



**Evaluación Intermedia de los
Compromisos del IDB-9**

**Integración Internacional
Competitiva
Regional y Mundial**

Informe Detallado

Clasificación: Documento Público
Versión Original: Inglés
Traducción al Español: Marzo de 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento – Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión

1350 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

www.iadb.org/evaluacion

SÍNTESIS

La integración comercial y regional en Latinoamérica y el Caribe han sido objetivos constantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o Banco) desde su creación. Si bien el Banco ha jugado históricamente un rol muy activo en los debates de política con los países y ha brindado asistencia en estos campos, nunca ha podido implementar un programa de financiamiento regional importante. De hecho, la cartera de comercio e integración se divide entre la parte no ligada a préstamos, liderada por el Sector de Comercio e Integración, y la parte de integración de infraestructura (donde se concentra la mayor parte de los préstamos), liderada por el sector de infraestructura. Sin embargo, esta cartera de préstamos está compuesta casi exclusivamente de proyectos nacionales generalmente sin beneficios regionales comprobados por encima de los meramente nacionales. La razón principal para la escasez de proyectos con beneficios regionales es que trabajar regionalmente está asociado a mayores costos de transacción tanto para el Banco como para los países, y el Banco continúa sin tener un instrumento de préstamo concesional.

En el Acuerdo BID-9, el Banco ratificó a la integración regional entre sus prioridades, y le asignó una meta específica de financiamiento. Se le exigió a la Administración que elaborara una nueva Estrategia de Integración Regional y un Plan de Acción para guiar las acciones del Banco. La nueva Estrategia está basada en un profundo entendimiento de la esencia de los desafíos que plantea la integración regional y contiene un diagnóstico sólido y exhaustivo de las cuestiones comerciales en ALC. A pesar de que el diagnóstico de la integración de infraestructura y de los bienes públicos regionales es un poco más débil, la Estrategia continua siendo relevante para identificar los principales desafíos así como la evolución reciente del comercio internacional y la integración en ALC.

Sin embargo, ni la Estrategia ni el Plan de Acción ofrecen demasiada guía, más allá de esbozar las ideas principales. A pesar de que en el primer borrador planteaba la necesidad de contar con instrumentos concesionales, la versión final propone una “combinación inteligente” (*smart-mix*) de los instrumentos existentes. La Estrategia no define claramente ni construye sobre las ventajas comparativas del Banco o la experiencia histórica de éste. La definición y clasificación de los “proyectos de integración regional” es confusa. Dependiendo de cuál sea la fuente empleada, los procesos de integración regional representan entre 0.6% y 25% de los préstamos del Banco en 2011. La línea de base para la meta de préstamos en el acuerdo BID-9 (10%) es poco realista dado el desempeño histórico del Banco, y proyectos sin ninguna conexión ya sea con la integración regional o con la Estrategia de Integración Regional son etiquetados como regionales. La estrategia y el plan de acción en esencia describen lo que el Banco está haciendo en lugar de proveer dirección o liderazgo estratégico.

El Banco se encuentra ahora frente a una encrucijada. Existen distintas opciones dependiendo del apetito de riesgo de los Gobernadores y la voluntad de Latinoamérica y el Caribe para profundizar su integración regional. En vez de continuar con la presente estrategia de bajo riesgo y bajo rendimiento, los Gobernadores podrían decidir enfrentar los problemas que han impedido un programa de préstamos para la integración regional, incluyendo la provisión de acceso preferencial a los recursos para proyectos de

integración regional en el marco de claras directrices de elegibilidad. En cualquier caso, la Administración debería revisar su sistema de clasificación de préstamos regionales y proveer una imagen más clara y transparente del trabajo real del Banco en esta área.

PREFACIO

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) esta en un periodo de rápidos cambios en respuesta al dinamismo económico en la Región a la cual sirve y a la creciente competitividad en los mercados financieros internacionales. En la pasada década, los países de América Latina y el Caribe han obtenido mayor acceso a fuentes financieras alternas y han incrementado su habilidad para generar y compartir conocimiento entre ellos. Como en el caso de otros bancos multilaterales de desarrollo, el BID busca adaptarse a estos cambios en el panorama internacional, cerciorándose de dar respuesta a las necesidades de los países prestatarios y poniendo un gran énfasis en la efectividad del uso de sus recursos limitados.

En el 2010 la Asamblea de Gobernadores del BID aprobó el Noveno Aumento General de Capital del BID (BID-9). El Acuerdo del BID-9 estableció una serie de reformas con el fin de fortalecer el enfoque estratégico, la efectividad en el desarrollo, y la eficiencia del BID para mantener su competitividad y relevancia en los próximos años. Como parte de ese informe, a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID se le asignó la tarea de llevar a cabo un informe de avance, a presentarse en la Asamblea de Gobernadores en marzo de 2013, que busca evaluar el progreso del BID en la implementación de estas reformas. Para ver el documento en su totalidad, visite www.iadb.org/evaluacion.

Este documento es uno de los 22 documentos de referencia preparados por OVE que sirven de insumo para la evaluación de BID-9. Su propósito es determinar si una parte de los requisitos de BID-9 ha sido implementada totalmente y efectivamente, además de ofrecer sugerencias para fortalecer la implementación en el futuro. El objetivo general de este documento y de la evaluación completa es proporcionar información a los Gobernadores, al Directorio y a la Administración del BID para ayudar a la institución a ser fuerte y efectiva en la promoción del crecimiento económico y en la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe.

ÍNDICE

[SIGLAS Y ABREVIATURAS](#)

[RESUMEN EJECUTIVO](#)

I.	INTRODUCCIÓN	1
A.	Antecedentes y requisitos del BID-9	1
B.	Metodología.....	2
II.	CONTEXTO.....	3
A.	Aspectos operativos de las actividades de integración y comercio	3
1.	El Auge de la Integración (1960-1974).....	2
2.	La Crisis de Integración (1975-1989)	2
3.	El Resurgimiento de la Integración (1990-2005).....	2
4.	ALCA y la Búsqueda de un Nuevo Paradigma de Integración (desde 2005).....	3
B.	Recursos del Banco.....	7
III.	HALLAZGOS.....	11
A.	Diagnóstico	11
B.	Objetivos.....	14
1.	VENTAJAS COMPARATIVAS.....	17
2.	LECCIONES APRENDIDAS Y DESAFÍOS	18
C.	Acciones	20
D.	Mecanismos de verificación y riesgos	26
1.	Definición y línea base	26
2.	Lineamientos para la clasificación de proyectos regionales	27
3.	Medición del progreso actual hacia la meta del BID-9	29
4.	Indicadores	32
5.	Supervisión de estrategia.....	34
6.	Riesgos	34
7.	Uso de la Estrategia.....	35
IV.	CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL FUTURO.....	36

[LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS](#)

ANEXO A:	INTEGRACIÓN REGIONAL EN LOS AUMENTOS SUCESIVOS DE CAPITAL
ANEXO B:	CRONOLOGÍA DE INTEGRACIÓN REGIONAL: EL BANCO Y LA REGIÓN
ANEXO C:	MANDATO DEL DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN DESDE 1994
ANEXO D:	FONDOS DE PRE INVERSIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA
ANEXO E:	LÍNEA SECTORIAL PARA PROYECTOS TRANSNACIONALES
ANEXO F:	CARTERA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE INTEGRACIÓN Y COMERCIO Y ALINEACIÓN CON LAS PRIORIDADES DE LA ESTRATEGIA

ANEXO G: [TABULACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS EN EL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA](#)

ANEXO H: [COMPARACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN DE 2003 Y 2011](#)

ANEXO I: [ENCUESTA AL PERSONAL DEL BANCO](#)

Este documento está dedicado a la memoria de Felipe Herrera, primer Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y defensor incansable de la integración regional en Latinoamérica y el Caribe. El documento fue elaborado por Juan Manuel Puerta con la colaboración de Laura Atuesta. La reciente evaluación de Proyectos Transnacionales (RE-415, [vínculo](#)) constituyó una fuente de referencia importante para este documento y queremos agradecer el aporte del equipo que trabajó en dicha evaluación. Este trabajo también se nutrió de los debates con el Área de Integración, en especial, con Paolo Giordano y Joaquim Tres. Todos los documentos de apoyo fueron discutidos y revisados por el personal de OVE y circulados con la administración el Banco para recolectar sus comentarios. Los demás documentos y reporte general de la evaluación pueden ser consultados en www.iadb.org/evaluacion.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALBA	Alianza Bolivariana para las Américas
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AGC-9	Noveno Aumento General de Capital
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CARIFORUM-EU	Asociación Económica entre la Unión Europea y los Países del Foro del Caribe
CARIFTA	Asociación de Libre Comercio del Caribe
CELAC	Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DEO	Panorama de Efectividad en el Desarrollo
UE	Unión Europea
FIRII	Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica para Iniciativas para la Integración de Infraestructura Regional
+/RIF	Fondo de Integración Regional de Infraestructura
FONPLATA	Fondo de la Cuenca del Plata
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
BID-9	Noveno Aumento General de Capital del BID
IED	Inversión extranjera directa
INE	Sector de Infraestructura y Medio Ambiente
INT	Sector de Integración y Comercio
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
PBI	Producto Bruto Interno
MCCA	Mercado Común Centro Americano
IIRSA	Iniciativa Suramericana para la Integración de la Infraestructura Regional
ALC	América Latina y el Caribe
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
BMD	Banco Multilateral de Desarrollo
NSG	Garantía no soberana
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PFLAI	Fondo de Pre inversión para la Integración de América Latina
PPP-PM	<i>Plan Puebla Panamá- Proyecto Mesoamérica</i>
RTC	Cooperación Técnica Regional
BPR	Bienes Públicos Regionales
SCF	Departamento de Finanzas Estructurales y Corporativas
SICA	Sistema de Integración Centroamericano

SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas
VPC	Vicepresidencia de Países
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

RESUMEN EJECUTIVO

La integración y la cooperación regionales han sido un objetivo constante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) desde su creación. El Banco ha estado íntimamente involucrado con el proceso de integración en América Latina y el Caribe (ALC), al que le debe su creación, y al cual ha contribuido significativamente, en especial al inicio de su historia. Después de un período de letargo en los años ochenta, la Región encontró un nuevo paradigma de integración en los años noventa, con la corriente del “nuevo regionalismo”. El Banco respondió rápidamente con la creación de un Departamento de Integración (INT) y la aprobación de una Estrategia de Integración. Transformar este espíritu integracionista en un programa de financiamiento ha resultado ser un desafío persistente para la institución: históricamente, no más de un 5 por ciento del financiamiento otorgado por el Banco se ha dedicado a la integración y cooperación regionales.

El BID, al igual que otros organismos de desarrollo (como por ejemplo el Banco Mundial y los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo), conoce desde hace tiempo los desafíos asociados con el financiamiento de proyectos de integración regional. Aun cuando los proyectos son ejecutados a nivel nacional, diseñar efectivamente y coordinar ambiciosos proyectos de integración regional genera altos costos, periodos más largos de preparación y ejecución así como una mayor vulnerabilidad frente a choques políticos- todos estos, factores muy desalentadores para el Banco y para los países. La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha mantenido en reiteradas oportunidades que la falta de instrumentos adecuados para tratar a este tipo de proyecto constituye una de las mayores limitaciones para la relevancia del programa de integración regional del Banco (RE-338, RE-350, RE-415). La Administración también ha reconocido desde hace ya un tiempo los desafíos implícitos en los proyectos de integración regional: por ejemplo, al justificar la utilización del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) para financiar un programa con el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Administración manifestó que “[l]os proyectos de integración exigen un incentivo especial, ya que los países tienden a priorizar el uso de sus recursos para proyectos que redundan en interés y beneficios a nivel nacional” (PR-452, 1970). Más recientemente, tanto la antigua estrategia de integración (GN-2245-1) como el primer documento de antecedentes de la nueva Estrategia (GN-2565) han subrayado la necesidad de contar con un instrumento financiero para superar los desincentivos que enfrentan los países. De igual modo, la Asamblea de Gobernadores reconoció que los proyectos con externalidades transfronterizas eran “operaciones especiales”, y determinó que calificaban para el financiamiento del FOE (AB-303-3, mayo de 1972). Este mandato, si bien fue difícil de implementar cuando empezaron a escasear los fondos del FOE, es aun técnicamente válido.

El Banco ha intentado resolver la cuestión de la falta de incentivos para proyectos de integración regional con resultados limitados. Con la reducción de recursos del FOE para subsidiar financiamiento y asistencia técnica para los proyectos de integración regional, el Banco ha recurrido a diferentes instrumentos alternativos para abordar la cuestión: creó una línea de crédito sectorial para proyectos transnacionales en 2003 (GN-2085-10) y en dos oportunidades creó pequeñas ventanas de pre inversión para proyectos regionales de

infraestructura. Todas estas ventanas enfrentaron una demanda limitada porque no eran financieramente atractivas para los prestatarios. Por ejemplo, el Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica para Iniciativas para la Integración de Infraestructura Regional, o FIRII, fue inicialmente concebido como un fondo de recuperación contingente; y se convirtió en un fondo no reembolsable ante la falta de demanda. Más recientemente, el Banco también ha creado fondos fiduciarios temáticos y sectoriales (Aid for Trade, FIRII+) para brindar asistencia técnica. A pesar de la existencia de estos nuevos fondos, los recursos disponibles para cooperación regional han disminuido, entre otros motivos, porque aún no se ha cumplido con el mandato de los Gobernadores que exigía transferir la Cooperación Técnica Regional financiada por el FOE al Capital Ordinario.

Como consecuencia, el programa de financiamiento del Banco para integración y comercio es en realidad un programa de financiamiento para proyectos de infraestructura (75%), diseñados y ejecutados como proyectos nacionales de infraestructura. Mientras que los proyectos nacionales, si fueran diseñados y coordinados dentro de una estructura transnacional, podrían proporcionar beneficios regionales, el Banco todavía no tiene un mecanismo efectivo para evaluar la contribución regional de los mismos. Como OVE lo ha señalado, los proyectos de integración de la infraestructura del Banco están diseñados y ejecutados exactamente igual a los proyectos nacionales de infraestructura (RE-338, RE-350). Aparte de la integración en infraestructura, sólo una pequeña parte (cerca del 5%) de la cartera del Banco está enfocada en proyectos nacionales de comercio e integración (i.e. cruce de fronteras) que contribuyen a la integración regional. Sin ningún trato preferencial para compensar por los mayores costos transaccionales de los proyectos de integración, el Banco sólo ha tenido dos proyectos con externalidades transfronterizas significativas desde 2000. Estos proyectos se materializaron cuando el Banco logró conseguir recursos concesionales *ad hoc* de donantes bilaterales (España, Noruega y Alemania).

Como parte de los acuerdos del BID-9, se le pidió a la Administración que elaborara una estrategia de integración regional que “definirá las principales prioridades [...] y orientará al personal respecto al diseño y la ejecución de programas y proyectos”. La estrategia fue presentada de manera oportuna, junto con todos los anexos y pruebas de respaldo, y pocos meses después, se aprobó un Plan de Acción. La estrategia se ha beneficiado de un diagnóstico exhaustivo y de valiosos documentos de antecedentes acerca de los desafíos de la integración regional, particularmente, con un enfoque en el comercio internacional. Por esto, OVE considera que el requerimiento de tener una Estrategia de Integración Regional se encuentra totalmente implementado. No obstante, la implementación efectiva exige que la Estrategia demuestre la capacidad de guiar el comportamiento futuro del Banco.

La nueva Estrategia de Integración (GN-2565-4) identifica correctamente los desafíos operativos relacionados con el trabajo a nivel regional: el alto costo para los países, en especial, con respecto a la coordinación; las asimetrías en la distribución de costos y beneficios y los incentivos limitados de los funcionarios del Banco para participar en lo que son operaciones generalmente no reembolsables. OVE está de acuerdo con el diagnóstico, tal como se dijo anteriormente en evaluaciones recientes (RE-338, RE-350,

RE-415). OVE también está de acuerdo con la propuesta inicial de la Administración de desarrollar “nuevos instrumentos” (i.e. mejorar las condiciones económicas de los préstamos) para la integración regional. A pesar de que la Asamblea de Gobernadores inicialmente expresó su apoyo por el “desarrollo de instrumentos específicos para programas y proyectos regionales”, en las discusiones que siguieron en el Directorio Ejecutivo, algunos Directores argumentaron que un nuevo instrumento “podría no ser necesario para la mayoría de los proyectos de integración”. Como consecuencia, la versión final de la Estrategia de Integración pierde la oportunidad de resolver el crucial problema de la falta de un tratamiento preferencial para las operaciones de integración regional. En cambio, propone una “combinación inteligente” de instrumentos financieros y no financieros ya existentes (i.e. investigación de política, generación de capacidad, programación e instrumentos financieros).

A pesar de ser una buena herramienta para entender los instrumentos disponibles, la “combinación inteligente” tal como está descrita en la Estrategia, se queda corta en proveer una guía estratégica sobre cómo estos “instrumentos” serán aplicados y exactamente cómo generarán esa demanda de operaciones de integración regional que históricamente ha sido tan esquivada. Dados estos obstáculos, la Estrategia podría haberse beneficiado de una evaluación explícita de la anterior visión estratégica del Banco, la llamada “caja de herramientas de instrumentos financieros y no financieros” (GN-2245-1). En particular, hubiera sido útil haber tenido una comparación de los dos enfoques, indicando cuáles son sus similitudes y diferencias.

El documento ofrece asesoramiento limitado en los aspectos organizacionales de trabajar regionalmente en el BID, de cómo la Estrategia se articularía en todo el Banco, y qué papel jugaría INT en garantizar que se cumplieran los objetivos teniendo en cuenta su rol de liderazgo en las discusiones estratégicas mientras que el Sector de Medio Ambiente e Infraestructura (INE) lidera las actividades de financiamiento. A pesar de que la Administración ha expresado que la coordinación ha mejorado entre INE e INT, su capacidad para añadir una perspectiva de “integración regional” dentro de un proyecto de integración de infraestructura está aún por verse. Finalmente, es difícil decir si las metas de la Estrategia son adecuadas, ya que no hay ningún indicio de si están alineadas con los medios disponibles. En particular, la Estrategia no cuantifica el tamaño de las intervenciones ni analiza alianzas o movilización de recursos alternativos, que resultan críticos en un contexto de cada vez mayor escasez de recursos disponibles para la cooperación técnica regional. La calidad de los indicadores identificados en la Estrategia, que vienen directamente del reporte BID-9, es deficiente, y la identificación de los riesgos es esencialmente ineficaz. Es por todos estos motivos que OVE concluye que a pesar de los grandes esfuerzos de la Administración, la Estrategia y el Plan de Acción ofrecen poca guía para la acción y, por ello, son parcialmente ineficaces.

Adicionalmente, parece que hay una confusión general y una falta de transparencia en cuanto a la definición y clasificación de proyectos regionales. La definición propuesta por la Estrategia es demasiado amplia y no es práctica operacionalmente. Las guías desarrolladas por la Oficina de Planeación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) resultaron ser un mapeo directo de los proyectos pertenecientes a sectores y subsectores específicos o a iniciativas estratégicas de integración regional específicas. En

la práctica, este enfoque no ha excluido ningún proyecto del Banco de ser regional, y ha pre-seleccionado aproximadamente un tercio de los subsectores como potenciales para contribuir a la integración regional. Mientras que un criterio de sectores específicos puede no distorsionar tanto cuando se trata de proyectos de *software* (portafolio de comercio), es bastante inadecuado para los proyectos de integración de infraestructura que constituyen la mayoría del portafolio cubierto por la Estrategia. La inexactitud de la actual metodología está ilustrada en el hecho de que si las guías preparadas por SPD para clasificar proyectos regionales se aplicaran retroactivamente, entre 2006 y 2009 las aprobaciones en proyectos regionales representarían entre 20 y 40 por ciento del total de aprobaciones del Banco- lo que significa que la meta al 2015 (15%) ya habría sido alcanzada en el momento de la línea base. OVE también encontró que el cálculo de la línea de base propuesta en el Informe BID-9 (10%) se ve particularmente afectado por el cronograma de dos grandes proyectos de infraestructura en Argentina, y no refleja el trabajo histórico del Banco en integración regional (menor al 5%).

Por otra parte, OVE encontró que existían serias dificultades en la clasificación de los proyectos que contribuyen a la meta de integración regional.

- Existen inconsistencias generalizadas entre las diferentes clasificaciones de proyectos regionales cuando se usan diferentes reportes y bases de datos del Banco; por ejemplo, entre la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM), el Panorama de Efectividad en el Desarrollo (DEO) y OPUS. Estas diferencias son significativas; por ejemplo, de acuerdo a OPUS, los proyectos de integración regional corresponden aproximadamente a 0.6% del financiamiento del Banco en 2011; la DEO clasifica 12% del financiamiento de este mismo año como regional; y si se tratan como regionales todos los proyectos con una DEM que indica que el proyecto está alineado con “integración regional”, alrededor de US\$2.5 mil millones (aproximadamente 25%) del financiamiento total del Banco para 2011 sería regional. Por otra parte, cuando se usa la base de datos de OPUS es imposible recalcular la línea base que fue usada en el Acuerdo del BID-9 (10% en el periodo de 2006-2009).
- Hasta documentos que se han producido casi simultáneamente tienen diferentes implicaciones con respecto al financiamiento en integración regional.
- Los proyectos que son de naturaleza similar (e.g. diferentes etapas de una línea de crédito condicional) reciben una clasificación diferente con respecto a su contribución a la integración regional.
- Finalmente, proyectos que parecen no tener una clara conexión con el mandato de los Gobernadores para integración regional (e.g. seguridad ciudadana, PBLs de consolidación fiscal) han sido identificados como proyectos que contribuyen a la integración regional.

Teniendo en cuenta todos estos desafíos, OVE está preocupado por la posible tergiversación del trabajo del Banco en integración regional. No sólo significaría un riesgo para la reputación del BID, sino también, y quizá más importante, si se exagera su

contribución a la integración regional, el Banco pierde la oportunidad de resolver los reales desafíos que han obstaculizado la efectividad de su programa de integración regional.

Es precisamente con el reciente aumento de capital, y la renovación de su compromiso hacia la integración regional, que se debe decidir una estrategia futura. En este contexto, la primera sugerencia de OVE, dirigida a los Gobernadores, se centra en diferentes alternativas para este nuevo posicionamiento estratégico, ofreciendo la opción de continuidad o de cambio. La segunda sugerencia, dirigida a la Administración, se centra en la clasificación de los proyectos regionales. Desafortunadamente las preocupaciones de algunos Directores con respecto a la “contabilidad creativa” para satisfacer la meta de financiamiento fueron justificadas.¹ En este sentido, OVE le pide a la Administración que presente una valoración clara, transparente y cándida con respecto a los proyectos que van a ser contabilizados en la meta de integración regional.

Sugerencia 1: Definir el nuevo enfoque estratégico de integración regional basado en el nivel de riesgo. Frente a esta encrucijada, los Gobernadores del Banco tienen la oportunidad de redefinir el rol que ellos proyectan para la institución en términos de integración y cooperación regional. Surgen dos opciones. La primera, la cual es propuesta en la estrategia de integración, no requiere de mayores cambios y propone una especie de continuidad mejorada, donde se hace un esfuerzo para coordinar los instrumentos financieros y no financieros existentes bajo una “combinación inteligente” de instrumentos. Sin mayores detalles, no es claro cómo la actual Estrategia va a ser exitosa cuando la anterior falló. Además, sin un incentivo económico específico para los países, es poco probable que surja una mayor demanda por proyectos de integración regional (particularmente, en aquellos temas que los Gobernadores nombraron en la Tabla III-2 del documento AGC-9), y la demanda por proyectos de comercio es bastante limitada. Como consecuencia, es probable que el equilibrio resultante sea similar al que existe actualmente: la mayoría del financiamiento estará concentrado en proyectos de integración de infraestructura que no demuestran (y es poco probable que tengan) una contribución regional. Una mínima parte de los proyectos serían operaciones en el sector de comercio nacional (aduanas, promoción de exportaciones). Este enfoque parece ser muy conservador e implica bajo riesgo. Particularmente, no requiere que se incrementen los recursos ni que se garantice ningún trato preferencial para los proyectos de integración regional. Debería aclararse que los beneficios en términos de su contribución a la integración regional también son muy bajos.

Un segundo enfoque es solucionar el verdadero problema que ha limitado el desarrollo de un programa de préstamos para integración regional, no solamente en el BID sino también en otros bancos multilaterales de desarrollo (BMDs). Este problema es la falta de condiciones preferenciales para apoyar proyectos que contribuyan efectivamente a la integración regional, tales como proyectos nacionales que efectivamente coordinen un marco transnacional, o proyectos multi-país. Si se decide avanzar con esta opción, los Gobernadores deberían realizar la asignación de recursos necesaria, incluyendo el

¹ Veá PED/11/4.

incremento de concesionalidad, de asistencia técnica, y de posibles recursos de capital ordinario con destinación específica, para así hacer más atractivos los proyectos de integración regional. Una vez estos recursos están garantizados, el Banco necesitaría desarrollar una metodología clara y transparente para distinguir cuáles proyectos, basado en sus contribuciones a la integración regional, son más propensos de necesitar tratamiento preferencial y cuáles no. Transparencia y claridad son pre-condiciones esenciales, ya que una vez las ventanas preferenciales estén creadas, van a surgir incentivos perversos para incluir proyectos no regionales como proyectos regionales. Asimismo, los incentivos de la Administración para involucrarse en proyectos de integración regional deberían ser reconsiderados. Como posible resultado, todos los BMDs que han creado un programa de financiamiento regional han enfrentado importantes desafíos operacionales, incluyendo costos y riesgos más altos. No obstante, el impacto en el desarrollo es potencialmente alto.

OVE encuentra las dos opciones razonables y que cubren el espectro de riesgos y beneficios posibles. La opción correcta depende esencialmente del nivel de riesgo que los Gobernadores quieran tomar así como de su voluntad para aumentar el rol del Banco en materia de integración regional y cooperación.

Sugerencia 2: Mejorar la medición de los proyectos que contribuyen a la meta de financiamiento: Independientemente del enfoque estratégico que el Banco decida seguir, en el futuro sería esencial tener una medida exacta de la contribución del Banco en proyectos regionales. La contribución del Banco en integración regional no se incrementa si los proyectos son re-etiquetados. En ese sentido, en el futuro, la Administración debería presentar al Directorio Ejecutivo una definición práctica y accionable para los proyectos de integración regional que incluya (i) guías precisas de cómo se aplicaría esta definición a los préstamos futuros del Banco, and (ii) una clasificación tentativa de los proyectos que se encuentran en preparación (*pipeline*) para 2013-2014 usando la definición propuesta. Dependerá así del Directorio Ejecutivo decidir si la intención de los Gobernadores, tal como fue establecida en Cancún, está siendo reflejada en su totalidad en la definición propuesta. Una vez se ha llegado a un acuerdo con la definición, la Administración debería (i) aplicarla proyecto por proyecto (i.e. sin usar categorías automáticas); (ii) brevemente justificarla en cada uno de los documentos de proyecto; (iii) conectarla totalmente a (y consistente con) todas las bases de datos del Banco (especialmente con OPUS y DEM); y (iv) hacerla accesible a través de Internet, donde se observe el progreso hacia la meta de préstamos, incluyendo los proyectos que están contribuyendo a ésta, para que pueda ser rastreado por el Directorio Ejecutivo, la Administración y por las partes interesadas en la región.

Es probable que, una vez se llegue a una valoración seria del portafolio de integración regional del Banco, la presunta contribución del Banco se reduzca significativamente. Si éste fuere el caso, sería necesario que los Gobernadores repensaran qué tan apropiados son los objetivos y la meta de préstamos con respecto a los instrumentos disponibles, los recursos que el Banco está dispuesto a comprometer para integración regional, y la voluntad política de la Región de moverse hacia esta prioridad.

