



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-265

***La Estrategia implícita del
BID en Integración
Regional: Su Evaluación***



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 30 de Mayo de 2002.

INDICE

SIGLAS

RESUMEN EJECUTIVO	i
I. INTRODUCCION	1
II. EL MARCO CONCEPTUAL	4
A. Historia reciente de la integración en América Latina y en el Caribe	4
B. Los debates en torno de la integración	5
C. Los objetivos de la integración	9
D. Medios para lograr los objetivos: cobertura, modalidad e instrumentos de integración	10
III. LA DIRECCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN: UN ESFUERZO DE EXÉGESIS	12
A. Las primeras décadas	12
B. La década del noventa	13
C. El Octavo Aumento: A mediados de los noventa	14
D. La Estrategia Institucional: a fines de los noventa	15
E. En el umbral del siglo XXI	16
F. Los instrumentos no financieros	18
G. La “dirección” en integración	19
IV. LA PROGRAMACIÓN: CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES	21
A. La programación de la Comunidad del Caribe	22
B. La programación del Mercado Común Centroamericano	23
C. La programación de la Comunidad Andina	26
D. La programación del Mercado Común del Sur	28
E. Continuidades y discontinuidades en el proceso de programación	31
V. LA GESTIÓN: SU ARTICULACIÓN CON LA DIRECCIÓN Y LA PROGRAMACIÓN	34
A. Selección de la muestra y método de análisis	34
B. Los proyectos y su relación temporal con la dirección	37
C. Los proyectos de la Comunidad del Caribe	39
D. Los proyectos del Mercado Común Centroamericano	40
E. Los proyectos de la Comunidad Andina	42
F. Los proyectos del Mercado Común del Sur	43
G. Los proyectos del ALCA	44
H. Otros proyectos	44
I. Los temas de los proyectos	45
J. Los proyectos y los ITPs e ISDPs	47
K. Continuidades y discontinuidades en la relación de la gestión con la dirección y la programación	48

VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	52
A.	Conclusiones.....	52
B.	Recomendaciones	54

ANEXOS

Anexo 1: Resúmenes de los Proyectos en la Muestra

SIGLAS

AEC	Arancel Externo Común
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALC	América Latina y el Caribe
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BID-8	Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CP	Documento de País - Country Paper
CTR	Cooperación Técnica Regional
EI-1999	Estrategia Institucional
FMI	Fondo Monetario Internacional
G3	Grupo de los Tres
GATT	General Agreement of Tariffs and Trade
GRAN	Grupo Andino
INT	Departamento de Integración y Programas Regionales
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
ISDP	Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyectos
ITP	Informe de Terminación de Proyecto
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MNR	Maquinaria de Negociación Regional
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
Plan 2000	Plan de Acción Reforzado para la Aplicación de la Estrategia Institucional del año 2000
PPP	Plan Puebla Panamá
PR	Documento de Programación Regional
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RPE	Documento de Evaluación de Programa Regional
SDS	Departamento de Desarrollo Sostenible
SIEPAC	Sistema de integración Eléctrica de América Central
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UA	Unión Aduanera
UE	Unión Europea
ZLC	Zona de libre comercio

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe presenta la primera etapa de la evaluación de la estrategia del Banco para la integración regional que lleva adelante la Oficina de Evaluación y Supervisión. El mismo intenta identificar la estrategia implícita del Banco y su articulación con la programación y la gestión de proyectos, dejando para informes posteriores la evaluación de programas regionales y del impacto de los proyectos.

Antes de presentar los resultados del informe es oportuno aclarar que el Banco no tiene aún una estrategia formalmente articulada en materia de integración¹. Este informe, por lo tanto, analiza la práctica observada por el Banco en apoyo del sector, incluyendo la programación y actividades financieras y no financieras. En esta etapa se trabajó sobre los tres componentes de una estrategia: la “dirección”, la “programación” y la “gestión”. En función de ello se procedió primero a identificar la dirección del Banco en integración; luego se examina como se articula la integración en la programación del Banco, y por último se analiza la contribución de los productos del Banco al cumplimiento de los objetivos de integración regional.

Los hitos en el camino de la integración

Para identificar la “dirección” del Banco en materia de integración regional se analizaron los documentos políticos del Banco: El Convenio Constitutivo, los informes sobre el Séptimo (BID-7) y Octavo Aumento General de Recursos (BID-8) y la Estrategia Institucional (EI-1999). También se analizaron otros documentos que contribuyen a la agenda de integración regional, como los Comunicados de la Reunión de Presidentes de América del Sur y de la Cumbre de Las Américas de Quebec y el discurso del Presidente Iglesias en la celebración del Cuadragésimo Aniversario del BID. Asimismo, se examinaron otros documentos relacionados con la creación y reestructuración del INTAL, con la reorganización de INT y las guías sobre las interrelaciones del Banco con instituciones subregionales de financiamiento (GP-22-1) y sobre proyectos de integración (GP-4-1).

Los documentos analizados muestran que puede identificarse una “*dirección*” del Banco hacia la integración. Esta dimensión ha estado presente en las actividades del Banco desde su creación, pero ha evolucionado en el transcurso del tiempo hasta que en 1999 la “Estrategia Institucional” le asigna un rol prioritario para alcanzar los objetivos de desarrollo de la institución. No obstante, las pautas otorgadas en todos los documentos fueron muy generales y los objetivos, cobertura, modalidades e instrumentos de la integración no fueron presentados en forma explícita, quedando algunos en manos del proceso de programación.

La dirección estuvo presente con distinto énfasis en el curso del tiempo, por lo que es posible identificar los siguientes hitos temporales:

- **El Octavo Aumento** (1994) estuvo imbuido de la necesidad de eliminar la represión del comercio y reducir el papel ejercido por el Estado en su regulación. En ese contexto, el Banco otorgó a la integración una dirección hacia la apertura multilateral, el acceso a

¹ Un equipo interdepartamental coordinado por INT y SDS está preparando la "Estrategia de Integración Regional", prevista para Noviembre de 2002.

mercados, la diversificación de exportaciones, la mejora de la competitividad y el anclaje de reformas estructurales.

- **La Estrategia Institucional** (1999) reforzó la necesidad de actualizar la dirección del BID-8, poniendo límites a la libertad de mercados e introduciendo elementos de regulación con atención simultánea de los aspectos comerciales y financieros. Incluye la integración norte-sur (ALCA). Además planteó la necesidad de que esta dirección se trasladara a la programación del Banco.
- **El Plan de Acción Reforzado** (2000) propone pautas y acciones concretas orientadas hacia la dirección marcada por la Estrategia Institucional. Compromete a identificar y evaluar el componente de integración en los préstamos, con lo cual traslada la dirección a la gestión.
- **El discurso del Presidente Iglesias** en oportunidad de celebrarse el cuadragésimo aniversario del Banco, así como el **Comunicado de la Reunión de Presidentes de América del Sur** (2000) incorpora elementos políticos relacionados con la sustentabilidad del proceso de integración y la condiciona a la plena vigencia de las instituciones democráticas. Asimismo pone a la coordinación macroeconómica y a la infraestructura física como elementos necesarios para garantizar avances en el proceso de integración.
- **El Comunicado de la Cumbre de las Américas de Quebec** (2001) ratifica la relevancia de la coordinación macroeconómica, la infraestructura física con enfoque regional y la atención a los grupos vulnerables en el proceso de integración.

Estos hitos permiten distinguir tres períodos de la estrategia implícita para la integración regional en la década del noventa: un primero en el cual la integración aparece como un resultante natural de los objetivos de apertura (1994); un segundo, marcado por la adopción de la Estrategia Institucional (1999) en el cual la integración se transforma explícitamente en un objetivo a perseguir activamente; y un tercero, marcado por las Cumbres Presidenciales (2000-2001), en el cual se aprecia avance en dos sentidos: por un lado, tiene carácter proactivo en materia de infraestructura, medio ambiente y desarrollo de la ciencia del conocimiento; y por el otro, hay un reconocimiento de la necesidad de medidas defensivas para contrarrestar los efectos de derrame de la integración, tanto en materia social, política, como macroeconómica.

Las continuidades y discontinuidades en la programación

Para examinar cómo se insertan las pautas de los documentos que marcan la “dirección” en la “programación” del Banco, se consideraron los documentos de programación regional (PRs) de la Comunidad del Caribe, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur, así como 34 documentos de país (CPs) correspondientes a los diversos países que integran esos bloques. De este análisis surgieron las siguientes continuidades y discontinuidades en el proceso de programación.

- **La programación del Banco acompañó a los países miembros.** Inicialmente se privilegió la expansión del comercio, pero hacia fines de la década, la programación se adapta a las crisis financieras y se orienta a reducir la vulnerabilidad nacional. En forma creciente, la

programación regional del Banco se va moviendo desde la expansión comercial hacia las condiciones en que dicho intercambio comercial se realiza, atendiendo los efectos de la creciente interdependencia en la región. En ese contexto cuando el Banco, al incluir explícitamente al sector privado como agente importante de la integración, propicia el establecimiento de marcos regulatorios para la política de competencia, la competencia desleal, los estándares técnicos, etc. Se nota un esfuerzo por alcanzar una formulación equilibrada entre la necesidad de evitar que la integración quede en manos de actores institucionales (década del 60) y la libertad de mercado que había cobrado vigor a partir del llamado “Consenso de Washington”. Por último, más recientemente, a partir del 2000, fruto de las Cumbres de las Américas, surge la percepción de las debilidades sociales del proceso y aparece la infraestructura con renovado vigor para promover la integración regional.

- **El diálogo entre los CPs y los PRs muestra importantes grados de discontinuidad.** Cuando la integración emerge en los CPs, es porque los países tienen problemas derivados de la integración, no porque exista una estrategia orientada a ella. Por el contrario, parece haber un traslado de las lecciones aprendidas de los PRs hacia la EI-1999 y su Plan 2000. Más precisamente los PR elaborados en el período que va entre 1995 y 1997 se corresponden con las grandes direcciones marcadas por el BID-8, pero además en el PR-1998 de la CARICOM se anticipan elementos que luego serán recogidos por la EI-1999 (medio ambiente, normas laborales, aspectos sociales, financieros y monetarios y marcos regulatorios).
- **Los diagnósticos presentados en los PR y los CPs miran hacia diferentes puntos cardinales,** salvo contadas excepciones (MCCA 2000). En general, cuando los CPs contemplan a la integración lo hacen de un modo defensivo: es porque la integración plantea un desafío que el país confronta.

La gestión: la pertinencia entre los proyectos, la dirección y la programación

Para analizar como se ha articulado la integración en la gestión del Banco, se seleccionaron 58 proyectos. Además de las cooperaciones técnicas regionales (RTCs), se incluyeron proyectos nacionales de préstamo motivados por la apertura, la modernización económica, las reformas institucionales, y la modernización de la infraestructura con posibles implicancias para la integración.

Las principales continuidades y discontinuidades entre la gestión y la dirección son:

- **La dirección del Banco no está explícita en la mayoría de los proyectos.** No se ha cumplido con el mandato de la Estrategia Institucional y su Plan de Acción Reforzado de introducir la perspectiva regional en el proceso de programación de proyectos y de identificar el componente integración en los mismos.
- **Asincronía entre la gestión y los hitos temporales.** No hay correspondencia directa entre los proyectos y los tres períodos identificados de la dirección en integración de la década del noventa.

Las principales continuidades y discontinuidades entre la gestión y la programación son:

- **La mayoría de los proyectos – tanto de préstamos como de cooperación técnica – están poco articulados con la programación regional.** Los PRs no son tomados en cuenta para definir un proyecto. Esto demuestra la escasa articulación de los proyectos con la programación regional o el escaso impacto de los PRs en dirigir las operaciones del Banco.
- **Los recursos del Banco están más involucrados con los países tomados individualmente que con las regiones.** En algunos proyectos de préstamo, el diagnóstico o marco de referencia muestra un enfoque regional, pero los componentes y las actividades están orientados a cuestiones nacionales. Ello se refleja en los proyectos de fortalecimiento institucional de los órganos competentes en comercio exterior y negociaciones, en los cuales el diagnóstico coloca a la integración regional en lugar preponderante y luego, los componentes y actividades se limitan al desarrollo de recursos humanos e inversiones en infraestructura edilicia y equipamiento informático de los organismos.
- **Hay escasa sinergia entre los proyectos.** Los proyectos de préstamo reflejan dispersión entre sectores y temas y parecen proveer poca sinergia unos con otros. A su vez, los sectores no se corresponden con los identificados como prioritarios en los PRs.
- **Los proyectos carecen de indicadores y riesgos asociados con la integración.** Son escasos los proyectos que incorporan indicadores relacionados con la integración y pocos también los que identifican riesgos vinculados con esa dimensión. Estos aspectos están en general más relacionados con problemas nacionales que regionales. Incluso en un proyecto regional los riesgos se refieren a problemas que pueden surgir en el proceso de integración como consecuencia de la inestabilidad macroeconómica de los países, pero no hay acciones de apoyo vinculadas con esa problemática.

Recomendaciones

El camino recorrido en esta evaluación permite formular las siguientes recomendaciones centrales:

1. ***Priorizar y ordenar la dirección del Banco para la integración.*** En el Banco conviven varias ideas de integración. La Estrategia Sectorial de Integración Regional, cuando esté concluida a finales del 2002, debería brindar el marco común para los PRs y CPs. Pero además, es imprescindible que los documentos de programación regional cumplan justamente con la función de ordenar y articular todos los enfoques de integración presentes en el Banco. Es decir, que los PRs identifiquen todas las actividades del Banco, tanto nacionales como regionales, en apoyo del proceso de integración. En otras palabras, la programación regional debe transformar su carácter receptivo y asumir liderazgo para que los países convengan en dar los pasos y aún los saltos requeridos para promover activamente a la integración regional. Para ello, el ejercicio de programación regional debe ir más allá de la identificación de cooperaciones técnicas e identificar otras acciones donde el Banco pueda agregar incentivos a la integración. Ello implica la traducción operativa de la programación regional en operaciones de cooperación técnica, proyectos

de préstamo y productos no financieros, dándoles a todos una visión y coherencia regional.

