVE no ha podido evaluar la efectividad de esta operación (GY0056) debido a que el Informe de Terminación de Proyecto no está disponible a Diciembre 2007.

*integración y el intercambio entre los países andinos (PE-L1010), facilitar la integración regional y el intercambio con Brasil y Argentina (UR-L1001), favorecer la conexión y apertura a los mercados de Brasil y Argentina (BO0200), ninguno de ellos incluye indicadores específicos del impacto de la construcción de las obras en los procesos de integración o del comercio regional.*⁴⁵

C. El financiamiento de la Cartera IIRSA y la contribución del BID

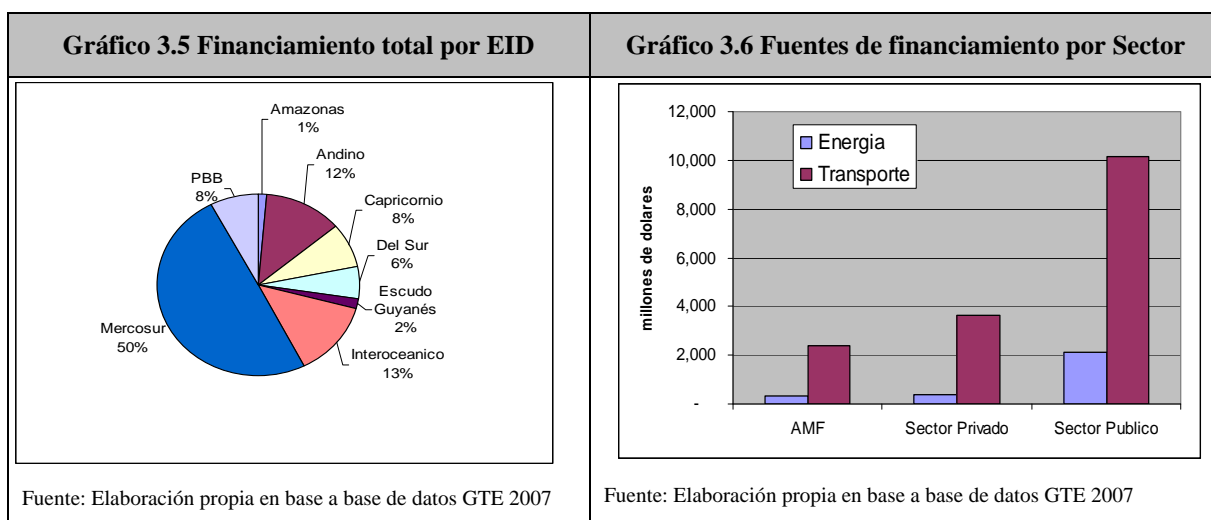
- 3.21 Al inicio de la evaluación (abril, 2007) ni el Banco ni IIRSA disponían de una base de datos consolidada del estado de financiamiento de la cartera IIRSA. OVE dedicó un importante esfuerzo en la construcción de dicha base de datos. Durante el proceso, la oficina del BID para la Coordinación de IIRSA hizo una revisión de sus propios datos y complementó la información existente. En paralelo con la investigación de OVE, y producto del proceso de PTI, el CCT consolidó los datos de proyectos bajo financiamiento y los presentó en el GTE de Diciembre 2007. Es así como a la fecha existe una base de datos consolidada por el CCT del estado de financiamiento de los proyectos de la cartera IIRSA. A fines del presente análisis evaluativo se utilizaron los datos aprobados por el GTE los cuales no siempre coinciden con los levantados por OVE. Al no existir criterios únicos de inclusión de proyectos se mantienen diferencias entre los números de operaciones y montos de IIRSA y los de OVE los cuales se explican en el Anexo 8 de este informe.
- 3.22 De los 351 proyectos identificados inicialmente y que constituyen la cartera de IIRSA (2005), de acuerdo a la información aprobada en la reunión del GTE de Diciembre 2007, se encontrarían bajo financiamiento (en ejecución o concluidos), 117 proyectos por un monto total aproximado de US\$ 19.169 millones. Del total de inversión de la cartera, los gobiernos han adquirido compromisos por unos US\$ 12,259 millones. Si bien la información de la inversión pública efectiva es limitada, los recursos propios de los gobiernos constituirían la principal fuente de financiamiento de IIRSA. En efecto, 64% de los recursos reportados corresponden a inversión pública. Por su parte, el sector privado estaría contribuyendo con el 21% de los recursos, financiando principalmente proyectos de concesión y mejoramiento de puertos y aeropuertos en varias ciudades, carreteras de alto tráfico como son el cinturón de Sao Pablo en Brasil o la Red Vial N5 en Lima. Finalmente, las AMF estarían aportando 15% de los recursos de inversión. De acuerdo con la información disponible, la CAF estaría financiado el 8% de la cartera IIRSA, en ejecución o concluida, por un total de US\$ 1,535.1 millones⁴⁶ mientras que el Banco estaría financiado el 7% de la cartera IIRSA por un total