I. INTRODUCCIÓN

“América Latina no es un conjunto de naciones: es una gran nación deshecha”.
Felipe Herrera, 1962²

A. Antecedentes y requisitos del BID-9

- 1.1 La integración y la cooperación regionales han sido objetivos constantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco). Los orígenes del Banco se encuentran estrechamente ligados al proceso de integración de países de América Latina y el Caribe (ALC)—proceso que le dio origen y que siempre ha apoyado. En las primeras dos décadas, el Banco promovió la investigación en comercio e integración, proporcionó fondos para el comercio intrarregional de bienes de capital y alentó las inversiones en programas transnacionales. Después de un período de letargo en los años ochenta, el Banco adoptó un abordaje orientado al mercado en respuesta al “nuevo regionalismo”. En la década de 2000, la dependencia interregional creciente entre los países incrementó la oportunidad del Banco en concentrarse en cooperación y coordinación funcionales para la provisión de bienes públicos regionales. Históricamente, el Banco fundamentalmente ha brindado apoyo a través de cooperación técnica y asesoramiento de políticas; el financiamiento para integración regional ha sido un desafío.
- 1.2 Recientemente, el Banco ha renovado el foco en la integración regional y global. Todos los aumentos de capital del Banco salvo uno —incluido el Noveno Aumento de Capital (BID-9)— ratificaron el compromiso para con la integración regional (ver Anexo A). En marzo de 2010, la declaración de Cancún subrayó la necesidad de fijar “prioridades institucionales y sectoriales claras y por escrito, con metas nacionales de financiamiento, particularmente para apoyar a las poblaciones más pobres y los países más pobres, la integración regional y las inversiones en cambio climático”³. Más tarde en 2010, el informe sobre BID-9 siguió trabajando sobre la necesidad de hacer énfasis en la integración regional

² La cita completa dice: “No es entidad ficticia la nación latinoamericana. Subyacente en la raíz de nuestros estados modernos, persiste como fuerza vital y realidad profunda. Sobre su secular material indígena, diversas sus formas y maneras, pero similar en su esencia, lleva el sello de tres siglos de dominación ibera. Experiencia, instituciones, cultura e influencia afines la formaron desde México hasta el Estrecho de Magallanes. Así, unitaria en espíritu y en su fuerza, se levantó para su independencia. Si América Latina quiere recobrar el tiempo perdido para no quedar definitivamente rezagada en la Historia, ha de acelerar el ritmo de su integración económica, y para ello hacer frente a la necesidad de su integración política. Muchas condiciones y circunstancias de su realidad histórica, geográfica y humana favorecen uno y otro intento. A ella como unidad, le toca recobrar el impulso de un proceso de desarrollo económico frustrado, más que iniciar uno nuevo, América Latina no es un conjunto de naciones: es una gran nación deshecha”. Esta cita fue tomada de un discurso de Felipe Herrera en Bahía, Brasil, el 6 de agosto de 1962, y fue tomada de Herrera, Felipe, “La Tarea Inconclusa: América Latina Integrada”, *Revista de Estudios Internacionales*, Universidad de Chile.

³ AB-2728, Declaración de Cancún, párrafo 4. a.

como una de las cuatro prioridades sectoriales⁴. En ese informe, los Gobernadores reiteraron el compromiso con la integración señalando que la Región ha experimentado una ola de acuerdos regionales de comercio siguiendo la liberalización comercial unilateral de principios de la década de los 1990s, y para aprovechar plenamente las ventajas de este proceso, “es preciso hacer inversiones en ámbitos tales como la administración y la armonización de las normas de origen, los procedimientos aduaneros y los estándares sanitarios y técnicos, y el mejoramiento de las instituciones relacionadas con el comercio”⁵.

- 1.3 Adicionalmente, el Informe BID-9 le solicitó a la Administración presentar al Directorio, antes del primer trimestre de 2011, una estrategia de integración regional⁶. El informe explica el objetivo de desarrollar estrategias sectoriales: para “definir las principales prioridades” y para “orientar a los funcionarios del Banco respecto al diseño y la ejecución de programas y proyectos”⁷. En marzo 22 de 2011- una semana antes de la fecha límite-, el Directorio debatió y aprobó la *Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global de América latina y el Caribe* (GN-2565-4) (Estrategia de Integración) propuesta por el Sector de Comercio e Integración del Banco (INT) para remplazar la estrategia anterior de integración (GN-2245-1) discutida en 2003. En febrero de 2012 INT presentó un Plan de Acción con el objetivo de preparar “el camino hacia 2015 mediante la definición de acciones y recursos para alcanzar los objetivos definidos en la Estrategia, asignando responsabilidades y definiendo los plazos a tal fin”⁸.

B. Metodología

- 1.4 Tanto el Informe BID-9 (AB-2764) como la Declaración de Cancún (AB-2728) le exigen a la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evaluar la “plena y efectiva” implementación de las reformas. Este documento de referencia describe las reformas relacionadas con la prioridad sectorial de integración global y regional. Analiza el avance en la implementación de la Estrategia para apoyar la integración global y regional (GN-2565-4) y más ampliamente, analiza si la Estrategia es adecuada para lograr los objetivos organizacionales, incluyendo las metas de financiamiento sectoriales impuestas por los Gobernadores. La evaluación se basa en aproximadamente 300 entrevistas con funcionarios y gerentes del Banco, clientes, instituciones similares y organizaciones internacionales regionales (vea la Listado de Entrevistas). Este trabajo fue

⁴ Las prioridades sectoriales son la política social para la equidad y la productividad; la infraestructura para la competitividad y el bienestar social; las instituciones para el crecimiento y el bienestar social y la integración regional e internacional global competitiva.

⁵ AB-2764, párr. 3.17.

⁶ Ésta fue una de las cuatro estrategias solicitadas por el informe BID-9. Para referencias con respecto a esta aprobación, ver las minutas del Directorio Ejecutivo (DEA/11/11).

⁷ AB-2764, párr. 3.20.

⁸ GN-2653, párr. 1.3.

complementado con un análisis formal de los proyectos y los hallazgos de evaluaciones recientes, particularmente, la evaluación de OVE sobre los programas transnacionales del BID (RE-415) y sus informes detallados. En particular, esta evaluación complementa y extiende el análisis realizado para la evaluación RE-415 (i) enfocándose en todo el portafolio de integración y comercio; y (ii) poniendo especial atención a la Estrategia y al Plan de Acción. Llevando a cabo estas actividades, esta evaluación también responde a los comentarios de la Administración a OVE (RE-415-1, par. 1.2), los cuales resaltan la importancia de evaluar la nueva Estrategia de Integración y su Plan de Acción.

II. CONTEXTO

2.1 El Banco ha acompañado a la Región en los altibajos durante su proceso de integración regional (ver Cuadro 1 y Anexo B, para una cronología). A medida que la Región fortaleció su compromiso político y económico con la integración, el Banco respondió con un compromiso cada vez mayor, nuevos instrumentos y asesoramiento de políticas. En los períodos en los que flaqueaba la voluntad política o no se lograba consenso respecto al “paradigma de integración” que debía seguir la Región, el Banco reducía su compromiso. La previa experiencia de la Región en la década de los años sesenta es un claro ejemplo de cómo se ha incrementado este compromiso: en respuesta a los llamados de los presidentes de ALC a la integración regional, el Banco tomó medidas que variaron desde la creación de un fondo de pre inversión para la integración hasta la financiación de un instituto para el análisis de cuestiones de integración (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, o INTAL). Un proceso similar se observó con el renacimiento de la integración en los años noventa cuando el Banco intentó recuperar su liderazgo intelectual (por ejemplo, mediante la creación de INT y el nuevo impulso al INTAL) y brindó apoyo operativo al proceso de integración. Desde el fracaso del Acuerdo de Libre comercio de las Américas (ALCA) en 2005, se ha tornado más difícil para la Región acordar un paradigma de integración; y ello se vio aún más obstaculizado por el boom de *commodities* que dio un renovado impulso a los patrones tradicionales de comercio.

A. Aspectos operativos de las actividades de integración y comercio

2.2 Operativamente, la cartera de comercio e integración del Banco se encuentra dividida entre la cartera de cooperación técnica para el comercio, manejada por INT, y la cartera de préstamos manejada por el sector de Infraestructura y Medio Ambiente (INE). Los proyectos cubiertos por la Estrategia de Integración pueden agruparse en tres categorías: (i) financiamiento a sectores públicos nacionales para financiar proyectos de infraestructura al amparo de las grandes iniciativas de integración- Iniciativa Suramericana para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA) y Plan Puebla Panamá- Proyecto Mesoamérica (PPP-PM); (ii)

operaciones del sector privado con alcance regional, en especial, fondos regionales; y (iii) operaciones del sector comercial tales como modernización aduanera o promoción de exportaciones. Operativamente, los proyectos de infraestructura son diseñados y supervisados por INE, en tanto que las operaciones del sector comercial son lideradas por INT. Las operaciones del sector privado son lideradas por las ventanas del sector privado del Banco, en especial, por el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF).

Cuadro 1. Integración Regional en América Latina y el Caribe (1960-2012)

1. El Auge de la Integración (1960-1974)

La historia de la integración en ALC es de altibajos. Durante el auge de la integración regional de los años sesenta, los países de la región reiteraron sus compromisos y crearon las instituciones regionales básicas—Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALCAL), Mercado Común Centroamericano (MCCA), Comunidad Andina de Naciones (CAN), y Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)—y las instituciones financieras relacionadas (Banco Centroamericano de Integración Económica, o CABEI, y Corporación Andina de Fomento, o CAF), y llamaron al diseño y la priorización de proyectos de integración física. El paradigma de integración prevalente en esa época (1940-1970) se basaba en la industrialización y sustitución de importaciones—la idea de que dado el tamaño limitado de los mercados internos, sólo se podía desarrollar una industria competitiva si los países se especializaban en distintas industrias, comerciando entre ellos el excedente. Es decir, este paradigma exigía fortalecer la complementariedad de la Región.

2. La Crisis de Integración (1975-1989)

Entre mediados de los años setenta y los años noventa, el surgimiento de nuevos desafíos nacionales y la crisis regional de la deuda opacaron los debates acerca de integración, y el proceso de integración se desaceleró: se suspendió efectivamente el MCCA; el avance hacia un mercado común se disminuyó; el AFTA presentó avances limitados y, luego de una demorada negociación, se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Desarrollo para la Integración (ALADI), con un alcance menos ambicioso y sin metas específicas para completar el proceso de integración^a; y la CAN entró también en crisis, ya que Chile había abandonado el grupo en 1976.

3. El Resurgimiento de la Integración (1990-2005)

Las reducciones unilaterales de tarifas de los países a inicios de los años noventa allanaron el camino para una nueva ola de esfuerzos regionales de integración. Esta vez, la integración regional se concibió como una herramienta para ayudar a las economías de América Latina a competir en un mundo globalizado. Este “nuevo regionalismo” no sólo estaba orientado al mercado, sino que “constituyó un elemento integral del proceso mismo de reforma estructural^b”. Se originaron más de 30 acuerdos en la Región, y algunos de ellos se convirtieron en acuerdos de “segunda generación”, en los cuales las ventajas de la liberalización no sólo se relacionaban con el comercio sino también con otras áreas tales como la integración financiera, comercio en servicios, inversión y propiedad intelectual.

Se renovó el compromiso político de la Región con la integración: se crearon nuevas instituciones (Mercado Común del Sur o Mercosur, y el Sistema de la Integración Centroamericana, o SICA, 1991), y se redefinieron las antiguas instituciones para reflejar nuevas necesidades (CAN en 1993, CARICOM 1989-2001^c). En paralelo, la Región reconoció la importancia de la integración física y configuró dos iniciativas subregionales para promover la identificación y el financiamiento de proyectos de integración (IIRSA y *Plan Puebla Panamá-Proyecto Mesoamérica*, o PPP-PM).

Para 2003, la Región había logrado avances significativos en liberalización dentro de cada uno de los bloques comerciales. Sin embargo, era necesario profundizar la integración: aún existían importantes barreras no arancelarias (normas técnicas, procedimientos aduaneros), amplias oportunidades para mejorar la aplicación de procedimientos aduaneros comunes y la necesidad de regular la aplicación de

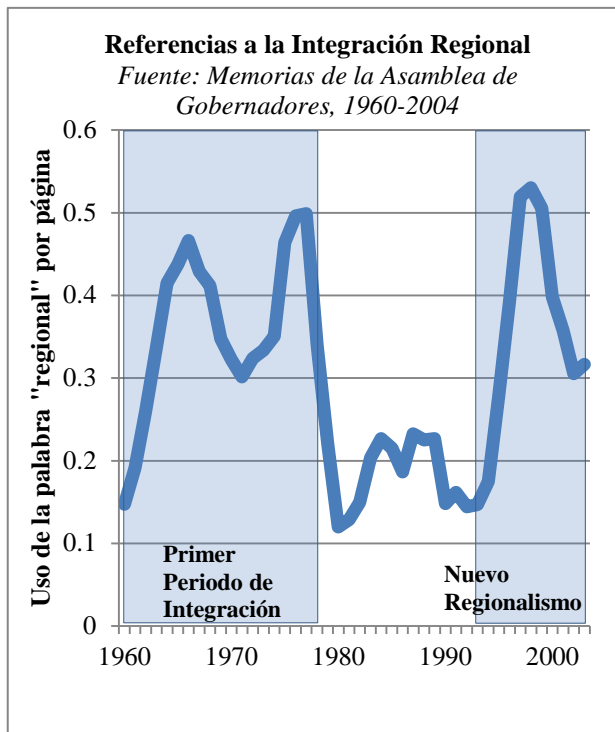
acuerdos de segunda generación. En efecto, ante la proliferación de acuerdos dentro de los bloques, resultaba cada vez más urgente armonizar las normas de origen entre los acuerdos de libre comercio (ALC). Un ALC hemisférico—el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)— se percibió como una solución a la cuestión. Los acuerdos comerciales Norte-Sur también se consideraron claves para la agenda de liberalización y reforma económica, instando a las economías de América Latina a “promover la liberalización y las reformas que se han desacelerado o detenido en los acuerdos subregionales”^d.

4. ALCA y la Búsqueda de un Nuevo Paradigma de Integración (desde 2005)

Las negociaciones sobre el ALCA finalmente se detuvieron alrededor de 2003, y no se cumplió el plazo de lograr un área de libre comercio de las Américas antes de 2005. Surgieron nuevos esquemas de integración—Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) en 2004, Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) en 2010, y Alianza del Pacífico en 2012—y cambiaron algunos de los existentes (por ejemplo, Venezuela abandonó la CAF y se unió al Mercosur). Algunos de los países de la Región adoptaron una estrategia de integración bilateral o multilateral con Estados Unidos y Europa —por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio entre América Central y la República Dominicana (CAFTA-DR) y la alianza entre el Foro del Caribe y la Unión Europea (CARIFORUM-EU). Los diferentes ALC Norte-Sur prácticamente completaron los vínculos faltantes en comercio internacional, y también incrementaron la complejidad de la situación, reforzando la importancia de la necesidad de convergencia —en especial en cuanto a las normas de origen.

Desde el fin *de facto* de las negociaciones del ALCA, no existe consenso regional acerca del rumbo del proceso de integración, y en especial los acuerdos Norte-Sur deberían priorizarse en la agenda de integración. Por último, desde inicios de la década del 2000, la Región se ha beneficiado de un boom de *commodities* que ha reforzado los patrones tradicionales de comercio.

El interés cambiante en la integración regional se puede seguir ampliamente mirando las referencias a la integración regional hechas en sucesivas reuniones de la Asamblea de Gobernadores del BID, las cuales confirman la narrativa general presentada en este Cuadro (ver figura).



^a En las palabras de un observador: “ALADI significó el reconocimiento formal del fracaso del proyecto original”. Ver Bouzas y Knack (2009), “El BID y medio siglo de integración regional en América Latina y el Caribe”, *Integración y Comercio*, Enero-Julio 2009.

^b IDB (2002), *Beyond Borders, The New Regionalism in Latin America*, Washington, DC, pág. 1.

^c La declaración Grand-Anse (1989) “tomó la decisión de transformar el Mercado Común en un mercado y economía únicos en los que los factores se movieran libremente como base para la producción internacionalmente competitiva de bienes y servicios, y se decidió asimismo que para poder realizar la transformación, era necesario modificar el Tratado”. (página de inicio de Caricom, www.caricom.org, última visita, 15 de octubre de 2012). Este proceso concluyó con la modificación al Tratado de Chaguaramas mediante el cual se creó la Comunidad del Caribe, incluido el Mercado y la Economía Única CARICOM.

^d *Beyond Borders*, op. cit., p. 2.

- 2.3 La definición operacional de integración y comercio que será usada en esta evaluación incluye todos los proyectos que fueron seleccionados en alguna de las tres categorías explicadas en el párrafo anterior. Cabe resaltar que esta definición es considerada más amplia que la definición de “proyectos transnacionales” que usamos en otros documentos (RE-415); al contrario, se adecúa más a lo que el Banco de hecho considera “proyectos regionales” bajo la anterior estrategia de integración (GN-2245-1), y que es confirmada en su mayoría por la nueva estrategia (GN-2565-4). Utilizamos nuestra definición de proyectos regionales porque al Banco le falta una clasificación consistente. Como veremos, la Administración ha producido varias clasificaciones basado en diferentes bases de datos (Matriz de Efectividad en el Desarrollo, o DEM, y OPUS) que son difíciles de conciliar con la misma línea base del Banco del 10%. Para evitar confusiones, hemos construido nuestra propia clasificación que toma en cuenta las diferentes intervenciones cubiertas en la Estrategia y que es posible de replicar en la línea base del 10% establecida en el Acuerdo del BID-9 (AB-2794). Es importante resaltar que ésta es una definición positiva y no debe ser interpretada como la definición de lo que OVE considera que debería ser un “proyecto de integración regional”. Como se observará a continuación, muchos de los proyectos incluidos en nuestra definición no tienen una contribución regional perceptible.
- 2.4 Históricamente, INT ha sido el responsable de las operaciones no reembolsables. Desde el principio, el mandato de INT se centró en la asistencia técnica y otras actividades no reembolsables, en especial, al análisis y estudio de los procesos de integración y la capacitación de funcionarios públicos en la Región (en el Anexo C se explica la evolución del mandato de INT). En efecto, INT esencialmente manejó la cooperación técnica regional del Banco, fundamentalmente financiada por ingresos netos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE)⁹. De 2000 a 2010, INT manejó 450 operaciones de cooperación técnica —unas 41 por año— y sólo 21 préstamos, o 2 por año. Así, INT maneja alrededor de 22,5 operaciones de cooperación técnica por cada operación de financiamiento, por mucho, la cifra más alta de todos los departamentos operativos del Banco. Esta preponderancia de trabajo no reembolsable tiene implicaciones sobre las asignaciones de funcionarios y, crucialmente, sobre las asignaciones de presupuesto, que principalmente dependen de la cantidad de préstamos que se elaboran y se supervisan¹⁰. Por último, INT ha manejado una insignificante parte (alrededor del 5%) de todos los préstamos aprobados para comercio e integración. Los préstamos de comercio eran inicialmente aprobados a través de la línea de crédito de comercio y más recientemente como operaciones de inversión¹¹. Estos estuvieron concentrados en mejoras aduaneras y promoción de exportaciones.

⁹ Ver RE-415 para mayores detalles.

¹⁰ Ver “*Guide for definition, allocation and management of the budget for preparation and supervision of 2011 operations*”, de VPS, intranet de VPS (<http://vps>) 15 de octubre de 2012.

¹¹ Observando los proyectos aprobados entre 2000 y 2012, 9 fueron aprobados bajo la línea de crédito sectorial, 12 como operaciones específicas de inversión, 1 como una operación de innovación, y 1 bajo la línea de preparación de proyectos.

2.5 Una gran mayoría (75%) de los proyectos de “comercio e integración” de 2000-2012 son préstamos nacionales (en especial, en transporte) otorgados al amparo de las dos iniciativas regionales (IIRSA y PPP-PM). Si bien el Banco ha intentado repetidamente definir criterios para identificar proyectos regionales, a 2012, aún no se aplica ningún criterio específico para la identificación de proyectos regionales. Como OVE ha comprobado en reiteradas oportunidades en el pasado, las operaciones financiadas bajo los marcos de IIRSA y PPP-PM no son distintos de un proyecto nacional típico de infraestructura: no se diseñan ni se ejecutan en forma distinta a las operaciones nacionales. A pesar de que los proyectos nacionales pueden contribuir a la integración regional, esta conexión no puede ser automática. Por lo menos, el Plan de Operaciones debería contener un argumento en este efecto. Por ejemplo, los proyectos nacionales de comercio podrían argumentar que tienen una contribución a la integración regional. De igual manera lo podrían hacer los proyectos nacionales diseñados y ejecutados en coordinación con diferentes países (por ejemplo el proyecto de la Cuenca del Río Lempa). No obstante, como se dijo anteriormente, estos casos son más excepciones que regularidades: actualmente el Banco automáticamente considera proyectos relacionados con las “iniciativas regionales” como regionales, aun cuando estos son proyectos nacionales, diseñados y ejecutados a nivel nacional, y sin ninguna conexión regional (ver Cuadro 2).

Cuadro 2. ¿Qué constituye un Proyecto Regional?

La aplicación caprichosa del término *regional* en el Banco ha producido algunos casos paradójicos en los cuales proyectos que no demuestran ninguna contribución a la integración regional, ni siquiera probable, se han clasificado como proyectos de integración regional.

Los proyectos de Rodoanel en Brasil (BR-L1228 aprobado en 2008 para la sección oeste y BR-L1296 aprobado en 2011 para la sección norte) han sido clasificados en algunas ocasiones como “proyectos regionales” por la Administración probablemente porque están bajo el amparo del IIRSA. El primer proyecto tenía por objeto financiar el canon de concesión y las obras de mejora y expansión de la sección occidental de 32 kilómetros de la autopista de San Pablo—Rodoanel. El segundo proyecto buscaba la construcción de la sección norte de Rodoanel. El objetivo es que esta autopista circular rodeara la ciudad de San Pablo en su totalidad para lograr una mejor distribución de los flujos de tráfico en la región metropolitana y reducir la congestión de tráfico en el centro de San Paulo. Entre los beneficios del proyecto se pueden mencionar la reducción de las demoras de tráfico y costos relacionados, y la reducción de las emisiones de gases invernadero de vehículos que, de otra forma, serían tráfico que se detiene constantemente. Los resultados de desarrollo adicionalmente incluyen el rendimiento comercial, el aporte al desarrollo económico, los impactos ambientales y el desarrollo del sector privado. Este proyecto recibió atención especial en 2011 en el Panorama de Efectividad para el Desarrollo (GN-2607-2, p. 58) en el cual se resaltó la importancia de los beneficios nacionales pero falló en identificar los regionales.

De igual manera, en 2006, el BID aprobó un préstamo de US\$580 millones para financiar 1.220km de una línea de energía eléctrica de 500kV que conecta las regiones del noroeste y del noreste de Argentina. El propósito principal del proyecto era fortalecer la red de transmisión de energía eléctrica para alentar la competencia en el mercado mayorista de generación. Ninguno de estos objetivos está directamente conectado con integración regional. En particular, la nueva línea eléctrica busca aumentar la interconexión de la red eléctrica argentina. Siguiendo este orden de ideas, el marco lógico no incluye fines transnacionales. Por el contrario, aclara por completo la naturaleza nacional del proyecto: la meta principal es “contribuir al desarrollo socioeconómico *nacional_sostenible*” en tanto que el propósito principal es “fortalecer la red de transmisión eléctrica *nacional*” (PR-3064, énfasis agregado).

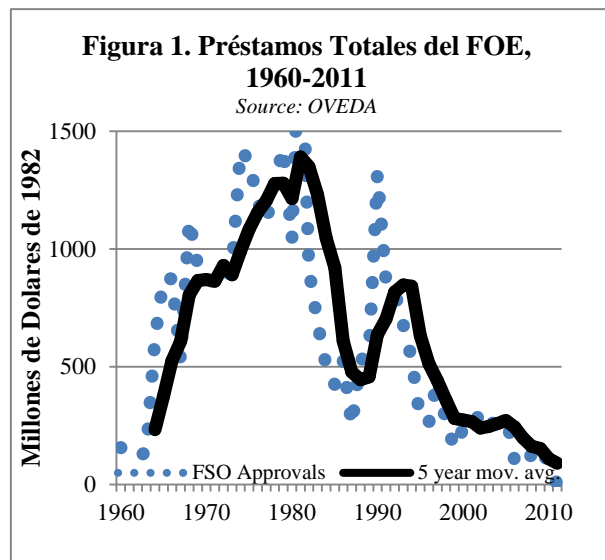
Estos proyectos puede que tengan beneficios nacionales relevantes para cada uno de los países, pero difícilmente se adecúan al mandato de integración regional de los Gobernadores. En ambos casos el Banco no ha logrado explicar cuáles son los beneficios regionales —si los hay. No se trata de un problema de los proyectos mismos, que pueden tener grandes beneficios nacionales y pueden estar alineados con las Estrategias de País individuales; más bien se trata de un problema del Banco.

- 2.6 Alrededor de un 20% de la cartera está representada por operaciones con beneficios regionales, entre ellas, una serie de operaciones del sector privado (fondos regionales). Estas operaciones tienden a identificarse mecánicamente como “regionales” porque sus beneficios no están asociados a países específicos y cualquier país puede utilizar esos fondos. No obstante, la mayoría de estas operaciones ni siquiera abordan problemas de naturaleza regional (por ejemplo, el Fondo para pequeños productores en América Latina, RG-L1029; Fondo para el Azúcar y la Energía Bio-Degradable, RG-L1019; y Desarrollando la Base de la Pirámide, RG-L1040). No serán considerados de acá en adelante.

2.7 Como OVE lo mencionó en una evaluación reciente (RE-415), entre 2000 y 2012 sólo dos de las operaciones de integración de infraestructura han tenido una clara conexión con externalidades transfronterizas. El proyecto transnacional insignia del Banco ha sido la línea de transmisión que conecta todos los países de América Central (el Sistema de Interconexión Eléctrica de América Central, o SIEPAC, CA007/CA0035). Hubo otro programa que mejoró la cuenca trinacional del Río Lempa (CA0034). En ambos casos se trataba de préstamos nacionales, pero los programas se concibieron a través de un marco transnacional unificado y coherente. La experiencia del Banco en estas dos operaciones de integración regional indica que los proyectos con externalidades transnacionales llevan más tiempo, resultan más costosos, son más vulnerables y es poco probable que se materialicen si no existe financiamiento concesional para superar estos desafíos. En efecto, en estos dos casos el Banco logró obtener recursos concesionales *ad hoc* de donantes bilaterales (ver RE-415 para obtener mayor información acerca de ambos programas). La experiencia del Banco confirma la experiencia del Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo, ya que todos ellos tuvieron una demanda limitada de proyectos multinacionales a menos que incrementen el carácter concesional de los préstamos.

B. Recursos del Banco

2.8 Los préstamos del Banco en el área de integración principalmente se instrumentan a través de capital ordinario, a pesar de que los proyectos transnacionales califican para el financiamiento del FOE. Creado por el Banco en 1959, el FOE fue la primera ventana concesional creada por un banco multilateral de desarrollo (BMD). Se estableció “para el otorgamiento de préstamos sujetos a términos y condiciones apropiados para tratar con circunstancias especiales que surgen en países específicos o



en relación con proyectos específicos” (Carta, Capítulo IV, Artículo 1). En efecto, durante los años sesenta y setenta, el FOE financió el 68% de todos los préstamos de integración regional del Banco, que incluían fundamentalmente operaciones con los Bancos subregionales de desarrollo (CABEI, CAF, y el Banco de Desarrollo del Caribe). En 1972, se amplió el criterio de selección para el financiamiento del FOE expresamente a proyectos con externalidades transfronterizas (AB-303-3), aunque esta disposición jamás se implementó en la práctica: a partir de 1982, el FOE quedó progresivamente restringido a algunos

países específicos, en lugar de a operaciones específicas¹². (La Figura 1 muestra la reducción en el número de préstamos aprobados del FOE). Sin acceso al FOE o a otro financiamiento concesional, el Banco ha tenido un éxito limitado proporcionando incentivos para proyectos con beneficios regionales (por ej., proyectos transnacionales) (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. La búsqueda de un instrumento de financiamiento para proyectos transnacionales

El Banco siempre ha intentado realizar proyectos transnacionales en los que participen dos o más países. Al principio de su historia, el Presidente del Banco subrayó: “sin duda, nuestro accionar apuntará a formar y financiar planes de desarrollo regional en los que participen dos o más países”^a. En efecto, el impulso de proyectos transnacionales no sólo se ajusta a las metas aspiracionales de los fundadores del Banco, sino que existen motivos teóricos sólidos que justifican la participación de los bancos de desarrollo en proyectos transnacionales: ante la presencia de externalidades transfronterizas y beneficios nacionales limitados, es poco probable que los países quieran realizarlos por su cuenta, y la presencia de un intermediario honesto puede ayudar a los países a coordinar y acordar una distribución aceptable de los costos según los beneficios esperados. Pero si bien los proyectos transnacionales tienen un alto impacto potencial, también conllevan altos costos (ver RE-415).