2. ***Mejorar la articulación entre la programación regional y la programación por país.*** Tal como fue sugerido en el Plan de Acción Reforzado (2000) para la aplicación de la EI-1999, el Banco debería tomar las medidas necesarias para coordinar la preparación de los documentos de programación regional con los documentos de país. La preparación de ambos tipos de documentos debería nutrirse recíprocamente.
3. ***Profundizar la coordinación entre los Departamentos Regionales y el Departamento de Integración y Programas Regionales.*** La mayoría de los proyectos analizados no aparecen programados en los PRs respectivos, particularmente las operaciones de préstamo. Es más, sus objetivos no tienden a resolver la problemática o desafíos planteados en los PRs. La revisión de los equipos de los proyectos refleja la ausencia de un esfuerzo sistemático de coordinación. Parecería oportuno, entonces, que INT coordinara formalmente su participación en la preparación de los documentos de país y en los proyectos de préstamo que tengan impactos potenciales para la integración. También los Departamentos Regionales podrían involucrarse más estrechamente en la preparación de los PR's. Los mecanismos apropiados de dicha participación deberían ser desarrollados por SDS e INT en el documento de la Estrategia de Integración y por los Departamentos Regionales.
4. ***Preparar oportunamente los documentos de programación regional.*** Existe una brecha importante de tiempo entre la preparación de los PRs y los CPs que dificulta su articulación. Con excepción del MCCA, los restantes bloques cuentan con un solo PR en la década del noventa. Es deseable que, en la medida de lo posible, no pase un período muy largo de tiempo sin un PR que marque la dirección del Banco en cada uno de los bloques regionales. Cuando las circunstancias no ameriten la preparación de un nuevo PR, podría realizarse una actualización del mismo. Ello permitiría que un mayor número de operaciones respondieran a los documentos de programación regional.
5. ***Definir criterios de evaluabilidad para la integración regional.*** Como se desprende del análisis de este informe, el Banco no ha cumplido plenamente con el mandato expresado en la Estrategia Institucional y en el Plan 2000, consistentes en articular la dimensión integración en la programación de país y en las operaciones de préstamo, e incluir criterios de evaluabilidad en los componentes regionales de los proyectos. La Estrategia Sectorial de Integración Regional contendrá un capítulo sobre indicadores de monitoreo y evaluación que facilitaría la evaluabilidad de las estrategias regionales. Sería recomendable que el Banco tomara como base dicho capítulo y los hallazgos del presente informe para desarrollar criterios de evaluabilidad homogéneos y uniformes para futuras evaluaciones relacionadas tanto con la programación regional como con la evaluabilidad de los proyectos. Tales indicadores serían útiles a INT, Departamentos Regionales, otras unidades del Banco, países y esquemas subregionales involucrados con la programación y el diseño de proyectos; y a OVE en su proceso de evaluación.

I. INTRODUCCION

- 1.1 La integración ha estado presente en las actividades del Banco desde su creación (Convenio Constitutivo) pero ha evolucionado en el transcurso del tiempo hasta alcanzar en 1999 un papel prioritario en el logro de los objetivos de desarrollo de la institución. En efecto, el documento Renovación Institucional del Compromiso frente al Desarrollo: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional, también denominado Estrategia Institucional (EI-1999), identifica dos grandes objetivos de desarrollo: la reducción de la pobreza e inequidad y el desarrollo sostenible. El cumplimiento de dichos objetivos depende de acciones focalizadas en cuatro áreas prioritarias: (i) el desarrollo social, (ii) la modernización del Estado, (iii) la competitividad y (iv) la integración.
- 1.2 El Plan de Acción Reforzado para la Aplicación de la Estrategia Institucional del año 2000 (Plan 2000) refuerza este mandato y avanza la causa de la integración. Dicho documento propone acciones orientadas para consolidar la apertura y reformas estructurales, generar sistemas de infraestructura regionales, fomentar mercados más abiertos, modernizar los regímenes de solución de controversias y crear instituciones regionales para respaldar al regionalismo abierto. Dicho informe, también propone la articulación de la integración en el proceso de programación del Banco y la elaboración de metodología de cálculo “del componente regional de todos los préstamos a efectos de evaluar la estrategia institucional” (Plan 2000: 13; Anexo 2).
- 1.3 La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE), en su Plan de Trabajo para 2001 (RE-245-1) inició evaluaciones de las estrategias del Banco en cuatro sectores relevantes: salud, educación, agua potable y saneamiento e integración regional. A diferencia de los tres primeros sectores enumerados que ya cuentan con políticas y o estrategias operativas, no existe aún una estrategia para la integración regional, la cual está en preparación.
- 1.4 El Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS), encargado de la preparación de las estrategias sectoriales del Banco, en coordinación con el Departamento de Integración y Programas Regionales (INT), están preparando la estrategia correspondiente a la integración regional, que contendrá por un lado las interrelaciones conceptuales entre la integración y el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza y, por el otro, a los instrumentos, acciones y estructura del Banco más adecuados para promover a la integración como un medio para lograr dichos objetivos (GN-2195, cap. VI). El presente informe contribuye a la concepción de la estrategia emergente en su contexto teórico y operacional.
- 1.5 El objetivo del presente informe es, identificar primero la estrategia “implícita” del Banco para la integración regional; y luego evaluar las acciones que el Banco implementó en la década del noventa para promover a la integración regional. Como parte del programa de trabajo de OVE se evaluará en etapas posteriores el impacto de un conjunto de proyectos de cooperación técnica y de préstamos, y se prepararán Evaluaciones de Programas Regionales (RPEs).
- 1.6 La ausencia de una estrategia explícita para la integración regional implicó examinar tres elementos constitutivos de una estrategia: la fijación de prioridades o **dirección**, la

programación y la gestión de recursos.² Esto significó el siguiente proceso: primero analizar y articular los elementos que nutrieron la idea de integración regional y la filosofía económica subyacente; segundo, examinar cómo se inserta la integración regional en la programación; y finalmente, analizar la contribución de los productos del Banco – financieros y no financieros – al cumplimiento de los objetivos de la integración regional.

- 1.7 Para identificar la **dirección** se examinaron los documentos políticos del Banco: el Convenio Constitutivo y los documentos que marcaron prioridades en la década del noventa, específicamente, la Séptima Reposición de Capital (BID-7), el Octavo Aumento General de Recursos (BID-8) y la Estrategia Institucional (EI-1999). También se analizaron otros documentos que contribuyeron a la agenda de integración regional, tales como el Comunicado de la Reunión de Presidentes de América del Sur, con la consiguiente propuesta del Banco sobre un programa de acciones para la integración de la infraestructura, el informe de la Cumbre de las Américas de Quebec y el discurso del Presidente del Banco en la celebración del cuadragésimo aniversario del mismo. Asimismo se analizaron otros documentos relacionados con la creación (1965) y la posterior reestructuración (1996) del INTAL; con la reorganización del Departamento de Desarrollo Económico y Social (DES), que se convirtió en 1994 en el Departamento de Integración y Programas Regionales (INT) y los documentos operativos GP-4-1 y GP-22-1, sobre la definición de proyectos de integración y sobre las relaciones del Banco con instituciones financieras subregionales, respectivamente.
- 1.8 Para el análisis de la **programación** del Banco en materia de integración en la década del noventa, se investigó de qué manera se insertan las pautas de los documentos políticos en la programación. Para ello se consideraron los documentos de programación regional (PRs) de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina (CAN), y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), así como 34 documentos de país (CPs) correspondientes a los diversos países que integran esos bloques. Se seleccionaron los CPs producidos en el período de vigencia de los PRs correspondientes, y los producidos en 2000 y 2001, después de la aprobación de la EI-1999 y del Plan 2000.
- 1.9 Para el componente de **gestión** de recursos en la década del noventa, se analizó la pertinencia entre los proyectos con la dirección y con la programación, es decir la correspondencia de los proyectos con la dirección y si éstos se realizan a propósito o en razón de la programación regional. Se seleccionaron 58 proyectos, partiendo de la base de datos compilada por INT, a la que se agregaron préstamos de reformas y ajuste estructural, que preceden al BID-8, y proyectos de infraestructura. Se analizaron los 58 informes de proyecto, más, en aquellos casos que fue posible, dicho análisis se complementó con los Informes de Terminación de Proyecto (ITP) y con los Informes de Seguimiento del Desempeño de Proyectos (ISDP).

² El Banco define una “estrategia” como un “proceso en el que el Banco desarrolla sus objetivos de corto y largo plazo para orientar los programas de préstamo, financieros, operativos, presupuestario, y de recursos humanos” (GN-1910-2, Anexo 1). Para facilitar la exposición, traducimos esta definición, en tres partes: proceso en el que el Banco desarrolla sus objetivos (dirección), orientación de los programas operativos (programación) e implementación de proyectos englobados en programas particulares (gestión).

- 1.10 El presente documento consta de cinco capítulos más que siguen a esta introducción. En el siguiente capítulo se desarrolla el marco conceptual que se ha utilizado como herramienta para detectar y articular los componentes de la estrategia implícita. En el tercer capítulo se realiza el esfuerzo de exégesis de los diferentes documentos que han consagrado a la integración como una prioridad del Banco. En el cuarto capítulo se analizan continuidades y discontinuidades del proceso de programación por país y por región. En el capítulo quinto se analizan 58 proyectos con el objetivo de estudiar cómo se realiza la gestión en ausencia de una estrategia implícita para la integración regional. Por último, el capítulo sexto sintetiza las conclusiones del estudio y ofrece recomendaciones.

II. EL MARCO CONCEPTUAL

- 2.1 La dificultad de identificar la estrategia del Banco para la integración regional radica, por un lado, en la inexistencia de una estrategia formal y, por otro, a que el concepto mismo de integración ha evolucionado en muchas direcciones en la última década, dando lugar a la coexistencia de varios significados y, por consiguiente, de diferentes maneras de relacionarse con los objetivos de desarrollo. Para proceder a identificar la estrategia de integración del Banco, es útil considerar cómo se ha practicado la integración en la década pasada, qué metas persigue y qué medios utiliza para lograrlas.
- 2.2 Este capítulo presenta el marco conceptual utilizado en este documento para identificar la estrategia de integración regional del Banco. El propósito del marco conceptual es introducir los términos utilizados en la exégesis de los documentos y proyectos del Banco. Dicho marco consta de cuatro partes. Primero presenta una visión resumida de la evolución reciente de la integración en América Latina y el Caribe (ALC). Luego revisa y ordena someramente los debates sobre integración. En tercer lugar presenta el abanico de objetivos que se pretenden lograr con la integración, en tanto que la misma no es un objetivo, sino una instrumento para el desarrollo. Dado que las estrategias de desarrollo cambian, tanto en función de los climas intelectuales y de la orientación de política económica, ello se refleja en los objetivos que se le asignan a los procesos de integración regional. En la última sección del marco conceptual se detallan los medios que pueden ser utilizados para alcanzar los objetivos propuestos.
- A. Historia reciente de la integración en América Latina y en el Caribe**
- 2.3 En la década del noventa se han vislumbrado tres generaciones de acuerdos de integración. La primera generación se caracteriza por su naturaleza esencialmente comercial en el ámbito de bienes y una concepción predominante de mercado. Además, se distingue por la sencillez, transparencia y moderado grado de selectividad de la liberalización del comercio intraregional de mercancías. A este modelo corresponden los acuerdos bilaterales de libre comercio celebrados por Chile con México y con otros países de la región.
- 2.4 Los acuerdos llamados de segunda generación abarcan un espectro más amplio de reformas institucionales y disciplinas, al incluir, entre otros, servicios, inversiones, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual. El acuerdo característico es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que ha servido de referencia para otros como los de México con Costa Rica, con Bolivia, y con Colombia y Venezuela (G3), y para la constitución del ALCA.
- 2.5 Los acuerdos de tercera generación hacen referencia a uniones aduaneras y mercados comunes que no se han completado – por lo que se denominan imperfectos - debido a las excepciones a la aplicación del arancel externo común (AEC) y a la liberalización al movimiento de bienes y factores. Tal es el caso del MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

- 2.6 En años recientes varios acuerdos tanto de segunda como de tercera generación han parcialmente abandonado objetivos ambiciosos, en referencia al AEC o temas institucionales para enfocarse en perfeccionar el acceso al mercado intraregional. Ello se debe no sólo a la necesidad de realismo, sino también a la dinámica negociadora con terceros países, ya sea a nivel bilateral o hemisférico. Alrededor del AEC y de las disciplinas regulatorias surgieron claras diferencias entre la intención política y el avance concreto de las negociaciones. Esta clasificación por generaciones no agota ni las tipologías posibles ni los modelos de integración que surgieron en la región. La estrategia del Banco convivió con todos ellos.
- 2.7 El Banco también convive con los cambios en el clima intelectual. A principios de los noventa los gobiernos de los países de América Latina heredaban la carga de la década perdida y el fracaso de las políticas heterodoxas de ajuste. Es en esta coyuntura, que se gesta el llamado Consenso de Washington, con una marcada orientación pro mercado que se manifestó en privatizaciones y desregulación en lo interno, y en apertura comercial y financiera en las relaciones económicas con el mundo.
- 2.8 A mediados de la década se arriba a otro hito relevante en cuanto al diseño de las estrategias de inserción internacional para los países de la región. Ello se relaciona, por un lado, con la creación del TLCAN que inicia por primera vez un proceso de integración entre un país desarrollado y un país en desarrollo – con implicancias para la integración intralatinoamericana. Por otro lado, se finaliza la Ronda Uruguay del GATT y da nacimiento a la Organización Mundial del Comercio (OMC), con el refuerzo de las disciplinas multilaterales, la suscripción de nuevos compromisos y el importante incremento de los países adherentes al sistema multilateral de comercio. La confluencia de estos procesos propició un clima intelectual de optimismo con respecto tanto a los retornos de la apertura propia como a la apertura de los mercados internacionales teóricamente lograda con las negociaciones de la Ronda Uruguay. El dinamismo de la inversión extranjera directa que se dio en esos años alentó este optimismo y en algunos países permitió recuperar el crecimiento.
- 2.9 Finalizada la década, el panorama es radicalmente distinto, se asiste a un escenario marcado por una resistencia vocal y organizada a la liberalización comercial. La resistencia está basada en la percepción, correcta o no, que la apertura en ALC es responsable de los magros indicadores de crecimiento en la década del noventa (3% anual, sólo un punto sobre la denominada década perdida), y sobretudo de la crecientemente regresiva distribución del ingreso (un tercio de la población aún permanece por debajo de la línea de pobreza). Como resultado hay presión política de que este proceso debe ser acompañado explícitamente por una agenda social, con participación de organizaciones no gubernamentales.