⁴⁵ Todas las operaciones aprobadas incluyen entre sus objetivos específicos la reducción de los tiempos de transporte y la mejora en la calidad y seguridad de las vías. Sin embargo, al revisar los ISDP correspondientes al último semestre (Julio, 2007) se observa que no se hace un seguimiento de estos indicadores. El Anexo 10 se presenta la descripción de los objetivos de integración, de desarrollo y específicos para todas las operaciones así como su grado de avance.

⁴⁶ De acuerdo con la base de datos levantada por OVE, el financiamiento de la CAF a los proyectos IIRSA se eleva a US\$ 2.074,1 millones. Sin embargo, al no haber recibido confirmación de la CAF sobre dicho monto, OVE decidió mantener las cifras acordadas por el GTE de Diciembre, 2007.

US\$ 1,294.7 millones.⁴⁷ Por su parte, FONPLATA sólo ha financiado dos proyectos por US\$ 35 millones ambos en el Eje de Capricornio.

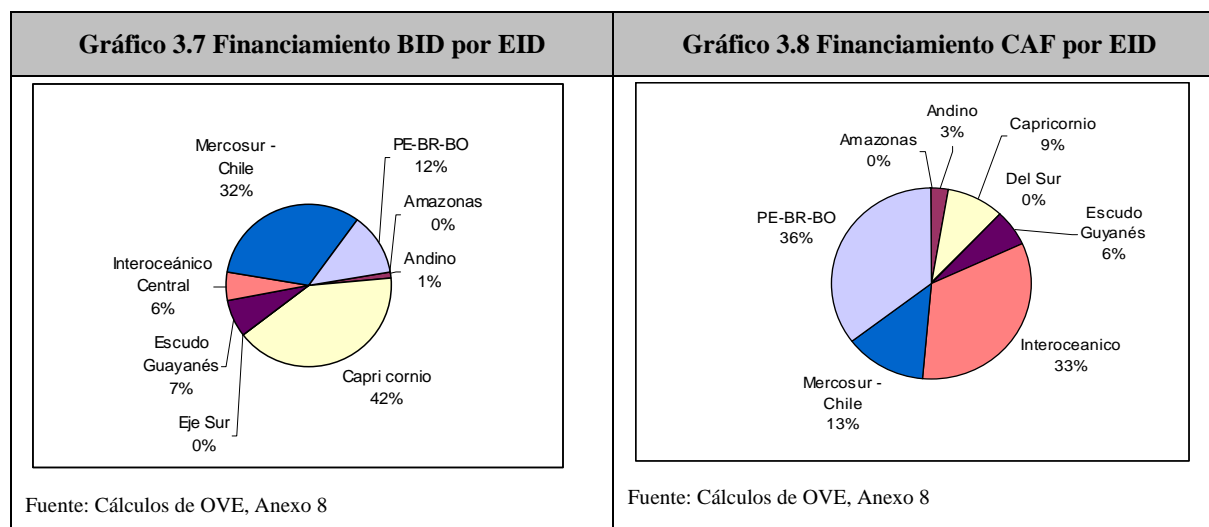
- 3.23 Por EID, los recursos totales financiados se concentraron en el Eje MERCOSUR Chile (50%), el Interoceánico Central (13%) y el Andino (12%); el resto de los recursos se distribuyen como se observa en el Gráfico 3.5. Por sectores, el 85% de los recursos de la cartera de IIRSA están concentrados en transporte y el 15% restante en energía. La iniciativa no ha logrado el financiamiento de ningún proyecto en el sector de telecomunicaciones.⁴⁸ La concentración de recursos en proyectos de transporte se observa tanto en el financiamiento de las AMF como del Gobierno y del Sector Privado (Gráfico 3.6).



- 3.24 En términos de la participación al financiamiento de los EID, el BID concentró su esfuerzo de financiamiento en los Ejes Capricornio con el 42% del monto total y el Eje MERCOSUR-Chile con 32% de los recursos. Mientras que la CAF concentró su esfuerzo de financiamiento en el Eje PE-BR-BO (36% de los recursos totales) e Inter-oceánico con 33%. El resto de los recursos de ambas AMF se distribuyen como se indica en los gráficos 3.7y 3.8.