A través de su historia, el Banco ha creado distintas ventanas para manejar la cuestión de proyectos transnacionales, en especial los grandes proyectos de integración de infraestructura. En 1966 se creó un fondo de pre inversión para la integración de América Latina (PFLAI), y en 2005 se creó un fondo similar: el Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica para Iniciativas para la Integración de Infraestructura Regional (FIRII). Tanto el PFLAI como el FIRII anticiparon que los países estarían dispuestos a endeudarse—al menos con una base de recuperación contingente—para realizar las obras de pre inversión para proyectos con externalidades transfronterizas significativas. Al final resultó que no había demanda virtual para fondos reembolsables del PFLAI o FIRII, a pesar de que sí había una amplia demanda para fondos no reembolsables. Como el FIRII no contemplaba ninguna línea no reembolsable, el Directorio necesitó modificar los objetivos y los criterios del Fondo para lograr que fuera operativamente relevante.

Asumiendo que la mayor limitación al desarrollo de los proyectos transnacionales estaba dada por los extensos procesos de aprobación del BID, en 2003 el Banco creó una línea para simplificar la aprobación de esos proyectos. Pero resultó que este diagnóstico también era incorrecto. Se aprobó sólo un proyecto —un proyecto de cruce de fronteras en Perú—bajo el paraguas de la línea sectorial para proyectos transnacionales. La línea sectorial no ofreció ningún trato preferencial a los países prestatarios en cuanto a condiciones financieras o vencimientos. Eventualmente, la reforma a los instrumentos del Banco de 2011 eliminó las líneas sectoriales (GN-2564-3).

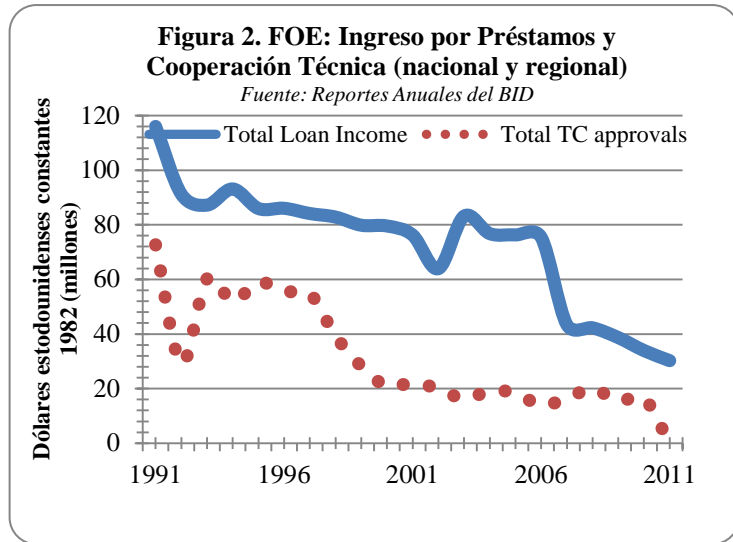
En los Anexos D y E se brinda información adicional.

^a Memorias de la Segunda Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores, 1961.

¹²

Además de los proyectos transnacionales que califican para el financiamiento de FSO, se han financiado dos tipos de proyectos de comercio e integración con capitales ordinarios: una línea de “financiación de exportaciones” que financió el comercio intrarregional en bienes de capital en las décadas de los sesenta y los setenta, y unos pocos proyectos regionales binacionales (por ej., Yaciretá) en los años setenta.

2.9 Además de limitar las oportunidades de financiamiento de proyectos regionales, el agotamiento del FOE puso en riesgo el Programa de Cooperación Técnica Regional (RTC) del Banco, históricamente financiado con los ingresos netos del FOE. La reducción progresiva de los fondos disponibles del FOE—críticamente agravada por los alivios de deuda por un monto de US\$5 mil millones entre 1998 y 2006—redujo



drásticamente los saldos pendientes del FOE y, por tanto, sus ingresos. En consecuencia, el financiamiento anual del RTC se redujo de alrededor de US\$30 millones (1994-1998) a US\$10 millones (2000-2010) y se detuvo por completo en 2011 (ver Figura 2). A octubre de 2012, el mandato del BID-9 de “transferir los fondos de cooperación técnica no reembolsable a [capital ordinario]” aún no se había completado para las cooperaciones técnicas regionales. (AB-2764, 3.26)¹³

2.10 La reducción gradual de los recursos disponibles para RTC se vio compensada parcialmente por la creación de dos programas especiales de capital ordinario y dos fondos de donantes múltiples desde 2004. La iniciativa de Bienes Públicos Regionales (BPR) (GN-2275-5) financió pequeñas intervenciones que promovían la cooperación regional y la integración funcional; entre 2005 y 2011, se asignaron US\$10 millones por año a esta iniciativa, pero en 2012 la asignación anual se redujo a US\$5 millones. Como esta ventana financia programas a través de un programa competitivo, ha tenido desafíos significativos para enfocar sus intervenciones en un uso estratégico de sus recursos¹⁴. Esta iniciativa fue complementada por el FIRII, originalmente aprobado en 2005, y actualmente dotado con alrededor de US\$15 millones para el financiamiento de estudios de pre inversión (ver Anexo D). En 2011, la Administración propuso la creación de un fondo fiduciario de donantes múltiples para complementar el FIRII, el FIRII+ (OP-590); a octubre de 2012, el FIRII+ cuenta con US\$14,5 millones. Por último,

¹³ Según el último acuerdo concesional, se financiaban cuatro programas nacionales (TC nacionales, Plan de Acción C+D, SEP, CT/INTRA) y un programa regional con los ingresos netos del FOE (CA-474). Durante 2011, la Administración creó el programa de Países Pequeños y Vulnerables (GN-2616-1) con dos ventanas, una para reemplazar las TC nacionales financiadas el FSO y la otra para reemplazar el Plan de Acción C+D. El Programa de Empresariado Social del FOMIN se transfirió al Fondo de Empresariado Social OC (GP-75-11) y el fondo CT/INTRA se transfirió a CT/INTRA financiado por OC. El programa RTC financiado por el FOE aún no ha sido transferido a ningún fondo OC.

¹⁴ Ver evaluación reciente de OVE de los programas transnacionales del BID (RE-415).

- en 2008, el Banco creó un fondo de Aid for Trade para ayudar a los países prestatarios a “fortalecer su capacidad de integrarse a la economía global y beneficiarse de la liberalización del comercio y de un mejor acceso al mercado” (OP-165). El fondo de Aid for Trade recibió un aporte de US\$1,8 millones en 2012 y actualmente tiene US\$6,4 millones disponibles.
- 2.11 En resumidas cuentas, a 2012, el Banco no cuenta con ningún instrumento eficaz para lidiar con los mayores costos de los proyectos de integración regional, explicando la razón por la que ha recurrido a asignar operaciones nacionales, diseñadas y ejecutadas a nivel nacional y no coordinadas regionalmente, como lo son los proyectos de integración regional. En 2012, la búsqueda de un instrumento financiero para el manejo de proyectos con beneficios regionales sigue siendo fundamentalmente teórica. Si bien el Banco, en el pasado, ha intentado desarrollar este tipo de instrumentos (ver Cuadro 3), sistemáticamente ha fracasado en resolver el problema principal: hacer que estos préstamos sean atractivos para los prestatarios ofreciéndoles compensación por el incremento en costos.
- 2.12 A pesar de los argumentos que apoyan la integración regional, últimamente los recursos del Banco asignados a asistencia técnica para integración regional han sido reducidos significativamente. Con las reformas concesionales de 1998 y 2006, los recursos disponibles para cooperación técnica se han reducido y el Banco sólo ha compensado este efecto con la creación de nuevos programas de capital ordinario (FIRII, RPG). A 2012, hay aproximadamente US\$60 millones para financiar pre inversión y asistencia técnica para proyectos de integración y comercio en los próximos cinco años¹⁵. Esto se traduciría en aprobaciones de no más de US\$12 millones por año, asumiendo que no se realicen reabastecimientos hasta entonces. Si bien no es fácil prever si estos montos están en línea con las metas del Banco, está claro que son significativamente menores que en el pasado (por ej., las aprobaciones de RTC en 1994-1998 fueron, en promedio, unos US\$28 millones por año, o US\$ 40 millones a precios actuales).

¹⁵ Esto surge de la suma de la disponibilidad de fondos (FIRII, FIRII+, Aid for Trade), que asciende a US\$ 35 millones más US\$ 25 millones para BPRs (US\$ 5 millones por año para los próximos cinco años). Dado que FIRII y FIRII+ recibieron incrementos recientes de fondos, se asume que no se asignarán nuevos fondos en los próximos cinco años. Estos supuestos son indicativos y con el único propósito de tener una cuantificación de las magnitudes disponibles. Nótese que en la muy reciente propuesta de presupuesto de 2013 se incluyó una asignación de US\$ 8.5 millones para el grupo (clúster) de integración, US\$ 8 millones dedicados a BPR y 0.5 millones a FIRII (GA-252-7).

III. HALLAZGOS

Todos ven las tácticas con las que conquisto, pero lo que nadie ve es la estrategia, de la cual surge la victoria.

Sun Tzu, “*El Arte de la Guerra*”

- 3.1 Una estrategia se puede definir, en líneas generales, como un plan que conecta algunos objetivos con decisiones específicas en el futuro. Las estrategias no necesitan estar escritas, o siquiera ser explícitas. Como mínimo, una estrategia podría definirse como “un patrón en un flujo de decisiones”¹⁶. La literatura difiere acerca de los elementos esenciales que todo documento de estrategia debería tener; pero existe bastante consenso respecto a que dos componentes esenciales son la capacidad de guiar la acción y la coherencia interna de esas acciones. Al evaluar la Estrategia del Banco de integración regional y global, este documento analiza si ésta (i) contiene un **diagnóstico** de la situación e identifica oportunidades; (ii) identifica las **metas** a alcanzar; (iii) define un curso específico de **acción** que permitirá alcanzar la meta, incluyendo un análisis de las alternativas y el fundamento del camino escogido; e (iv) incluye **mecanismos de verificación** apropiados (por ej., líneas de base, indicadores, estructura de supervisión) al igual que un análisis de los riesgos y medidas de mitigación.

A. Diagnóstico

- 3.2 La Estrategia contiene un diagnóstico largo y exhaustivo que se enfoca en el “Nuevo Regionalismo” y los desarrollos regionales desde los años noventa. Brevemente, desde los noventa, la drástica reducción de tarifas (párr. 4.3) y la cobertura prácticamente universal de los acuerdos bilaterales de comercio (párr. 4.4) han intensificado las complejidades respecto a determinadas normas de origen (párr. 4.5). Según la Estrategia, ALC debería concentrarse en cerrar las “brechas de integración” tanto globales como regionales. La Estrategia propone cerrar la brecha global garantizando bajas tarifas en relación con el resto del mundo (párr. 4.10). Cerrar la brecha de integración regional, requiere lograr una mayor interconexión en la Región (párr. 4.11) mediante inversiones en *hardware* (por ej., infraestructura) y *software*—marcos políticos y regulatorios (párr. 4.12). En efecto, el tema recurrente de la Estrategia es la complementariedad entre el hardware y el software (párr. 1.5), ya que el retorno es mayor que cuando las

¹⁶ Existe vasta bibliografía acerca de estrategias. Escapa al alcance de este documento ahondar en la definición técnica de estrategia, y se incluye la definición simplemente para orientar al lector. Algunas referencias clásicas de estrategias se pueden encontrar en Mintzberg, Henry (1978), “*Patterns in Strategy Formation*”, *Management Science* 24 (9): 934-948; Mintzberg, Henry (1987), “*Crafting Strategy*”, *Harvard Business Review*, julio-agosto; Porter, Michael E. (1996), “*What is Strategy?*” *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, págs. 61-78; Collis, David, y Rukstad, Michael G. (2008), “*Can you say what your strategy is?*” *Harvard Business Review*, abril. La cita acerca de estrategia como “patrón en un flujo de decisiones” se tomó de Mintzberg, 1978.

- inversiones se realizan en software o en hardware únicamente (párr. 4.22). De esta forma, la Estrategia ofrece mayores detalles acerca de los tipos de inversiones en software y hardware a realizar (párr. 4.13-4.21).
- 3.3 El fundamento de la integración que se presenta en la Estrategia se basa casi exclusivamente en consideraciones económicas: “La integración no es un fin en sí mismo, sino una plataforma estratégica para maximizar los beneficios de la globalización y poner la cooperación funcional al servicio del crecimiento y el desarrollo” (párr. 3.1). Luego, la estrategia se centra en los beneficios económicos de la integración como motor del crecimiento y desarrollo (párr. 3.2) y en una plataforma para la cooperación funcional—incluyendo el fortalecimiento del poder de negociación de la Región en los foros internacionales de comercio (párr. 3.3). Si bien estos argumentos suenan plausibles y sensatos, algunas de las declaraciones en las que se basan no están adecuadamente fundamentadas. Por ejemplo, la relación causal entre la inversión extranjera directa (IED) y el crecimiento ha generado gran debate entre los expertos, y no hay miras de lograr un consenso¹⁷.
- 3.4 Lo que es aún más importante, el fundamento citado de la integración ignora por completo ciertos aspectos políticos que resultan esenciales para el éxito de cualquier proceso de integración. El fuerte apoyo político de los países para la integración en los años sesenta resultó crítico, tanto para inspirar a los hacedores de políticas de la Región como para lograr que los países efectivamente comprometieran esfuerzos y recursos. Fue gracias a este fuerte apoyo político que el BID adoptó medidas importantes para promover la integración regional durante estas dos primeras décadas: por ejemplo, la creación de una línea de créditos para la promoción de exportaciones, de una línea de pre inversión para la integración de infraestructura, de un instituto para el estudio de la integración latinoamericana, y mediante la ampliación del alcance del FOE para incluir los proyectos transnacionales. En efecto, al evaluar la experiencia del BID en términos de integración regional, el Presidente Enrique Iglesias señaló que una “visión política sostenida y una firme conducción regional son ingredientes esenciales para una exitosa integración regional”¹⁸. Asimismo, la experiencia de otros procesos de integración—principalmente, la experiencia de la UE—indica que la impulso político es lo que cataliza cualquier proceso de integración exitosa, y que las cuestiones económicas vienen después¹⁹.

¹⁷ Ver, por ejemplo, Hansen, Henrik, and Rand, John (2006), “On the Causal Links between FDI and Growth in Developing Countries”, *The World Economy* 1 (1): 21-41.

¹⁸ Iglesias, Enrique V. (2001), “Doce Lecciones y Cinco Décadas de Integración Regional en América Latina”, in *Integración y Comercio* 5 (13): 140.

¹⁹ Ver, por ejemplo, Dinan, Desmond (2007), “Fifty Years of European Integration: A Remarkable Achievement”, *Fordham International Law Journal* 31 (5): 1118-1142. En particular, Dinan describe la motivación política de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero —predecesora de la UE—y señala que “la importancia de la Comunidad del Carbón y del Acero fue más política que económica” (pág. 1124).

- 3.5 Sin un fuerte compromiso político, el mandato de integración se traduce en simples expresiones de deseo. En este sentido, la integración es un fin en sí mismo, al igual que el catalizador de un proceso económico más amplio. La voluntad política en la Región no debería interpretarse como un simple “prerrequisito” para la integración (párr. 3.4), sino más bien en un tema central de la estrategia del Banco. En efecto, el BID—con su naturaleza multilateral y su enfoque en el largo plazo—podría llegar a tener un rol único en ayudar a los países de ALC a mantener la visión a largo plazo de la integración. El rol del Banco como intermediario honesto en la Región es más relevante hoy, cuando hay un consenso limitado acerca del futuro del proceso de integración (ver Cuadro 1). En suma, construir voluntad política para la integración es una oportunidad- al igual que un desafío- para el Banco.
- 3.6 A pesar de la consideración asimétrica de los desafíos políticos a la integración, el diagnóstico comercial de la Estrategia es en general sólido, con una evaluación lógicamente estructurada del comercio en ALC. Es coherente con la estrategia anterior de integración del Banco (GN-2245-1), a la cual se agrega una actualización útil acerca del fracaso del ALCA y la proliferación de acuerdos comerciales norte-sur que sucedieron desde entonces. En síntesis, la nueva Estrategia plantea un análisis sólido basado en la literatura consolidada, que ha sido producida no en menor parte por INT²⁰.
- 3.7 No obstante, el diagnóstico de la Estrategia sobre integración de infraestructura en América Latina es débil, constituido por una referencia circunstancial a la baja cobertura y la calidad de la infraestructura existente (en particular, de la red vial) (párr. 4.18). Considerando la intensa participación del Banco en proyectos de integración de infraestructura desde 2000 (IIRSA/PPP-PM), una evaluación más exhaustiva del avance y de los desafíos después de más de una década de iniciativas habría resultado reveladora. La Estrategia tampoco logra cuantificar las necesidades de integración de infraestructura en ALC, algo que podría fundamentar el enfoque del Banco respecto de la integración de infraestructura²¹. En última instancia, la Estrategia no ofrece una discusión completa acerca de si resulta necesaria la inversión en integración de infraestructura, o si sólo es necesaria la inversión en infraestructura nacional. Existe un debate respecto a las lecciones aprendidas de la participación del Banco en proyectos de infraestructura (párr. 5.10-5.13); pero este debate no reemplaza un diagnóstico más profundo. El

²⁰ Ver, por ejemplo, Devlin, R., y Giordano, P. (2004), “*The Old and New Regionalism: Benefits, Costs, and Implications for the ALCA*”, en Estevadeordal, A., Rodrik, D., Taylor A.M., y Velasco, A., *Integrating the Americas: ALCA and Beyond* (Cambridge: Harvard University-David Rockefeller Center for Latin American Studies); Estevadeordal, E., Frank, B., y Nguyen, T. (Editores) (2004), *Regional Public Goods: From Theory to Practice*, (Washington, DC: IDB-Asian Development Bank); y BID (2002) *Beyond Borders*, op. cit. Un documento de antecedentes de la Estrategia particularmente útil es BID (2011), *Investing in Integration: The Returns for Software-Hardware Complementarities, Integration and Trade Sector*, Nota IDB-TN-265, [Vínculo](#)

²¹ Esto es algo que el Banco hizo en el pasado. Por ejemplo, el inventario de proyectos regionales identificó proyectos por un monto de US\$60 mil millones en 1972 (ver Anexo D).

diagnóstico limitado de la integración de infraestructura es particularmente preocupante porque casi tres cuartos de la cartera cubierta por la Estrategia de Integración están representados por proyectos de infraestructura, y sólo un 5% está dada por proyectos comerciales.

- 3.8 Por último, los antecedentes de la cooperación no comercial —o cooperación funcional—podría haberse fortalecido. Las únicas referencias a los bienes públicos regionales se limitan a tres párrafos débilmente conectados (párr. 4.23-4.25) que no identifican los bienes públicos regionales o globales que el Banco quisiera priorizar (por ej., las cuencas de ríos compartidas, el crimen transnacional, biodiversidad).

B. Objetivos

- 3.9 Es difícil de establecer objetivamente cuál es el mandato de los Gobernadores en materia de integración regional, ya que éste difiere substancialmente entre (i) la Declaración de Cancún (AB-2728), (ii) el Reporte BID-9 (AB-2764), (iii) y los anexos del Reporte BID-9. El mandato original de Cancún es muy claro en especificar que la prioridad del Banco es exclusivamente de “integración regional”, siguiendo la larga tradición de los diferentes aumentos de capital (Anexo A). El contenido principal del Reporte BID-9 va en la misma dirección: los Gobernadores identificaron “el conocimiento y la capacidad para apoyar el comercio y la integración regional” como una de las principales ventajas comparativas del Banco. Ellos incluso hicieron hincapié en la importancia del programa de asistencia técnica del Banco en comparación a otras instituciones (Banco Mundial, pie de página 11), y señalaron la capacidad más limitada de instituciones comparables en cuanto a investigación y a capacidad de apoyar políticas (pie de página 12 y Tabla III-1). En el párrafo 3.17²², hay una detallada descripción de los desafíos y las necesidades emergentes de la Región. En esta sección, otra vez, el mandato de los Gobernadores se enfoca en temas de comercio y principalmente en la agenda blanda (*software*) y de actividades no financieras. En síntesis, tanto la Declaración de Cancún como el cuerpo del

²² Específicamente, el informe del BID-9 analiza la prioridad del sector de “Integración internacional competitiva a nivel regional y mundial” en el párr. 3.17: “Desde fines de la década de los ochenta y principios del decenio siguiente, la región comenzó a llevar adelante una dinámica estrategia multipolar de integración económica. En las dos últimas décadas, la mayoría de los países han suscrito y ejecutado acuerdos de comercio multilateral y regional, o bien han emprendido programas de liberalización comercial unilateral. Pese al considerable avance logrado, el desempeño de América Latina y el Caribe en materia de comercio sigue siendo mediocre en comparación con el de los países en desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de Asia. Para aprovechar plenamente los beneficios de la apertura de los mercados, es preciso hacer inversiones en ámbitos tales como la administración y una armonización de las normas de origen, los procedimientos aduaneros y las normas sanitarias y técnicas, y el mejoramiento de las instituciones relacionadas con el comercio. Además, el Banco debería ampliar este conjunto de objetivos tradicionales, incluyendo nuevos temas vinculados con el comercio de servicios, tales como conocimientos técnicos especializados y flujos financieros, y diseñar mecanismos de convergencia entre los acuerdos bilaterales y regionales de inversiones comerciales”.(AB-2764).

informe BID-9 muestran un mandato claro para apoyar la integración regional de forma similar a los anteriores aumentos de capital, haciendo hincapié en el rol de la asistencia técnica y las actividades no financieras.

- 3.10 Sin embargo, en otros documentos- más que todo auxiliares²³, los Gobernadores se refieren a actividades que son sustancialmente diferentes a la prioridad de integración regional descrita en el cuerpo del informe y en la Declaración de Cancún. Particularmente, estos documentos proponen comprometerse con “bienes públicos regionales de gran escala”, “coordinación de las operaciones que tienen externalidades transfronterizas” y “proyectos de infraestructura multi-país” (Tabla III-2). Por otra parte, en un corte con la historia el Reporte BID-9 cambia el nombre de la prioridad de “integración regional” a un concepto más amplio: “integración internacional competitiva regional y global” (3.17, AB-2764). Las razones de expandir el enfoque a la “integración global”, o cuál es el significado específico de “competitivo” en este contexto no quedan aclaradas. El anexo, por el contrario, provee un mapa claro de acciones y especifica cinco áreas principales, de las cuales dos, infraestructura e iniciativas regionales (IIRSA, PPP-PM) tienen volúmenes significativos de préstamos (las otras tres están relacionadas muy poco, si acaso, con los préstamos, por ej. BPRs). Los anexos del BID-9 parecen alejarse significativamente del mandato original de integración regional, ampliándolo a “integración global” e imponiendo un énfasis en infraestructura que no está conmensurado con el tratamiento limitado que se le da la integración de infraestructura en el contenido principal del Reporte BID-9. En suma, las prioridades con respecto a la integración regional parecen diferir substancialmente entre la “Declaración de Cancún” y el Reporte BID-9.
- 3.11 El tema recurrente de la Estrategia de Integración es el concepto de complementariedades “software-hardware”—es decir, que todas las actividades deben realizarse dentro del “continuo software-hardware”. La Estrategia identifica tres áreas temáticas: software, hardware, y cooperación funcional y bienes públicos regionales.
- Las prioridades de software incluyen (i) negociación e implementación de nuevos acuerdos comerciales y de inversión, (ii) promoción de exportaciones, (iii) facilitación del comercio y modernización aduanera, (iv) promoción del sector privado en actividades comerciales y financiamiento de infraestructura, y (v) generación de un ambiente favorable para la integración (párr. 6.5). Todos ellos están aproximadamente vinculadas con el mandato de los Gobernadores y el ámbito de acción de INT; en estas actividades, el principal valor agregado está dado por la experiencia técnica de INT, y en su mayoría no está relacionado con operaciones de financiamiento (ver Tabla 1).
 - Las prioridades de inversión de hardware tienen por objeto mejorar la competitividad en general, sin referencias explícitas a la integración. Las áreas

²³ Tabla III-2 (parcialmente) y Anexo 1 (GN-2764).

de acción más importantes son (i) conectividad en transporte; (ii) inversión en energía, y (iii) telecomunicaciones y tecnología de información y comunicaciones. Si bien la Estrategia supuestamente se limita a los aspectos transfronterizos del desarrollo de infraestructura (nota al pie 32), la mayoría de las áreas propuestas para acción por parte del Banco no afectan cuestiones transfronterizas (por ej., “mejorar la calidad y ampliar la cobertura de las rutas nacionales de transporte, conectándolas a los centros comerciales más importantes”). No está del todo claro por qué estos aspectos deberían formar parte de la Estrategia de Integración en lugar de una estrategia de infraestructura. Estas prioridades están estrechamente asociadas con los términos de referencia de INE²⁴.

- Con respecto a la cooperación funcional, aunque es nombrada en el texto (párr. 6.7), no hay prioridades específicas sino un llamado general a los “proyectos que tienen un enfoque en áreas de intervención donde la acción colectiva regional añade valor a las intervenciones nacionales y donde el Banco tiene una ventaja comparativa”.

3.12 En líneas generales, las prioridades de software y de hardware identificadas en la estrategia se ajustan bastante a las áreas en las que el Banco ha trabajado anteriormente, tal como se muestra en la Tabla 1. Es decir, todo lo que ha hecho el Banco en los últimos 12 años se plantea como prioridad en la Estrategia, indicado un patrón de continuidad, más que de cambio. No obstante, según algunos expertos en el tema, uno de los elementos más importantes de una estrategia es la necesidad de realizar concesiones (*trade-offs*) en forma explícita²⁵: en esta Estrategia, a excepción del énfasis en el otorgamiento de préstamos para temas de comercio (que no es nuevo, como se discutirá más adelante), parece haber muy pocas concesiones. En resumidas cuentas, las prioridades propuestas por el Banco revelan continuidad y un posicionamiento estratégico limitado. (Ver Anexo F, que incluye un mapa de las prioridades y las aprobaciones de cooperación técnica).

²⁴ “El Sector de Infraestructura y Medio Ambiente (INE) es responsable de conceptualizar, preparar, apoyar la ejecución y supervisar las operaciones del Banco relacionadas con la infraestructura y el medio ambiente, incluyendo energía, transporte, agua y saneamiento, desarrollo rural, desastres naturales y cambio climático. INE se divide en la División de Cambio Climático y Sostenibilidad, División de Energía, División de Transporte, División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres y División de Agua y Saneamiento. Este sector se encarga de trabajar con los departamentos de países en el diseño y ejecución de programas y proyectos nacionales y regionales, financieros y no financieros, y evalúa los resultados de los proyectos y programas sociales, incluyendo la orientación, diseño y preparación de la ejecución de los productos del Banco, y el análisis y mitigación de los riesgos”. Intranet de INE <http://ine>, última visita, 15 de octubre de 2012.