B. Los debates en torno de la integración

- 2.10 En la conceptualización de la integración convive un cúmulo de ideas, a veces contradictorias. En los debates que se plantean someramente a continuación se trata de ordenar la discusión surgida alrededor del tema.

- 2.11 El primero de ellos es la creación o el desvío de comercio. La visión tradicional considera básicamente los efectos estáticos y concluye que una apertura no discriminatoria obtendría mejores resultados de eficiencia. Una apertura discriminatoria, en cambio, podría producir un desvío de comercio y un nivel de precios en el mercado nacional casi igual al existente previo a la apertura; pero con el agravante de una pérdida de la renta aduanera y una consecuente pérdida de bienestar general (Bhagwati y Panagariya, 1996). Otros autores argumentan que estos resultados tienen escasas probabilidades de surgir cuando entre los socios existen bajos costos de transporte, situación que los lleva a formar un “bloque natural”. Más aun dichos bloques naturales pueden promover el comercio no discriminatorio como parte de un proceso gradual (Lawrence, 1991). Con los llamados “bloques naturales” se abre paso al enfoque de “geografía y comercio”(Krugman, 1992) y por ende adquiere creciente relevancia el rol de la infraestructura y las comunicaciones en general.
- 2.12 Un segundo debate trata de economías de escala y el mercado nacional. Si la producción de bienes depende de economías de escala importantes y de costos moderados de transporte, las empresas se ubicarán en el país con “mercados domésticos” grandes y desde ahí exportarán sus productos hacia otras regiones. Pero si el mercado doméstico consiste en la demanda de otras empresas, esto significa que la empresa producirá en los establecimientos industriales ya existentes.
- 2.13 Un nuevo enfoque teórico de esta tradicional manera de pensar se desarrolló en los noventas (Fujita, Krugman, y Venables, 1999). Este consiste en que los gobiernos interesados en desarrollar “industrias estratégicas” impedirán la liberación de los aranceles con el propósito de desarrollar un mercado doméstico y con la esperanza de atraer un número acumulativo de empresas que eleven el ingreso. Pero si el país en cuestión es demasiado pequeño para desarrollar un mercado doméstico sostenible, entonces podrá asociarse a un grupo regional. Dicho grupo debería estar de acuerdo en mantener aranceles externos elevados, al menos hasta que se desarrolle un mercado regional para esas industrias. El debate se centra en las probabilidades empíricas de que surjan intereses proteccionistas o de que los beneficios esperados no se concreten debido a medidas compensatorias de terceros países o regiones.
- 2.14 Un tercer debate se refiere a los efectos estáticos versus dinámicos, e intervención del Estado. Una parte importante de la literatura señala que los efectos estáticos, que inducirían un incremento del bienestar por única vez a través de una reasignación de recursos, no son tan relevantes. Son más esenciales los efectos dinámicos que permiten lograr una mayor tasa de crecimiento en el largo plazo. Esta línea de pensamiento se relaciona con aquellos autores que enfatizan que las economías de escala dinámicas (“learning by doing”), en ciertas líneas de producción, implican la incorporación de nuevas tecnologías y el mejoramiento del capital humano. En presencia de una falla de mercado la maximización de los efectos dinámicos requeriría la intervención del Estado.
- 2.15 Un cuarto conjunto de debates está asociado con las fronteras de la agenda de integración, reflejado en el eslogan popularizado por Robert Lawrence (1991) en el binomio integración profunda e integración superficial. En términos generales se define a la integración superficial como aquella que se limita a la supresión de las barreras

comerciales – sean arancelarias o para arancelarias – y al compromiso de no borrar con el codo los compromisos asumidos. En cambio la integración profunda incluiría el tratamiento de un conjunto de regulaciones (sanitarias, fitosanitarias, estándares técnicos, certificaciones, etc.) que afectan el comercio entre los socios. No existe un límite preciso entre ambos conceptos, pero cuando los acuerdos van más allá de los temas en frontera (básicamente arancelarios) se los categoriza como encaminándose hacia una integración profunda.

- 2.16 En este debate tampoco es claro si la integración profunda se relaciona con los temas tratados o con los instrumentos para tratar dichos temas. Así, ciertos autores identifican el proceso de integración profunda claramente con una tendencia hacia la armonización y estandarización de regulaciones internas de cada país (Krueger, 1995). Otros señalan que ésta se relaciona solamente con la cobertura de la agenda, pudiendo optarse por el reconocimiento mutuo y la competencia institucional en lugar de entorpecer el libre movimiento de bienes a través de la armonización. También debe tenerse en cuenta que hasta el nacimiento del TLCAN la profundización de la integración era entendida como parte de una secuencia pero, con el TLCAN, surgió un esquema de integración que, por un lado podría ser considerada superficial por tratarse de una zona de libre comercio, pero que, por el otro, tiene elementos que responden al concepto de integración profunda, ya que incluye no solamente la liberalización del comercio de bienes sino también de servicios además de disciplinas sobre compras gubernamentales, estándares ambientales y normas laborales, etc.
- 2.17 Por ello esta calificación, utilizada en la literatura y en los proyectos seleccionados en este estudio, debe ser relativizada. En realidad algunos acuerdos se orientan a la supresión de barreras aduaneras como un paso necesario para llegar a una integración más profunda como es un mercado común y no por eso pueden ser incluidos en el concepto de integración comercial. Del mismo modo, cuando en el análisis se han identificado los proyectos del Banco dirigidos a consolidar el libre comercio regional o el arancel externo común como proyectos pertenecientes al concepto de integración comercial, no puede inferirse de ello que el Banco tiene esa idea de integración para el bloque respectivo.
- 2.18 Un quinto conjunto de debates se vincula a la conveniencia de la coordinación macroeconómica. Existe un consenso que al pasar un determinado umbral de interdependencia es conveniente tener algún grado de coordinación macroeconómica. Por lo tanto, a diferencia de los dilemas planteados anteriormente, la necesidad de algún grado de coordinación macroeconómica a medida que avanzan los procesos de integración no estaría en discusión, quedando los debates limitados a la profundidad de la misma, las condiciones previas, los tiempos de implementación, etc. La profundidad de los objetivos puede ser modesta, por ejemplo, acotar el grado de variabilidad de ciertos parámetros claves; o más ambiciosa alcanzar una unión monetaria. Como un ejemplo del primer tipo se puede citar a la convergencia coordinada, que consiste en la selección de una serie de parámetros centrales para el desempeño de las economías y establecer plazos y metas para cumplir con ellos. En el otro extremo, la formación de una unión monetaria sólo se justifica a partir de un significativo nivel de interdependencia (la libre circulación

de bienes y servicios, movilidad de factores). Según diversos autores esta meta aun no tiene justificación teórica ni sustentación política en América Latina (Zahler, 2001).

- 2.19 Como desprendimiento del tema de coordinación macroeconómica existe otra serie de debates que se iniciaron con las aperturas de los setenta y se ha reavivado con la nueva integración. Esta serie de debates se refiere a la secuencia adecuada entre apertura comercial y financiera. En efecto, al realizarse la liberalización comercial, la variación en las paridades cambiarias o las brechas en las tasas de crecimiento, tendrán un fuerte impacto tanto en la competitividad como en la localización de la inversión y en la dirección de los flujos de comercio. Si bien diversos estudios econométricos arrojaban resultados ambiguos sobre el impacto de la volatilidad cambiaria en los flujos comerciales, un trabajo reciente utilizando el modelo de gravedad de comercio internacional señala que existe un efecto adverso (Devlin et al, 2001), en tanto y en cuanto un incremento de la inestabilidad puede contraer los flujos de comercio.
- 2.20 Asimismo hay retroalimentación entre la coordinación macroeconómica y la integración financiera (ya sea del sistema bancario, del mercado de valores, de los fondos de pensiones, etc.) que requiere además de los marcos regulatorios, la sustentabilidad macroeconómica y la estabilización cambiaria (Zahler, 2000). En el sentido inverso, el lograr un sistema financiero más integrado y un mercado de capitales más amplio y consolidado a nivel regional pueden colaborar a lograr un mayor grado de estabilidad macroeconómica, lo cual puede ser complementado con instrumentos de cooperación financiera (Agosin, 2001).
- 2.21 El sexto y último debate a los que nos proponemos hacer referencia está relacionado con la dirección de causalidad entre comercio y crecimiento. El debate ha surgido recientemente en un estudio del Banco Mundial (Dollar y Kraay, 2001) y la respuesta de Rodrik (2001). La posición del Banco Mundial consiste en que la apertura al comercio internacional promueve el crecimiento. Llega a esta conclusión después de evaluar series de datos entre países “globalizantes y no-globalizantes” para las décadas de los setenta y noventa. Países “globalizantes” son aquéllos que han expandido sus exportaciones e importaciones con relación al producto bruto interno y reducido sustancialmente las barreras al comercio; países “no-globalizantes” son aquéllos que no lo han hecho. El análisis demuestra que los países globalizantes han registrado tasa de crecimiento substancialmente más altas sin aumentar las inequidades internas.
- 2.22 La respuesta de Rodrik al estudio del Banco Mundial argumenta que la relación causal entre apertura y crecimiento no es unívoca. De acuerdo con esta posición, el comercio no es una variable independiente sujeta al control de los tomadores de decisiones: está influenciado por factores de crecimiento, tal como la geografía del país, e influenciada por instituciones nacionales tales como el sistema judicial y la educación. En la medida en que los países se desarrollan su capacidad para exportar e importar aumenta. La implicancia de esta posición es que la política comercial no debiera tener la alta prioridad que el estudio del Banco Mundial le asigna. Las políticas públicas deberían priorizar el mejoramiento de la educación primaria, la provisión de servicios sociales y el control de la corrupción. Este pensamiento tiene afinidades con el argumento que resalta el llamado

“déficit social” de la globalización y sostiene que las prioridades de desarrollo deberían orientarse a mejorar la situación de los “perdedores” del proceso (Grandi 1998).

C. Los objetivos de la integración

- 2.23 La vigencia del llamado regionalismo abierto en ALC presupone un grado importante de inserción en los mercados internacionales y un rol dinamizador de las exportaciones en el crecimiento. Conjuga los acuerdos subregionales de liberalización con la apertura unilateral, definiéndose como “la interdependencia entre acuerdos de carácter preferencial y la integración de ‘hecho’, determinada por las señales de mercado, como resultado de una apertura no discriminatoria” (CEPAL 2001, p. 201). Sin desconocer el peso de las motivaciones políticas, con el regionalismo abierto, en todos los acuerdos hubo uno o más socios que, en mayor o menor medida, dieron a los procesos de integración algunos de los objetivos económicos que se listan a continuación. Muchos de estos objetivos no recaen exclusivamente en los procesos de integración e incluso son complementados con otras iniciativas, como por ejemplo, la adhesión al sistema multilateral de comercio y a sus disciplinas o cambios institucionales internos (autonomía del Banco Central, leyes de desregulación y privatización, etc.).
1. *Ancla de las reformas estructurales*: como forma, por ejemplo, de aumentar la credibilidad en las políticas macroeconómicas y de reformas comerciales.
 2. *Medio de alcanzar la apertura multilateral*: fundamentalmente para exponer a la competencia a las firmas nacionales y así prepararlas para competir globalmente.
 3. *Medio para facilitar el acceso* a mercados regionales y evitar la incertidumbre: más allá que los aranceles estén consolidados en niveles bajos, existen otras barreras en frontera, como ser la protección contingente (derechos antidumping, compensatorios y salvaguardias), en las que se puede lograr un trato más favorable en el marco de la integración.
 4. *Medio para fortalecer la capacidad de negociación* en otros foros: en el ámbito regional con mas interdependencia aumentaría la probabilidad de coordinar intereses y prioridades.
 5. *Medio para atraer inversiones*: la ampliación del mercado puede incentivar a empresas transnacionales a abastecer desde la misma región productos que provenían desde otros países.
 6. *Instrumento defensivo*: para diluir el riesgo de exclusión frente a la proliferación de otros acuerdos.
 7. *Mecanismo para “importar” disciplinas o estructuras administrativas*.
 8. *Medio para incrementar el bienestar y mejorar la competitividad* por ganancias estáticas, en virtud de la reasignación de recursos y las economías de escala, y ganancias dinámicas de especialización y aprendizaje.
 9. *Medio de obtener “contagio positivo”* en cuanto a políticas públicas e instituciones de socios mas desarrollados.