⁴⁷ El total de inversión del BID reportado en el GTE de Diciembre de 2007 asciende a US\$1,652.1 millones que difiere de las cifras reportadas en este informe por las siguientes razones: los montos presentados en el GET diciembre 2007 incluyen proyectos en preparación o en el portafolio (*pipeline*), proyectos aprobados antes del 2000, por tanto, fuera del periodo de vigencia de esta iniciativa, y garantías que no representan financiamiento efectivo y no fueron computadas por OVE. Los detalles de estos proyectos se encuentran en el Anexo 8 de este informe.

⁴⁸ Las únicas intervenciones en telecomunicaciones corresponden a cooperaciones técnicas para el PSI.



3.25 Finalmente, es importante resaltar que los proyectos de mayor prioridad, bien por pertenecer a la AIC o bien por ser proyectos identificados como ancla, no muestran mejores niveles de ejecución que el resto de los proyectos de la cartera. En efecto, el avance en el financiamiento de estos proyectos ha sido limitado: de los 31 proyectos contenidos en la AIC a los que se les asignó prioridad para ser implementados entre 2005-2010, sólo 1 han sido concluidos y 12 están en ejecución.⁴⁹ Respecto a los 40 proyectos ancla identificados en el primer proceso de Planificación Territorial Indicativa (2004), sólo 14 se están financiando⁵⁰.

D. Los desafíos de organización interna del BID en el contexto IIRSA

3.26 Atender los compromisos adquiridos por el Banco en el contexto de IIRSA, planteó dos desafíos para la organización interna del BID. En primer lugar, el desafío de lograr la apropiación (*ownership*) de los objetivos de la Iniciativa en las diversas instancias operativas del Banco. Segundo, el de diseñar o adaptar los procesos e instrumentos del Banco con el fin de incorporar los mandatos de IIRSA y las particularidades de los proyectos de integración regional. A continuación se evalúa la atención que el Banco ha dirigido a tales desafíos y se derivan algunas lecciones sobre el tema.

1. Apropiación (*ownership*) de los objetivos IIRSA

3.27 Dentro del Banco la gestión de la Iniciativa enfrentó problemas de apropiación (*ownership*) derivados de la fragmentación de los temas IIRSA en diferentes unidades⁵¹ y de la falta de un liderazgo interno para alinear y coordinar sus

⁴⁹ El "Informe de PTI de Dic. 2007 eleva la cifra de proyectos que se esperan concluir para el 2010 a 24, incluyendo proyectos en preparación, que fueron excluidos del listado de OVE.

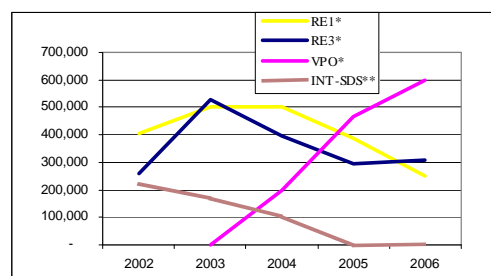
⁵⁰ Criterios: aprobados después del año 2000, y concluidos o en estado de ejecución según los datos de los servidores de las entidades financieras. Se excluyen los proyectos en preparación, en *pipeline* y garantías.

⁵¹ En efecto, no sólo los temas de políticas y estrategia de integración (INT e INTAL) y los sectoriales (SDS) se encontraban desagregados de los aspectos operativos del Banco, sino que tales aspectos operativos se encontraban también desagregados en dos Gerencias (RE1 y RE3) cada una de ellas con sus

acciones. El análisis de la organización del Banco a lo largo de los siete años de vida de la Iniciativa muestra los esfuerzos, aún inconclusos, por resolver tal fragmentación. La ejecución de los montos presupuestarios asignados a IIRSA indica claramente la evolución de las diversas dependencias del Banco en relación con la gestión de la iniciativa. Las acciones iniciales de promoción estuvieron lideradas por el Departamento de Integración (INT) y la Presidencia del Banco. Una vez creada IIRSA, el liderazgo se transfiere *de facto* a las antiguas Gerencias Regionales (RE1 y RE3) bajo una modalidad de rotación, manteniendo a los departamentos de Desarrollo Sostenible (SDS) e Integración (INT) como asesores técnicos.⁵²

- 3.28 A partir del 2003, el Banco creó una figura *ad-hoc* que cambió la dinámica funcional para la gestión y asistencia técnica de IIRSA. La figura del coordinador de IIRSA, bajo la Vice-Presidencia Operativa (VPO), tomó el liderazgo de la iniciativa y paulatinamente desplazó presupuestariamente a las unidades operativas y técnicas del Banco (Gráfico 3.9). A pesar de que se mantuvieron los profesionales que actuaban como enlace en las Regiones, como reflejo de esta nueva estructura, a partir del 2005, la planificación presupuestaria reasignó los recursos reduciendo el presupuesto de las Regiones y de los departamentos técnicos e incrementando el de la coordinación de la iniciativa en VPO. Esta nueva dinámica, si bien pudo mantener una mayor presencia en el seno de la Iniciativa, alejó a las unidades operativas y las gerencias regionales de las decisiones tomadas en el seno de IIRSA.