²⁵ Ver Porter, op. cit., quien distingue entre eficiencia operacional —es decir, hacer mejor algo que ya sabemos cómo hacer— y estrategia—posicionamiento en nuevos mercados.

Tabla 1. Tipo de prioridad

Tipo de intervención	Descripción (GN-2565-4)	Tipo de instrumento	Financiamiento, 2000-2012 ^b	Unidad responsable principal
Software párr. 6.5.i	Negociación e implementación de acuerdos comerciales y de inversión	Cooperación Técnica Regional (RTC)	Préstamos combinados por un total de US\$226 millones. (4 %)	INT
Software párr. 6.5.ii	Promoción de exportaciones y atracción de inversiones	RTC y algunos préstamos		
Software párr. 6.5.iii	Facilitación del comercio y modernización aduanera	RTC y algunos préstamos		
Software párr. 6.5.iv	Ampliación de la magnitud y cobertura del financiamiento privado ^a	RTC y financiamiento al sector privado	US\$653 millones (11 %)	SCF
Software párr. 6.5.v, 6.7	Desarrollo de un marco favorable para la integración sostenible e inclusiva	RTC, Iniciativa de Bienes Públicos Regionales, Diálogo regional de Políticas	Sin préstamos	INT
Hardware párr. 6.6. i	Conexión de la red de transporte	Financiamiento al sector público/privado	US\$3.240 millones (56 %)	INE
Hardware párr. 6.6. ii	Apoyo a la integración para la reducción de costos en energía	Financiamiento al sector público/privado	US\$ 1.598 millones (27 %)	INE
Hardware para 6.6. iii	Superación de la brecha digital	Financiamiento al sector público/privado	Sin préstamos	INE

^a Incluye operaciones del sector privado (por ej., financiamiento comercial).

^b Los porcentajes de la columna suman sólo 98% debido a un error de redondeo y la exclusión de unos pocos proyectos que no se encuadran en ninguna de las categorías (0,4%).

1. Ventajas comparativas

3.13 La Estrategia identifica correctamente las ventajas comparativas más importantes del Banco: (i) su liderazgo intelectual, en especial en cuestiones de comercio internacional, y (ii) su rol como intermediario honesto en la Región, promoviendo una visión a largo plazo de la integración comercial y regional (párr. 5.6, 5.8). Estas ventajas comparativas son consistentes con la larga historia de compromiso de INT en asesoramiento de política y cooperación técnica regional y con la capacidad técnica ampliamente reconocida de los funcionarios de INT.

3.14 No obstante, es difícil vincular las ventajas comparativas del Banco con un énfasis cada vez mayor en el financiamiento de cuestiones comerciales. Las ventajas comparativas identificadas están más relacionadas con el aspecto “no reembolsable” del Banco. Fundamentalmente, en la Estrategia faltan cuestiones claves tales como: ¿Cuál es el obstáculo que enfrenta el Banco para el otorgamiento de préstamos en cuestiones de comercio (un objetivo estratégico desde 2003)? ¿La estructura y los incentivos del Banco son adecuados para tener préstamos de para temas de comercio? y ¿Los países efectivamente necesitan ese

tipo de soporte? En resumidas cuentas, si bien hay menciones dispersas a las ventajas comparativas del Banco, no resultan útiles para evaluar si la decisión estratégica de financiar temas de comercio es razonable o factible.

2. Lecciones aprendidas y desafíos

- 3.15 La Estrategia contiene un análisis extenso—si bien no del todo útil—de las lecciones aprendidas de la participación del Banco en el pasado. El análisis hace énfasis en los logros del Banco en cada uno de los campos cubiertos por la Estrategia. Contiene muy pocas “lecciones aprendidas”, en el sentido de que reflejan conocimiento empírico operativamente relevante, técnicamente correcto, y aplicable al diseño futuro de las operaciones²⁶. Muchas de las aseveraciones allí contenidas son imposibles de verificar (por ej., referencias a que el trabajo de cooperación técnica es “muy apreciado” por los clientes). Más notable aún, prácticamente ninguna de las lecciones aprendidas tiene implicaciones operativas claras y relevantes (por ej., “El Banco aprendió que el poder de convocatoria del Banco es crítico para aumentar la concientización”). Una excepción notable está dada por las referencias a las lecciones aprendidas del programa de BPR, respecto del cual el texto describe tanto las lecciones aprendidas como sus implicaciones operativas (párr. 5.10). Por último, algunos párrafos hacen referencia a lecciones aprendidas pero no se refieren a ninguna “lección” en particular (párr. 5.4 y 5.5). (El Anexo G contiene mayor información acerca de las lecciones que se analizan en la Estrategia).
- 3.16 Además de las lecciones aprendidas, la Estrategia identifica correctamente los desafíos más importantes del trabajo regional. Hay amplia evidencia en la literatura de que el trabajo regional es costoso, más riesgoso y más difícil, tanto

²⁶ El concepto de lecciones aprendidas fue desarrollado por las agencias aeronáuticas y espaciales en las cuales la experiencia es crítica para la operación. Hay muchas definiciones, pero una definición bastante completa podría ser: “Una lección aprendida refleja un conocimiento o saber obtenido a través de la experiencia. La experiencia puede ser positiva, como en el caso de una prueba o una misión exitosa, o negativa, como en el caso de un error o fracaso. Los éxitos también se consideran fuentes de lecciones aprendidas. Una lección debe ser significativa, es decir, debe tener un impacto real o supuesto en las operaciones; válida por estar basada en hechos y técnicamente correcta; y aplicable por identificar un diseño, proceso o decisión específicos que reducen o eliminan el potencial de fracasos o errores, o refuerzan un resultado positivo”. Secchi, P., Ciaschi, R., y Spence, D. (1999), “A Concept for an ESA Lessons Learned System”, Secchi, P. (ed.), *Proceedings of Alerts and LL: An Effective Way to Prevent Failures and Problems* (Informe Técnico WPP-167), Noordwijk, Países Bajos, ESTEC, págs. 57–61.

para el Banco como para los países²⁷. La estrategia toma en consideración algunas de estas cuestiones. A nivel nacional, el documento analiza brevemente las posibles asimetrías de costos y beneficios (párr. 4.23), la dificultad inherente de coordinar países (para. 6.17), y la alta vulnerabilidad de los proyectos regionales a la falta de voluntad política (párr. 6.20). La Estrategia es de algún modo más débil en su análisis de los desafíos internos del Banco en el trabajo regional: trabajar sobre las dimensiones de la matriz del Banco (países, sectores); la falta de incentivos para los funcionarios, relacionada con el alto costo transaccional de las operaciones regionales (por ej., largos periodos de maduración y operaciones difíciles); y la débil conexión entre los programas de préstamos y los programas de cooperación técnica regional. Asimismo, la versión final de la estrategia no toma en consideración la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos para compensar estos desafíos, a pesar de que esta necesidad ya se había identificado en un documento de antecedentes anterior (GN-2565, párr. 6.13). Estos desafíos se ajustan a las recomendaciones pasadas de OVE (ver Cuadro 4).

- 3.17 El énfasis de la Estrategia en trabajar regionalmente y llevar a cabo proyectos regionales no es comparable con un enfoque estratégico. En el documento del BID-9, los Gobernadores le dan un mandato implícito a trabajar en el programa financiero regional²⁸. En efecto, la Estrategia menciona con amplitud los desafíos de trabajar regionalmente, y estos desafíos se destacan de manera prominente en la evaluación de riesgo (ver abajo). Pero es importante aclarar que no se discute una guía específica o acciones específicas con respecto al programa de financiamiento regional. En particular, hubiera sido útil tener una discusión abierta sobre la medida en que el Banco puede crear un programa de financiamiento regional usando una “combinación inteligente” de instrumentos existentes. Para todo efecto práctico, la única acción específica que se pudo encontrar en la Estrategia es la de “programación proactiva”. Dado el “enfoque de país” consagrado en la realineación del Banco (GA-232-8), OVE no está seguro de qué tan efectivo puede ser este planteamiento.

²⁷ Ver OVE, RE-415, para un análisis y referencias más amplias. Ver también la evaluación del Banco Mundial: IEG (2006), *The Development Potential of Regional Programs*. En cuanto a los aspectos operativos, un informe del Grupo de Control de Calidad del Banco Mundial acerca de programas regionales señaló todos los desafíos de estas operaciones (Banco Mundial, “Regional Projects: A QAG Learning Review”, marzo 17, 2010). Por último, el informe reciente de la Oficina de Evaluación de Operaciones del Banco Africano de Desarrollo (“*Fostering Regional Integration in Africa: An Evaluation of the Bank’s Multinational Operations, 2000-2010*”) también hace referencia a la falta de correspondencia de los incentivos y a la falta de un modelo de negocios para manejar las operaciones regionales.

²⁸ De hecho, los Gobernadores señalaron áreas en las cuales ya se está trabajando y áreas para desarrollar en un futuro. Hay siete áreas de desarrollo, cuatro de las cuales son para las actividades tradicionales de “comercio”, sobre todo en actividades no financieras. Las otras tres (proyectos de infraestructura multi-país; coordinación de operaciones con garantía soberana que tienen externalidades transfronterizas, bienes públicos regionales de larga escala) se refieren específicamente a financiamiento “regional”.

Cuadro 4. Recomendaciones de OVE respecto de proyectos de integración regional

En los últimos cinco años, en tres evaluaciones de OVE se hizo referencia a la necesidad de crear nuevos instrumentos financieros para el trabajo regional y nuevas metodologías para evaluar la contribución regional.

Evaluación de IIRSA, 2008 (RE-338)

“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:

- “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 integración en infraestructura;
- Activar el uso de productos no-financieros y modalidades de cooperación horizontal que fortalezcan los consensos técnicos entre los países miembros de IIRSA y eleven el capital institucional del proceso de integración de la infraestructura regional.
- Desarrollar programas focalizados en el financiamiento de proyectos clave de integración tales como los de pasos de frontera, puertos y servicios logísticos asociados, que fortalezcan los consensos creados alrededor de los EID”.

Evaluación del Plan Puebla Panamá, 2009 (RE-350)

“El Banco debe aumentar su capacidad interna para apoyar el PPP.

- El Banco debe crear mecanismos financieros de apoyo a los proyectos regionales que sean capaces de reducir los grandes costos de transacción que implican estos proyectos regionales cuando se los compara con los proyectos nacionales”.

Evaluación de Programas Transnacionales, 2012 (RE-415)

“Recomendación 2: En caso de que decida ahondar en su compromiso con los proyectos transnacionales, el Banco debe tomar medidas adecuadas a tal efecto:

- “Identificar formas de reforzar la concesionalidad y, de ser posible, la disponibilidad del financiamiento para proyectos con miras a contrarrestar los factores de disuasión para los prestatarios y reducir el costo efectivo de las operaciones transnacionales. Una posibilidad sería asignar en la próxima reposición de recursos un monto específico del FOE para financiar préstamos mixtos para proyectos que puedan demostrar claras externalidades transfronterizas. Otras opciones comprenden el uso de mecanismos de subsidio de tasas de interés (como la FFI) o el recurso al financiamiento no reembolsable. El Banco también debe estudiar la factibilidad y las implicaciones de riesgo de otorgar financiamiento concesional a instituciones regionales sin garantía soberana. Aun en el caso de que no sea posible incrementar el nivel de concesionalidad, el Banco podría destinar recursos del Capital Ordinario para financiar proyectos regionales. Ello podría incentivar en mayor medida a los países a participar en proyectos transnacionales, especialmente en el caso de los países cuyo monto global de financiamiento a nivel nacional es de reducida cuantía”.

C. Acciones

- 3.18 La Estrategia propone modificar el enfoque del Banco hacia actividades de financiamiento, con una coordinación mayor dentro del Banco. Haciéndose eco del diagnóstico y de los objetivos, la Estrategia de Integración interpreta el mandato de Gobernadores como un llamado para tres “cambios de enfoque” considerables: (i) **ampliación del alcance**—de integración regional únicamente, a

integración regional y “global”; (ii) **cambio en las modalidades operacionales**— pasando de la cooperación técnica a un programa de préstamos (este énfasis se refiere implícitamente a la cartera que le corresponde a INT, quienes estuvieron a cargo de la redacción de la estrategia); (iii) y **aumentar la coordinación** entre las unidades del Banco (párr. 5.2)²⁹. A pesar de que los Gobernadores probablemente tuvieron la intención de incrementar la coordinación de las actividades de integración dentro del Banco- como debería suceder con las otras prioridades inter-sectoriales tales como cambio climático o género- los mandatos no ofrecen instrucciones específicas con respecto a la coordinación. Esto parece ser una elección razonable de la Administración, dada la histórica separación entre actividades no financieras (INT) y actividades financieras (INE). Con respecto a estandarizar (*mainstreaming*) la actividad de préstamos, el lenguaje usado en la Estrategia es difícil de comprender: la integración regional ya tiene un programa de préstamos (principalmente en infraestructura), el cual ha servido como línea base para el cálculo de la meta de financiamiento del BID-9; incluso INT ha recibido un mandato para realizar préstamos desde la realineación (ver Anexo C); e incluso antes de eso, la Estrategia de Integración de 2003 (GN-2245-1) indicó que el Banco tenía la intención de moverse en esa dirección. Por otra parte, la discusión de integración en los mandatos de los Gobernadores no hace mención explícita sobre los instrumentos financieros que se van a usar en los proyectos de integración- y mucho menos a la necesidad de “estandarizar” los préstamos para integración. Finalmente, como está indicado anteriormente, los Gobernadores cambiaron el nombre de su mandato de “integración regional” a “integración internacional competitiva regional y global”, a pesar de no proveer ninguna guía para lo que ellos querían decir con esto o sobre cuáles eran las implicaciones que tenían estos cambios. Independientemente de los posibles méritos de los “cambios de enfoque” que la Administración intenta perseguir, no es claro para OVE cómo estos cambios surgen del mandato de los Gobernadores; con la posible excepción de la integración “global”, que es mencionada en el documento. No obstante, estos cambios parecen estar ampliamente relacionados con las mismas metas de la Estrategia de Integración³⁰.

- 3.19 La Estrategia ofrece información muy limitada para evaluar si los objetivos se relacionan con los medios disponibles. No define cuál es la cartera actual de integración o comercio o a cargo de quién está. No indica con qué recursos se

²⁹ “El Noveno Aumento General de Recursos, que ha renovado y reforzado el mandato de integración del Banco para ampliar sus intervenciones, insta a que se adopten tres grandes cambios de orientación: (i) ampliar el alcance de las intervenciones de integración, complementando el apoyo a la integración regional con medidas que faciliten la integración en la economía global; (ii) incorporar la integración a la actividad de préstamos del Banco; y (iii) lograr una mayor coordinación entre las estrategias sectoriales del Banco de todas las unidades con potencial para contribuir a los resultados de integración”. (par. 5.2)

³⁰ Estos cambios en enfoque están ampliamente conectados con los objetivos de las estrategias: (i) promover el conocimiento de integración, (ii) promover iniciativas de integración regional, (iii) incrementar el financiamiento, y (iv) involucrar la integración dentro de las operaciones del Banco (párr. 6.2). Su relación con el mandato de Gobernadores es menos clara (ver párr. 3.11).

- cuenta ni los montos aproximados que estarán disponibles durante la vigencia de la Estrategia. No analiza la combinación adecuada de financiamiento reembolsable y no-reembolsable necesario para lograr las metas, ni considera qué composición de estas es posible financiar. Si bien esboza un análisis de las fuentes y de las mejoras necesarias en cuanto al financiamiento de operaciones no-reembolsables (GN-2653, párr. 4.17-4.22) y reembolsables (párr. 4.23-4.25), no evalúa la brecha entre recursos disponibles y necesidades. En síntesis, ni la Estrategia ni el Plan de Acción ofrecen un panorama claro de la factibilidad de las metas propuestas dados los medios disponibles.
- 3.20 Si bien la Estrategia hace referencia a alianzas pasadas (principalmente en el contexto de colaboración, párr. 5.9), no aprovecha la oportunidad de delinear claramente el futuro rol de las alianzas, las cuales son críticas para el programa de integración. Una de las ventajas comparativas más importantes del Banco es su rol de liderazgo en la generación y difusión de conocimiento y asesoramiento de políticas en la Región. Ante la escasez de recursos disponibles para la cooperación técnica regional y la falta de un instrumento regional de financiamiento, podrían resultar invalorable las alianzas que le permitan al Banco potenciar (*leverage*) sus escasos recursos.
- 3.21 La Estrategia y el Plan de Acción presentan un análisis muy limitado de la coordinación interna del Banco. En cuanto a la coordinación, el Plan de Acción subraya el proyecto “piloto” de coordinación existente entre INE e INT, e insta a la ampliación de estos esfuerzos. Qué incluyó exactamente el esfuerzo piloto, por qué habría de replicarse o quién liderará estos esfuerzos son preguntas que, en su mayor parte, siguen sin respuesta. Asimismo, si bien el sector privado representa una porción importante de la cartera de préstamos, no queda claro cómo el departamento del sector privado del Banco coordinará con los departamentos sectoriales. En síntesis, a pesar de que se reconoce la necesidad de superar los desincentivos institucionales, ni la Estrategia ni el Plan de Acción ofrecen recomendaciones accionables—y, por consiguiente, verificables. Esto resulta especialmente preocupante porque fue INT quien desarrolló la Estrategia y la presentó al Directorio, e INT maneja sólo un pequeño porcentaje de la cartera de préstamos cubierta en la Estrategia (5%).
- 3.22 Más importante aún, es que la Estrategia no aborda los desincentivos intrínsecos que enfrentan los países para participar en proyectos regionales. La experiencia de otros organismos multilaterales, y la experiencia limitada del Banco, indican que la mayoría de los países participa de proyectos regionales sólo si tienen acceso a financiamiento concesional (ver RE-415, RE-338, y RE-350). La Administración ha reconocido este punto en reiteradas ocasiones, tanto en la estrategia anterior (GN-2245-1, párrafos 3.7 y 5.5), como en un borrador de esta estrategia (GN-

2565, párrafo 6.12)³¹. Asimismo, durante las discusiones preliminares acerca de BID-9, los Gobernadores manifestaron su interés en “el desarrollo de instrumentos específicos para proyectos y programas regionales”³². Luego de esa discusión, en el marco del documento de antecedentes de la Estrategia de Integración, INT siguió trabajando sobre las alternativas recomendándole al Directorio “considerar mecanismos innovadores para ampliar la capacidad de financiamiento a programas regionales, mediante ... la asignación de recursos concesionales para establecer un mecanismo de combinación que ofrezca incentivos para el diseño y la implementación de programas regionales y operaciones de inversión soberanas coordinadas que presenten externalidades transfronterizas”³³. Durante el análisis de ese documento de antecedentes, algunos de los Directores plantearon que un nuevo instrumento “no resultaría necesario en la mayor parte de los proyectos de integración”. La Administración “concordó en que la combinación actual de instrumentos del Banco podía adaptarse para un uso más eficaz en la mayor parte de los proyectos de integración”³⁴. En consecuencia, la Estrategia propone una “combinación inteligente” de instrumentos como alternativa a la creación de un nuevo instrumento: “el Banco apoyará la integración con una combinación equilibrada de préstamos en apoyo de reformas de política, operaciones de inversión regionales y nacionales, operaciones sin garantía soberana, operaciones de cooperación técnica no reembolsable y productos de conocimiento y fortalecimiento de capacidad” (párr. 6.11).

- 3.23 La Estrategia ofrece poca guía en cuanto a la forma en que la “combinación inteligente” de instrumentos contribuirá a abordar los desafíos de la integración regional en ALC. Después de definir la “combinación inteligente” de instrumentos, el documento procede a analizar los distintos instrumentos financieros y no financieros. En cuanto a los instrumentos financieros (donaciones, préstamos y garantías) la Estrategia no analiza el balance entre ellos; por ejemplo, no intenta siquiera clarificar cuando es que se utilizará un instrumento en lugar de otro. Entre los instrumentos financieros, INT utilizó principalmente préstamos de inversión y la línea sectorial de comercio; ya que la Estrategia parece sugerir la importancia de utilizar otros instrumentos financieros (por ej., préstamos basados en políticas) sería útil tener una discusión sobre las condiciones en las que esto resulta deseable y posible. Además, el Plan de Acción identifica únicamente un instrumento, es decir donaciones, para compensar por los altos costos de transacción y coordinación. Dadas las reducciones de fondos

³¹ Por ejemplo, en la estrategia se alega que “no hay financiamiento con incentivos reales para iniciativas regionales de infraestructura que puedan explotar dichas externalidades y nivelar las disparidades financieras y técnicas entre los países participantes” (párr. 3.7).

³² Resumen de la Nonagésima Octava Reunión de la Asamblea de Gobernadores, Madrid, España, 2009 (CA-509).

³³ Ver GN-2565, párr. 6.12. Una declaración similar se reitera en el perfil de estrategia (GN-2565-2, párr. 5.11). Toda mención desapareció en la versión final, GN-2565-4.

³⁴ Acta de la Reunión del Comité de Políticas y Evaluación (PEA/10/21). el documento bajo análisis era el perfil de estrategia, GN-2565-2.

- para asistencia técnica que se han presenciado en los últimos años, la posible eficacia de este enfoque no queda clara. La Estrategia pierde la oportunidad de analizar qué instrumento es relevante para lograr cada rol, y qué elementos deben tomarse en consideración para definir la “combinación inteligente”. En síntesis, si bien la “combinación inteligente” puede resultar un mecanismo útil para organizar la presentación de los instrumentos individuales del Banco, no ofrece guía estratégica para la acción. Y esa guía no aparece tampoco del Plan de Acción.
- 3.24 La falta de incentivos para trabajar en proyectos de integración regional es también reconocida en la estrategia, pero se ofrecen pocas soluciones. La Estrategia llama al Banco a que “redoble sus esfuerzos para revisar críticamente los recursos existentes y [...] los alinee para una mejor implementación de la estrategia, considerando la necesidad de proveer incentivos para el diseño e implementación de proyectos de integración”³⁵. El Plan de Acción luego menciona que las unidades responsables deben “proveer incentivos a los funcionarios del Banco para desarrollar operaciones de integración, las cuales tienen altos costos debido a las fallas de coordinación entre países”, requiriendo que estas operaciones sean “financiadas adecuadamente para que tomen su lugar tal como está señalado en el Plan de Acción y provean incentivos para los funcionarios del Banco para que desarrollen operaciones de integración” (párr. 5.2). Ninguno de los documentos ofrece mayor guía³⁶.
- 3.25 Además, la propuesta de una “combinación inteligente” de instrumentos no refleja las lecciones aprendidas de la estrategia anterior del Banco (GN-2245-1), que enfatizaba el uso de “un set de instrumentos financieros y no financieros” instando al Banco a “incorporar programas de integración regional y apoyo al comercio al financiamiento proyectado de los países” (párr. 5.3). Asimismo, subrayaba la importancia de utilizar todos los instrumentos a disposición en set del Banco, y no sólo los instrumentos de cooperación técnica (párr. 3.27), y detallaba el uso de los instrumentos disponibles (ver Anexo H para mayor información). A la luz de las similitudes entre la “combinación inteligente” de instrumentos y el “set de herramientas”, la nueva Estrategia de Integración podría haberse beneficiado de una evaluación explícita de las lecciones aprendidas después de seis años de implementación del “set de herramientas”.
- 3.26 La discusión de la programación se habría beneficiado de un análisis más profundo de la experiencia del Banco. La programación regional fue una de las tareas principales realizadas por INT entre 1994 y 2006, cuando se discontinuaron los Documentos de Programación Regional. La Estrategia y el Plan de Acción insisten en la importancia de la programación para generar demanda para los préstamos del Banco, particularmente para proyectos regionales. Si bien el Plan de Acción recomienda desarrollar “Documentos de Estrategia de Integración”

³⁵ Para. 6.18, GN-2565-4.

³⁶ Hay una acción con respecto a los incentivos en el Plan de Acción. Ésta se lee “Asignar presupuesto administrativo transaccional”.

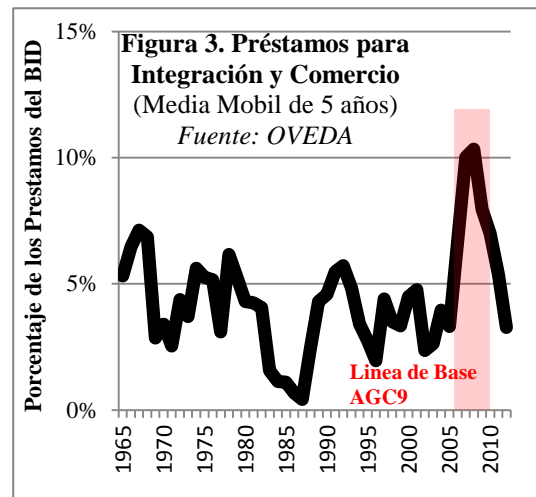
- (párr. 1.9), falta un análisis de la experiencia previa en programación regional. La Estrategia debería haber analizado los factores por los cuales se discontinuó la programación regional, por qué las condiciones presentes justifican reanudar este tipo de ejercicio y en qué diferirían los nuevos Documentos de Estrategia de Integración de los anteriores Documentos de Programación Regional.
- 3.27 A pesar de que el Plan de Acción contiene un anexo con “acciones” específicas, unidades responsables, y un cronograma para ser completado, la gran mayoría de las acciones son demasiado generales. El Anexo I del Plan de Acción incluye un listado de 27 acciones y un listado de “unidades a cargo” para realizar la tarea. En su mayor parte, se trata de declaraciones generales (por ej., difundir investigación a través de redes, promover alianzas estratégicas para apoyar la integración, promover las iniciativas de cooperación sur-sur) o amplios resúmenes de acciones que el Banco realiza de todas maneras (por ej., evaluación de programas transnacionales por parte de OVE, investigación para el informe bianual insignia, monitoreo del progreso hacia la meta de financiamiento). Sin embargo, se definen algunas acciones más específicas (por ej., definir los criterios de clasificación para préstamos de integración, desarrollar una plantilla para el desarrollo de financiamiento basado en políticas para la integración). Asimismo, el fundamento de algunas de las acciones enumeradas en el anexo no surge claramente del documento; por ejemplo, existen tres acciones respecto al monitoreo, las cuales no se mencionan en la Estrategia (GN-2565-4), y existe sólo una mención mínima y no relacionada al monitoreo en el Plan de Acción (párrafos 1.16-1.17).
- 3.28 Por último, no existe una conexión entre los objetivos y las metas de financiamiento definidas por la Administración y aprobadas por los Gobernadores. Los Gobernadores promueven un compromiso cada vez mayor, especialmente en temas de comercio y programas regionales (Tabla III-2, AB-2764). Sin embargo, las metas definidas por la Administración y apoyadas por los Gobernadores (Anexo 1, AB-2764) hacen referencia explícita a—y dependen críticamente de— la aprobación de proyectos nacionales de infraestructura que están dentro de la iniciativa regional (IIRSA/PPP-PM).

D. Mecanismos de verificación y riesgos

1. Definición y línea base

3.29 OVE computó la cartera de comercio e integración, incluyendo todas las operaciones que el Banco parece considerar como regionales (ver párr. 2.2 arriba): esencialmente, operaciones de comercio internacional, operaciones regionales del sector privado, y operaciones de integración de infraestructura (IIRSA y PPP/PM). Aun usando esta amplia definición, el Banco rara vez ha dedicado más del 5% de sus aprobaciones a proyectos de integración regional³⁷. De hecho, en 50 años de su historia, los proyectos de comercio e integración han superado el 10% de la cartera de préstamos en sólo dos años —en 2006 y 2007, cuando se aprobaron los préstamos de infraestructura Norte Grande en Argentina (AR-L1014 and AR-L1021 para infraestructura nacional vial, y una línea nacional de transmisión eléctrica), por un total de US\$1,800 millones. Incluso si se considera que estos préstamos tienen externalidades transfronterizas significativas—algo que no es obvio ni se analiza en las propuestas de préstamo del banco (ver Cuadro 2)—la “línea de base” obtenida al considerar esos años es una anomalía que distorsiona significativamente el desempeño histórico de la institución en financiamiento de comercio e integración (ver Figura 3). Históricamente, el BID ha dedicado no más del 5% de sus aprobaciones a la integración comercial y regional—alrededor de la mitad de la línea de base que establece el Acuerdo BID-9.