D. Medios para lograr los objetivos: cobertura, modalidad e instrumentos de integración

- 2.24 Existe una relación estrecha entre los objetivos de la integración y los medios para lograr dichos objetivos, es decir, la selección del grado de cobertura, modalidades e instrumentos de la integración. Pero dicha relación no es lineal, debido a que un mismo objetivo puede lograrse con distintas combinaciones de medios, dependiendo de preferencias de política económica, el clima intelectual y las condiciones estructurales y coyunturales en las que está inmerso el proceso en cuestión.
- 2.25 El grado de *cobertura temática* se relaciona con el debate sobre integración comercial o más profunda, considerándose en términos generales que se transita por esta última cuando se incorporan temas que exceden a las restricciones en frontera. La cobertura por ende se refiere a la agenda que puede incluir la política comercial externa, la política industrial, el régimen de inversiones, las regulaciones de medio ambiente, normas laborales, servicios, políticas de competencias, defensa comercial, política macroeconómica, mejoramiento de la infraestructura, atenuación del impacto social, aspectos financieros y monetarios, mercado de capitales, propiedad intelectual, defensa del consumidor.
- 2.26 La *modalidad* se refiere a la elección de un conjunto de alternativas disponibles en diversos campos:
- los tiempos (gradual o rápida)
 - cobertura sectorial
 - metodología (automática–monitoreada por objetivos)
 - secuencia (entre lo monetario y lo real)
 - grado de institucionalidad (intergubernamental-supranacional)
 - articulación geográfica (socios contiguos o alejados)
 - simetría de relaciones (reciprocidad colectiva o reciprocidad bilateral múltiple siguiendo un estilo rayo-centro o hub and spoke)
 - negociaciones con otros bloques o esquemas más amplios (simultáneas o secuenciales).
- 2.27 Los *instrumentos de política comercial* comprenden listas positivas o negativas, reglas de origen, regímenes sectoriales especiales, reglamentos aduaneros y distribución de la recaudación aduanera, armonización, coordinación, reconocimiento mutuo y competencia institucional, establecimiento de un AEC.
- 2.28 La posibilidad de combinaciones entre la cobertura, modalidad e instrumentos no son infinitas y están limitadas, ya que según se trate de una zona de libre comercio, unión aduanera o mercado común, cada una conlleva unos requisitos mínimos tanto en grado de cobertura, modalidad e instrumentos. Así mientras que una ZLC requiere reglas de origen entre sus miembros, una unión aduanera requiere un AEC y una forma de

distribuir la recaudación aduanera. Un mercado común incluye en su agenda temas de mercados de factores, y una unión económica y monetaria incluye armonización de políticas macroeconómicas y organismos supranacionales en temas monetarios.

- 2.29 La presentación del marco conceptual realizado en este capítulo tuvo un objetivo instrumental. En efecto, el mismo nos permite identificar y recomponer los elementos que han formado parte implícitamente de la estrategia del Banco en integración. En los siguientes capítulos se utilizarán los instrumentos del marco conceptual para adentrarnos en la dirección, la programación y la gestión respectivamente.

III. LA DIRECCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN: UN ESFUERZO DE EXÉGESIS

- 3.1 La idea de “integración regional” ha estado consagrada en el Banco desde su creación, en alguna o en varias de las formas revisadas en el Capítulo II. La inserción de dicha idea en la estrategia global de la institución así como la manera en que se tradujo en acciones concretas fue variando en el tiempo. En este capítulo se analizan los documentos con mandatos políticos: Convenio Constitutivo (1959), Séptimo Aumento (1989), Octavo Aumento (1994). También se analizan otros documentos que han provisto un marco de referencia para las acciones del Banco: la Estrategia Institucional (1999) y el Plan de Acción Reforzado para la Aplicación de la Estrategia Institucional (2000). La agenda reciente también ha estado influenciada por declaraciones presidenciales, particularmente por los comunicados emanados de la Reunión de Presidentes de América del Sur (2000), y de la Cumbre de las Américas de Quebec (2001). El objetivo es identificar la dirección provista a la estrategia en materia de integración.

A. Las primeras décadas

- 3.2 El Banco nació del movimiento integracionista de América Latina. En la década del cincuenta comenzaron desde la CEPAL los estudios sobre el regionalismo, que se plasmaron en hechos concretos en la década siguiente a través de la creación de la ALALC, del MCCA, el Pacto Andino y la Asociación de Libre Comercio del Caribe. El Convenio Constitutivo del BID (1959), a diferencia de los convenios constitutivos de otros bancos de desarrollo, se refiere al objetivo principal del desarrollo “individual y colectivo” de los países miembros y a la complementación de sus economías. El compromiso del Banco con la integración fue pronunciado con elocuencia por el primer Presidente del Banco, Felipe Herrera, al afirmar en 1961 en Punta del Este: “*Seremos el Banco de la Integración*”.
- 3.3 La integración regional fue el telón de fondo de la filosofía del Banco. En el espíritu de la Alianza para el Progreso, financió proyectos nacionales de infraestructura vial que conectaron a los países de la región, promovió la recopilación y divulgación de datos sobre temas regionales, y mediante recursos de cooperación técnica respaldó a las instituciones regionales de integración. En la reunión de ALALC celebrada en México en 1963, el Presidente Herrera propuso un mecanismo coordinador de las diversas instituciones de integración existentes. Al año siguiente, en la Asamblea de Gobernadores del BID realizada en Panamá, manifestó que antes de formular el proyecto definitivo de creación de esa institución, resultaba conveniente realizar un estudio de las instituciones dedicadas a la investigación y a la enseñanza de los problemas de la integración europea.
- 3.4 Como consecuencia de ello, en 1965 inició sus actividades en Buenos Aires el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL). El INTAL es una institución señera en la trayectoria del BID en la región que ha desarrollado sus actividades a lo largo de más de 35 años en apoyo a los procesos de integración y cooperación regionales. El INTAL acompañó los vaivenes de la integración, primero consustanciado con la sustitución de

importaciones a escala regional, después la parálisis de la integración regional en la década de los ochenta y actualmente se ha revitalizado para respaldar al llamado regionalismo abierto.

- 3.5 En 1973 el Banco elaboró una guía para identificar proyectos de integración en varias actividades (GP-4-1). El criterio operativo básico fue “la apreciación que del mismo se derivarán efectos significativos de vinculación entre las economías de dos o más países de América Latina”, aclarándose que dicha categorización no debe verse restringida “a cada uno de los esquemas de integración en particular, porque lo que en último término se busca es la integración de toda la región” (GP-4-1:2). El documento también hizo un esfuerzo por cuantificar los efectos de integración de los proyectos pero deja sentado que la elaboración de los mismos no requiere dicha cuantificación. Posteriormente en 1974 se elaboran lineamientos para operaciones con los organismos financieros subregionales (GP-22-1).
- 3.6 El Informe del Séptimo Aumento de Recursos Generales (BID-7), aprobado en abril de 1989, introduce la programación regional en el proceso de diálogo e identificación de operaciones del Banco. Para dar continuidad a la importancia que el Banco asigna a la integración regional, BID-7 instruye a la administración para que, de la misma manera que en la programación por país, *“prepare periódicamente documentos de estrategias para identificar las áreas regionales y subregionales de actividad del Banco”*. Dichas áreas podrían incluir préstamos globales de crédito a los Bancos de Desarrollo Regional, financiamiento de exportaciones y de fomento al desarrollo comercial y fortalecimiento institucional regional con el propósito de proveer un marco coherente para las operaciones regionales, estudios e investigaciones. Es importante destacar, que explícitamente BID-7 indica que las estrategias regionales deberían basarse en las estrategias de los países y en el diálogo con las autoridades regionales y nacionales relevantes, pero no indica los mecanismos a seguir ni la estructura de los documentos de estrategias regionales.

B. La década del noventa

- 3.7 Los primeros años de la década se desarrollaron bajo los lineamientos del BID-7 inspirados en el llamado Consenso de Washington y las reformas estructurales. La apertura comercial avanzó sin un foco regional. El regionalismo no motivó ni al Banco ni a los países miembros. Sin embargo, al eliminarse la represión comercial, los países de la región encontraron el campo propicio para aumentar el comercio mutuo (EI-1999, 2.17).
- 3.8 La gran proliferación de acuerdos en la década del noventa fue un fenómeno mundial que se manifestó particularmente en la región, ocurriendo simultáneamente con el proceso de globalización. En este contexto la “integración” no sólo adquirió un peso distinto dentro de la estrategia del Banco, sino que también cambió su marco intelectual. El establecimiento del TLCAN y el inicio del proceso de conformación del ALCA marcan un hito al respecto en tanto y en cuanto la integración deja de concebirse como proceso exclusivamente intralatinamericano para ser desde ese momento un movimiento panamericano.

C. El Octavo Aumento: A mediados de los noventa

- 3.9 El Informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (BID-8), aprobado en 1994, fue la expresión escrita del cambio en las prioridades del Banco, las que se cristalizaron en las siguientes metas globales: la reducción de la pobreza y la equidad social, la protección al medio ambiente y la modernización e integración económica. De los objetivos listados en el Capítulo II, el BID-8 (op. cit. 2.31) declara la necesidad de la integración regional para:
- lograr la apertura multilateral
 - facilitar el acceso a mercados y diversificar exportaciones
 - mejorar la competitividad
 - anclar las reformas estructurales.
- 3.10 El Banco coincide con gran parte de los objetivos de la literatura de la época, que sostenía que la integración regional debe ser apenas parte de una estrategia general de apertura.
- 3.11 El informe BID-8 también considera que el Banco debe seguir siendo una institución que financie los proyectos de infraestructura (1.35c) y los destinados al sector productivo, pero no se plantea la relación entre estos campos y la integración regional. Hay en el Informe BID-8 referencias a que el Banco debe apoyar esfuerzos nacionales y regionales encaminados a diversas áreas (inversión, capacitación de mano de obra, desarrollo tecnológico, PyMEs, modernización del sector financiero, agrícola y sector público) pero estos esfuerzos tampoco aparecen articulados con la integración regional.
- 3.12 De igual relevancia se considera la acción del Banco en el campo social. Se afirma que “los países deberán realizar un decidido esfuerzo por incorporar a los grupos excluidos en la sociedad moderna” (1.41). Las presiones sociales que los gobiernos democráticos deben enfrentar con la apertura de la economía deben resolverse con aumentos de la productividad (1.29); no se contempla la necesidad de una agenda social explícita o de mecanismos de compensación para los perdedores.
- 3.13 En síntesis, respecto de los debates expuestos en el segundo capítulo de este informe, se considera que la dirección de la estrategia influenciada por BID-8 se circunscribe más al concepto de *integración comercial*. Se considera esencial el aumento de la competitividad para dar sustentabilidad al proceso de apertura. Para ello el Banco plantea la necesidad de modernizar las estructuras de producción y el sector público, contar con instituciones financieras y jurídicas adecuadas e insertar las economías nacionales en los mercados regionales (2.34). El Informe BID-8 también hace referencia al gran aumento de las corrientes de capital hacia la región pero no articula las implicancias de este fenómeno para la integración.
- 3.14 De hecho, el Informe BID-8, al establecer pautas de nivel muy generales en materia de integración, no brinda más elementos para asociar la dirección de la estrategia del Banco con la mayoría de los aspectos que hacen al grado de cobertura, modalidades e instrumentos de la integración planteados anteriormente en el marco conceptual del capítulo II del presente informe.

- 3.15 No puede decirse, sin embargo, que la integración regional es relegada. En línea con los mandatos del BID-8, en 1994 el Banco fue reorganizado en tres departamentos operativos regionales pero además se creó el Departamento de Integración y Programas Regionales (INT), en substitución del Departamento de Desarrollo Económico y Social (DES), estableciendo que su misión sería llevar a cabo el desarrollo de la cooperación técnica regional, la programación regional y el estudio de los procesos de integración. (CC-5294-1, 1995). En 1996 el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó nuevos objetivos para el INTAL, sustentadas en una nueva estrategia operativa para responder a los cambios ocurridos en el escenario de la integración regional en ALC. En ese contexto se asigna al INTAL cuatro tipos de tareas: identificación de asistencia técnica para los procesos de integración subregionales, realización de estudios de base, desarrollo de Foros de Política con la participación del sector privado y difusión de ideas e información relativos a integración. INTAL trabaja en estrecha colaboración con INT, cuya División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos proporciona el apoyo técnico.

D. La Estrategia Institucional: a fines de los noventa

- 3.16 En la EI-1999 el Banco reflexiona sobre los cambios esenciales que estaban ocurriendo en la región en particular la globalización y las consiguientes alteraciones que se producían en los países de la región. En tal sentido el Banco hizo especial hincapié en las corrientes de capitales transfronterizos, señalando, en línea con el BID-8, que las mismas crearon oportunidades para el financiamiento de inversiones, pero también aumentaron la inestabilidad financiera, marcando aquí una diferencia con el optimismo que al respecto tenía BID-8. El Banco distingue en la EI-1999 entre los flujos de cartera, que considera inestables, y las inversiones extranjeras directas, a las que califica como más estables y concentradas hasta ese momento en operaciones de privatizaciones y de explotación de recursos naturales. Por lo tanto, a fines de la década del noventa, frente a las crisis económicas, el Banco refleja en su Estrategia Institucional esta problemática y plantea que se deben atender situaciones de emergencia (3.5 a 3.11).
- 3.17 Si bien los andariveles comerciales y financieros no aparecen articulados, en esta etapa la concepción del Banco se encuentra a mitad de camino entre la visión pura comercial y aquella que incorpora la integración financiera. En la EI-1999 el Banco comienza a hilar más fino sobre aspectos de la integración, y en tal sentido prevé su colaboración al proceso ALCA, a los tratados subregionales y a la necesidad de enfrentar los problemas derivados del cumplimiento de los compromisos de la Ronda Uruguay.
- 3.18 La EI-1999 también identifica aspectos propios de los procesos de integración que anteriormente no habían sido identificados y calificados con la importancia que en esa oportunidad se les dio. Por ejemplo el tema “coordinación de políticas”, cuya ausencia en los principales procesos de integración de la región se debe a que se percibía como problemática. En tal sentido, los países

Se verán confrontados con la necesidad de una coordinación de políticas que no se limite a los problemas estrictamente económicos y de comercio exterior o interior, sino que abarque también muchos temas sociales, como migraciones, normas de trabajo y seguridad social, salud, educación y certificación profesional. (op. cit. 3.17)

- 3.19 La EI es fundamentalmente innovadora además con respecto a la programación. Estableció que la integración regional debería ser incluida en el proceso de programación por país y la perspectiva regional articulada en el proceso de programación de proyectos. De esta forma, a través de la inclusión de los temas de interés regional en los proyectos de inversiones nacionales específicos, se establecerían bases más sólidas para alcanzar los objetivos tanto de país como regionales.
- 3.20 Por lo expuesto podría inferirse que en 1999, la dirección de la estrategia se orienta cada vez más hacia una integración más comprensiva, con atención simultánea de los aspectos comerciales y financieros. Incluye crecientemente elementos de coordinación de políticas, sin plantear aún la necesidad de la coordinación macroeconómica, problema que la región ya enfrentaba. A diferencia del espíritu de la Octava Reposición cuando la integración fue casi un resultante natural de la apertura, la estrategia adquiere ahora un cariz crecientemente pro-activo.
- 3.21 Con el Plan de Acción Reforzado para la Aplicación de la Estrategia Institucional del año 2000 (Plan 2000) hay un avance en la misma dirección. Propone acciones orientadas a apoyar mecanismos que refuercen los compromisos de liberación y reforma estructural, a generar sistemas de infraestructura regionales, a incrementar el comercio, mercados más abiertos, crear instituciones regionales orientadas a respaldar al regionalismo abierto y acuerdos interregionales con mercados más desarrollados y a la modernización de los sistemas de solución de controversias. La dimensión integración está presente en este informe, el cuál propone que ese componente pueda ser identificado en los préstamos y que se elabore un método de cálculo como insumo para evaluar la estrategia institucional. El Plan 2000 introduce por lo tanto el concepto de “evaluabilidad” de la estrategia.