Gráfico 3.9 Gastos presupuestarios IIRSA por origen de desembolso



Fuente: Elaboración OVE en base a datos de Presupuesto. *ejecutado **estimado

- 3.29 Con el proceso de Realineación del Banco, la coordinación de la iniciativa se transfirió a la Vice-Presidencia de Países (VPC) a donde también fue transferido el INTAL y la responsabilidad de la programación regional. Por su parte, el departamento técnico de integración (INT) quedó bajo la Vice-Presidencia de Sectores (VPS). A la fecha, las implicaciones operativas de esta nueva estructura organizativa no pueden ser evaluadas. Sin embargo, independientemente del modelo organizativo que se adopte para atender los compromisos en IIRSA, es necesario elevar su apropiación dentro del Banco para lo cual se requiere de un mayor esfuerzo de coordinación que permita integrar IIRSA de manera activa a las actividades de programación y operativas.

técnicos y especialistas en infraestructura y financiamiento. RE1 incluía a AR, BO, BR CH, PR y UR. Por su parte RE3 incluía a CO, EC, GY, PE, SU y VE.

⁵² En particular, SDS tenía la responsabilidad de abordar “los temas de armonización regulatoria, con el fin de mejorar y fomentar la participación del sector privado y apoyar el proceso de integración regional”. Mientras INT tenía un rol secundario en las iniciativas de integración, pero lideraba el programa complementario para preparar a los países de América Latina y el Caribe para la profundización de la integración subregional y la negociación e implementación de los acuerdos de liberalización comercial en el marco del ALCA.

- 3.30 La falta de apropiación interna pudiera estar en la base de las dificultades que ha encontrado el Banco para desarrollar y adaptar sus procesos de programación y operativos así como para reactivar su cartera de proyectos de infraestructura de integración, tal y como se muestra en los siguientes dos puntos.

2. Integración operativa de IIRSA en los procesos de programación y operativos del BID

- 3.31 Los procesos de programación del Banco han incorporado sólo formalmente las áreas de acción y los proyectos de la cartera IIRSA. En efecto, una revisión de las estrategias regionales aprobadas por el Banco entre 2000 y 2007 indica que si bien en la mayoría de los documentos de programación y estrategias regionales se menciona a IIRSA como relevante a los fines de lograr el objetivo de integración regional, ello no se traduce en acciones específicas ni otorga una mayor jerarquía a los proyectos de la cartera dentro del portafolio del Banco. Por su parte, las Estrategias de País aprobadas después de 2000 para los países sudamericanos mencionan IIRSA en la mayoría de los casos como el espacio para impulsar la integración regional. Sin embargo, este reconocimiento no se traduce en una mayor jerarquía a los objetivos IIRSA y al establecimiento de los proyectos de su cartera como una prioridad dentro del portafolio de financiamiento del Banco en el país.
- 3.32 De igual manera, el financiamiento de un proyecto de la cartera IIRSA no se traduce en una mejora en términos de eficiencia en la preparación. Desde este punto de vista, cabría esperar que las operaciones contenidas en la cartera IIRSA, identificadas como prioritarias en el contexto de la integración y consensuadas con las autoridades nacionales, tuvieran una mayor eficiencia durante el proceso de preparación que evidenciara el valor agregado de este proceso. Sin embargo, tal como se observa en la Tabla 3.4, los datos de la cartera muestran que IIRSA no ha servido para acelerar el proceso de aprobación de las operaciones dentro del BID, ni darles una ventaja comparativa frente a otras operaciones de la cartera.

Tabla 3.4

Tiempos de preparación de proyectos IIRSA comparados con carteras de Energía y Transporte (meses)

Sector	Pipeline- Aprobación	Aprobación – Firma	Firma - Ratificación	Firma - Elegibilidad	Aprobación- Primer Desembolso
Energía	16.95	5.10	3.00	2.17	10.04
Transporte	20.53	6.53	4.67	5.74	14.59
IIRSA	24.06	5.47	4.67	5.82	13.92