3.30 La nueva Estrategia de Integración una vez más cuenta con una definición amplia para clasificar proyectos que contribuyen a la integración regional. Más específicamente la Estrategia propone cuatro criterios no excluyentes para la clasificación de los proyectos regionales: (i) enfoque transnacional, definido como “una contribución directa o indirecta a una mayor inserción regional o global” (párr. 6.10); (ii) la adicionalidad regional, definida como la “generación de valor mediante la incorporación de metas de internacionalización”; (iii) la subsidiariedad nacional, definida como “proyectos que contribuyen a la alineación de reformas de política pública y de inversiones nacionales/subnacionales con objetivos transfronterizos”; y (iv) la compensación por fallas de coordinación—es decir, proyectos dirigidos a las externalidades transfronterizas. El significado del tercer criterio sigue siendo difícil de



³⁷ Dado que la proporción entre proyectos de comercio e integración es muy volátil, hemos utilizado un promedio móvil de cinco años.

interpretar. Excepto por el cuarto, todos los criterios están definidos en términos muy amplios y son difíciles de aplicar en una definición práctica e aplicable. El Plan de Acción no provee mayor guía en la clasificación y declara que SPD deberá desarrollar lineamientos y un mecanismo de monitoreo (párr. 4.24).

- 3.31 La clasificación de proyectos regionales se destacó como uno de los temas principales en la discusión de la Estrategia de Integración en el Directorio. Varios de los Directores manifestaron que “los proyectos de integración deben definirse con la suficiente amplitud como para cumplir la ambiciosa meta de préstamos para la integración [BID-9]—en especial mediante la inclusión de proyectos que, a pesar de estar confinados a un único país, son conducentes a la integración con otros (por ej., el segmento nacional de un proyecto de una autovía regional)”³⁸. Algunos de los directores desaconsejaron a la Administración que “realice una ‘contabilidad creativa’ para forzar la clasificación de operaciones como proyectos de integración” (PED/11/4). Los Directores no ofrecieron mayores guías acerca de la línea divisoria entre proyectos nacionales con y sin externalidades regionales significativas.

2. Lineamientos para la clasificación de proyectos regionales

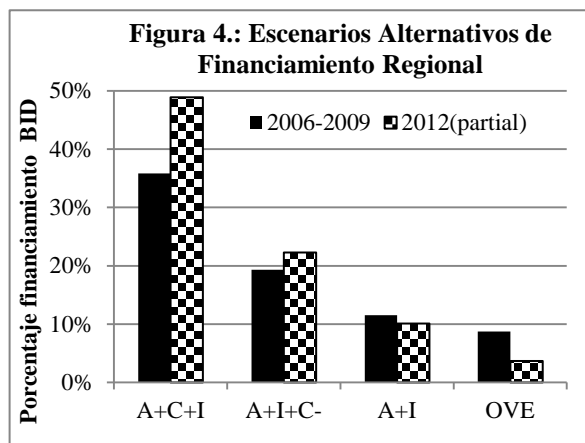
- 3.32 Los lineamientos de la administración (GN-2650) no excluyen a ningún proyecto que pueda contribuir a la meta de financiamiento regional. Por otra parte, estos lineamientos pre-seleccionan, para contribuir a la meta, alrededor de un tercio de los subsectores del Banco: SPD clasificó los 150 subsectores del Banco según el cumplimiento de ninguna, una o muchas de las metas de financiamiento; y en el caso de la integración regional, 17 subsectores fueron identificados como “automáticos” y 33 como “condicionales”³⁹. Los “subsectores que no se identifican como automáticos o condicionales se consideran menos propensos a tener la capacidad de demostrar resultados en relación con la categoría de financiamiento, pero no se excluye la posibilidad de que puedan presentar evidencia para entrar en esta clasificación”. Entonces, en principio no se excluye ningún proyecto de la clasificación regional, y hasta un 33% de los subsectores del Banco se pre-seleccionan como regionales.

³⁸ PEA/10/21.

³⁹ Los sectores automáticos son (1) Sanidad Agrícola y Seguridad Alimentaria, (2) Integración Energética, (3) Ambiente propicio para la Integración Sostenible, (4) Cooperación Regional y Transfronteriza, (5) Tecnologías de Comunicación e Información, (6) Infraestructura de Telecomunicaciones, (7) Investigación y Desarrollo Regional y Armonización Regulatoria, (8) Política Pública en Telecomunicaciones, (9) Exportaciones y Promoción de Inversiones, (10) Asistencia para Ajustes Comerciales, (11) Facilitación del Comercio, Logística Comercial y Procedimientos Aduaneros, (12) Acuerdos y regulación de Acuerdos Comerciales y de Inversión, (13) Infraestructura aeroportuaria, (14) Cruces fronterizos e Infraestructura, Equipamiento para Cruce de Fronteras, (15) Conectividad de Redes de Transporte, (16) Planeamiento Logístico, Transporte Multimodal y Plataformas Logísticas, e (17) Infraestructura Portuaria.

3.33 Bajo los supuestos más plausibles y si se utilizan los lineamientos de SPD, la meta de financiamiento para la integración regional se logra al momento de tomar la línea de base. OVE utilizó los lineamientos de la Administración para calcular la cantidad de proyectos regionales. La Figura 4 muestra tres posibles escenarios, según el trato que reciben los proyectos condicionales: (i) el escenario “maximalista” computa el total de todas las iniciativas automáticas (A), condicionales (C), y las iniciativas de infraestructura (I); (ii) el escenario “intermedio” define como regional todos los proyectos que probablemente se consideren regionales según una revisión de los proyectos realizada por OVE; y (iii) el escenario “minimalista” asume que ningún proyecto condicional efectivamente se definirá como regional. La cuarta columna es el cálculo referencia realizado por OVE de los proyectos de comercio e integración tal como se describió anteriormente en el párrafo 2.2. Tanto en el enfoque maximalista como el intermedio intermedio, la “línea de base” está por encima del 20 por ciento del financiamiento del Banco—muy por encima de la línea de base de BID-9 (10%) o incluso de la meta (15%). Al excluir todos los subsectores condicionales, los resultados se asemejan más al cálculo de OVE de los proyectos de comercio e integración. En síntesis, los supuestos realizados en los sectores “condicionales” son un elemento crucial para cumplir la meta.

3.34 Los lineamientos no indican qué criterios deben evaluarse para que un proyecto que pertenece a un sector condicional se considere un proyecto de integración regional. La única guía que se puede encontrar en el documento es una referencia a si la Propuesta para el Desarrollo de Operaciones “lo justifica empíricamente”, pero la base de la “justificación empírica” sigue sin definirse. Los lineamientos no imponen restricción a lo que se puede clasificar como contribución a la meta de financiamiento regional, en cuanto al mapeo sector-subsector u otros criterios. Esto resulta particularmente inquietante porque—tal como se indica anteriormente—los sectores “condicionales” son la clave para cumplir con la meta de financiamiento. En síntesis, la línea base para integración regional no se ajusta a las aprobaciones históricas del banco de comercio e integración. Asimismo, la clasificación de los proyectos regionales propuesta por SPD—a pesar de que contribuye a la factibilidad de la meta BID-9—es altamente incapaz de reflejar los posibles



Fuente: OVEDA, utilizando los lineamientos de SPD. A=subsectores automáticos, C=subsectores condicionales, C- = proyectos en subsectores condicionales con tendencia a rotularse como regionales, I=Proyectos de infraestructura (IIRSA/PM), OVE=cartera de comercio e integración según OVE (ver texto).

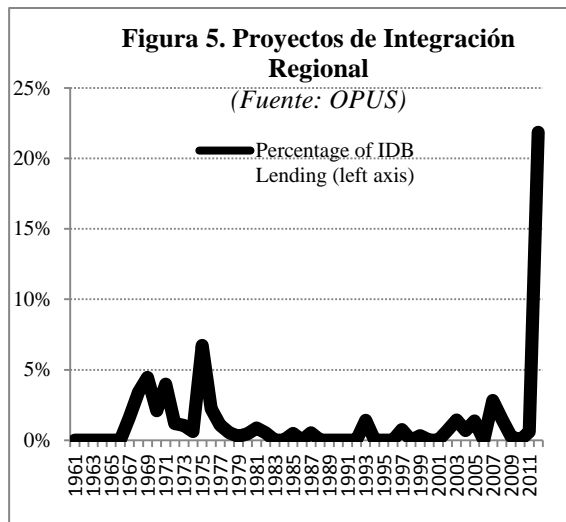
cambios en el comportamiento estratégico de la institución, tal como se buscaba con el mandato de los Gobernadores (párr. 3.1, AB-2764).

3. Medición del progreso actual hacia la meta del BID-9

3.35 Pasando a la medición del progreso actual para alcanzar la meta de financiamiento en integración, OVE revisó diferentes fuentes de información. Como estas fuentes no parecen ser totalmente consistentes la una con la otra, discutiremos diferentes medidas alternativas. Primero, nos enfocaremos en los proyectos que son identificados como parte de la meta de integración regional por los sistemas operacionales del Banco (OPUS), particularmente analizando las aprobaciones que se dieron en el 2011, 2012, y los proyectos que se encuentran en preparación (*pipeline*). Después, analizaremos los proyectos que son clasificados como regionales por el Banco basado en su DEM. Finalmente, compararemos estas dos fuentes con diferentes documentos del Banco que reflejan el progreso hacia el cumplimiento de la meta de financiamiento (e.g. DEO; Informes sobre el Programa de Operaciones).

3.36 De acuerdo a los sistemas del Banco (OPUS), recientemente ha habido un marcado incremento en los proyectos que contribuyen a la meta de préstamos en integración regional (Figura 5). Como porcentaje del total de las aprobaciones, los proyectos de integración regional pasaron de representar menos del 1% de las aprobaciones en 2009, 2010, o 2011 a 22% en 2012. Cabe anotar, sin embargo, que usando OPUS como fuente, la línea base para la meta de financiamiento en integración regional (2006-2009) sería de aproximadamente 1%, lo que es significativamente más bajo que la línea base propuesta por la Administración (10%). Además, de acuerdo con el DEO, los proyectos de integración regional representaron el 12% de las aprobaciones en 2011, un porcentaje significativamente más alto que lo reportado por OPUS.

3.37 Analizando las aprobaciones recientes, de acuerdo a OPUS, hubo aprobaciones sólo por US\$56 millones (aproximadamente 0.6%) en 2011, principalmente en el programa de facilitación comercial. Solo un proyecto con garantía soberana (GS), un proyecto de alimentos agrícolas y salud animal, fue considerado regional en 2011. Por el contrario, de acuerdo a la clasificación GS-DEM, 25 proyectos GS por aproximadamente US\$2,500 millones fueron considerados como proyectos que



- contribuyeron a la meta de integración regional⁴⁰. De estos proyectos, 67% son proyectos de transporte, con los proyectos de agricultura y energía adicionando 8% cada uno. Sólo un proyecto de comercio (que representa el 1.9% del portafolio) fue incluido. En términos agregados, alrededor de la mitad del total aprobado para integración en 2011, de acuerdo a la DEM, corresponde a un solo proyecto, el proyecto Rodoanel (ver Cuadro 2).
- 3.38 Para el 2012, el programa de integración regional (incluyendo los proyectos en preparación para 2012) fue estimado por alrededor de US\$4,100 millones, de acuerdo a OPUS. De los 38 proyectos, 8 representaron cerca del 75% del total de las aprobaciones para la meta de integración regional, ninguno de ellos mostrando una clara conexión a la integración regional: unos pocos fueron proyectos de generación y transmisión eléctrica nacional (UR-L1070, PR-L1058, CR-L1049), un proyecto de tratamiento de aguas residuales (TT-L1026), e incluso un préstamo basado en políticas de consolidación fiscal (BR-L1337). Asimismo, los dos proyectos de carreteras conectan las principales ciudades de República Dominicana y de Bolivia respectivamente, lo que sugiere que los beneficios son probablemente nacionales. En cualquier caso, la contribución regional no está argumentada explícitamente en ninguno de los proyectos. De una forma más general, OVE comparó los proyectos GS de integración regional, siguiendo la clasificación de OPUS y siguiendo la clasificación de la DEM en 2012. De los 35 proyectos individuales clasificados como regionales, 15 están en las dos bases de datos⁴¹. Los otros 20 están solamente en una base, 11 en OPUS y 9 en el DEM. Con respecto a las ocho operaciones grandes que fueron discutidas anteriormente, solo una (BR-L1337) es clasificada como un proyecto que contribuye a la meta de integración regional de acuerdo a su DEM⁴². En suma, los tipos de proyectos incluidos en la clasificación de OPUS y en la de la DEM son muy diferentes.
- 3.39 Finalmente, hay tres proyectos en preparación (en *pipeline*) por US\$2,300 de millones en 2013 y US\$400 millones en 2014, concentrados principalmente en infraestructura (52%), instituciones para el desarrollo (31%), operaciones del

⁴⁰ Para este ejercicio, examinamos la DEM para 2011 (IDBDOCS#36650632) y tomamos en cuenta todos los proyectos que cumplieran una o más dimensiones de integración regional (infraestructura, iniciativas regionales, fortalecimiento institucional, bienes públicos regionales, desarrollo de capacidad). Cabe anotar que la figura de US\$2,500 millones es difícil de reconciliar con la figura de la Administración de integración regional para 2011 (12%). Dado que las aprobaciones del Banco en 2011 fueron de US\$10,400 millones (ver el Reporte Anual, 2011), los 25 proyectos de integración regional de acuerdo con la DEM representarían aproximadamente el 25% de las aprobaciones del Banco, bastante más alto que el 12% propuesto por la Administración en el DEO (GN-2607-2).

⁴¹ Esto es comparando los proyectos con garantía soberana que están clasificados como proyectos de integración regional de acuerdo a OPUS (26 proyectos), y los proyectos clasificados como de integración regional de acuerdo a la DEM (24 proyectos). En las dos bases de datos había 35 proyectos únicos, lo que significa que 15 proyectos estaban en las dos bases de datos. Esto lleva a una tasa de consistencia del 42% (15/35).

⁴² De los ocho proyectos, sólo cinco tienen DEM. De los otros tres, dos no habían sido aprobados todavía y el tercero es un proyecto sin garantía soberana (NSG).

sector privado (15%), y en el sector de integración (1.4%)⁴³. Un análisis más profundo del *pipeline* revela que la mitad de estos proyectos (16 proyectos, 50% del monto de aprobaciones) no tiene relación con integración regional o con la Estrategia de Integración: dos son programas de turismo nacional, dos son intervenciones en seguridad ciudadana nacional y algunos son préstamos basados en política para la competitividad o la consolidación fiscal. Los otros 7 proyectos (21% del monto de aprobaciones) tiene una clara conexión *a priori* con integración regional; estos son principalmente préstamos de cruce de fronteras. Finalmente, en el resto de los casos, la documentación disponible no fue suficiente para llegar a una conclusión, o la conexión fue en principio muy débil a pesar de que no era totalmente improbable (e.g. un proyecto que financia becas en el exterior).

- 3.40 Un desafío adicional es la inconsistencias entre el tratamiento que reciben operaciones similares dentro de la misma base de datos. Por ejemplo, operaciones que son muy similares en cuanto a sus objetivos (por ej. dos operaciones de consolidación fiscal, dos etapas de una línea de crédito condicional) reciben tratamiento diferente⁴⁴.
- 3.41 Es notable también la tendencia a incluir un gran número de proyectos que no están relacionados ni con el comercio ni con la integración de infraestructura en la meta de préstamos. En particular, la inclusión de un gran número de PBLs para consolidación fiscal, y proyectos de seguridad ciudadana o turismo parece ser difícil de justificar en base a los lineamientos específicos previstos por los Gobernadores en el Acuerdo BID-9 (AB-2764, Anexo, Sección III.D) y la Estrategia de Integración de la misma Administración.
- 3.42 Finalmente, con respecto a la discusión sobre el progreso hacia el alcance de la meta de financiamiento, los documentos de la Administración, aún aquellos que se produjeron casi simultáneamente, tienen poca consistencia entre sí. Por ejemplo, el Informe sobre el Programa de Operaciones (GN-2661-4) de mayo de 2012 anticipó aprobaciones para la meta de integración regional del 2%. No obstante, en el avance del programa de operaciones para 2013 (CP-3463), discutido sólo dos meses después (julio), las aprobaciones anticipadas para 2012 se incrementaron a 17%.

⁴³ El *pipeline* fue calculado con información a noviembre de 2012.

⁴⁴ Por ejemplo, en el AR-L1133, la DEM menciona la contribución al “financiamiento para la reducción de pobreza” pero no a la integración regional. En OPUS, este proyecto contribuye a la integración regional. A la inversa, el programa de consolidación fiscal de Rio Grande do Sul, en Brasil (BR-L1361) indica en su DEM que “la intervención está alineada con el programa de financiamiento que apoya la cooperación e integración regional”; la clasificación de OPUS, por el contrario, registra que este proyecto contribuye a la “reducción de pobreza”. Algunos proyectos aprobados bajo un “paraguas” (líneas de crédito condicionales, programas de consolidación fiscal) son algunas veces considerados como regionales y otras no.

3.43 En suma, parece haber una confusión generalizada y una falta de transparencia en cuanto a la clasificación de proyectos de integración regional en el Banco. La amplia definición propuesta por la Estrategia y los lineamientos de clasificación que fueron desarrollados después no son útiles para distinguir entre los proyectos que tienen y que no tienen una contribución a la integración regional, permitiendo efectivamente que todo proyecto pueda ser un proyecto de integración regional. Adicionalmente, la clasificación de proyectos de integración regional prevista por los diferentes sistemas (DEM, OPUS) es frecuentemente contradictoria y llevaría a resultados muy diferentes. Para complicar más el asunto, la Administración ha reportado valores diferentes para la meta de integración regional que son bastante inconsistentes, aun entre documentos que fueron producidos casi simultáneamente. En vista de todos estos desafíos, debería ser una prioridad incrementar la transparencia de la definición y la clasificación de los proyectos que contribuyen a la integración regional.

4. Indicadores

3.44 Los indicadores de la Estrategia provienen directamente del Acuerdo BID-9. Existen tres indicadores de metas de desarrollo: apertura comercial, comercio intrarregional y flujos de IED. El Informe BID-9 propone alcanzar estas metas mediante cuatro productos que se mapean con cada resultado (párrafo 4.13, AB-2764, Anexo 1). Esto genera tres dificultades fundamentales: (i) los indicadores de resultados no son atribuibles a ninguna acción del Banco; (ii) el mapeo de los indicadores de productos a los indicadores de resultados presenta algunos desafíos; (iii) los indicadores de resultados y de productos por lo general carecen de algunas de las propiedades básicas de los buenos indicadores. Cubriremos estos puntos uno por uno.

3.45 **Los resultados propuestos no son atribuibles.** Los tres indicadores de resultados son indicadores regionales agregados que fundamentalmente están determinados por otros factores, tales como el tipo de cambio real y el ciclo económico de los socios comerciales. Incluso si las acciones del Banco fueran eficaces, muchas otras cosas están sucediendo que podrían mover el indicador en distintas direcciones. Por ejemplo, la Región se ha tornado “más abierta” en la última década, principalmente debido al boom del precio de los *commodities* e independientemente de los US\$300 millones en proyectos de comercio aprobados por el Banco desde 2000 (0.3% de todas las aprobaciones del Banco). En síntesis, si bien los resultados de desarrollo regional pueden ser una herramienta útil para monitorear el progreso de la integración comercial en la Región, no resultan útiles para monitorear la contribución del Banco tal como lo proponían los Gobernadores (párr. 4.3-4.4, Anexo, AB-2764).

3.46 **La computación y verificación de los indicadores de resultados y productos.** La Estrategia no analiza ni las fuentes de verificación de los indicadores de resultados y productos ni los criterios utilizados para calcular las líneas base. Asimismo, el cómputo actual de algunos indicadores presenta algunos desafíos. Por ejemplo, en cuanto a la apertura comercial, la línea base reportada es 84,9%

del PIB. Si bien el documento no especifica cómo se calculó la cifra, es consistente con el promedio de las cifras nacionales de comercio sobre PIB de los 26 países prestatarios miembros (84 por ciento del PIB) en lugar de ser el comercio total en la Región en relación con el producto total (45% del PIB)⁴⁵. Este enfoque es equivocado por diversos motivos: en primer lugar, la apertura comercial varía significativamente con el tamaño de las economías, siendo las economías grandes por lo general menos abiertas. Por consiguiente, al promediar el comercio sobre PIB en general se exagera el cálculo de apertura comercial “regional”⁴⁶. También introducen un sesgo artificial, tratando implícitamente que un 1% de apertura comercial en Brasil es equivalente a un incremento del 1% en la apertura de Belize; como el PIB de Brasil es 800 veces mayor a la de Belize en 2005, el cálculo no capturaría adecuadamente el aumento “promedio” en la apertura en la Región. El indicador de la IED presenta un problema similar: la IED en la Región ha sido del 2% en los últimos años, en lugar del 4% que resultaría de promediar las cifras nacionales y que se presenta en el marco de resultados de BID-9.

- 3.47 **Calidad de indicadores de producto.** Los indicadores de producto por lo general son inadecuados, tienen una débil conexión con los resultados y están incompletos (por ej., sólo tres tienen líneas de base). No está claro el origen de los indicadores o cómo se pueden verificar. Tal como se indica anteriormente, es prácticamente imposible evaluar si los indicadores son “realistas”, ya que ni la Estrategia ni el Plan de Acción intentan calcular qué recursos se utilizan actualmente o se necesitan para seguir adelante”⁴⁷.

⁴⁵ Utilizando los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial. Para los 26 países miembros, el promedio de índice de comercio sobre PIB es 83,6% para 2005, el último año para el cual existen cifras para todos los países. Por el contrario, si promediamos el comercio total de la Región comparado con el PIB total, la cifra se reduce a un 47,3%. El motivo es que la última cifra se pondera implícitamente por el tamaño de las economías. Dado que existe una fuerte correlación negativa (0,7) entre el tamaño de la economía y el nivel de apertura, el resultado de promediar índices de países es muy engañoso.

⁴⁶ Por ejemplo, el índice promedio de comercio sobre PIB se redujo de 82 a 71 entre 2005-2008 y 2009-2011, debido al impacto de la crisis en las pequeñas economías abiertas de América Central y el Caribe. No obstante, la medición correcta del comercio se redujo sólo de 50% a 46%—probablemente, un reflejo más realista de la reducción del comercio en la Región.

⁴⁷ Por ejemplo, el indicador “Acuerdos de integración e iniciativas de cooperación regionales y subregionales apoyados” no es específica, ya que no se indica claramente qué significa “apoyados”. Además, no está claro que el “apoyo” de esquemas de cooperación mejore el comercio intrarregional. En efecto, el comercio intrarregional de ALC se encuentra entre los más bajos del mundo, y la cantidad de acuerdos subregionales en ALC es una de las más altas. En cuanto al “número de proyectos transfronterizos y transnacionales apoyados”, el problema es que el Banco no cuenta con una definición de proyecto “transfronterizo” o “transnacional”. En la opinión de OVE; sólo ha habido dos proyectos transnacionales en los últimos 12 años, ambos aprobados antes de 2004, y por tanto es imposible de reconciliar con la línea base. “La cantidad de transacciones de comercio internacional apoyadas” no impacta la IED y, dado la cantidad limitada de transacciones, probablemente no tenga un efecto distinguible sobre la apertura comercial. “El volumen de movilización de proyectos/empresas financiadas sin garantía soberana” no es suficientemente específico, especialmente en relación con el significado y cálculo del “volumen de movilización”.

5. Supervisión de estrategia

- 3.48 El documento de la Estrategia no discute la supervisión de su implementación. El Plan de Acción contiene dos breves menciones al monitoreo: (i) una propuesta para incorporar la evaluación de OVE de los programas transnacionales (párr. 1.16), y (ii) una afirmación general acerca de los productos de monitoreo de Administración y la meta de préstamos (párr. 1.17).

6. Riesgos

- 3.49 En la estrategia no se identifican los verdaderos riesgos. Un elemento esencial de cualquier definición de riesgo es la idea de que existen eventos cuya ocurrencia es incierta, que pueden afectar el nivel de cumplimiento de los objetivos de la organización⁴⁸. Desde esta óptica, los dos “riesgos” que se mencionan en la Estrategia de Integración no son riesgos ya que no son inciertos. El primer riesgo es que exista una “demanda insuficiente por parte de los países clientes”. Al discutir este riesgo, la Estrategia explica que (i) los proyectos con externalidades transfronterizas son más difíciles y costosos que otros, (ii) los países tienden a priorizar más los proyectos nacionales, y (iii) los proyectos transnacionales tienden a llevar más tiempo para madurar. OVE concuerda con estas tres declaraciones; no obstante, **idear instrumentos adecuados para abordar las dificultades de trabajar regionalmente debería ser el principio central de la Estrategia de Integración y no un riesgo a ella**. Asimismo, hay poca incertidumbre acerca de la falta de demanda de proyectos regionales. Esta falta de demanda sería incierta si se explicara mediante hechos circunstanciales tales como la reducción en el ímpetu de los esquemas regionales de integración o una crisis financiera generalizada que disparara una ola proteccionista. Por el contrario, los tres argumentos presentados en la Estrategia reflejan problemas estructurales que se han identificado reiteradamente en la literatura, las oficinas de evaluación de otros BMDs y OVE. La falta de demanda para proyectos de integración regional, dadas las normas e incentivos actuales, es prácticamente cierta.
- 3.50 El segundo riesgo que se menciona en la Estrategia es que “el cronograma para evaluar la eficacia de la estrategia puede ser demasiado breve, incluso ante la presencia de progreso”. Una vez más, es difícil determinar cuál es el hecho “incierto” que subyace a esta aseveración, y no queda claro cuál es la materialización del “riesgo” o cómo afectaría los objetivos de la Estrategia. Pero además, es imposible probar que esta afirmación es incorrecta; es decir, independientemente del tiempo que dedique un observador a intentar probar que la afirmación es falsa, siempre podrá alegarse que es “demasiado pronto”. En

⁴⁸ Las normas ISO31000 de manejo de riesgo definen el riesgo como “el efecto de la incertidumbre sobre los objetivos”. El documento comienza con una descripción más amplia de riesgo: Las organizaciones de cualquier tipo enfrentan influencias o factores internos o externos que generan incertidumbre respecto de sí, y en qué medida, lograrán o superarán los objetivos. El efecto de esta incertidumbre sobre los objetivos de la organización es el ‘riesgo’”.

síntesis, no está claro que el segundo riesgo sea verdaderamente incierto y más aún, no es ni siquiera observable.

3.51 La Estrategia no menciona nada acerca de la probabilidad de que se materialicen estos “riesgos”, o del impacto en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia si se llegaran a materializar. No obstante, se “propone mitigar esos riesgos con una programación proactiva y una combinación más eficiente de instrumentos disponibles” (párr. 6.20). No está claro cómo una programación proactiva abordaría la falta de demanda ante la ausencia de elementos financieros para hacer los préstamos más atractivos para los prestatarios. Otra medida de mitigación propuesta es ofrecer “una combinación más eficiente de instrumentos disponibles”. En general, es difícil comprender cuáles serían las medidas específicas de mitigación sugeridas por esta afirmación. Además, si una combinación más eficiente de los instrumentos existentes fuera realmente posible, es sorprendente que el Banco no la hubiera utilizado en primera instancia a fin de evitar la materialización del riesgo. Curiosamente, el párrafo de mitigación de riesgos concluye con la siguiente salvedad: “Sin embargo, la falta de voluntad política entre los países que potencialmente se integran puede volver ineficaces en general los incentivos del Banco” (párr. 6.20). Si bien no se la identifica como tal en la estrategia, la “falta de voluntad política” constituye un riesgo para la Estrategia de Integración, al igual que una oportunidad tal como se argumentó anteriormente. Debería haberse analizado en mayor profundidad. También es importante recalcar que la Estrategia podría haberse beneficiado con un análisis más exhaustivo de los riesgos que plantea la transición de IIRSA a la órbita de la Unión de Naciones del Sur y el punto final del papel del Banco como secretario técnico de IIRSA.