E. En el umbral del siglo XXI

- 3.22 Esta época se caracteriza por las crisis financieras internacionales y las políticas de estabilización de los países que impidieron avances significativos en las negociaciones hacia la “integración profunda”, es decir en temas como servicios, compras gubernamentales y competencia por la inversión, este último particularmente sensible a las devaluaciones competitivas. Con todo, el aspecto saliente del nuevo milenio es la integración hemisférica en la cual el Banco juega un muy importante rol catalizador y articulador.
- 3.23 A fines de 1999 el Banco celebró su cuadragésimo aniversario en Petrópolis, Brasil. En esa ocasión el Presidente Enrique Iglesias planteó las características y retos que enfrentaba el Banco al comenzar el nuevo siglo. Hizo referencia al cuantioso capital de la institución –US\$ 101.000 millones– y a diversos elementos de su capital institucional. Además planteó las grandes áreas prioritarias que deberían concentrar la atención del Banco en mejorar las reformas en curso, el nuevo pacto social, la gobernabilidad, la globalización y la estrategia de cooperación regional. Sobre este último aspecto, el Presidente estimó importante intensificar el apoyo del Banco a la integración, enfatizando la cooperación financiera y la coordinación macroeconómica. La cooperación regional adquiere un sentido más amplio, comenzando con la educación y la salud, así como las buenas prácticas y la gestión de gobierno.

- 3.24 En línea con lo anterior, las Cumbres Presidenciales adquirieron protagonismo en el tema de la integración. Las repercusiones de las crisis financieras internacionales ya habían desencadenado un debate en torno a la relevancia de coordinar políticas macroeconómicas tales como cambiarias, fiscales y particularmente dirigidas a atraer inversiones. Respecto al quinto conjunto de debates planteado en el Capítulo II de este informe, recién en este momento surge en la mira de los Presidentes la conveniencia de la coordinación macroeconómica para hacer frente a la inestabilidad financiera en forma conjunta.
- 3.25 En la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia en el año 2000, los jefes de estado afirmaron además que “la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región” (punto 5). Los Presidentes centraron su atención en condicionar el fortalecimiento de la integración a la plena vigencia de instituciones democráticas (punto 20) y a la participación del sector privado (punto 30). Además, respecto a la negociación del ALCA, expresaron la necesidad de atender las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías (punto 35).
- 3.26 La Cumbre también hace referencia a algunos aspectos sobre la modalidad propuesta (conforme a las pautas establecidas en el Capítulo II) para la integración. Por ejemplo, respecto a la articulación geográfica, este documento pone énfasis en fortalecer a ALC “con los procesos de carácter subregional y sus procesos de asociación” (punto 9). Este documento también hace referencia a la necesidad de lograr mayor grado de equilibrio y simetría entre los derechos y compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo (punto 15). Nuevamente, la coordinación de políticas macroeconómicas surge como una tarea esencial para garantizar los avances en el proceso de integración.
- 3.27 Otro aspecto relevante que fue punta de lanza del proceso integrador es el desarrollo de la infraestructura. Para el BID, la infraestructura es el componente más claro en sus objetivos y acciones emprendidas para promover la integración regional y el desarrollo económico. Además de ser una de sus actividades más características y reconocidas fue la más persistente en el tiempo. Sin embargo, en la década de los ochenta había perdido dinamismo, y vuelve a principios de los 2000 a surgir con énfasis en los documentos del Banco y en sus programas de acción. El Comunicado de Brasilia expresa “Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan” (punto 37). Como resultado, el BID elaboró el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA) y posteriormente el Plan Puebla Panamá (PPP) para configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social en la región.
- 3.28 Por último, en el Comunicado de Quebec de la Cumbre de las Américas de abril del 2001, los Jefes de Estado de los países de América dieron al Banco el mandato principal de promover la integración hemisférica, identificando áreas de apoyo financiero y técnico a este proceso, en particular, las negociaciones para la creación del ALCA, el desarrollo de la economía del conocimiento, la protección del medio ambiente, la consolidación del sistema financiero de la región y la promoción de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones.

- 3.29 Con ese mandato el Banco, dentro del Comité Tripartito que integra junto con la OEA y la CEPAL, proporciona apoyo técnico a cuatro grupos de negociación del ALCA sobre acceso a mercados, agricultura, compras gubernamentales e inversiones, así como a los organismos del tratado, tales como el Comité de Negociaciones Comerciales, el Grupo Consultivo sobre Economías Pequeñas y el Comité de Representantes Públicos sobre la Sociedad Civil. Asimismo, brinda apoyo técnico y financiero a la Secretaría Administrativa hasta el año 2003.
- 3.30 En síntesis, esos documentos reflejan un salto cualitativo en la conceptualización de la integración. Hay un triple avance a temas hasta ese momento no incorporados plenamente en la estrategia de integración. Estos son: coordinación macroeconómica, apoyo a la infraestructura con enfoque regional y la incorporación de los “perdedores” en el proceso de integración. La agenda de integración incluye explícitamente estos tres nuevos elementos.

F. Los instrumentos no financieros

- 3.31 Por otro camino, el Banco también proporciona importante apoyo a la agenda de integración y articula consensos a través de sus productos no financieros que incluyen: bases de datos, compendios de leyes y regulaciones, estudios sobre temas específicos de integración, y reuniones técnicas, seminarios y foros especializados. Se han seleccionado para el análisis aquéllos que se consideraron más relevantes en el análisis de la estrategia de integración del Banco.
- 3.32 En estos productos, se puede apreciar en primer lugar el consenso sobre un punto de partida: los actuales procesos de integración constituyen un “regionalismo abierto” donde conviven los procesos subregionales con el ALCA (Devlin y French-Davis, 1998). La agenda se centra en los mecanismos de desgravación arancelaria (niveles, excepciones, ritmos y plazos establecidos) e incluso un abordaje selectivo de las reglas de origen y otras disciplinas que constituyen restricciones en frontera (Garay, 1996). Crecientemente se van incorporando otros temas, que incorporan la perspectiva sectorial, problemas de infraestructura, relación con el desarrollo económico, afianzamiento institucional, construcción de agendas de negociación y las opciones de relacionamiento externo a mediano plazo y sus interacciones.
- 3.33 En cuanto al posicionamiento del Banco en el debate sobre los costos y beneficios de estos procesos, comienzan a proliferar análisis cuantitativo y cualitativo de los flujos de comercio intra y extra regionales y para cada acuerdo subregional. Se han discutido los argumentos tradicionales incorporando otros nuevos; aunque respecto a la evaluación empírica de estos impactos se señala la falta de información suficiente. De todas formas en cuanto a la discusión de los impactos de la integración, se tomó una clara posición en el debate de creación y desvío de comercio en el MERCOSUR, tanto para demostrar el carácter de regionalismo abierto de este proceso, como para desarrollar metodologías propias que alcanzan conclusiones claramente distintas a las que califican al MERCOSUR como una “fortaleza” generadora de ineficiencia (Devlin, 1997; Nagarajan, 1998).

- 3.34 En su agenda de investigación el Banco también ha prestado especial atención a los “perdedores” de la integración, especialmente cuando se trata de sectores sensibles, como es el caso de las confecciones en la Cuenca del Caribe y el impacto del TLCAN (Chacón, 2000; Gereffi, 2000; Gitli y Arce, 2000; Buitelaar, 2000). La perspectiva sectorial se exploró con profundidad en diversos trabajos para el MERCOSUR, CAN y TLCAN, para evaluar efectos concretos de la reestructuración productiva, desempeños empresariales y en qué medida las señales del mercado indujeron el desarrollo de una especialización eficiente y patrones de comercio esperados.³ Relacionado con esta perspectiva microeconómica, que expone más claramente la interacción entre normas y disciplinas establecidas y los agentes económicos, en diversos trabajos se señala la necesidad de una mayor atención en el plano institucional, en especial a los temas ligados a la solución de controversias y a compromisos en cuanto a mecanismos que apunten a una coordinación macroeconómica.⁴
- 3.35 En síntesis, estos documentos por un lado mantienen el interés en los ejes tradicionales de análisis de la integración (acceso a mercado y costos y beneficios tradicionales), pero por otro, a partir de las experiencias de los subgrupos de integración, realizan diagnósticos más concretos y plantean temas que van enriqueciendo el contenido de las nuevas agendas de negociación (Iglesias, 2000).

G. La “dirección” en integración

- 3.36 Para concluir este capítulo es pertinente plantearse la pregunta: ¿en qué medida puede identificarse una estrategia implícita del Banco para la integración a partir de los documentos analizados? Recordemos que una estrategia tiene tres componentes básicos: dirección, programación y gestión. Los documentos analizados muestran que efectivamente existe una *dirección* hacia la integración, es decir que existe un curso del Banco encaminado a promover la integración. Pero las pautas otorgadas fueron muy generales y los objetivos, cobertura, modalidades e instrumentos que se analizaron en el Capítulo II, no fueron presentados en forma explícita. Algunos de estos elementos quedaron en manos del proceso de programación, tal como se pondrá de manifiesto en el Capítulo IV.
- 3.37 Esta dirección estuvo presente con elementos y énfasis diferentes en distintos momentos del tiempo y ello muestra los hitos temporales. La constante es la vocación hacia la integración, en línea con el movimiento que dio origen al Banco. Los hitos de este camino son los siguientes:
- **El Octavo Aumento** (1994) estuvo imbuido de la filosofía del Consenso de Washington de eliminar la represión del comercio, característica de la sustitución de importaciones y de reducir el papel ejercido por el Estado en la regulación del comercio. En ese marco, el Banco otorgó a la integración una dirección orientándola hacia la apertura multilateral, el acceso a mercados, la diversificación de exportaciones, la mejora de la competitividad y el anclaje de reformas estructurales.

³ INTAL (sectorial MERCOSUR), julio 1999; Serie Red INT. 2000 (lácteos, México); Serie Red INT. 2000 (lácteos y textil, CAN); Serie Red INT. 2000 (farmacéuticos y calzado, MERCOSUR).

⁴ Bouzas, 1996; Iglesias, 2000; Zahler, 2001; Devlin y Estevadeordal, 2001.

- **La Estrategia Institucional** (1999) reforzó esa dirección, pero planteó la necesidad de actualizarla, poniendo límites a la libertad de mercados e introduciendo elementos de regulación con atención simultánea de los aspectos comerciales y financieros. Incluye la integración norte - sur (ALCA) y absorbe crecientes elementos de integración profunda, aunque sin incorporar la coordinación macroeconómica, problema con el cual la región ya se enfrentaba. Además planteó la necesidad de que esta dirección se trasladara a la programación y planificación del Banco, aspecto que será analizado en el Capítulo IV.
- **El Plan de Acción Reforzado** (2000) propone pautas y acciones concretas orientadas hacia la dirección marcada por la Estrategia Institucional. Compromete a identificar la integración en los préstamos, con lo cual traslada la dirección a la gestión, aspecto que será analizado en el Capítulo V.
- **El discurso del Presidente Iglesias** en oportunidad de celebrarse el cuadragésimo aniversario del Banco, así como **el Comunicado de la Reunión de Presidentes de América del Sur** (2000) incorpora elementos políticos relacionados con la sustentabilidad del proceso de integración y la condiciona a la plena vigencia de las instituciones democráticas. Asimismo pone a la coordinación macroeconómica y a la infraestructura física como elementos necesarios para garantizar avances en el proceso de integración. Por otra parte, queda explícito el compromiso del Banco con el ALCA, proceso que deberá tener en cuenta la simetría entre los derechos y compromisos de los países involucrados.
- **El Comunicado de la Cumbre de las Américas de Quebec** (2001) ratifica la relevancia de la coordinación macroeconómica, la infraestructura física con enfoque regional y la atención a los grupos vulnerables en el proceso de integración.

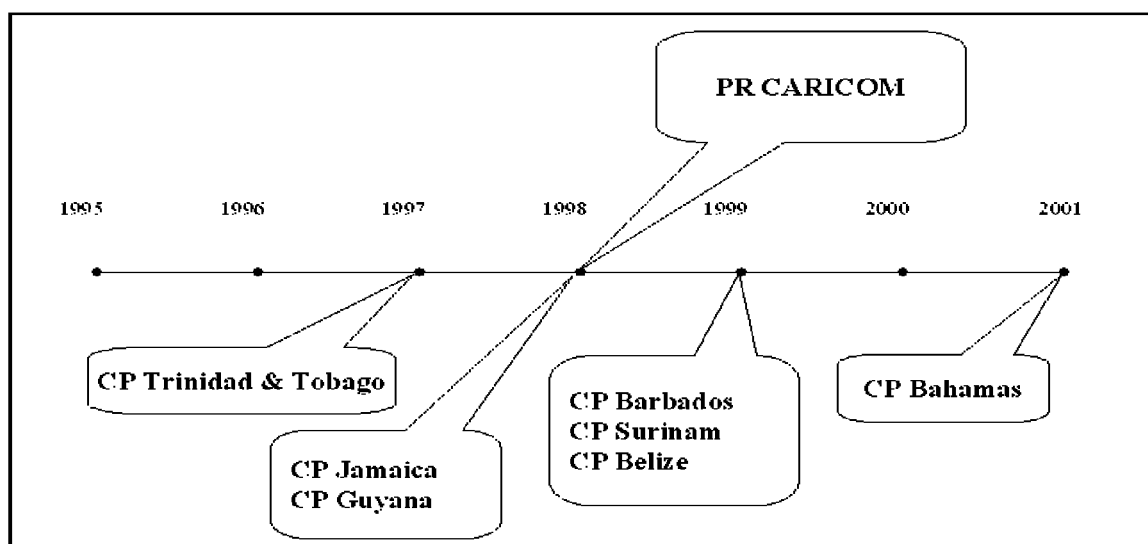
3.38 A modo de síntesis, pueden marcarse a grandes rasgos tres períodos de la estrategia implícita para la integración regional en la década del noventa: un primero en el cual la integración aparece como un resultante natural de los objetivos de apertura (1994); un segundo, marcado por la adopción de la Estrategia Institucional (1999) en el cual la integración se transforma explícitamente en un objetivo a perseguir activamente; y un tercero, marcado por las Cumbres Presidenciales (2000-2001), en el cual se aprecia un avance en dos sentidos: por un lado, tiene carácter proactivo en materia de infraestructura, medio ambiente, desarrollo de la ciencia del conocimiento; y por el otro, hay un reconocimiento de la necesidad de medidas defensivas para contrarrestar los efectos de derrame de la integración, tanto en materia social, política, como macroeconómica.