Fuente: Cálculos de OVE en base a Datawarehouse

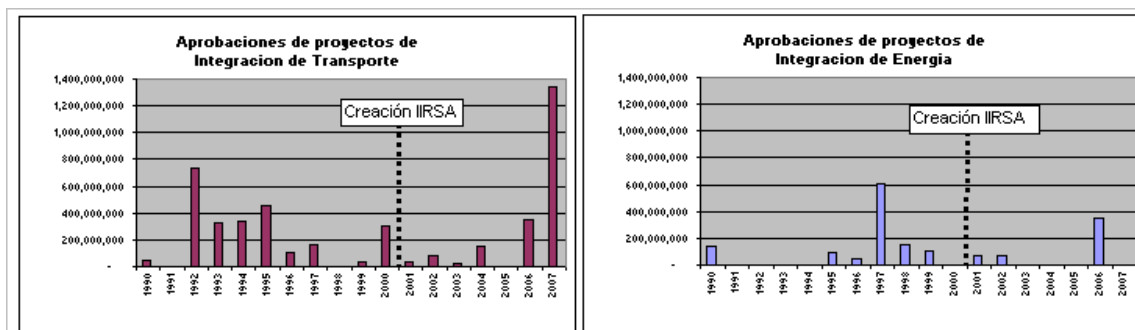
- 3.33 Por último, la revisión de los documentos de préstamo de las operaciones incluidas en la Iniciativa no revela el uso de instrumentos diferenciados de evaluación económica y/o ambiental para los proyectos de infraestructura de integración IIRSA en comparación de otros proyectos en los sectores de infraestructura de transporte y energía. En efecto, el BID ha procesado las operaciones de IIRSA como operaciones tradicionales de infraestructura nacional sin considerar en su análisis ni la distribución de riesgos y beneficios asociados a su condición de proyectos de integración regional, ni la dimensión de “*desarrollo de las regiones y las personas que las habitan*” tal y como se definen los EID

(Ver numeral 2.5 del presente informe). Incluso cuando se menciona que el proyecto está incluido en la cartera IIRSA, el análisis económico de la operación no incluye consideraciones derivadas de sus implicaciones regionales.

E. La reactivación de la cartera de infraestructura de integración

- 3.34 El tercer desafío que IIRSA presentó para el Banco se refiere al relanzamiento de la cartera de proyectos aprobados en materia de infraestructura de integración. Para evaluar este compromiso, OVE comparó el esfuerzo de aprobaciones de proyectos de infraestructura de integración realizado por el BID en los años previos a la aprobación de la Iniciativa con el del periodo 2000-2007. Adicionalmente, comparó la evolución observada con la que registró la CAF, su principal agente de financiamiento comparable⁵³.
- 3.35 Comparando el esfuerzo de aprobación realizado por el BID en el marco de infraestructura de integración con el nivel de aprobaciones en la década previa, OVE concluye que el Banco no ha logrado reactivar y ampliar su cartera de proyectos de infraestructura de integración a partir del lanzamiento de la iniciativa. De hecho, como se muestra en los siguientes gráficos (Gráfico 3.10), la cartera del Banco en infraestructura de integración de transporte entre 1997 y el 2006 ha sido muy limitada. La cartera se recuperó en el 2007 producto de la aprobación de un proyecto de integración en Argentina por un total de US\$1.200 millones no incluido en la cartera IIRSA, el cual modifica la tendencia. Igualmente, la cartera de energía se recupera parcialmente con la aprobación de un proyecto en el 2006, después de varios años sin aprobaciones y vuelve a caer en 2007.

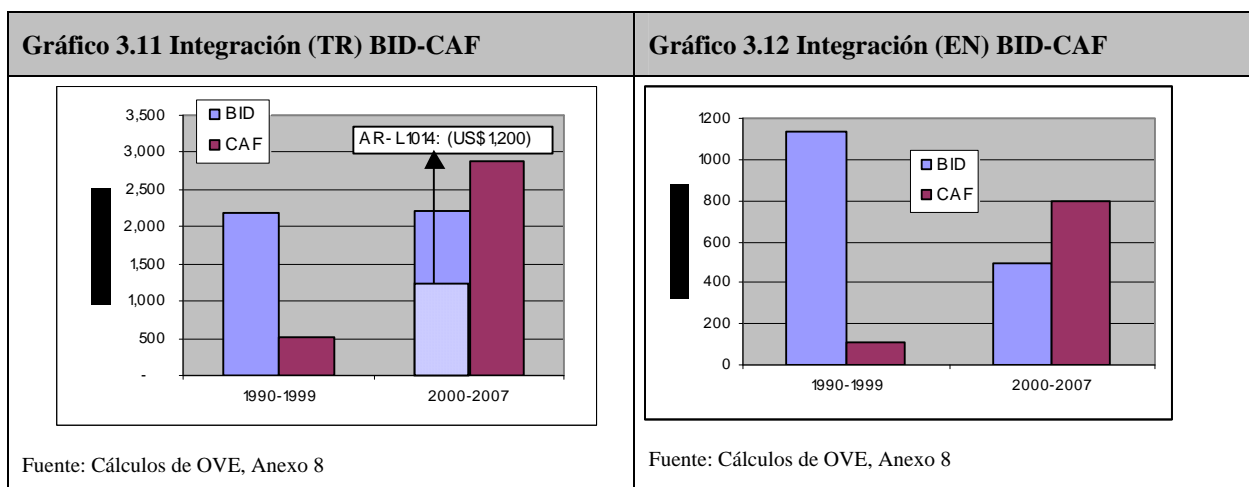
Gráfico 3.10 Cartera de proyectos de Integración Transporte - Energía (1990-2007)



Fuente: Cálculos de OVE en base a Datawarehouse.