3.52 El propósito de identificar los riesgos es elaborar estrategias adecuadas para manejarlos. A tal fin, es importante comprender qué puede afectar la organización y qué es puramente exógeno. Asimismo, es esencial caracterizar la ocurrencia de los hechos y su posible impacto ⁴⁹. Analizados bajo esta perspectiva, los riesgos identificados en la Estrategia en su mayoría no son inciertos—es decir, no son riesgos—y no hay ninguna medida que el Banco pueda adoptar para mitigarlos. En síntesis, el análisis de riesgos de la Estrategia de Integración es ineficaz.

7. Uso de la Estrategia

3.53 La encuesta a los funcionarios del Banco realizada por OVE (ver el documento de referencia y el Anexo I) indica que la Estrategia de Integración no es muy usada por los funcionarios del Banco, excepto por INT, en donde los funcionarios reportan que conocen este documento (92%) a pesar de que sólo la mitad reportan haberlo usado para la preparación de préstamos. En contraste, 64% de los

⁴⁹ Hay amplia bibliografía acerca del papel del riesgo y cómo manejarlo en un contexto organizacional. Ver, por ejemplo, Robinson, David (2007), “*A Primer on the Management of Risk and Uncertainty*”, *Rotman Magazine*, Spring.

encuestados de VPC argumenta o que no lo conoce (28%) o que sólo lo ha escuchado (36%), y alrededor del 80% de los encuestados nunca o en raras ocasiones ha usado la Estrategia en el último año.

- 3.54 La Administración, sin embargo, ha informado a OVE que encuentran la Estrategia útil y que varias actividades se han llevado a cabo desde su aprobación. En su opinión, la Estrategia ha guiado las acciones del Banco. En particular, la Administración argumenta que la coordinación entre INT e INE se ha incrementado, que la organización institucional se ha alineado más desde que INTAL se trasladó de VPC a VPS, y que la asistencia técnica, los programas de capacitación y los programas de investigación se han fortalecido desde la aprobación de la Estrategia. La Administración le ha indicado a OVE que han iniciado un ejercicio de “doble contabilización” con la esperanza de incrementar los incentivos. Adicionalmente, el apalancamiento de INT dentro de la organización parece haber aumentado, particularmente con la creación de la meta de préstamos. A pesar de que OVE reconoce los esfuerzos de la Administración en aumentar la efectividad del programa de integración regional del Banco, muchas de estas actividades preceden la Estrategia, o son imposibles de verificar. Por lo tanto, aún reconociendo los esfuerzos de la Administración, no es obvio que estos vayan a incrementar la eficacia del programa de integración regional del Banco.

IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS PARA EL FUTURO

“¿Podrías decirme, por favor, qué camino debería tomar?”
‘Eso depende, en gran medida, de dónde quieras ir’, dijo el Gato.
‘No me importa mucho el lugar—’ dijo Alicia.
‘Entonces no importa qué camino tomes’, dijo el Gato.
‘—siempre que llegue a algún lugar’, agregó Alicia a modo de explicación.
‘Oh, seguramente llegarás a algún lugar’, dijo el Gato, ‘si caminas lo suficiente.’”
Lewis Carroll, *Alicia en el país de las maravillas*

- 4.1 La integración y la cooperación regionales han sido un objetivo constante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco) desde su creación. El Banco ha estado íntimamente involucrado con el proceso de integración en América Latina y el Caribe (ALC), al que le debe su creación, y al cual ha contribuido significativamente, en especial al inicio de su historia. Después de un período de letargo en los años ochenta, la Región encontró un nuevo paradigma de integración en los años noventa, con la corriente del “nuevo regionalismo”. El Banco respondió rápidamente con la creación de un Departamento de Integración (INT) y la aprobación de una Estrategia de Integración. Transformar este espíritu integracionista en un programa de financiamiento ha resultado ser un desafío persistente para la institución: históricamente, no más de un 5 por ciento del financiamiento otorgado por el Banco se ha dedicado a la integración y cooperación regionales.

- 4.2 El BID, al igual que otros organismos de desarrollo (como por ejemplo el Banco Mundial y los Bancos Africano y Asiático de Desarrollo), conoce desde hace tiempo los desafíos asociados con el financiamiento de proyectos de integración regional. Aun cuando los proyectos son ejecutados a nivel nacional, diseñar efectivamente y coordinar ambiciosos proyectos de integración regional genera altos costos, periodos más largos de preparación y ejecución así como una mayor vulnerabilidad frente a choques políticos- todos estos, factores muy desalentadores para el Banco y para los países. La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) ha mantenido en reiteradas oportunidades que la falta de instrumentos adecuados para tratar a este tipo de proyecto constituye una de las mayores limitaciones para la relevancia del programa de integración regional del Banco (RE-338, RE-350, RE-415). La Administración también ha reconocido desde hace ya un tiempo los desafíos implícitos en los proyectos de integración regional: por ejemplo, al justificar la utilización del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) para financiar un programa con el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Administración manifestó que “[l]os proyectos de integración exigen un incentivo especial, ya que los países tienden a priorizar el uso de sus recursos para proyectos que redundan en interés y beneficios a nivel nacional” (PR-452, 1970). Más recientemente, tanto la antigua estrategia de integración (GN-2245-1) como el primer documento de antecedentes de la nueva Estrategia (GN-2565) han subrayado la necesidad de contar con un instrumento financiero para superar los desincentivos que enfrentan los países. De igual modo, la Asamblea de Gobernadores reconoció que los proyectos con externalidades transfronterizas eran “operaciones especiales”, y determinó que calificaban para el financiamiento del FOE (AB-303-3, mayo de 1972). Este mandato—si bien fue difícil de implementar cuando empezaron a escasear los fondos del FOE—es aun técnicamente válido.
- 4.3 El Banco ha intentado resolver la cuestión de la falta de incentivos para proyectos de integración regional con resultados limitados. Con la reducción de recursos del FOE para subsidiar financiamiento y asistencia técnica para los proyectos de integración regional, el Banco ha recurrido a diferentes instrumentos alternativos para abordar la cuestión: creó una línea de crédito sectorial para proyectos transnacionales en 2003 (GN-2085-10) y en dos oportunidades creó pequeñas ventanas de pre inversión para proyectos regionales de infraestructura. Todas estas ventanas enfrentaron una demanda limitada porque no eran financieramente atractivas para los prestatarios. Por ejemplo, el Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica para Iniciativas para la Integración de Infraestructura Regional, o FIRII, fue inicialmente concebido como un fondo de recuperación contingente; y se convirtió en un fondo no reembolsable ante la falta de demanda. Más recientemente, el Banco también ha creado fondos fiduciarios temáticos y sectoriales (Aid for Trade, FIRII+) para brindar asistencia técnica. A pesar de la existencia de estos nuevos fondos, los recursos disponibles para cooperación regional han disminuido, entre otros motivos, porque aún no se ha cumplido con el mandato de los Gobernadores que exigía transferir la Cooperación Técnica Regional financiada por el FOE al Capital Ordinario.

- 4.4 Como consecuencia, el programa de financiamiento del Banco para integración y comercio es en realidad un programa de financiamiento para proyectos de infraestructura (75%), diseñados y ejecutados como proyectos nacionales de infraestructura. Mientras que los proyectos nacionales- si fueran diseñados y coordinados dentro de una estructura transnacional- podrían proporcionar beneficios regionales, el Banco todavía no tiene un mecanismo efectivo para evaluar la contribución regional de los mismos. Como OVE lo ha señalado, los proyectos de integración de la infraestructura del Banco están diseñados y ejecutados exactamente igual a los proyectos nacionales de infraestructura (RE-338, RE-350). Aparte de la integración en infraestructura, sólo una pequeña parte (cerca del 5%) de la cartera del Banco está enfocada en proyectos nacionales de comercio e integración (i.e. cruce de fronteras) que contribuyen a la integración regional. Sin ningún trato preferencial para compensar por los mayores costos transaccionales de los proyectos de integración, el Banco sólo ha tenido dos proyectos con externalidades transfronterizas significativas desde 2000. Estos proyectos se materializaron cuando el Banco logró conseguir recursos concesionales *ad hoc* de donantes bilaterales (España, Noruega y Alemania).
- 4.5 Como parte de los acuerdos del BID-9, se le pidió a la Administración que elaborara una estrategia de integración regional que “definirá las principales prioridades [...] y orientará al personal respecto al diseño y la ejecución de programas y proyectos”. La estrategia fue presentada de manera oportuna, junto con todos los anexos y pruebas de respaldo, y pocos meses después, se aprobó un Plan de Acción. La estrategia se ha beneficiado de un diagnóstico exhaustivo y de valiosos documentos de antecedentes acerca de los desafíos de la integración regional—particularmente, con un enfoque en el comercio internacional. Por esto, OVE considera que el requerimiento de tener una Estrategia de Integración Regional se encuentra totalmente implementado. No obstante, la implementación efectiva exige que la Estrategia demuestre la capacidad de guiar el comportamiento futuro del Banco.
- 4.6 La nueva Estrategia de Integración (GN-2565-4) identifica correctamente los desafíos operativos relacionados con el trabajo a nivel regional: el alto costo para los países, en especial, con respecto a la coordinación; las asimetrías en la distribución de costos y beneficios y los incentivos limitados de los funcionarios del Banco para participar en lo que son operaciones generalmente no reembolsables. OVE está de acuerdo con el diagnóstico, tal como se dijo anteriormente en evaluaciones recientes (RE-338, RE-350, RE-415). OVE también está de acuerdo con la propuesta inicial de la Administración de desarrollar “nuevos instrumentos” (i.e. mejorar las condiciones económicas de los préstamos) para la integración regional. A pesar de que la Asamblea de Gobernadores inicialmente expresó su apoyo por el “desarrollo de instrumentos específicos para programas y proyectos regionales”, en las discusiones que siguieron en el Directorio Ejecutivo, algunos Directores argumentaron que un nuevo instrumento “podría no ser necesario para la mayoría de los proyectos de integración”. Como consecuencia, la versión final de la Estrategia de Integración pierde la oportunidad de resolver el crucial problema de la falta de un tratamiento

- preferencial para las operaciones de integración regional. En cambio, propone una “combinación inteligente” de instrumentos financieros y no financieros ya existentes (i.e. investigación de política, generación de capacidad, programación e instrumentos financieros).
- 4.7 A pesar de ser una buena herramienta para entender los instrumentos disponibles, la “combinación inteligente” tal como está descrita en la Estrategia, se queda corta en proveer una guía estratégica sobre cómo estos “instrumentos” serán aplicados y exactamente cómo generarán esa demanda de operaciones de integración regional que históricamente ha sido tan esquiva. Dados estos obstáculos, la Estrategia podría haberse beneficiado de una evaluación explícita de la anterior visión estratégica del Banco, la llamada “caja de herramientas de instrumentos financieros y no financieros” (GN-2245-1). En particular, hubiera sido útil haber tenido una comparación de los dos enfoques, indicando cuáles son sus similitudes y diferencias.
- 4.8 El documento ofrece asesoramiento limitado en los aspectos organizacionales de trabajar regionalmente en el BID- de cómo la Estrategia se articularía en todo el Banco, y qué papel jugaría INT en garantizar que se cumplieran los objetivos teniendo en cuenta su rol de liderazgo en las discusiones estratégicas mientras que el Sector de Medio Ambiente e Infraestructura (INE) lidera las actividades de financiamiento. A pesar de que la Administración ha expresado que la coordinación ha mejorado entre INE e INT, su capacidad para añadir una perspectiva de “integración regional” dentro de un proyecto de integración de infraestructura está aún por verse. Finalmente, es difícil decir si las metas de la Estrategia son adecuadas, ya que no hay ningún indicio de si están alineadas con los medios disponibles. En particular, la Estrategia no cuantifica el tamaño de las intervenciones ni analiza alianzas o movilización de recursos alternativos, que resultan críticos en un contexto de cada vez mayor escasez de recursos disponibles para la cooperación técnica regional. La calidad de los indicadores identificados en la Estrategia- que vienen directamente del reporte BID-9- es deficiente, y la identificación de los riesgos es esencialmente ineficaz. Es por todos estos motivos que OVE concluye que a pesar de los grandes esfuerzos de la Administración, la Estrategia y el Plan de Acción ofrecen poca guía para la acción y, por ello, son parcialmente ineficaces.
- 4.9 Adicionalmente, parece que hay una confusión general y una falta de transparencia en cuanto a la definición y clasificación de proyectos regionales. La definición propuesta por la Estrategia es demasiado amplia y no es práctica operacionalmente. Las guías desarrolladas por la Oficina de Planeación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) resultaron ser un mapeo directo de los proyectos pertenecientes a sectores y subsectores específicos o a iniciativas estratégicas de integración regional específicas. En la práctica, este enfoque no ha excluido ningún proyecto del Banco de ser regional, y ha pre-seleccionado aproximadamente un tercio de los subsectores como potenciales para contribuir a la integración regional. Mientras que un criterio de sectores específicos puede no distorsionar tanto cuando se trata de proyectos de *software* (portafolio de

comercio), es bastante inadecuado para los proyectos de integración de infraestructura que constituyen la mayoría del portafolio cubierto por la Estrategia. La inexactitud de la actual metodología está ilustrada en el hecho de que si las guías preparadas por SPD para clasificar proyectos regionales se aplicaran retroactivamente, entre 2006 y 2009 las aprobaciones en proyectos regionales representarían entre 20 y 40 por ciento del total de aprobaciones del Banco- lo que significa que la meta al 2015 (15%) ya habría sido alcanzada en el momento de la línea base. OVE también encontró que el cálculo de la línea de base propuesta en el Informe BID-9 (10%) se ve particularmente afectado por el cronograma de dos grandes proyectos de infraestructura en Argentina, y no refleja el trabajo histórico del Banco en integración regional (menor al 5%).

4.10 Por otra parte, OVE encontró que existían serias dificultades en la clasificación de los proyectos que contribuyen a la meta de integración regional.

- Existen inconsistencias generalizadas entre las diferentes clasificaciones de proyectos regionales cuando se usan diferentes reportes y bases de datos del Banco- por ejemplo, entre la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM), el Panorama de Efectividad en el Desarrollo (DEO) y OPUS. Estas diferencias son significativas; por ejemplo, de acuerdo a OPUS, los proyectos de integración regional corresponden aproximadamente a 0.6% del financiamiento del Banco en 2011; la DEO clasifica 12% del financiamiento de este mismo año como regional; y si se tratan como regionales todos los proyectos con una DEM que indica que el proyecto está alineado con “integración regional”, alrededor de US\$2.5 mil millones (aproximadamente 25%) del financiamiento total del Banco para 2011 sería regional. Por otra parte, cuando se usa la base de datos de OPUS es imposible recalcularse la línea base que fue usada en el Acuerdo del BID-9 (10% en el periodo de 2006-2009).
- Hasta documentos que se han producido casi simultáneamente tienen diferentes implicaciones con respecto al financiamiento en integración regional.
- Los proyectos que son de naturaleza similar (e.g. diferentes etapas de una línea de crédito condicional) reciben una clasificación diferente con respecto a su contribución a la integración regional.
- Finalmente, proyectos que parecen no tener una clara conexión con el mandato de los Gobernadores para integración regional (e.g. seguridad ciudadana, PBLs de consolidación fiscal) han sido identificados como proyectos que contribuyen a la integración regional.

4.11 Teniendo en cuenta todos estos desafíos, OVE está preocupado por la posible tergiversación del trabajo del Banco en integración regional. No sólo significaría un riesgo para la reputación del BID, sino también, y quizá más importante, si se exagera su contribución a la integración regional, el Banco pierde la oportunidad

de resolver los reales desafíos que han obstaculizado la efectividad de su programa de integración regional.

- 4.12 Es precisamente con el reciente aumento de capital, y la renovación de su compromiso hacia la integración regional, que se debe decidir una estrategia futura. En este contexto, la primera sugerencia de OVE, dirigida a los Gobernadores, se centra en diferentes alternativas para este nuevo posicionamiento estratégico, ofreciendo la opción de continuidad o de cambio. La segunda sugerencia, dirigida a la Administración, se centra en la clasificación de los proyectos regionales. Desafortunadamente las preocupaciones de algunos Directores con respecto a la “contabilidad creativa” para satisfacer la meta de financiamiento fueron justificadas.⁵⁰ En este sentido, OVE le pide a la Administración que presente una valoración clara, transparente y cándida con respecto a los proyectos que van a ser contabilizados en la meta de integración regional.
- 4.13 **Sugerencia 1: Definir el nuevo enfoque estratégico de integración regional basado en el nivel de riesgo.** Frente a esta encrucijada, los Gobernadores del Banco tienen la oportunidad de redefinir el rol que ellos proyectan para la institución en términos de integración y cooperación regional. Surgen dos opciones. La primera, la cual es propuesta en la estrategia de integración, no requiere de mayores cambios y propone una especie de continuidad mejorada, donde se hace un esfuerzo para coordinar los instrumentos financieros y no financieros existentes bajo una “combinación inteligente” de instrumentos. Sin mayores detalles, no es claro cómo la actual Estrategia va a ser exitosa cuando la anterior falló. Además, sin un incentivo económico específico para los países, es poco probable que surja una mayor demanda por proyectos de integración regional (particularmente, en aquellos temas que los Gobernadores nombraron en la Tabla III-2 del documento AGC-9), y la demanda por proyectos de comercio es bastante limitada. Como consecuencia, es probable que el equilibrio resultante sea similar al que existe actualmente: la mayoría de los préstamos estará concentrado en proyectos de integración de infraestructura que no demuestran (y es poco probable que tengan) una contribución regional. Una mínima parte de los proyectos serían operaciones nacionales en el sector de comercio (aduanas, promoción de exportaciones). Este enfoque parece ser muy conservador e implica bajo riesgo. Particularmente, no requiere que se incrementen los recursos ni que se garantice ningún trato preferencial para los proyectos de integración regional. Debería aclararse que los beneficios en términos de su contribución a la integración regional también son muy bajos.
- 4.14 Un segundo enfoque es solucionar el verdadero problema que ha limitado el desarrollo de un programa de préstamos para integración regional, no solamente en el BID, sino también en otros bancos multilaterales de desarrollo (BMDs). Este problema es la falta de condiciones preferenciales para apoyar proyectos que

⁵⁰ Vea PED/11/4.

contribuyan efectivamente a la integración regional, tales como proyectos nacionales que efectivamente se coordinen bajo un marco transnacional, o proyectos multi-país. Si se decide avanzar con esta opción, los Gobernadores deberían realizar la asignación de recursos necesaria, incluyendo el incremento de concesionalidad, de asistencia técnica, y de posibles recursos de capital ordinario con destinación específica, para así hacer más atractivos los proyectos de integración regional. Una vez estos recursos están garantizados, el Banco necesitaría desarrollar una metodología clara y transparente para distinguir cuáles proyectos, basado en sus contribuciones a la integración regional, son más propensos de necesitar tratamiento preferencial y cuáles no. Transparencia y claridad son pre-condiciones esenciales, ya que una vez las ventanas preferenciales estén creadas, van a surgir incentivos perversos para incluir proyectos no regionales como proyectos regionales. Asimismo, los incentivos de la Administración para involucrarse en proyectos de integración regional deberían ser reconsiderados. Como posible resultado, todos los BMDs que han creado un programa de financiamiento regional han enfrentado importantes desafíos operacionales, incluyendo costos y riesgos más altos. No obstante, el impacto en el desarrollo es potencialmente alto.

- 4.15 OVE encuentra las dos opciones razonables y que cubren el espectro de riesgos y beneficios posibles. La opción correcta depende esencialmente del nivel de riesgo que los Gobernadores quieran tomar así como de su voluntad para aumentar el rol del Banco en materia de integración regional y cooperación.
- 4.16 **Sugerencia 2: Mejorar la medición de los proyectos que contribuyen a la meta de financiamiento:** Independientemente del enfoque estratégico que el Banco decida seguir, en el futuro sería esencial tener una medida exacta de la contribución del Banco en proyectos regionales. La contribución del Banco en integración regional no se incrementa si los proyectos son re-etiquetados. En ese sentido, en el futuro, la Administración debería presentar al Directorio Ejecutivo una definición práctica y accionable para los proyectos de integración regional que incluya (i) guías precisas de cómo se aplicaría esta definición a los préstamos futuros del Banco, y (ii) una clasificación tentativa de los proyectos que se encuentran en preparación (*pipeline*) para 2013-2014 usando la definición propuesta. Dependerá así del Directorio Ejecutivo decidir si la intención de los Gobernadores, tal como fue establecida en Cancún, está siendo reflejada en su totalidad en la definición propuesta. Una vez se ha llegado a un acuerdo con la definición, la Administración debería (i) aplicarla proyecto por proyecto (i.e. sin usar categorías automáticas); (ii) brevemente justificarla en cada uno de los documentos de proyecto; (iii) conectarla totalmente a (y consistente con) todas las bases de datos del Banco (especialmente con OPUS y DEM); y (iv) hacerla accesible a través de Internet, donde se observe el progreso hacia la meta de financiamiento, incluyendo los proyectos que están contribuyendo a ésta, para que pueda ser rastreado por el Directorio Ejecutivo, la Administración y por las partes interesadas en la región.

- 4.17 Es probable que una vez se llegue a una valoración seria del portafolio de integración regional del Banco, la presunta contribución del Banco se reduzca significativamente. Si éste fuere el caso, sería necesario que los Gobernadores repensaran qué tan apropiados son los objetivos y la meta de préstamos con respecto a los instrumentos disponibles, los recursos que el Banco está dispuesto a comprometer para integración regional, y la voluntad política de la Región de moverse hacia esta prioridad.

**LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS
(INCLUIDA LA EVALUACIÓN TRANSNACIONAL DE OVE)**

Durante la Evaluación de los Programas Transnacionales (RE-415) y la presente evaluación, OVE visitó Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guyana, Panamá y Uruguay, donde entrevistó a los funcionarios operativos del Banco (Representantes, Jefes de Operaciones, especialistas fiduciarios) y especialistas a cargo de la ejecución del portafolio de comercio e integración. OVE también entrevistó a los funcionarios del Banco en la Sede- incluyendo a la Administración *senior*- con respecto a otros aspectos operacionales y proyectos regionales. OVE también llevó a cabo entrevistas con el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Mundial, y otras entidades similares (CAF, CDB) con respecto a sus enfoques hacia los proyectos de integración regional. Representantes de organizaciones regionales tales como Mercosur, ALADI, SICA (incluyendo SISCA y COMISCA) y CARICOM (incluyendo la unidad de CSME en Barbados) fueron entrevistados. Finalmente, OVE entrevistó alrededor de 10 oficiales altamente posicionados en los Ministerios de Transporte y Obras Públicas de ALC con respecto a los desafíos de integración de infraestructura en la Región. Oficiales públicos también fueron entrevistados con respecto a los aspectos de comercio internacional en ALC. En total, alrededor de 300 entrevistas fueron llevadas a cabo para las dos evaluaciones. Algunas de las entrevistas más importantes están listadas a continuación.

Nombre	Pertenencia
Aaron Zazueta	Oficina de Evaluación de la Línea Global del Ambiente
Albert-Eneas Gakusi	Senior Evaluator, Evaluation Office, Banco Africano de Desarrollo
Alex Rugamba	Director, Regional Infrastructure and NEPAD, Banco Africano de Desarrollo
Alvaro Ons	Embajador – Director General para Asuntos de Integración y Mercosur
Andrés Suarez	Especialista financiero, Costa Rica, BID
Anne-Marie Ready	First Secretary, Development, Alta Comisión de Canadá Canada
Antoni Estevadeordal	Gerente, Sector de Comercio e Integración, BID
Arjun Goswami	Director, Regional Cooperation and Operations Coordination Division, Banco Asiático de Desarrollo
Arjun Tharpan	Arjun Thapan, former Director General, Southeast Asia Department, Banco Asiático de Desarrollo (ADB)
Ben Petrazzini	Senior Program Specialist, ALC regional office, IDRC, Canadá
Carlos Trujillo	Principal Specialist, Energy, Infrastructure and Environment Sector
Christina Wedekull	SIDA, ex Directora Ejecutiva de Suecia, BID

Nombre	Pertenenencia
David Jay Green	Research Fellow, Asian Institute of Management . Former Director, Regional Cooperation Southeast Asia, Asian Development Bank (ADB)
Diego Buchara	Abogado Especialista Líder, BID
Diego Fernandez	Departamento de Cooperación y Construcción de Capacidad, Asociación de Integración Latinoamericana (ALADI)
Diego Morris	Reformas Climáticas de Negocios, Caribe, BID
Egene Baccus Latchman	Evaluation Officer, Evaluation and Oversight Division, Caribbean Development Bank
Elayne Whyte	Secretaria Ejecutiva, Proyecto Mesoamérica
Emilio Rodas	Director General de Transporte Terrestre, Fluvial y Lacustre. Viceministro de Transporte. Bolivia.
Emma Iriarte	Secretaria Ejecutiva de la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015, BID
Ernesto Carrara	Director do Departamento de Temas Economicos e Especiais. Secretaria de Planejamento. Coordinador IIRSA.
Esteban Chaler	Asesor Técnico - Secretaria del Mercosur
Fernando Quevedo	Representante de País, Costa Rica, BID
Fernando Salgado	Coordinación Crédito y Cooperación Técnica Internacional. Ministerio Transporte y Obras Públicas. Coordinador IIRSA.
Gabriel Castillo	Jefe de Operaciones de El Salvador, BID
Gaston Astesiano	Asesor, INE (VPS), BID
Gerónimo Frigeiro	Abogado Especialista Líder, Argentina, BID
Graciela Oporto	Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio de Planificación. Argentina. Coordinadora IIRSA.
Hazel Escrich	Secretario General, Secretaría para la Integración Social de Centroamérica (SISCA), SICA
Hector Rabade	Especialista Fiduciario Líder, BID
Hilary Beckles	Pro vice Chancellor and Principal, University of West Indies (UWI)
Hubert Perr	Head of Operations, Barbados and Eastern Caribbean, Unión Europea
Ileana Pinto	Especialista Fiduciario Líder, BID

Nombre	Perteneencia
James L. Goggin	USAID Mission Director, Barbados and Eastern Caribbean
Joaquim Tres	Lead Specialist, Integration and Trade Sector, IDB
Joel Branski	Representante de País, Barbados, BID
Jonathan D. Walters	Director - Regional Strategy and Programs - Middle East and North Africa Region – Banco Mundial
Jose Luis Lupo	Gerente General, Departamento del Cono Sur, BID
Juan Carlos de la Hoz	Jefe de Operaciones Brasil, BID
Juan Jose Taccone	Representante de País, Uruguay (anteriormente Representante de País de Guatemala), BID
Kai Hertz	Especialista Líder, Unidad de Donaciones y Gestión de Cofinanciamiento, BID
Karen Rot-Münstermann	Chief Resource Mobilization Officer, Office of Resource Mobilization and Allocation Unit African Development Bank
Kea Wollrad	Senior Specialist, Sector de Integración y Comercio, BID
Leslie Ann Edwards	Jefe de Operaciones, Guyana, BID
Luis María Pereira	Viceministro de Transporte. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Coordinador Nacional IIRSA. Paraguay.
Marc Mostovac	Deputy Director, Operation, Caribbean Programme & Head of aid to OECS countries, Gobierno de Canadá
Marcela Ruth Espinoza Nissim	Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado. Ministerio de Relaciones Exteriores. Coordinadora IIRSA.
Marco Ferroni	CEO Syngenta Foundation (former Deputy Manager of SDS, ex evaluador principal de OVE)
Marco Nicola	Representante de País, Suriname y (anteriormente) Guyana, BID
María Isabel Marín	Especialista Financiera, Costa Rica, BID
Maria Laura Bocalandro	Principal Technical Leader, Integration and Trade Sector, BID
María Lorena López	Vice Ministra, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Costa Rica
María Rios	Especialista Líder de Supervisión y Auditoría, Oficina del Auditor General, BID
Mario Castañeda	Especialista Financiero, El Salvador, BID
Miguel Pineda	Secretario Ejecutivo, Comisión Trinacional Trifinio
Nicola Jenns	Climate Change Team Leader, DFID Caribbean, Reino Unido
Norah Rey de Marulanda	Former Manager, Departamento de Integración y Programas Regionales, BID
Omar Orozco	Director Cooperación Internacional, Sistema de la Integracion de Centro America