IV. LA PROGRAMACIÓN: CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES

- 4.1 Como se indicó, la EI-1999 estableció que la estrategia regional fuera articulada en el proceso de programación por país y que en la programación de proyectos se incluyera la perspectiva regional en la medida de lo posible. Este capítulo examina de qué manera se hizo esta articulación en la década de los noventa. Para ello se comparan los documentos de programación regional (PRs) de la CARICOM, el MCCA, la CAN, y el MERCOSUR con 34 documentos de país (CPs) de los países miembros de dichos bloques y cómo se trasladan a la programación los mandatos emanado de los documentos políticos.
- 4.2 Antes de proceder, es conveniente presentar brevemente la evolución de la programación regional en el Banco. El Séptimo Aumento de Recursos Generales del Banco (BID-7), proveyó el ímpetu inicial para la preparación de los primeros PRs a principios de los noventa. Se prepararon las siguientes estrategias subregionales: Cuenca del Plata (1990), Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1991), Amazonía (1993) y Subregión Sur (1993). Como se infiere de los títulos de estos documentos, con excepción del MCCA el criterio de agrupación de países por subregiones obedecía más a criterios económicos y a la protección del medio ambiente. Esto se explica porque el manejo ambiental y la conservación de los recursos naturales es una de las prioridades del BID-7; las otras incluyen estimación del impacto distributivo a los beneficiarios de bajo ingreso, desarrollo de las mujeres, y apoyo a microempresarios. Entonces, la optimización de las ventajas comparativas inherentes en la dotación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen el marco de referencia de las primeras estrategias regionales. Esto se refleja en la agrupación de países en subregiones generalmente distintas a las agrupaciones geopolíticas de los cuatro subgrupos que el Banco considera en la preparación de los documentos de programación regional (PRs) preparados después de 1995.
- 4.3 Con la reorganización del Banco de mediados de los noventa la programación regional también fue reestructurada. A diferencia de las primeras estrategias regionales, los PRs preparados después de 1995 corresponden con cuatro grupos subregionales: CARICOM, CAN, MCCA, y MERCOSUR. No hay PRs que incluyan países distintos no asociados de alguna manera a dichos bloques. Por lo tanto, podría inferirse que el nuevo enfoque del Banco obedece a criterios geopolíticos para dar mejor cumplimiento a la consolidación de la liberalización comercial, uno de los aspectos de la revitalización del regionalismo en la década de los noventa. Se enfatiza el fortalecimiento y el desarrollo de los bloques comerciales en el contexto del regionalismo abierto. La responsabilidad de la preparación de los PRs se asignó al Departamento de Integración y Programas Regionales (INT), el cual modificó la estructura de los documentos dando prioridad a la apertura comercial. Los procedimientos de preparación de los RPs también fueron modificados para que fueran consistentes con los correspondientes a los CPs. Cabe destacar que desde el inicio hasta la finalización de los PRs, INT establece un diálogo permanente tanto a nivel subregional como nacional con cada país miembro del bloque bajo consideración. Por consiguiente la estrategia regional, sus conclusiones y recomendaciones deberían reflejar

las perspectivas nacionales sobre la integración regional. A continuación se examina como se articula la integración en la programación.

A. La programación de la Comunidad del Caribe



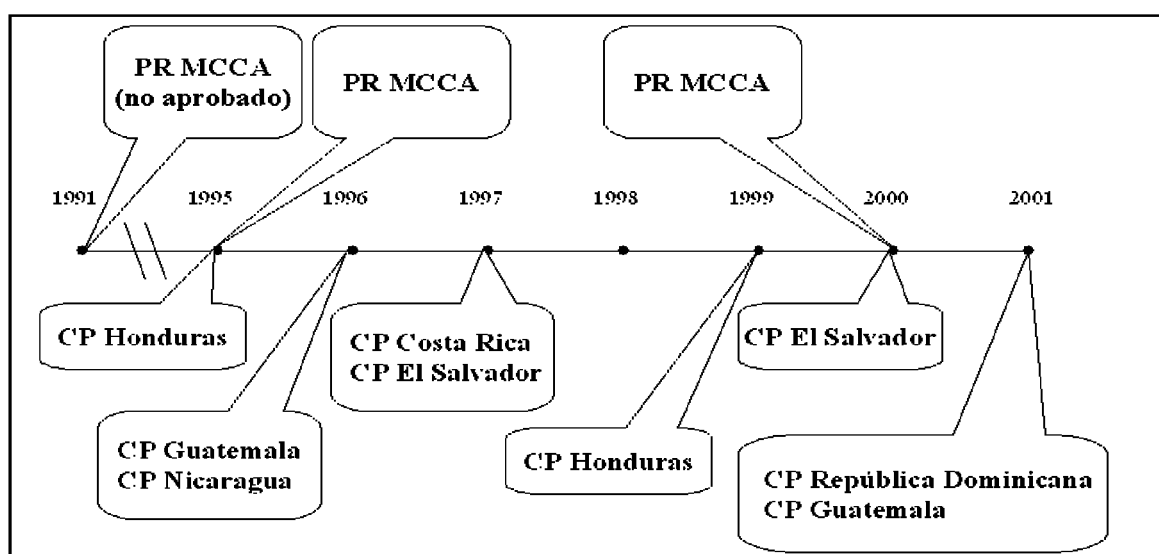
4.4 El PR de la CARICOM (1998) se orienta al reposicionamiento del bloque en el mundo, al crecimiento y a las mejoras sociales. Destaca la necesidad de un proceso armonizado de liberalización, una convergencia hacia el marco regulatorio de la OCDE y la racionalización y fortalecimiento de las instituciones subregionales. Promueve la integración con los siguientes objetivos:

- La integración como medio de facilitar el acceso a mercados regionales
- La integración como medio para aumentar la competitividad
- La integración como medio de atraer inversiones
- La integración para el fortalecimiento de la capacidad de negociación en otros foros.

4.5 Con respecto a la modalidad de la integración, el PR hace referencia a la articulación geográfica, tiempos, institucionalidad y negociación con otros bloques. Atento a la pequeña escala del bloque plantea su ampliación, resaltando la vinculación con Haití y República Dominicana. Concentra su acción en la liberalización del comercio intraregional de bienes y servicios y propone racionalizar y fortalecer las instituciones subregionales. Con respecto a la negociación con otros bloques señala que la cooperación regional es el único mecanismo eficaz para las negociaciones comerciales pendientes, resaltando la creación de la Maquinaria de Negociación Regional (MNR). El PR hace hincapié en las disyuntivas de una mayor coordinación macroeconómica. Merece destacarse en ese sentido, el estudio para el establecimiento de la unión monetaria encomendado por los Jefes de Gobierno, atento a lo cual los Bancos Centrales supervisaron el cumplimiento de algunos criterios de convergencia (cobertura de divisas, estabilidad cambiaria, coeficiente de servicios de la deuda, entre otros). Este PR tiene elementos compatibles con el BID-8, pero los objetivos, cobertura, modalidades e instrumentos planteados para el futuro, reflejan un direccionamiento hacia una conceptualización más “profunda” de integración.

- 4.6 El CP de Trinidad y Tobago (1997), utiliza a la liberalización del comercio como medio para atraer inversión extranjera al país, pero no considera a la integración regional intra-CARICOM. Además la concepción de integración más profunda del PR no se extiende a los CPs posteriores de Jamaica (1998) Guyana (1998) y Barbados (1999), que son coetáneos al PR: ninguno de ellos incorpora la dimensión regional. En ellos la estrategia también tiene un corte de índole nacional. Por otro lado el CP de Belice 1999 considera a la integración regional, de carácter comercial, como prioridad; también el CP de Surinam (1999) que hace mención a la integración como un componente de la reforma de la política comercial. Esta característica también surge a grandes rasgos en el más reciente CP de Bahamas (2001)⁵, si bien en el mismo hay referencias a la caída del ingreso fiscal como consecuencia de la integración hemisférica. En su conjunto estos CPs se orientan, cada uno con matices diferentes, al desarrollo económico y social, con atención al sector privado y medio ambiente.
- 4.7 En su diagnóstico el PR plantea como principal desafío el logro de un crecimiento sostenible y el alivio de problemas sociales. Estos desafíos por su amplitud, son consistentes en general con los planteados por los CPs. El de Jamaica, por ejemplo, incluye además la situación fiscal, la crisis financiera y el déficit en cuenta corriente. El de Guyana agrega los problemas derivados de la deuda externa, la reforma del sector público, la infraestructura y el medio ambiente.

B. La programación del Mercado Común Centroamericano



- 4.8 El MCCA tuvo más ejercicios de programación que los otros bloques; se han analizado los correspondientes a los años 1991, 1995 y 2000. El primero, en cumplimiento de disposiciones del BID-7, identifica, acciones estratégicas a escala subregional, como un vehículo inicial para apoyar el diálogo centroamericano. Sus lineamientos son adicionales y complementarios a los establecidos en los CPs. Plantea liberalizar el comercio

⁵ Este CP fue incluido en este capítulo porque Bahamas es miembro de la CARICOM, aunque no forma parte del mercado común.

intraregional y la coordinación de políticas para los mercados externos. Por su parte, el PR de 1995 incluye actividades de integración y también de cooperación subregional más amplia. En materia de integración se centra en el comercio, la modernización institucional del MCCA y la inserción externa. Da relevancia a la infraestructura y la necesidad de generar un área económica armonizada en cuanto a la legislación económica y los marcos regulatorios para aumentar las inversiones. Por último, el PR del año 2000 hace hincapié en el desafío de la competitividad, anclándola no solamente en la inversión productiva, sino también del desarrollo humano y la sustentabilidad ambiental. Este PR contempla los siguientes objetivos económicos para la integración regional:

- La integración como medio para facilitar el acceso a mercados regionales
- La integración como medio para aumentar la competitividad
- La integración para fortalecer la capacidad de negociación
- La integración como medio para atraer inversiones.

- 4.9 El PR del 2000 contempla otros ejes que van más allá de los aspectos económicos, como desarrollo social, sustentabilidad ambiental e infraestructura regional. En este último tema continúa el PR anterior que apoyaba la rehabilitación de la infraestructura deteriorada, la mejoría en las interconexiones entre países y la implantación de reformas institucionales conducentes a la privatización y contratación externa de servicios. En el área del desarrollo humano, el ejercicio considera necesario la formulación y adopción de una estrategia regional que se articule con los programas nacionales, particularmente en las áreas de salud, educación, formación laboral, empresarial y de gerencia social, y nutrición. En lo que a la distribución de los beneficios de la integración se refiere, el PR establece que es necesario profundizar el conocimiento de las asimetrías en la región. Por lo tanto, desde el punto de vista de la cobertura, y considerando aspectos que van más allá de lo económico, este PR se orienta hacia una forma de integración “profunda”. Los instrumentos contemplados incluyen la armonización de marcos regulatorios en banca, mercados de capitales y seguros, así como en metrología, acreditación y normalización. Este PR 2000 destaca también la participación del sector privado.
- 4.10 El CP de Honduras de 1995, coetáneo al segundo PR, no considera a la integración regional aunque menciona la reforma arancelaria y a la promoción de exportaciones como prioridades del país. Entre 1996 y 1997 se produjeron cuatro CPs para Guatemala y Nicaragua (1996), Costa Rica y El Salvador (1997), pero su relación con el PR es nula. El enfoque de los CPs es fundamentalmente nacional y se refiere a los problemas de recuperación y estabilización económica, el alivio de la pobreza y la mejoría de los sectores sociales. Es entendible que las prioridades en Guatemala, Nicaragua y El Salvador en esa época enfatizaran la reconstrucción nacional después de las devastadoras guerras civiles, pero no se justifica enteramente la omisión del comercio o de la integración regional. Tanto Guatemala como El Salvador iniciaron reformas estructurales y la liberalización del comercio a principios de la década, pero en los respectivos CPs de 1996 y 1997 no existen actividades relacionadas con el comercio ni con la integración. En cambio Nicaragua, que también fue afectada por los mismos eventos políticos, pone mayor énfasis en la integración comercial y en las inversiones en el CP de 1997. Costa Rica, en menor medida reconoce a la integración, pero da mayor importancia a su inserción global, después de su experiencia con INTEL. Otro CP de Honduras (1999),

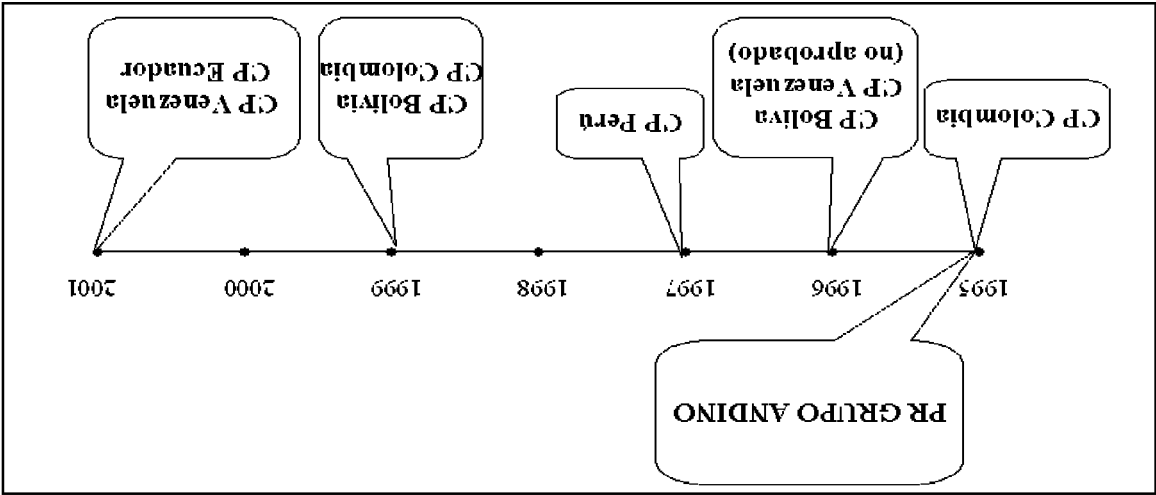
posterior en cuatro años al PR de 1995, indentifica la apertura comercial como uno de los desafíos principales del desarrollo, pero aparentemente en sentido unilateral y no-preferencial; no menciona al MCCA.