⁵³ Para estos cálculos se incluyeron todos los proyectos de infraestructura de integración en los sectores de transporte y energía, independientemente de que pertenecieran o no a la cartera IIRSA. Para definir los proyectos de integración no pertenecientes a la cartera IIRSA se solicitó un primer listado a los coordinadores CAF y BID en IIRSA, que se corroboró con los Informes anuales de ambas instituciones. En el caso del BID, de un total de US\$ 2.709,2 millones aprobados para proyectos de integración, US\$1.289 millones (48%) forman parte de la cartera de IIRSA. En el caso de la CAF, de los US\$3.679,2 millones aprobados para proyectos de integración, US\$2.074,2 millones forman parte de la cartera, mientras que el resto corresponden a proyectos de integración que no pertenecen formalmente a la cartera IIRSA. (Ver Anexo 8)

3.36 Por su parte, contabilizando el financiamiento de todos los proyectos de infraestructura de integración financiados por el Banco y la CAF, se observa que la cartera de la CAF aumentó considerablemente mientras que la del BID se mantuvo, o no logró reactivarse en la misma proporción⁵⁴. Como se observa en el Gráfico 3.11, el flujo de financiamiento hacia el sector transporte se mantiene debido principalmente a la aprobación del un proyecto en Argentina (AR-L1014) por US\$1.200 millones en 2007, mientras que el volumen de la cartera de Energía (Gráfico 3.12) del BID se reduce sustancialmente. Los mencionados Gráficos 3.11 y 3.12 comparan la evolución de los montos financiados por ambas instituciones en la década de los 90 con las de la década del 2000, en proyectos de transporte y energía de integración.



3.37 Del total de proyectos de integración financiados por las AMF, aproximadamente la mitad corresponden a proyectos de la cartera IIRSA⁵⁵. La composición sectorial de la cartera de ambas instituciones es también diferente. En el caso del BID, el 99% de su cartera de transporte está concentrada en proyectos de carreteras. En el caso de la CAF, si bien la concentración en carreteras es alta (alrededor del 75% de los recursos), también se han financiado proyectos de ferrocarriles (13%) y algunas hidrovías. Para el sector de energía, ambas instituciones han aprobado relativamente menos proyectos (3 proyectos cada una) por montos más elevados. El tamaño promedio de las operaciones de ambas instituciones es también diferente. El ratio número de proyectos / monto financiado por el BID es de US\$200 millones,⁵⁶ mientras que el de la CAF es de

⁵⁴ Si bien es cierto que las dos décadas que se comparan muestran diferencias importantes en relación con el contexto y la situación fiscal de los países, esta conclusión se deriva de la comparación entre el financiamiento del BID y de la CAF que bajo iguales condiciones macroeconómicas, competían por un mismo mercado.

⁵⁵ En el caso del BID, de un total de US\$ 2.709,2 millones aprobados para proyectos de integración, US\$1.289 millones (48%) forman parte de la cartera de IIRSA. En el caso de la CAF, de los US\$3.679,2 millones aprobados para proyectos de integración, US\$2.074,2 millones forman parte de la cartera, mientras que el resto corresponden a proyectos de integración que no pertenecen formalmente a la cartera IIRSA.

⁵⁶ Descontando el proyecto de Argentina (AR-L1014).

US\$100 millones. Esto sugiere que las operaciones de la CAF son relativamente más pequeñas, pero más frecuentes.

- 3.38 La CAF no sólo logró aprovechar con mayor intensidad los espacios de financiamiento abiertos por IIRSA para incrementar considerablemente su cartera de inversión en infraestructura de integración sino que también diseñó nuevos programas estratégicos o iniciativas intrínsecamente asociadas a la iniciativa. Algunos ejemplos son el programa Puertos de Primera, orientado al mejoramiento de la calidad de los servicios portuarios de los principales puertos de América del Sur, y el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) que tiene la finalidad apoyar los programas subregionales y binacionales de desarrollo e integración fronteriza que promuevan la articulación física y el mejoramiento de los pasos de frontera, así como el desarrollo productivo, social y ambiental sostenible de las zonas fronterizas.