Nombre	Pertenencia
Pablo Roldan	Jefe de Operaciones, Argentina, BID
Paolo Giordano	Principal Specialist, Integration and Trade Sector, IDB
Patricia Ramirez	Secretaria Ejecutiva, Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRHH, SICA)
Paula Louis-Grant	Especialista Financiero, Barbados, BID
Percival Marie	Executive Director, Resource Mobilisation and Technical Assistance (RMTA)
Ralph Olaye	Manager, Regional Infrastructure and NEPAD, Banco Africano de Desarrollo
Ramesh Subramaniam	Senior Director of OREI, Banco Asiático de Desarrollo
Ricardo Carciofi	Director, INTAL, BID
Rob Baldwin	First Counselor, Regional Development and Integration. Suriname, Trinidad and Tobago and Dutch Overseas Countries and Territories, Unión Europea
Robert D Van den Berg	Director, Global Environmental Facility Evaluation Office
Robert Devlin	Director del Departamento de Gestión Pública Exitosa, OEA, y ex Subgerente del Departamento de Integración y Programas Regionales, BID
Roberto Vellutini	Vicepresidente de Países, IDB
Rodrigo Parrot	Representante de País, El Salvador (VPC), BID
Rolando Hernández	Secretario Ejecutivo, Consejo de Ministros de Salud para América Central y República Dominicana (COMISCA), SICA
Rolando Terrazas	Director Proyectos Región Sur, CAF
Roldan E. King	Ministro de Obras Públicas. Coordinador IIRSA Surinam.
Ronald Florez	Director de Planificación, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Costa Rica
Santiago Castillo	Especialista de Adquisiciones, El Salvador, BID
Sixto Aquino	Former Deputy Director OVE
Sonia Rivera	Jefe interina, Unidad de Donaciones y Gestión de Cofinanciamiento, BID
Tara Lisa Persuad	Coordinador de Gestión y Conocimiento Regional, Caribe, BID
Tracy Betts	Representante de País (anteriormente) Uruguay (VPC), BID
Willy Bendix Herrera	Especialista de Adquisiciones, Costa Rica, BID
Ying Qian	Lead Regional Cooperation Specialist, Public Management, Financial Sector and Regional Cooperation Division, East Asia Department, Banco Asiático de Desarrollo
Yvonne Moses-Grant	Director, Projects Department, Banco de Desarrollo del Caribe

ANEXO A. INTEGRACIÓN REGIONAL EN LOS AUMENTOS SUCESIVOS DE CAPITAL

Aumento de Capital del BID	Foco en integración	Prioridad de comercio e integración
Segundo aumento (1967-1969)	Sector prioritario: integración económica, comercio intrarregional.	SÍ
Tercer aumento (1970-1974)	Sector prioritario: infraestructura física (transporte, energía y telecomunicaciones).	SÍ
Cuarto aumento (1975-1977)	Sector prioritario: expansión de exportaciones.	SÍ
Quinto aumento (1978-1982)	Sector prioritario: sector externo.	SÍ
Sexto aumento (1983-1988)	No se incluyó la integración como sector prioritario.	NO
Séptimo aumento (1989-1994)	No se incluyó la integración como sector prioritario. Mejorar la competitividad (tanto en los sectores internos como externos). Movilización de recursos al sector privado mediante privatización, liberalización comercial y políticas orientadas a atraer inversión extranjera directa.	PARCIALMENTE (mediante reforma y modernización)
Octavo aumento (1994-2009)	Sector prioritario: modernización e integración. Rol del banco como facilitador de la inversión privada para fortalecer la competencia en mercados más libres, la inversión extranjera y las alianzas estratégicas entre empresas locales y extranjeras.	SÍ
Noveno aumento (2010-)	Sector prioritario: integración regional y global competitivas.	SÍ

Fuente: Análisis del autor del documento de la Administración “A Review of Past Bank Replenishments”, Enero de 1999, e Informe BID-9 (AB-2764).

ANEXO B. CRONOLOGÍA DE INTEGRACIÓN REGIONAL: EL BANCO Y LA REGIÓN

Años	Proceso de integración regional	Acciones del banco
1960-1974	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundación de los esquemas de integración en ALC (ALCAL, 1960; MCCA, 1960; CARIFTA, 1965; Pacto Andino, 1969). En 1973, CARIFTA es reemplazado por CARICOM. 2. Fundación de Instituciones Financieras para soportar los Esfuerzos Regionales de Integración (BID, 1959; CABEL, 1960; CAF, 1970, Fonplata, 1974) 3. Apoyo presidencial a la Integración: Declaración de Punta del Este, 1961 (Alianza para el Progreso); Declaración de Punta del Este, 1967 (proyectos transnacionales de infraestructura) 4. Dificultades hacia el fin del período: Guerra de fútbol (1969) entre Honduras y El Salvador. Se suspende el MCCA; ACAL avanza lentamente hacia la integración regional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Felipe Herrera: “Seremos el Banco de la Integración” (1961) 2. Programa de Financiamiento de Exportaciones de Capital Intrarregionales (1963, AG-8/63, DE-59/63) 3. Creación de INTAL (1965) 4. Felipe Herrera (<i>et. al</i>) asesoran a los gobiernos acerca de cómo acelerar el proceso de integración (1965). 5. Creación de un Fondo de Pre inversión para la Integración de América Latina (Veraneos E) (1966) 6. El Banco organiza una mesa redonda acerca de “proyectos multinacionales” (1968) 7. Se realiza un inventario de proyectos de integración física (1969-1971).
1975-1989	<ol style="list-style-type: none"> 1. Chile abandona CAN (1976) 2. Ante el limitado avance de ALCAL, se crea ALADI con un abordaje menos ambicioso y sin metas para la integración (1980) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se financian algunos proyectos de infraestructura física, por ejemplo, la Represa Yaciretá, entre Argentina y Paraguay
1990-2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se fundan o rediseñan esquemas regionales: Mercosur (1991), Área de Libre Comercio creada dentro de la CAN (1993), Protocolo de Tegucigalpa, SICA reemplaza MCCA (1991); Creación del Mercado Único del Caribe dentro de CARICOM (1989-2002). 2. Se emprenden nuevos proyectos de integración de infraestructura (IIRSA, PPP-PM) (2000-2001) 3. Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (1994-2004). Primera cumbre de las Américas. Se detienen las negociaciones alrededor de 2003. Expira el plazo de 2005 para la implementación del ALCA. En 2004, se crea el ALBA como alternativa al ALCA. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de INT (1994) 2. Programación regional (1994-2005) 3. Se reafirma el compromiso frente a la integración y para fortalecer la programación regional (GN-2077; estrategia institucional) 4. Se aprueba la primera Estrategia de integración (2003) 5. Se crea el Fondo de Pre inversión en Integración (FIRII) (2005) 6. Se crea el Proyecto de Bienes Públicos Regionales (2004) 7. Nuevos instrumentos de financiamiento para el Comercio (línea de sector, creada en 2000) y proyectos transnacionales (creada en 2003). 8. El BID se convierte en secretario técnico de IIRSA. 9. Después de prácticamente desaparecer en 1992 (CS-2372), se relanza INTAL. 10. Se crea el FIRII para apoyar la integración en infraestructura (2005).
2006-2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdos Norte-Sur de Segunda generación: Como respuesta al fracaso del ALCA, surgen esfuerzos bilaterales y multilaterales por concluir ALC con EE.UU. y la UE 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se discontinúa la programación regional después de 2007. 2. Se crea el fondo de donantes múltiples (FIRII+) (2011) 3. Se elimina <i>de facto</i> el programa de Cooperación

Años	Proceso de integración regional	Acciones del banco
	<p>(por ej., CAFTA-DR (2006). ALC EE. UU.-Colombia (2006), EE.UU.-Perú (2006), UE-CARIFORUM (2008)).</p> <p>2. Surgimiento de nuevos esquemas de integración: ALBA (2004); CELAC (2012); Alianza del Pacífico (2012).</p> <p>3. Cambios en los bloques tradicionales de integración: Por ej., Venezuela abandona la Comunidad Andina (2006) y se une al Mercosur (2012); la República Dominicana se une al SICA como miembro asociado (2004).</p>	<p>Técnica Regional (RTC) (2011)</p> <p>4. Se recorta a la mitad el presupuesto anual del programa BPR de 10 a 5 millones (2011)</p> <p>5. Se aprueba la estrategia regional (2011)</p>

ANEXO C. MANDATO DEL DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN DESDE 1994

Año	Hito	Mandato y responsabilidades de INT
1994 (GA-152-4)	Creación de INT como departamento SIN FUNCIONES DE PRESTAMO	<ol style="list-style-type: none"> 1. preparación y monitoreo de programación regional 2. análisis y difusión de información acerca de procesos de integración 3. capacitación para líderes y administradores en áreas sociales 4. implementación del programa de cooperación técnica regional del Banco y desarrollo y mantenimiento de una base de datos socioeconómicos de América Latina
1999 (GA-183-1)	INT recibe un mandato de PRESTAMOS	<ol style="list-style-type: none"> 5. “análisis, procesamiento y supervisión de proyectos de cooperación técnica y financiamiento en temas fiscales”
2001 (GA-183-6)	INT retorna a su mandato de 1994.	<ol style="list-style-type: none"> 5. Se disuelve la unidad fiscal de INT (FIS). Se acota el mandato.
2004 (GA-183-18)	Fin de las reformas de 1999. INT continúa siendo un departamento SIN FUNCIONES DE PRESTAMO	No más cambios para INT.
2006 (GA-232-8)	Documento de realineación. De nuevo, INT recibe un mandato de préstamos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. “Asesora a la administración en temas de comercio y desarrollo regional, así como con relación a las estrategias y programas generales del Banco en estos temas”. 2. “Es [...] responsable de investigar políticas pertinentes y tendencias en temas económicos regionales y mundiales atinentes a la integración”. 3. Brinda “apoyo sectorial técnico especializado a operaciones y actividades relacionadas con el comercio y la integración”.

ANEXO D. FONDOS DE PRE INVERSIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA FONDO DE PRE INVERSIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA (PFLAI)

Alrededor de 1960, el compromiso político con la integración se tradujo en la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación de Libre Comercio de América Latina y el BID—que luego fue bautizado “el Banco de la Integración” por su primer Presidente. En 1961, hubo un gran impulso del compromiso político, cuando los presidentes del Hemisferio establecieron una carta y un plan de acción para la “Alianza para el Progreso”, promovida por Estados Unidos⁵¹. La carta incluía una sección específica acerca de la integración regional. Ya en 1965, el avance hacia la integración de América Latina no era tan rápido como se había previsto inicialmente. Por este motivo, varios autores latinoamericanos —entre ellos, el Presidente del BID—apelaron a los líderes políticos de la región a acelerar la integración de la región y presentaron una propuesta política⁵². En 1967, la Declaración de los Presidentes de las Américas en Punta del Este ratificó la integración regional como una de las más altas prioridades de América Latina, fijaron un plazo y definieron acciones específicas para alcanzar la meta. Los Presidentes afirmaron: “*Construiremos las bases materiales de la integración económica latinoamericana mediante proyectos multinacionales*”. Asimismo, se comprometieron a “*Dotar al Fondo de Pre inversión para la Integración de América Latina del BID, de recursos suficientes para llevar a cabo estudios que permitan identificar y preparar proyectos de alcance multinacional en todas las áreas que sean de importancia para promover la integración regional*”⁵³.

Un año antes de la Declaración de Punta del Este, la Asamblea de Gobernadores del BID creó el “Fondo para Estudios de Pre inversión de los Aspectos de la Integración de América latina” con el objeto de financiar estudios de pre inversión de infraestructura mediante financiamiento reembolsable, no reembolsable y contingente. Las áreas a las que deberían asignarse los fondos eran las siguientes: i) obras multinacionales de infraestructura; ii) desarrollo integrado de regiones en dos o más países; iii) industria básica a nivel regional; y iv) otros proyectos de integración tales como la explotación conjunta de recursos naturales o la creación de organismos o empresas multinacionales. A fin de garantizar la sustentabilidad del Fondo, se determinó que el Banco debía incluir el costo total de los estudios de pre inversión en el financiamiento resultante—siempre que fuera posible. (AG/7-66, abril 1966). Inicialmente, se dotó al Fondo con 15 millones de dólares del FOE (DE-92/66, a pesar de que la porción del FOE debía utilizarse exclusivamente para financiar préstamos DE-93/66, GN-558), que luego se complementaron con 1,5 millones del Fondo Fiduciario de Progreso Social de EE. UU.

⁵¹ *The Charter of Punta del Este: Establishing an Alliance for Progress Within the Framework of Operation Pan America*; 17 de agosto de 1961; Título III, [link](#)

⁵² Mayobre, José Antonio, Herrera, Felipe, Sanz de Santamaría, Carlos, y Prebisch, Raúl (1965), *Hacia la integración acelerada de América Latina: Proposiciones a los presidentes latinoamericanos*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

⁵³ Declaración Punta del Este, [vínculo](#).

para las modalidades no reembolsables. El monto combinado (16,5 millones) equivale a unos 117 millones de dólares a 2012⁵⁴.

En 1968, los Gobernadores instaron al Banco a desarrollar un plan de acción quinquenal que tomara en consideración los siguientes aspectos: i) la urgencia de la integración de infraestructura en la región, ii) la importancia de la integración física para los países de bajos ingresos, y iii) un cálculo de los recursos necesarios para la pre inversión del plan quinquenal. (AG/6-68). Los Gobernadores también organizaron una mesa redonda acerca de la cuestión de los proyectos multinacionales en la reunión anual en Bogotá en 1968.

En 1969, la Administración evaluó la experiencia del Fondo a dos años de su puesta en marcha. De los recursos aprobados o comprometidos (3,3 millones) sólo se había otorgado un préstamo por el 7 por ciento del total de los recursos para financiar un estudio de pre inversión de un proyecto hidroeléctrico en el río Acaray (Paraguay). Al ahondar en los motivos del desequilibrio, la administración argumentó que abundaban recursos de alta concesionalidad para pre inversión en la forma de fondos no reembolsables de donantes bilaterales y multilaterales, que los estudios iniciales no guardaban relación con el proyecto y, por consiguiente, era poco probable que generaran un préstamo. Por último, se argumentó que los esquemas de integración de la región eran aún demasiado jóvenes para aprovechar la línea de crédito. Al concluir, subrayaron que *“en el caso de proyectos multinacionales, se dificulta el accionar simultáneo de los países participantes por la necesidad de coordinar las decisiones del país y conciliar los beneficios que percibirán cada uno de ellos, además de resolver los problemas jurídicos e institucionales complejos que puedan surgir”*. (GN-558, julio de 1969).

En 1969, los Gobernadores les solicitaron a los países miembros del Banco que contribuyeran al Fondo de Pre inversión a fin de *“fortalecer su naturaleza multilateral y posibilitar la expansión, garantizando que todos los países miembros puedan acceder a sus beneficios”* (AG-4/69). En respuesta a este llamado, se comprometieron 2 millones de dólares antes de 1970, equivalente a aproximadamente un tercio de los gastos del Fondo hasta entonces⁵⁵. Alrededor del 80 por ciento de las contribuciones al fondo por operaciones no reembolsables (4,25 millones) fueron financiadas por los EE. UU. a través del Fondo Fiduciario del Progreso Social (GN-558, Anexo III). Se determinó que las contribuciones de EE. UU. al Fondo de Pre inversión para 1970-1972 *“no podían exceder US\$1.500.000 y, en todo caso, deberían limitarse al tercio del monto total comprometido y pagado por los países latinoamericanos”* (DEA/69/59). No hay ninguna referencia al “fondo de pre inversión para la integración de América Latina” en las resoluciones de los gobernadores o directores posteriores a 1972.

Un producto significativo financiado por el fondo de Pre inversión era el “inventario de proyectos de integración física” aprobado en 1969 (ATN/TF-941-VS, TC6910021, DE-

⁵⁴ Utilizando el calculador de inflación BLS (http://www.bls.gov/data/inflation_calculator.htm). La referencia a la contribución de EE. UU. se tomó de las memorias de la Asamblea de Gobernadores de 1967, disponible en eArchives.iadb.org.

⁵⁵ Memorias, Asamblea de Gobernadores, 1970, disponible en eArchives,iadb.org.

146/69) de 1969. “Durante 1971, se utilizaron recursos del Fondo para concluir un inventario de proyectos multinacionales de infraestructura física que resultarán en una herramienta invalorable de los esfuerzos por financiar proyectos de integración física. El inventario contiene aproximadamente 600 proyectos, 73 por ciento en el campo de transporte, 11 por ciento en energía eléctrica, 7 por ciento en telecomunicaciones y 9 por ciento en el uso conjunto de cuencas de agua. Alrededor de un 80 por ciento de los proyectos cuentan con proyecciones de costos, que ascienden a más de \$10 mil millones [60 mil millones en dólares de 2012]”⁵⁶.

Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica para Iniciativas para la Integración de Infraestructura Regional (FIRII)

A principios de la década de 2000, los Presidentes de la región generaron dos proyectos regionales de infraestructura a fin de lograr la integración de la región. En la reunión de Brasilia en 2000, los presidentes sudamericanos crearon la “Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana” (IIRSA) con el objetivo de acelerar la integración de infraestructura física e identificar aquellos proyectos que pudieran tener un mayor impacto sobre la integración. Simultáneamente, apelaron a tres instituciones regionales financieras (CAF, FONPLATA, y el BID) para apoyar la iniciativa. Casi al mismo tiempo, los Presidentes de América Central y México crearon el “Plan Puebla Panamá”, con objetivos similares⁵⁷. Ambas iniciativas enfatizaron *de facto* la integración en infraestructura, en especial transporte (vial) y electricidad. En forma similar al esfuerzo de integración de 1967, el primer objetivo era definir un listado de proyectos (inventario) para ambas iniciativas, y garantizar que existieran fondos suficientes para preinvertir en todos esos proyectos. Una vez más, similarmente a la experiencia de 1960, el Banco creó un fondo específico para financiar estudios de pre inversión.

En 2005 el Banco creó el “Fondo para el Financiamiento de Operaciones de Cooperación Técnica para Iniciativas para la Integración de Infraestructura Regional” (FIRII) (GN-2344-4) para financiar la pre inversión en proyectos de integración de infraestructura. Originalmente, se dotó al Fondo con US\$20 millones de recuperación contingente, asegurando así la sostenibilidad por un largo período.

No obstante, la demanda proyectada para el FIRII no se materializó en los primeros dos años. Entre las razones que explican esta falta de demanda, la Administración señaló “[...] la naturaleza transnacional de los proyectos de integración, que da lugar a cuestiones regulatorias complejas, y la pluralidad de interesados [...]” (GN-2344-7). Siguiendo la recomendación de la Administración, el Directorio eliminó la modalidad de recuperación contingente en febrero de 2006 (GN-2344-8).

⁵⁶ Ver *Inventario de Proyectos de Integración Física en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1972. [Link](#). La cita fue tomada del Informe Anual del BID de 1971, pág. 31, disponible en eArchives.

⁵⁷ Para mayor información, ver evaluación de OVE de la iniciativa IIRSA (RE-338) y el Plan Puebla Panamá (RE-350).

Entre 2006 y diciembre de 2011, el FIRII recibió US\$40 millones y aprobó proyectos por US\$30,5 millones—todos en calidad de cooperación técnica no reembolsable. A septiembre de 2012, el FIRII tenía disponibles US\$14,7 millones de dólares.

CONCLUSIÓN

Los fondos de pre inversión creados por el Banco en las décadas del sesenta y el dos mil presentan curiosas similitudes. En primer lugar, la decisión política de los países de la región resulta crítica para la creación y el apoyo continuo de estas iniciativas. En este punto, es crucial que las metas ambiciosas como las planteadas por los Presidentes se vean acompañadas de acciones (en especial en cuanto a asignación de recursos), tanto por parte de los países mismos como del Banco. En segundo lugar, si bien la intención original era brindar fundamentalmente financiamiento para proyectos multinacionales, ambos fondos terminaron ofreciendo únicamente asistencia técnica no reembolsable. El motivo principal radica en las complejidades y mayores costos de los proyectos regionales, que efectivamente desalienta a los países a desarrollar este trabajo salvo que se ofrezca un trato especial.

ANEXO E. LÍNEA DE SECTOR PARA PROYECTOS TRANSNACIONALES

En el contexto de adaptar instrumentos del BID a las necesidades cambiantes de la región, el Banco creó cuatro líneas de crédito flexibles en 2000. El diagnóstico general era que el Banco necesitaba dar una respuesta más rápida a las necesidades de los países. Los cuatro nuevos instrumentos fueron los Préstamos de Innovación (IL), los Préstamos de Programas Multietapa (MPL), las Líneas Sectoriales (SF) y la Línea de Preparación y Ejecución de Proyectos (ver GN-2085-2).

Se diseñaron líneas sectoriales para brindar apoyo expedito “*para la realización de actividades predefinidas de bajo costo y relativamente bajo riesgo, caracterizadas por su: (i) impacto relativamente alto; (ii) alta relevancia del sector y urgencia; (iii) preparación menos compleja; y (iv) rápida implementación*”.(GN-2085-2, pág. 15). Se estableció un límite total de US\$150 millones para líneas sectoriales y un límite individual de US\$5 millones por préstamo. Entre 2000 y 2003, se crearon líneas sectoriales para distintos temas. En 2000, se crearon las líneas de crédito de educación, salud y comercio. Las líneas de prevención de desastres y desarrollo institucional se crearon en 2001 y 2002 respectivamente.

Por último, la línea de infraestructura transnacional se creó en junio de 2003 (DE-50/03). Esta línea se creó para financiar tres componentes principales: i) Desarrollo y fortalecimiento institucional de organismos generadores de políticas, otorgamiento de concesiones y fiscalización en la integración de infraestructura; ii) elaboración de proyectos específicos de infraestructura transnacional; e iii) implementación de proyectos transnacionales de infraestructura. (GN-2085-10).

En 2007, la administración analizó las implicaciones operacionales de los nuevos instrumentos de financiamiento (GN-2085-15). Entre 2000 y 2006, se aprobaron 45 proyectos en la modalidad de líneas sectoriales, por un total de US\$182,6 millones. La mayor parte de las aprobaciones (alrededor del 50 por ciento) se destinó a la línea de desarrollo institucional, y un 25 por ciento se destinó a la línea de comercio. El documento concluía que “[l]a demanda de educación y salud es baja, inexistente para infraestructura transnacional, y moderada para prevención de desastres”. (GN-2085-15, pág. 18, énfasis agregado). Entre 2007 y 2012, el uso del instrumento se redujo aún más: En estos seis años, sólo se aprobaron 10 nuevos proyectos por alrededor de 50 millones de dólares.

El informe continúa atribuyendo la demanda limitada de las líneas sectoriales al hecho de que eran pequeñas en tamaño y que—una vez aprobadas—operativamente se trataban como un préstamo de inversión. Un factor crítico ausente en el análisis de la administración es la cuestión de las condiciones financieras. En particular, las líneas sectoriales no recibieron ningún trato preferencial en cuanto a tipos de interés, comisiones por compromiso, períodos de gracia o períodos de amortización.

Sólo un proyecto—cruces fronterizos entre Perú y Bolivia (PE-L1003)- fue aprobado en la línea sectorial para infraestructural transnacional. Las líneas sectoriales fueron

eventualmente eliminadas con la reforma en los instrumentos de financiación del Banco en 2011 (GN-2564-3).