- 4.11 En cambio, los CPs de El Salvador (2000) y Guatemala (2001) muestran un esfuerzo de articulación explícita con los ejes del PR del 2000. En Guatemala se apoya la revisión de los regímenes de atracción de inversiones e incentivos a la exportación, el fortalecimiento de las negociaciones así como la implementación y administración de los acuerdos comerciales. También concordando con el PR, el CP de Guatemala se orienta hacia una concepción flexible y pragmática de la integración. En este CP aparece el apoyo a un programa de turismo regional y a la acción del gobierno para fortalecer la red vial con perspectiva centroamericana. El CP de El Salvador fomenta proyectos e iniciativas identificadas durante los diálogos regionales (2.27). Los proyectos más destacados son: la interconexión del Sistema Eléctrico de América Central; el fortalecimiento de la herencia histórica, ambiental y cultural; la promoción del turismo a través del proyecto Desarrollo Sustentable Mundo Maya; el proyecto para mitigar los efectos de desastres naturales en Centroamérica; y el proyecto con Honduras y Guatemala para la cuenca del río Lempa. Se ha revisado también el CP para la *República Dominicana* (2001)⁶, dado que el PR menciona su intención de abarcar este país en la medida de lo posible. Este CP está orientado a sostener y complementar los esfuerzos económicos, sociales e institucionales para preservar el crecimiento y estabilidad, pero no hace mención explícita ni implícita a la integración.
- 4.12 Los diagnósticos del PR 2000 y de los CPs del 2000 son más compartidos en este bloque que en los otros, reflejando la estrecha colaboración entre INT y RE2 en la preparación del PR 2000⁷. El PR 2000 plantea un conjunto de desafíos que enfrenta la región para lograr el crecimiento sostenido referidos al plano económico, humano, medioambiental e institucional. Los CPs de Guatemala y de El Salvador miran en la misma dirección.
- 4.13 A modo de cierre del recorrido por este bloque, se puede concluir, por un lado, que los PRs fueron evolucionando desde una concepción centrada en el acceso a mercado hacia una mayor inserción internacional para también abarcar temas sociales y medioambientales. En este bloque se detectan menos discontinuidades en el proceso de programación regional que en los otros bloques.

⁶ El PR de MCCA expresa que la estrategia propuesta incluye en la medida de lo posible no solamente a los cinco países del bloque sino también Belice, Panamá y la República Dominicana. Este último suscribió en 1998 un tratado de libre comercio con el MCCA. Cabe señalar que el PR de CARICOM expresa que la República Dominicana está incluida solamente en algunos aspectos del ejercicio (p. 1).

⁷ Desde un principio se estableció un equipo de trabajo que incluyó a tiempo completo a un coordinador de INT y a un coordinador de la RE2. Este último departamento además nombró especialistas sectoriales de cada una de las áreas funcionales, asignándoles tiempo y presupuesto de viajes y consultorías para participar en la preparación del PR. El resultado fue un documento enriquecido con el conocimiento especializado de INT y de los funcionarios de RE2 en áreas temáticas. La relación de trabajo interdepartamental también ha facilitado el diálogo y la participación de INT en los ejercicios de programación de país y en la preparación de proyectos nacionales. Este esfuerzo es un ejemplo que podría replicarse en el futuro.

C. La programación de la Comunidad Andina



4.14 El Documento de Programación Regional del Grupo Andino (GRAN, 1995) – luego la Comunidad Andina de Naciones (CAN) – respondiendo al enfoque del BID-8 resalta como objetivos de la integración los siguientes:

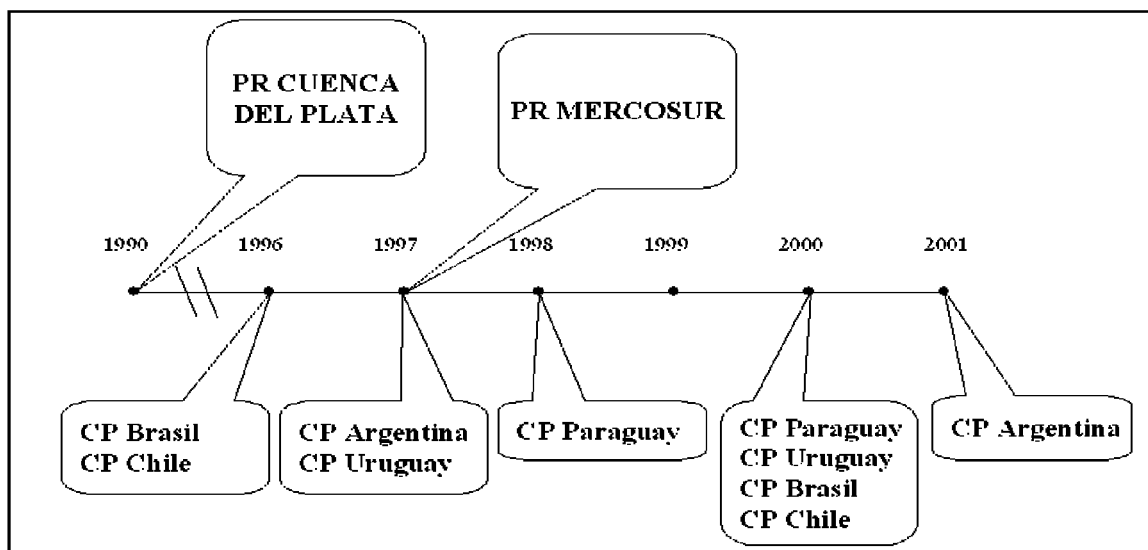
- La integración como medio para alcanzar la apertura multilateral
- La integración como medio para aumentar la competitividad
- La integración para facilitar el acceso a mercados regionales.

4.15 El PR se orienta hacia una concepción comercial de la integración, tanto en los aspectos de cobertura, como de modalidades e instrumentos. En cuanto a las modalidades de la integración, este PR hace solamente referencia a la institucionalidad, proponiendo apoyar con cooperación técnica regional su modernización. El PR no hace mención explícita a la cobertura de la agenda de integración, salvo para indicar la necesidad de estudios sobre servicios. Es más propositivo en el desarrollo de la infraestructura (de suma relevancia dado que el 70 % del transporte intraregional se realizaba por carreteras), al contemplar apoyo al Sistema Andino de Transporte para la rehabilitación de carreteras nacionales e interconexión entre los miembros. Este PR contiene un anexo dedicado a la situación macroeconómica, donde identifica problemas de convergencia, específicamente referidos a las variaciones del tipo de cambio. Plantea que el GRAN, como otros acuerdos subregionales, tuvo fuerte crecimiento de las exportaciones intrarregionales entre 1990 hasta 1994 cuando fueron frenadas por la volatilidad de las tasas cambiarias. Puntualiza que "la armonización de políticas puede ser deseable pero muy difícil de llevarse a cabo en países que ya, de por sí, experimentan problemas en estabilizar individualmente sus economías ... y que hacen más comercio extraregional que intraregional; ... más realista es apoyar los procesos de estabilización económica en cada uno de los países, que en la medida en que tengan éxito harán converger a la región a una estabilidad macroeconómica regional". (18. Anexo IV).

- 4.16 Los documentos de país (CPs) analizados responden a dos períodos. Los primeros son coetáneos con el PR. Los CPs de Colombia (1995), Bolivia (1996)⁸, Venezuela (1996, no aprobado) y Perú (1997) reflejan las prioridades del BID-8 sin tener a la integración en su mira. Hay, no obstante, algunas referencias tanto en el CP de Colombia como el de Bolivia. El CP de Colombia hace una referencia a la importancia del comercio bilateral con Venezuela en el diagnóstico del sector externo, sin otras referencias a los socios de la CAN. El CP de Bolivia da relevancia a la infraestructura de transporte y los problemas inherentes a su mediterraneidad. Reitera la estrategia del país – emprendida desde principios de la década – para mejorar su integración física con los países vecinos y lograr el acceso al mar. Los proyectos propuestos en el programa operativo 1995-1997, sin embargo, no contienen proyectos importantes que fomenten la integración de Bolivia con sus socios de la CAN o del MERCOSUR, salvo una propuesta para hacer un estudio sobre el impacto del MERCOSUR.
- 4.17 Con excepción del CP de Bolivia (1999), los CPs más recientes de Colombia (1999), Ecuador (2001) y Venezuela (2001) tampoco ven a la integración como punto destacado de la acción del Banco en el país respectivo. Los CPs se orientan hacia objetivos nacionales no tamizados por la integración nacional, salvo en el CP de Bolivia, donde se reconoce la importancia de los mercados subregionales para fomentar el comercio y las inversiones y donde el apoyo del Banco contribuye a la integración física (los corredores de exportación). El CP de Ecuador se dedica a la estabilización, el alivio de la pobreza y la recuperación de la confianza para la inversión privada. En este contexto hay una referencia al desarrollo sostenible en zonas de frontera en el marco de los acuerdos de paz y cooperación mutua entre Perú y Ecuador según el Plan Binacional de Desarrollo.
- 4.18 Los diagnósticos del PR y de los CPs no son compartidos. El PR del GRAN además de dedicar atención a la estructura institucional, plantea los obstáculos de acceso a mercados (servicios fronterizos, normas técnicas y de calidad), la deficiencia de la infraestructura y a la necesidad de involucrar al sector privado. Los CPs, por su parte, tanto los coetáneos con el PR como los más recientes, muestran desafíos de otra índole; por ejemplo, en Ecuador, la gobernabilidad, la estabilización, la modernización del sector público, la inclusión étnica y social; en Colombia la pacificación, la pobreza, la descentralización, la modernización del aparato estatal y el crecimiento sostenible y en Bolivia la reducción de la pobreza y la estabilización macroeconómica tienen preponderancia.
- 4.19 Para concluir, el PR elaborado al poco tiempo del BID-8, está imbuido de su filosofía. Se orienta a una concepción comercial de la integración, vista como medio para facilitar el acceso a mercados, para diversificar exportaciones, y para aumentar la competitividad. Por su parte, los CPs jerarquizan temas de corte nacional. En ellos la integración regional no está presente. El PR y los CPs caminan por andariveles diferentes.

⁸ Bolivia es miembro fundador de la Comunidad Andina y desde 1995 miembro “asociado” del Mercado Común del Sur. En este informe los CPs de Bolivia se examinan en la sección de la CAN por la mas larga participación de Bolivia en ese bloque y porque Bolivia no aparece como país beneficiario en la mayoría de los proyectos de cooperación técnica regional del MERCOSUR. No obstante es importante destacar que el MERCOSUR está ejerciendo una creciente importancia en la formulación de la estrategia de desarrollo de Bolivia.

D. La programación del Mercado Común del Sur



- 4.20 En virtud de que algunos de los proyectos que se analizarán en el siguiente Capítulo V fueron aprobados antes que el PR de 1997 preparado por INT, también se revisó el realizado en 1990 para la Cuenca del Plata que incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este ejercicio contempla el apoyo a la apertura, exportaciones e inversión y la coordinación de políticas macroeconómicas y procedimientos regulatorios. Tiene en cuenta los recursos naturales, el transporte y el medio ambiente como aspectos principales del desarrollo regional. Registra los acuerdos sectoriales anteriores al MERCOSUR.
- 4.21 En el Documento de Programación Regional del MERCOSUR (1997), el hilo conductor es “apoyar la consolidación y la profundización del libre comercio ... en un contexto compatible con los procesos de reforma y apertura externa en marcha” (p. 33). Propicia la integración del bloque con países vecinos (Bolivia y Chile), así como la vinculación de todos ellos con la Comunidad Andina, la Unión Europea, el TLCAN y el ALCA. Resalta los siguientes objetivos para el período de la programación 1997-1999:
- La integración como ancla de las reformas estructurales
 - La integración como medio para alcanzar la apertura multilateral
 - La integración para fortalecer la capacidad de negociación en otros foros.
 - La integración para facilitar el acceso a mercados.
- 4.22 Como el GRAN, este PR esta consustanciado con la dirección del BID-8. Se orienta hacia una concepción comercial de la integración, tanto por la cobertura como por los instrumentos considerados (p. 34, II.a.2.). Contempla marginalmente la coordinación de políticas a través del intercambio de información entre gobiernos. No obstante este PR anticipa elementos de la EI-1999 al proyectar acciones en el camino de una integración más “profunda”, tales como medio ambiente, normas laborales, aspectos sociales, aspectos financieros y monetarios y marcos regulatorios. Este PR toma posición además en el debate sobre creación versus desvío de comercio: “MERCOSUR ha sido un

importante vehículo de creación de comercio y que los pocos casos de posible desviación de comercio se concentran en productos objeto de excepciones temporales a las reglas de la unión aduanera"(párrafo 2.18).