IV. LOS DESAFÍOS IIRSA ANTE LA DINAMICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

- 4.1 El lanzamiento de IIRSA fue una estrategia de acción relevante frente a los problemas de infraestructura diagnosticados y se apoyó sobre amplios consensos existentes entre los países y en la convergencia de visiones sobre el rol de la infraestructura y la integración de los mercados nacionales en el contexto de la economía global. La dinámica del proceso de integración regional durante los últimos años, sin embargo, abre dudas sobre la relevancia de la iniciativa frente a los desafíos futuros. Los principales desafíos que enfrenta IIRSA están asociados a: (i) el debilitamiento de los consensos regionales sobre el rol y los contenidos del proceso de integración regional; (ii) la pérdida relativa de dinamismo del comercio intraregional y (iii) el surgimiento de nuevos espacios para el tratamiento de los temas incluidos en la agenda de la iniciativa.
- 4.2 La economía política que sustentó la creación de IIRSA se ha ido modificando en los últimos años limitando las posibilidades reales de IIRSA para liderar con éxito el proceso de integración regional de las infraestructuras y alcanzar sus objetivos, en particular, aquellos que demandan de mayor acuerdo político y estratégico. En efecto, los consensos de corto plazo sobre los contenidos y la dirección del proceso de integración y desarrollo se han ido debilitando a lo largo de la presente década y la integración regional entró en una fase de revisión y estancamiento que ha debilitado algunos de los acuerdos que dieron sustento a la iniciativa. Una prueba de ello es el reconocimiento de la necesidad de *un nuevo modelo de integración que respete la diversidad* recogida por los Presidentes Suramericanos en la Declaración de Cochabamba.⁵⁷
- 4.3 En particular, el acuerdo alrededor de los postulados del regionalismo abierto se ha ido deteriorando y los países se han orientado individualmente a la aprobación de acuerdos bilaterales. En efecto, el regionalismo abierto postulaba la necesidad de construir un espacio sudamericano integrado y negociar de manera conjunta para hacer frente a los retos de la competencia en un mundo más globalizado. Sin embargo, los países han asumido de manera individual su inserción en la economía global suscribiendo acuerdos y compromisos comerciales bilaterales, lo cual conduce a que se privilegien los mercados mundiales sobre los intraregionales⁵⁸.(Ver Anexo 1)
- 4.4 En la Cumbre Presidencial del 2004⁵⁹, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), posteriormente denominada Unión de los Países de Sur (UNASUR) en 2007. El proceso de creación de UNASUR ha generado nuevos espacios para el tratamiento de temas que habían sido dedicados a IIRSA y ha modificado los contenidos estratégicos de los mismos. UNASUR confiere mayor

⁵⁷ Declaración de Cochabamba, Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Suramericana. http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm

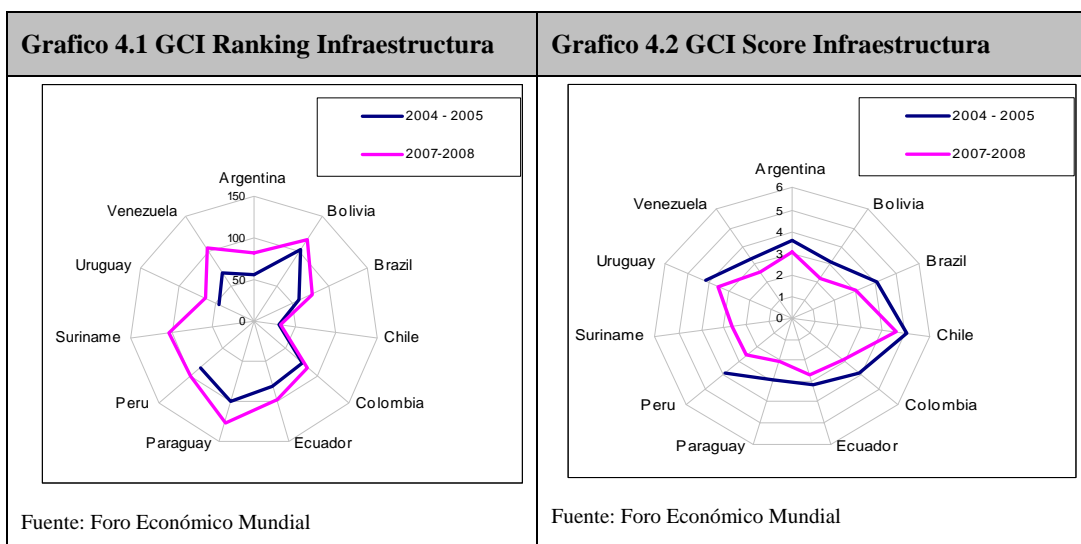
⁵⁸ Véase CEPAL, Panorama de la Integración de América Latina, Capítulo IV. Años 2005 y 2006.