**ANEXO F: CARTERA DE COOPERACIÓN TÉCNICA PARA LA INTEGRACIÓN Y COMERCIO
Y SU ALINEACIÓN CON LAS PRIORIDADES DE LA ESTRATEGIA**

Tipo de intervención	Descripción (GN-2565-4)	Tipo de instrumento	Financiamiento total (2000-2012)	Número total de operaciones	Unidad responsable principal
Software párr. 6.5.i	Negociación e implementación de acuerdos comerciales y de integración.	Cooperación técnica regional (RTC)	US\$108 millones	447	INT
Software párr. 6.5.ii	Promoción de exportaciones e inversiones.				
Software párr. 6.5.iii	Facilitación comercial y modernización aduanera.				
Software párr. 6.5.iv	Ampliar la profundidad y cobertura del financiamiento privado	Proyectos regionales FOMIN	US\$388 millones	311	FOMIN
Software paras. 6.5.v, 6.7	Desarrollar un marco favorable para la integración sostenible e inclusiva.	Bienes públicos regionales	US\$67 millones	83	INT
Hardware párr. 6.6. i	Conectar la red de transporte	FIRII, TC, y RTC	US\$34 millones	46	INE
Hardware párr. 6.6. ii	Apoyar la integración de energía con reducción de costos.	FIRII, TC, y RTC	US\$35 millones	59	INE
Hardware párr. 6.6. iii	Cerrar la brecha digital	Financiamiento sector Público/Privado			INE
	Otros sectores no cubiertos por la estrategia.	Otras TC regionales (programas RTC y programas especiales de capital ordinario).	US\$668 millones	1.239	Otros INE y sectores cubiertos por otros departamentos

INE (transporte y energía) incluye FIRII y RTC. Ninguno de los RTC de INE se relacionan con la brecha digital, pero hay otros sectores de INE, tales como agricultura y desarrollo rural, desarrollo urbano y vivienda, educación y empresas privadas y desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

FIRII (montos aprobados)

Energía	US\$ 8.556.000	8 proyectos
Comercio	US\$ 300.000	1 proyecto
Transporte	US\$ 21.519.297	23 proyectos

**ANEXO G. TABULACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS EN EL DOCUMENTO DE
ESTRATEGIA**

Lección aprendida	Lección específica	Implicaciones operativas de las lecciones aprendidas	Relevante	Fáctica	Aplicable
Software párr. 5.3 Fomentar nuevas ideas para expandir la frontera de la integración.	“El Banco aprendió que invertir en conocimientos avanzados sobre integración es la clave para establecer un diálogo con los países cliente y ganarse su confianza, a fin de convertirse en un asociado de integración preferente”		SÍ	QUIZÁ	NO
Software párr. 5.4 Liderar la asistencia técnica relacionada con el comercio	Se afirma la importancia de la asistencia técnica. No se hace referencia a ninguna lección en particular.		NO	NO	NO
Software párr. 5.5 Facilitar la integración del sector privado.	Se hace referencia al rol del Banco en la promoción de la facilitación comercial, el financiamiento del comercio y los fondos regionales. No se hace referencia a ninguna lección en particular.		NO	NO	NO
Software párr. 5.6 Actuar como mediador imparcial en las iniciativas de integración.	“El Banco ha aprendido que (i) movilizar a los Ministros de Hacienda es la clave para que la agenda de integración pase de las etapas de negociación a las fases de ejecución, en las que es crucial la programación de las inversiones públicas.; (ii) Su poder de convocatoria es crucial para sensibilizar a los clientes respecto de los retos multisectoriales y asuntos sociales conexos de la integración moderna”. Esta última es más bien una ventaja competitiva.	“[E]l Banco precisa respaldar los nuevos retos de coordinación institucional que impone este círculo de negociación e implementación en el que participan varios ministerios y entidades subnacionales”.	SÍ	QUIZÁ	SÍ
Software párr. 5.7	“El Banco ha aprendido que: (i) sus iniciativas en el ámbito de la integración [Aid for Trade (AfT) y AfT de donantes	“(iii) es necesario asignar recursos especiales a su desarrollo”. No hay	QUIZÁ	QUIZÁ	QUIZÁ

Lección aprendida	Lección específica	Implicaciones operativas de las lecciones aprendidas	Relevante	Fáctica	Aplicable
<p>Movilizar a la comunidad de donantes para que den apoyo a ALC en asuntos relacionados con el comercio.</p>	<p>múltiples] pueden generar interés en los donantes externos; (ii) estas iniciativas constituyen una plataforma adecuada para empezar a abordar nuevos temas como el comercio y los asuntos de género y el cambio climático; (iii) es necesario asignar recursos especiales a su desarrollo; y (iv) el compromiso de la Alta Administración y una masa crítica de donantes son elementos clave en la etapa inicial”. El punto (iii) no es una lección aprendida, sino más bien una implicación de (i).</p>	<p>implicaciones de las lecciones (ii) y (iv).</p>			
<p>Software párr. 5.8</p> <p>Promover el diálogo de políticas sobre una visión regional a largo plazo.</p>	<p>El Banco ha aprendido que: (i) la operación conjunta de la Red de Comercio e Integración y de otras redes sectoriales (por ejemplo, en relación con el transporte, la ciencia y la tecnología, etc). es un instrumento valioso para apoyar la multifacética agenda de integración emergente;</p>	<p>“(ii) el Banco se beneficiaría, por un lado, de contar con un instrumento especial de diálogo sobre políticas focalizando en la sensibilización del expansivo grupo de partes interesadas en la agenda de integración contemporánea (tales como los ministerios de comercio, transporte, comunicaciones, asuntos internacionales y hacienda, así como organizaciones del sector privado) Y, por el otro lado, de llevar adelante una agenda de integración a nivel de todo el Banco”.</p>	<p>SÍ</p>	<p>QUIZÁ</p>	<p>SÍ</p>
<p>Software párr. 5.9</p> <p>Desarrollar capacidad para una masa crítica de</p>	<p>“De esta experiencia, el Banco ha aprendido que: (i) la asignación de recursos suficientes para un ambicioso programa de fortalecimiento de capacidad en materia de integración es una contribución</p>		<p>QUIZÁ</p>	<p>NO</p>	<p>NO</p>

Lección aprendida	Lección específica	Implicaciones operativas de las lecciones aprendidas	Relevante	Fáctica	Aplicable
agentes de la integración.	<p>a los objetivos de desarrollo de la región apreciada por los clientes participantes; (ii) el fortalecimiento de capacidad es necesario no sólo con respecto a una expansiva lista de cuestiones temáticas relacionadas con la integración, sino también, en el futuro, para fomentar la capacidad de los funcionarios de gobierno y de los representantes del sector privado para originar, diseñar y ejecutar proyectos de integración, con el objetivo de desbloquear la demanda latente de programas regionales; y (iii) la acción ampliada y coordinada de INT y el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) es un elemento clave para el Banco, pues permite conjugar los conocimientos técnicos especializados del primero con la capacidad de convocatoria y logística y la trayectoria histórica del segundo, indicando así el distintivo compromiso del Banco frente a la integración de América Latina y el Caribe”.</p>				
<p>Software párr. 5.14</p> <p>Innovar en el financiamiento de bienes públicos regionales.</p>	<p>“El Banco ha aprendido: (i) que la demanda de bienes públicos regionales superó con creces la disponibilidad de financiamiento; (ii) que el programa de bienes públicos regionales se podría ampliar con la mira de ofrecer mayores incentivos a la cooperación regional; (iii) que la efectividad se puede mejorar mediante una reducción de la dispersión de los proyectos entre sectores y el aumento de su tamaño medio; (iv) que el enfoque basado en la demanda y las propuestas innovadoras del programa se puede complementar con el apoyo proactivo de la</p>	<p>Incrementar el tamaño.</p> <p>Enfocar las intervenciones.</p> <p>Fortalecer la alineación con las estrategias y mandatos del Banco.</p>	SÍ	SÍ	SÍ

Lección aprendida	Lección específica	Implicaciones operativas de las lecciones aprendidas	Relevante	Fáctica	Aplicable
	cooperación funcional en áreas en las que el Banco tiene ventajas comparativas y; (v) que una mejor armonización del programa con las nuevas prioridades del Noveno Aumento General de Recursos puede crear oportunidades para ampliar la escala de los proyectos de bienes públicos regionales mediante las operaciones de financiamiento del Banco”.				
<p>Hardware párr. 5.10-5.13</p> <p>Regionalización progresiva de la inversión de infraestructura.</p>	<p>“(i) que el apoyo técnico y logístico que brindó a las iniciativas de integración es muy apreciado por los clientes; (ii) que el Banco tiene que prestar apoyo al <i>hardware</i> y al <i>software</i> de la integración de una manera integrada, mediante el apalancamiento y el suministro de incentivos para coordinar los conocimientos especializados de distintas unidades; (iii) que es preciso diseñar procesos innovadores, incluida la programación nacional y regional, destinada a reposicionar la cartera de infraestructura de integración de los países; (iv) que existe una necesidad de elaborar nuevos enfoques operativos adaptados a la especificidad de los proyectos de integración; (v) que las intervenciones destinadas a resolver los embotellamientos clave de la integración, tales como los cruces fronterizos, puertos y servicios logísticos, pueden producir altos rendimientos de desarrollo; (vi) que es preciso refinar las metodologías de evaluación de proyectos, en particular las relacionadas con la distribución asimétrica de los costos y beneficios, y el impacto de sostenibilidad de la infraestructura de integración; y (vii) que el apoyo con los instrumentos no financieros es</p>	<p>“A medida que IIRSA evolucione hacia una nueva configuración institucional bajo la orientación de Unión Suramericana de Naciones, el Banco debería adecuar su apoyo a la promoción de inversiones transfronterizas entre países con beneficios asimétricos de una manera más efectiva y a la conexión de inversiones en <i>hardware</i> y en <i>software</i>, especialmente en capacitación, disseminación de buenas prácticas y reformas regulatorias regionales”.</p>	QUIZÁ	QUIZÁ	SÍ

Lección aprendida	Lección específica	Implicaciones operativas de las lecciones aprendidas	Relevante	Fáctica	Aplicable
	imperativo para sustentar el consenso entre los países, financiar la pre inversión y elevar el perfil institucional de las iniciativas de integración del <i>hardware</i> ".				

ANEXO H. COMPARACIÓN ENTRE LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN DE 2003 Y 2011

Área	Estrategia 2003	Estrategia 2011
Objetivos	<p>1. Guiar el apoyo de la institución para la creación de Bienes Públicos Regionales (BPR), en especial <i>integración regional y cooperación regional</i>.</p> <p>2. La meta más amplia de cooperación e integración regional es producir desenlaces deseables que son difíciles o imposibles de lograr por su cuenta para los países individuales.</p>	<p>La finalidad de la presente estrategia consiste en incrementar y fortalecer la contribución del Banco a una integración regional y global competitiva de ALC.</p> <p>Prioridades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar la base de conocimiento del Banco respecto de la agenda de integración. 2. Fortalecer la capacidad regional para gestionar iniciativas modernas de integración. 3. Incorporar adicionalidad a las operaciones en sectores con y sin garantía soberana clave (continuo software y hardware). 4. Incorporar la integración al programa operacional del Banco (a través de actividades financieras y no financieras).
Diagnos		
Lecciones aprendidas	<p>Los países de ALC no han sido capaces de aprovechar plenamente los instrumentos de apoyo a la integración del Banco, en especial sus recursos financieros. En los ejercicios regionales de programación en el pasado nunca se intentó aprovechar toda la gama de recursos disponibles para promover las iniciativas de promoción, por diversos motivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La dependencia del financiamiento regional para la cooperación técnica en la implementación de estrategias subregionales. 2. Relación poco fluida entre la programación regional y la de cada país, y falta de programas regionales como accesorios a los ejercicios subregionales tradicionales. 3. Conexión insuficiente entre los procesos de programación y la generación de proyectos en el Banco. <p>- Fortalecimiento de la participación del sector privado, en especial en proyectos de infraestructura.</p> <p>El apoyo del Banco a la integración se ha visto afectado por la reducción en los fondos de cooperación técnica no reembolsables disponibles (ingresos netos del FOE), lo cual redujo la capacidad del Banco de ofrecer el apoyo que había provisto durante años a las instituciones regionales de integración y sus programas.</p>	<p>A diferencia de la estrategia anterior, concentrada en BPR, el AGC-9 promueve tres cambios de enfoque:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Amplía el enfoque de las intervenciones del Banco incluyendo la integración global además de la integración regional. 2. Incorpora la integración a las operaciones de financiamiento del Banco. 3. Lograr una mayor coordinación entre las estrategias sectoriales del Banco de todas las unidades con potencial de contribuir a los desenlaces de integración. <ul style="list-style-type: none"> - Lecciones aprendidas de software (fundamentalmente, iniciativas comerciales) - Lecciones aprendidas de hardware (evaluación OVE acerca de IIRSA y PPP) - Lecciones aprendidas de BPR (la demanda supera la oferta, se podría ampliar la oferta de BPR para ofrecer mayores incentivos para la cooperación regional, se puede mejorar la efectividad reduciendo la dispersión de proyectos entre sectores e incrementando el tamaño promedio, se pueden complementar las propuestas innovadoras orientadas a la demanda del programa con apoyo proactivo de cooperación funcional, y una mayor alineación con las nuevas prioridades del AGC-9 pueden generar posibilidades de ampliar los proyectos de BPR a través de las operaciones de financiamiento del Banco).
Áreas para acción del Banco	<p>1. Consolidación de mercados regionales: preservar los logros obtenidos al presente y</p>	<p>Software</p> <p>1. Negociación e implementación de</p>

Área	Estrategia 2003	Estrategia 2011
	<p>continuar mejorando los procesos de liberalización (soportar los acuerdos comerciales no sólo en la región, sino también acuerdos Norte-Sur, ALCA con la UE y Asia, y fortalecer las posiciones de los países en los foros multilaterales como la Ronda de Doha de la OMC).</p> <p>2. Promover la infraestructura regional: El Banco cuenta con vasta experiencia en soporte de los proyectos de infraestructura de país, pero necesita desarrollar una perspectiva regional para esas operaciones, con especial atención a los impactos sociales y ambientales (continuar el apoyo a la infraestructura nacional pero construyendo una dimensión regional, armonizando y modernizando los marcos y las normas regulatorias y siendo pioneros ofreciendo apoyo a través de IIRSA y PPP en áreas tales como transporte marítimo, transporte aéreo, comunicaciones y cruces fronterizos).</p> <p>3. Fortalecimiento institucional: ayudar en la evaluación, el fortalecimiento y la racionalización de los marcos institucionales regionales y/o subregionales para promover el avance de los procesos de integración y facilitar la transición hacia el libre comercio. Seguir colaborando en el fortalecimiento de institucionales nacionales que participan en los procesos de integración.</p> <p>4. Otros bienes públicos regionales: capturar las externalidades para mejorar la competitividad (iniciativas de recursos naturales, protección de biodiversidad, acción regional coordinada acerca de cuestiones de mitigación, prevención de desastres, estabilidad financiera, desarrollo integrado de regiones fronterizas e intercambio de ideas de los funcionarios senior).</p>	<p>acuerdos comerciales y de inversión.</p> <p>2. Promoción de exportaciones y atracción de inversiones.</p> <p>3. Facilitación comercial y modernización aduanera.</p> <p>4. Ampliación de la profundidad y cobertura del financiamiento privado.</p> <p>5. Desarrollo de un entorno favorable para la integración sostenible e inclusiva.</p> <p>Hardware</p> <p>1. Conexión de la red de transporte.</p> <p>2. Soportar la integración de energía para la reducción de costos.</p> <p>3. Cerrar la brecha digital.</p> <p>BPR</p> <p>Abordar las fallas de mercado y coordinación. Necesitan incentivos para priorizar las actividades regionales por sobre las inversiones nacionales.</p>
Instrumentos	<p>Productos financieros</p> <p>1. Cooperación técnica regional: tiene sentido priorizar el uso de estos fondos, en la medida de lo posible, para programas que apoyen la integración plurilateral y multisocio a gran escala e iniciativas de cooperación como IRSA, PPP, ALCA, UE-ALC.</p> <p>2. Financiamiento de país: Agregar integración regional y programas de soporte al comercio en las líneas de financiamiento de país.</p> <p>3. Financiamiento especial en apoyo del comercio y la integración: La Línea Comercial Sectorial debe seguir funcionando y debe dotarse con los</p>	<p>En lugar de concentrarse en el desarrollo e nuevos instrumentos, el compacto de integración propuesto se basa en la noción de que el Banco debe cumplir la meta de financiamiento y los objetivos de desarrollo establecidos por el AGC-9 mediante la implementación de una combinación inteligente de instrumentos existentes.</p> <p>Instrumentos financieros</p> <p>1. Financiamiento (nacional y de NSG para el sector privado)</p> <p>2. Garantías.</p> <p>3. Becas (tanto para instrumentos financieros como no financieros. Creación de nuevas plataformas tales como un Fondo Temático Estratégico para la Integración. Ampliación</p>

Área	Estrategia 2003	Estrategia 2011
	<p>recursos necesarios para satisfacer la fuerte demanda asociada a las necesidades de acuerdos comerciales.</p> <p>4. Financiamiento de infraestructura regional: mejorar los incentivos para las inversiones en infraestructura regional. Las acciones del banco (a través de la división de sector privado) debería facilitar la participación del sector privado en infraestructura de integración, particularmente mediante contratos de concesión.</p> <p>5. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN): canalizar este apoyo mediante programas organizados subregionalmente en los que se puede medir la similitud entre los distintos problemas, capacidades, intereses y desafíos.</p> <p>Productos no financieros</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diálogo de política regional 2. Investigación orientada de política 3. Iniciativas especiales de integración con tres componentes (documentos de políticas, apoyo a las evaluaciones de impacto de liberalización comercial y foros de educación pública acerca de integración y globalización). 4. Reuniones anuales de expertos. 5. Utilización de oficinas locales para organizar los países y donantes para procesos de evaluación estructurados para evaluar las limitaciones de capacidad comercial. 6. Colaboración con los funcionarios de los bancos subregionales. 	<p>de la Disponibilidad de financiamiento OC no reembolsable, complementándolo con un Fondo Regional de Integración de Infraestructura)</p> <p>Instrumentos no financieros</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuciones a los proyectos de integración a largo plazo en la región. 2. Investigación de políticas 3. Diálogo de políticas 4. Desarrollo de capacidades (capacitación ejecutiva de alto nivel, servicios de asesoría de políticas a corto plazo y soporte para la identificación, diseño, monitoreo y evaluación de proyectos). 4. Programación regional (la alineación de varios elementos regionales, nacionales y de sector ante la falta de un “socio regional” claramente definido, enfrenta múltiples agendas temáticas que se superponen, combinan una definición de prioridades, mediador imparcial. Incorporar la integración mediante la identificación de un canal para los proyectos de integración). 5. Incentivos para el desarrollo de programas de integración.
Implementación	<p>La herramienta del Banco para ayudar a distribuir estos instrumentos son los documentos de programación Regional.</p>	<p>Definición del marco para la implementación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Administración procurará garantizar que las unidades del Banco responsables por la implementación de la estrategia cuenten con los recursos adecuados. 2. Se realizarán actividades formales de coordinación intra-institucional a fin de fortalecer el soporte del Banco para con las iniciativas regionales de integración basadas en el proyecto. 3. Se utilizará un amplio set de herramientas de comunicación y visualización en forma sistemática y oportuna para fortalecer el perfil del trabajo de integración del Banco.
Plan de Acción	<p>Productos financieros</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Priorizar la cooperación técnica regional para que los programas apoyen las iniciativas de integración y cooperación a gran escala. 	<p>Instrumentos no financieros</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativas estratégicas: priorizar: iniciativas de integración subregional formal tales como IIRSA y PM. 2. Investigación aplicada: desarrollar una

Área	Estrategia 2003	Estrategia 2011
	<p>2. Alentar a los países a pedir más financiamiento de país para que los programas apoyen la integración y el comercio regionales.</p> <p>3. Incrementar los recursos de la Línea Sectorial Comercial para satisfacer la demanda.</p> <p>4. Explorar la implementación del financiamiento del sector de integración.</p> <p>5. Mejorar los incentivos de la inversión regional en infraestructura.</p> <p>6. Mejorar el cluster de comercio e integración del FOMIN.</p> <p>7. Utilizar el FOMIN para ayudar al sector privado y a los sindicatos a entender las obligaciones que surgen de los proyectos de integración y comercio y preparar a las empresas.</p> <p>Productos no financieros</p> <p>1. Seguir apoyando el Diálogo de Políticas Regionales</p> <p>2. Promover la investigación orientada a políticas</p> <p>3. Ampliar el proyecto de integración especial al menos hasta 2004.</p> <p>4. Organizar reuniones anuales de expertos nacionales y regionales, y funcionarios</p> <p>5. Organizar evaluaciones estructuradas de las limitaciones de capacidad comercial.</p>	<p>publicación semestral insignia acerca de temas seleccionados, manteniendo y actualizando un centro de datos integral (INTrade).</p> <p>3. Diálogo de políticas: institucionalizar el papel de INT como Secretaría de la Asamblea Regional Anual de Ministros de Finanzas, Diálogo de Políticas Regionales, coordinación con las reuniones del sector privado de VPP, y ofrecer soporte a VPC en iniciativas de integración constantes mediante Documentos de Estrategia de Integración.</p> <p>4. Desarrollo de capacidad: desarrollo de INT al Programa de Desarrollo de Capacidad acerca de Interacción en colaboración con INE y otras unidades relevantes. El Banco ofrecerá desarrollo de capacidades para fortalecer las iniciativas de integración física, tales como IIRSA, liderado por IIRSA/COSIPLAN, the PM, WCO, OMC y el papel de INTAL.</p> <p>5. Programación: contratar representantes del sector público y privado en áreas relacionadas a la integración, fomentar la agenda de integración en estrategias de desarrollo nacional, organizar reuniones de concientización en países clientes e identificar un sendero de integración.</p> <p>Instrumentos financieros</p> <p>1. Subsidios: ampliar la disponibilidad de recursos de subsidios, mejorando la eficiencia y la coordinación de las ventanas de financiamiento del Banco para promover la complementariedad, en especial entre OC y los recursos confiados al Banco por los donantes.</p> <p>2. Financiamiento y garantías: hacer foco en los instrumentos estándar del Banco programados y ejecutados nacionalmente: financiamiento basado en políticas para soportar reformas nacionales que faciliten la integración, financiamiento de inversiones nacionales diseñado para resolver externalidades transfronterizas, en la medida de lo posible, y financiamiento y garantías al sector privado para financiar proyectos con beneficiarios multinacionales.</p>
<p>Indicadores</p>	<p>Productos</p> <p>1. Cantidad y volumen de aprobaciones de financiamiento relativo a integración regional.</p> <p>2. Cantidad y volumen de aprobaciones de financiamiento bajo la Línea de Sector Comercial.</p> <p>3. Cantidad de operaciones con un componente o impulso regional.</p> <p>4. Cantidad de operaciones TC que apoyan</p>	<p>Metas de desarrollo regional</p> <p>1. Apertura comercial (comercio como porcentaje del PBI)</p> <p>2. Comercio intrarregional en ALC como porcentaje del comercio total de mercaderías.</p> <p>3. Flujos netos de IED como porcentaje del PBI.</p> <p>Productos</p> <p>1. Cantidad de funcionarios públicos de comercio y empresarios privados con</p>

Área	Estrategia 2003	Estrategia 2011
	<p>la integración regional.</p> <p>5. Cantidad de productos no financieros implementados en el campo de integración.</p> <p>6. Cantidad de evaluaciones y revisiones de desempeño del sector.</p> <p>7. A 2004, debe haber una sección de integración regional entre las estrategias de país del Banco.</p> <p>Desenlaces</p> <p>1. Evaluaciones de proyectos que involucran integración regional.</p> <p>2. Evaluaciones de OVE de los distintos procesos de programación y su implementación.</p> <p>Impactos</p> <p>1. Reducción de barreras comerciales.</p> <p>2. Composición, distribución y niveles de comercio intrarregional e interdependencia comercial.</p> <p>3. Participación de economías más pequeñas.</p> <p>4. Atracción de inversión extranjera.</p> <p>5. Indicadores de convergencia macroeconómica.</p>	<p>formación en comercio e inversión.</p> <p>2. Acuerdos de integración regional y subregional e iniciativas de cooperación apoyadas.</p> <p>3. Cantidad de proyectos transfronterizos y transnacionales apoyados.</p> <p>4. Cantidad de operaciones de comercio internacional financiadas.</p> <p>5. Volumen de movilización por proyecto/empresa financiado por NSG.</p>
Monitoreo y Evaluación	<p>La estrategia se evaluará a los tres años de su aprobación.</p>	<p>La Administración incorporará lecciones aprendidas de la evaluación realizada por OVE de los proyectos que ofrecen beneficios adicionales a un país por tener un enfoque coordinado con otros países.</p> <p>La Administración monitoreará el avance hacia la implementación en dos niveles: contribuciones esperadas de desenlace y metas de desarrollo regional relacionadas con la integración regional y global.</p>

ANEXO I. ENCUESTA AL PERSONAL DEL BANCO

		Vice Presidency for Countries				
How Familiar are you with the Strategy	Do not know the document**				45	
	Heard of the document				58	
	Read parts of the document				42	
	Read and know the doocum.				16	
	Total				161	
How influential is the strategy likely to be in selecting and designing new operations for the period 2013-2015	No influence				5	
	Minor influence				26	
	Some influence				50	
	Prominent				29	
	Total				110	
		Country strategies & programming				
Used the Strategy during the last year in the following activities	Never	57	59	64		
	Sporadically	29	28	25		
	Often	16	19	15		
	On a regular vasis	8	4	6		
	Total	110	110	110		
		Integration and Trade Sector				
How Familiar are you with the Strategy	Do not know the document**				1	
	Heard of the document				0	
	Read parts of the document				2	
	Read and know the doocum.				10	
	Total				13	
How influential is the strategy likely to be in selecting and designing new operations for the period 2013-2015	No influence				0	
	Minor influence				3	
	Some influence				4	
	Prominent				4	
	Total				11	
		Lending Projects				
Used the Strategy during the last year in the following activities	Never	Not at all	2	0	1	2
	Sporadically	Little	3	2	2	4
	Often	Some	1	2	7	0
	On a regular vasis	A lot	5	7	1	5
	Total	Total	11	11	11	11

Comentarios de la Administración del BID



DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Estrategia Sectorial de Apoyo
a la Integración Competitiva Global y Regional
Respuesta de la Administración**

Evaluación de Medio Término de los Compromisos del BID-9
Documento de Referencia: Estrategia Sectorial de Apoyo
a la Integración Competitiva Global y Regional
Respuesta de la Administración

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Administración acoge favorablemente el documento de evaluación preparado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), y agradece a OVE por el diálogo constructivo con la Administración y el personal durante su preparación. Los hallazgos y las sugerencias del documento contribuirán a los esfuerzos del Banco para afinar de forma más efectiva la contribución del Banco a una integración regional y global competitiva de Latinoamérica y el Caribe, el objetivo principal de la “Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Global y Regional ” (en adelante referida como, la Estrategia).
- 1.2 La Administración proporcionó comentarios detallados a OVE a un borrador anterior de este documento, y se complace en ver que algunas de sus sugerencias fueron incorporadas en la versión final, particularmente los relacionados a los cambios de estructura y prácticas que se llevaron a cabo bajo la implementación de la Estrategia.

II. HALLAZGOS Y SUGERENCIAS

- 2.1 El documento de referencia provee perspectivas válidas sobre los retos relacionados con el papel de los bancos multilaterales de desarrollo en materia de apoyo a la integración, la historia del Banco en esta área, y la necesidad de explorar instrumentos que hagan los préstamos para la integración más atractivos para los países clientes.
- 2.2 La Administración acoge favorablemente el reconocimiento de OVE del papel significativo que el Banco ha tenido en el pasado en materia de apoyo a la integración con productos no-financieros (investigación, fortalecimiento de la capacidad institucional y diálogos de políticas). En particular estamos de acuerdo con la conclusión del documento, de que las mayores ventajas comparativas del Banco fueron correctamente identificadas en la Estrategia. De ello se desprende que la Administración y OVE están de acuerdo en una de las orientaciones generales de la Estrategia, a saber la decisión estratégica de incrementar el valor de los proyectos de inversión en el *hardware* de la integración con la provisión de experticia técnica de punta y prestamos dirigidos al fortalecimiento del *software* de la integración.
- 2.3 Si bien concordamos de forma general en las conclusiones y sugerencias de OVE, creemos que la evaluación pudo haberse beneficiado de un alcance más amplio. La evaluación de hecho tiene un sesgo determinado por un enfoque que enfatiza los programas regionales, mientras que la Estrategia apunta a proyectos de “integración”, que incluyen programas regionales, pero también – necesariamente – intervenciones nacionales. En ese sentido, la Administración quisiera llamar la atención al hecho, reconocido por OVE, que el mandato de los Gobernadores no está limitado a programas regionales. El mandato hace referencia explícita a áreas de intervención en

comercio e infraestructura, a apoyo no-financiero y a proyectos de inversión de gran envergadura, así como a la coordinación de operaciones nacionales con externalidades transfronterizas y proyectos multi-país.

- 2.4 Si bien la Administración reconoce las motivaciones de las conclusiones de OVE expresadas en otras ocasiones sobre los beneficios de enfocar los recursos escasos del Banco en el apoyo de proyectos regionales (RE-338; RE-350; RE-415), el mandato de los Gobernadores es más amplio y por lo tanto también más amplia fue la respuesta de la Administración a través de la Estrategia. Por lo tanto, corresponde a los Gobernadores comentar sobre la sugerencia de OVE de definir el nuevo enfoque estratégico de la integración regional sobre la base de la propensión al riesgo.
- 2.5 La Administración está de acuerdo con la necesidad de tener un sistema preciso, claro, transparente y consistente para identificar y clasificar operaciones nacionales y regionales que contribuyen a la meta de financiamiento. Tal como fue reconocido por OVE, el diseño de dicho sistema no sólo es un reto en términos conceptuales y estratégicos – tal como lo demuestra la experiencia de otros bancos multilaterales – sino que requiere también una transformación capilar de la cultura institucional en su implementación. Según lo establecido en el Plan de Acción, la Administración está ya trabajando en y probando dicho sistema de clasificación operativa. Durante el diseño del sistema, la Administración ha buscado orientación por parte del Directorio Ejecutivo en este asunto, tanto en sesiones formales como en reuniones técnicas informativas, para disipar cualquier preocupación de “contabilidad creativa”.

III. MIRANDO HACIA ADELANTE

- 3.1 La Administración recibe con agrado esta evaluación y está comprometida a considerar las reflexiones de OVE en el futuro. La implementación del trabajo del Banco en esta área ya ha comenzado. Por ejemplo, se está trabajando para promover la colaboración entre las distintas unidades del Banco que tienen responsabilidad sobre la entrega del programa de integración. Otros esfuerzos están dirigidos hacia la definición de un sistema de clasificación operativa, la implementación de nuevas modalidades de programación, y el desarrollo de instrumentos financieros y no-financieros y de productos que agreguen valor a las operaciones de préstamos para la integración del Banco. La Administración está dispuesta a trabajar con la Asamblea de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo para dar seguimiento a las sugerencias de OVE.
- 3.3 En relación con los hallazgos y conclusiones sobre la calidad de Estrategia (relevancia de los documentos estratégicos, alineación de las metas, evaluación de riesgos, calidad de los indicadores, etc.), la Administración quisiera señalar que estos asuntos son tratados en la respuesta de la Administración al documento de Visión General sobre IDB-9.
- 3.4 Finalmente, clarificaciones adicionales han sido enviadas a OVE en un documento separado.