⁵⁹ Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones III Cumbre Presidencial Sudamericana Cusco, 8 de diciembre de 2004 http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm

jerarquía a los temas de desarrollo social sustentable frente a los de aumento de la competitividad de cada país y de la región integrada, y singulariza la consideración de acuerdos en el ámbito energético frente a las otras infraestructuras. Si bien los avances de IIRSA han sido recogidos por el Grupo Técnico de UNASUR que trata el tema de transporte, los mismos no ha ocurrido en el caso de la energía.

- 4.5 Los contenidos asociados a la integración física parecen también alejarse del regionalismo abierto y de las políticas privatizadoras y liberalizadoras de los años noventa. En efecto en los documentos de la II Reunión de Presidentes de la CSN en 2006, se le da un tratamiento al tema de la infraestructura que no enfatiza como objetivo ganar en competitividad y facilitar la re-inserción internacional. La infraestructura es vista como un instrumento para ...“ *la interconexión de nuestros pueblos y la región: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas*” .
- 4.6 Por su parte, la dinámica de crecimiento del comercio intraregional en las exportaciones totales de la Región se ha desacelerado. En efecto, el comercio intraregional se redujo a mediados de la presente década hasta un 24% del total exportado.⁶⁰ Esta pérdida de dinamismo y la suscripción unilateral de acuerdos de comercio extraregionales tiene implicaciones importantes para el futuro de IIRSA. Por una parte, al reducirse la velocidad del crecimiento del comercio intraregional y debilitarse el consenso sobre su importancia para la competitividad global de la Región, se han reducido los incentivos económicos para la ampliación y modernización de la infraestructura de integración. Por la otra, el surgimiento de estrategias nacionales diferenciadas en relación con la integración regional, ha disminuido el apoyo político a la iniciativa.
- 4.7 Los estudios realizados por el Foro Económico Mundial (FEM) mantienen a Suramérica en una posición muy rezagada en el orden mundial de calidad de la infraestructura. En promedio, en el 2004-2005, los países de la Región se ubicaban en la posición 70 de un total de 103 países, para el 2007-2008 la situación ha empeorado y el promedio regional se sitúa en la posición 90 de 125 países. Con la excepción de Chile, todos los demás países de la Región fueron ampliamente superados por los países asiáticos y las economías intermedias.

⁶⁰ Las exportaciones totales se elevaron un 171% pasando de US\$ 160 mil millones en 2000 hasta US \$434 mil millones, mientras que las exportaciones intraregionales que para 2000 se colocaban en US \$45,5 mil millones crecieron en un 135% para alcanzar los US\$ 105,8 mil millones en 2006. La evolución de las exportaciones regionales fue muy distinta para cada país. El único que mostró un aumento sostenido fue Bolivia , mientras que la participación del comercio intraregional de BR, CO y PE se elevó entre 1 y 2% y se redujo significativamente en el resto de los países.(Ver Anexo 1)



4.8 Asimismo, la brecha entre el índice físico del comercio y la infraestructura ha crecido en el curso de los últimos doce años⁶¹. Esto sería un indicio que los servicios de infraestructura vinculados al comercio exterior deben movilizar mayores volúmenes de carga y, presumiblemente, esto se traduciría en mayores costos de transporte y logística derivados de, por ejemplo, más tiempo de almacenaje, disponibilidad de equipos en la operatividad requerida, etc. En efecto, entre 2003 y 2006 el volumen físico del intercambio de los países sudamericanos se incrementó, en promedio, 12,5% al año. Durante el mismo período, la infraestructura se expandió a razón de 3,3%. Suponiendo una relación unitaria en 1990, la *ratio* entre ambos indicadores se ubicó en 1,6 al final del período considerado, superando considerablemente el nivel 1991-1994 (1,2).

4.9 Estos indicadores muestran que pesar del aumento en el financiamiento de infraestructura, los indicadores regionales aún no se han recuperado y es probable que se requiera de un esfuerzo más ambicioso si la región quiere revertir tal situación. El espacio que IIRSA pretendió llenar continúa abierto y Sudamérica necesita relanzar acciones en materia de infraestructura de integración si busca mejorar su conectividad y posicionamiento en la economía global. El necesario proceso de discusión que se abrirá al agotarse los diez años de vigencia de IIRSA resultaran una oportunidad privilegiada para reevaluar los desafíos, aprender de los errores cometidos y construir sobre los logros alcanzados.

⁶¹ Una nota acerca de la expansión del comercio y las necesidades de infraestructura en América del Sur. Por Ricardo Carciofi y Romina Gayá Carta Mensual INTAL N° 135 - Octubre, 2007 / Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. BID-INTAL