- 4.23 El PR anticipó algunos de los problemas que surgieron posteriormente en el bloque y los refleja con precisión al hacer explícitos los riesgos de la estrategia, derivadas de la falta de consenso entre los países miembros, de la inestabilidad macroeconómica y de la concentración de los beneficios de la integración en los países de mayor tamaño relativo. Recomienda por ello diseñar un mecanismo de autoevaluación de la estrategia para tomar acciones correctivas.
- 4.24 Con respecto a las modalidades de la integración el PR plantea un avance rápido para los temas vinculados con el perfeccionamiento de la unión aduanera (p. 35), sin plantear un horizonte temporal concreto para los temas no arancelarios ni tampoco para el fortalecimiento institucional. El PR resalta la participación del sector privado (p. i) en virtud de los acuerdos de inversión, asociación, coparticipación y adquisición intraregionales.
- 4.25 Para este bloque se pueden distinguir dos conjuntos de CPs. El primero se realizó, a excepción de Paraguay, con anterioridad al PR de 1997; y tiene actualizaciones Argentina y Uruguay (1997). En este conjunto de CPs la concepción de la integración responde al BID-8. Todos los CPs hacen referencia, con distinto énfasis, a tres áreas prioritarias: modernización del estado, apertura económica y competitividad. El CP de Argentina (actualizado en abril 1997) focaliza su estrategia en las reformas en los niveles federal, provincial y municipal. La integración se concibe principalmente como medio para mejorar la competitividad y productividad a través de la rehabilitación de la infraestructura de transporte. El CP de Brasil (febrero 1996) también es concordante con el BID-8 con énfasis en la modernización del estado y la apertura. Propone mejorar la infraestructura para contribuir con la reducción del “costo Brasil”. En igual sentido, el CP de Uruguay (febrero 1997) hace hincapié en el “costo Uruguay” para lo cual propone profundizar las reformas estructurales y desarrollar la inversión privada. La dimensión regional surge en el contexto de ampliación del mercado y la integración física. Específicamente, recomienda el programa *Corredores de Integración y de la Red Primaria Nacional* (UR-0113), la integración eléctrica con Argentina y el gasoducto Buenos Aires-Montevideo. El CP de Paraguay (1997, actualización abril 1998) reconoce al MERCOSUR como un medio para aumentar la inversión, lograr economías de escala y facilitar el acceso de productos paraguayos. Responde explícitamente al BID-8, pero con excepción de posibles proyectos de infraestructura (relacionados con Yaciretá), es difícil discernir el apoyo específico del Banco a la integración regional.
- 4.26 También se revisaron los CPs de Chile (abril 1996) y Bolivia (mayo 1999), países asociados al MERCOSUR. El CP de Chile está claramente volcado a la apertura multilateral del país. El apoyo del Banco a la integración se traduce en dos operaciones de fortalecimiento institucional: una del FOMIN para negociaciones externas, y la otra para los corredores bioceánicos e infraestructura de integración. El CP de Bolivia, país que se analizó principalmente con la CAN, pone énfasis a su integración con el

MERCOSUR y con la Comunidad Andina con proyectos de integración física que permitirían al país servir de enlace entre las dos subregiones.

- 4.27 El segundo conjunto de CPs es posterior al PR de 1997. En este conjunto la integración surge con mayor énfasis. En los CPs de este periodo la integración adquiere más centralidad, aunque con énfasis y características distintas en cada uno. El CP de Brasil (julio 2000) reconoce la reactivación del MERCOSUR como un desafío y propone proyectos de integración física y reformas regulatorias para facilitar el comercio intraregional. El CP Uruguay (octubre 2000) es uno de los que da más relevancia a la integración. Su contenido está más inspirado en la EI-1999, salvo en temas de infraestructura que reflejan al PR 1997. Contempla mayor convergencia macroeconómica en el MERCOSUR y el desarrollo de instituciones regionales, ambos aspectos ausentes en el PR. Los aspectos financieros tienen un corte nacional, con atisbos de armonización regulatoria en sistemas cambiarios así como de políticas fiscales y monetarias, temas todos ausentes en la mira del PR, pero presentes en la EI-1999 (p. 11). En el CP de Paraguay (octubre 2000), también se observa la consistencia con objetivos de la EI-1999 (diversificación de exportaciones, atracción de inversiones, mejoras en la competitividad). Este CP propone la integración como medio para atraer inversiones y para aumentar la competitividad. A diferencia del CP de Uruguay, en el de Paraguay no surgen como áreas de atención aspectos tales como coordinación macroeconómica y los servicios en el ámbito regional. Ambos CPs tienen una orientación eminentemente nacional, y aunque en ellos emerge la integración, no tienen continuidad ni con el PR ni entre sí.
- 4.28 En marcado contraste, la consolidación del bloque aparece como un pilar del crecimiento en el coetáneo CP de Argentina concluido en enero del 2001. Este CP focaliza con precisión los objetivos de la integración y visualiza al MERCOSUR como medio para: la apertura multilateral; la competitividad y diversificación de exportaciones; el acceso a mercados regionales; y el fortalecimiento de la capacidad negociadora. Tres de estos objetivos coinciden con los identificados en el PR de 1997. Un cuarto objetivo del PR, el anclaje de las reformas estructurales, es sustituido en este CP por la necesidad de aumentar la competitividad, reflejando un acertado diagnóstico de la problemática argentina en el 2001. La cobertura temática de este CP incluye la coordinación macroeconómica, la infraestructura y programas sectoriales. En cambio, no aparecen servicios, normas ambientales, mercado de trabajo e instituciones financieras, aspectos que el PR de 1997 proyectaba a futuro. Respecto a la modalidad de integración, este CP hace referencia al fortalecimiento institucional, pero sin proponer esquemas concretos. Por último, con relación a los instrumentos, plantea la necesidad de armonizar legislaciones domésticas y marcos regulatorios. En todos estos aspectos este CP avanza más que los de los socios e incluso más allá que el PR. Para completar el análisis de MERCOSUR se examinó el CP de Chile de noviembre 2000. El CP, consustanciado con la problemática del país, tiene escasas referencias a la integración regional; con excepción de dos temas puntuales a la agenda del país con el MERCOSUR, la convergencia macroeconómica y la armonización de normas técnicas, para lo cual se plantea asistencia técnica.

- 4.29 Los diagnósticos, del PR y de los CPs parten de diferentes visiones de la integración. En los CPs se detecta un énfasis más defensivo que en el PR, incluso en los CPs de Argentina y Uruguay que incluyen temas anticipados en el PR como riesgos. En ambos casos los temas de la nueva agenda aparecen como parte de los desafíos que los países deben enfrentar por el hecho de pertenecer al bloque. Mención aparte merece el CP de Chile donde no se detecta ese sentido defensivo.

E. Continuidades y discontinuidades en el proceso de programación

- 4.30 Un repaso de la década del noventa nos permite ver que el Banco acompañó la vocación de integración de los países miembros, inicialmente con el objetivo de expandir el comercio. Luego hacia fines de la década, la programación se adapta a las crisis financieras y se orienta a reducir la vulnerabilidad nacional. Ante tal situación, el BID comienza a promover nuevas políticas, atendiendo cuatro áreas, a saber: competitividad, fundamentos macroeconómicos, marcos regulatorios y en muchos casos también la vulnerabilidad social. En forma creciente, la programación regional del Banco se va moviendo desde la meta de acompañar la expansión comercial hacia las condiciones en que dicho intercambio comercial se realiza. La programación se orienta en esta etapa a atender los efectos de la creciente interdependencia en la región. Y es también entonces cuando el Banco, al incluir explícitamente al sector privado como agente importante de la integración, propicia el establecimiento de marcos regulatorios adecuados para la política de competencia, la competencia desleal, los estándares técnicos, etc. Se nota un esfuerzo por alcanzar una formulación equilibrada entre la necesidad de evitar que la integración quede en manos de actores institucionales (como en las décadas del 60) y la libertad de mercado que había cobrado vigor a partir del llamado “Consenso de Washington”. Por último, más recientemente, en el año 2000, fruto de las Cumbres de las Américas, surge el reconocimiento de las debilidades sociales del proceso y aparece la infraestructura con renovado vigor para promover la integración regional.
- 4.31 La EI-1999 y su Plan 2000 dieron los primeros pasos para iniciar un cambio en la programación, de forma de comprometer al Banco a trasladar su vocación integracionista a la programación (tanto PR como CPs) y en hacer explícita que la perspectiva de la integración pueda ser articulada en los proyectos. De todos modos, con anterioridad a este compromiso, ya se habían realizado cuatro ejercicios de programación, uno en cada bloque analizado. Dichos ejercicios y sus pautas se corresponden, por un lado, con la filosofía aperturista del BID-8 (la progresiva eliminación de la represión comercial); pero por el otro, con las necesidades económico-institucionales de cada bloque.
- 4.32 Los CPs correspondientes al GRAN tienen un corte netamente nacional, con escasa orientación hacia la integración. Lo mismo puede aplicarse a la programación de países para la CARICOM y para los países de MCCA a mediados de la década. Ello muestra la falta de sincronización entre el proceso de programación nacional con el proceso de programación regional. También es obvio que estas particularidades están relacionadas con las condiciones imperantes en los países; pero al mismo tiempo, no deja de llamar la atención la falta de consideración de las políticas nacionales para la integración en los CPS preparados en 2000 y 2001 (Bahamas, Guatemala y República Dominicana). Para ese entonces tanto la EI-1999 como su Plan 2000 ya habían destacado la necesidad de

articular a la integración en la programación de países. Los CPs analizados dan escasos indicios de cumplir con este mandato y puestos en conjunto cuesta verlos como pertenecientes a un mismo esquema de integración.

- 4.33 Por el contrario, esta característica no se presenta en el MERCOSUR. Los CPs del 2000 y 2001 (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) están consustanciados con la realidad de la interdependencia en la región, también se inspiran en los lineamientos de la EI-1999 y su Plan 2000. La integración aparece más marcada en la mayoría de los CPs de los países miembros, pero hay muchos matices y variaciones de énfasis y las líneas de continuidad de un CP a otro son tenues. Por ejemplo, el CP de Uruguay propone el desarrollo institucional regional y la mayor convergencia macroeconómica, pero el CP de Paraguay, que es coetáneo, no hace mención a dichos temas. El CP de Argentina, realizado seis meses después, da un salto cualitativo sobre los anteriores y propone la profundización con coordinación macroeconómica, armonización de legislaciones, creación de estructuras institucionales, marcos regulatorios e integración física.
- 4.34 En términos generales, en el caso del MERCOSUR, no puede decirse que haya incompatibilidades de los CPs coetáneos con el PR, pero tampoco se vislumbra un esfuerzo deliberado por alcanzar un nivel de compatibilidad significativa con el PR. Los CPs del bloque no recogen en igual medida las metas que el PR de 1997 propone. En líneas generales, puede concluirse que los CPs apenas si se nutren del PR. A la luz de las dificultades que atravesaron los países con posterioridad al PR, los CPs de los años 2000 se orientan a contener los efectos de derrame de la integración, es decir, la vulnerabilidad derivada del nivel de interdependencia de los países entre sí. Si bien es naturalmente necesario y prioritario, este cariz adaptativo implica que se deja de lado la oportunidad para buscar la compatibilización de objetivos entre los socios por medio de la incorporación de metas estratégicas, es decir, metas que impulsen el proceso y de esta manera mejoren el grado de coordinación con políticas nacionales activas.
- 4.35 La asincronía que surgió en el MERCOSUR entre el PR y los CPs, no se presenta en forma tan marcada en el MCCA, que tuvo tres ejercicios de programación. El último es del año 2000 y los CPs producidos inmediatamente después reflejan al PR, lo cual no pasó con el PR 1995. De esta forma se observa mayor coordinación entre el PR 2000 y los CPs que respetan los lineamientos y los objetivos del PR. En este bloque la programación 2000 en su conjunto pone de relieve más que en ningún otro el desarrollo social y la sustentabilidad ambiental, así como las asimetrías sufridas por los países de menor desarrollo.
- 4.36 En algunos casos la programación regional incluye a países con formas especiales de asociación. Tal es el caso, por ejemplo, de Chile en el MERCOSUR, la República Dominicana en el MCCA y Bahamas en la CARICOM (que si bien es miembro de CARICOM, no forma parte del Mercado Común). En el caso de Chile la integración no aparece como una cuestión central pero se plantean acciones relevantes para una integración más plena, incluyendo aspectos de convergencia macroeconómica y armonización de normas técnicas. En marcado contraste, los CPs de la República Dominicana y Bahamas no contienen elementos vinculados con la integración.

- 4.37 Por último, salvo contadas excepciones (mayormente en el PR MCCA 2000) los diagnósticos presentados en los PR y los CPs miran hacia diferentes puntos cardinales. Una de las causas es la escasa participación de INT en la preparación de los CPs: en sólo seis de los equipos de 32 CPs, de cuales sabemos las afiliaciones departamental de los autores, participaron funcionarios del INT. En general, cuando los CPs contemplan a la integración lo hacen de un modo defensivo: según la perspectiva de los autores, la integración plantea un desafío que el país enfrenta.
- 4.38 En síntesis, el diálogo entre los CPs y los PRs muestra importantes grados de discontinuidad. Cuando la integración emerge en los CPs, es porque los países tienen problemas derivados de la integración, no porque exista una estrategia orientada a ella. Por el contrario, parece haber un traslado de las lecciones aprendidas de los PRs hacia la EI-1999 y su Plan 2000. Más precisamente los PR elaborados en el período que va entre 1995 y 1997 se corresponden con las grandes direcciones marcadas por el BID-8, pero en 1998 ya se anticipan en el PR de la CARICOM elementos que luego serán recogidos por EI-1999 (medio ambiente, normas laborales, aspectos sociales, financieros y monetarios y marcos regulatorios). En el próximo capítulo se analizará la pertinencia entre esta programación y la gestión de proyectos.

V. LA GESTIÓN: SU ARTICULACIÓN CON LA DIRECCIÓN Y LA PROGRAMACIÓN

- 5.1 En los capítulos anteriores hemos concluido que la “dirección” del Banco en integración muestra grandes rumbos en los tres periodos identificado en la década del noventa. En el presente capítulo se analiza cómo se ha articulado la dimensión de integración en un grupo de proyectos seleccionados. No se intenta realizar una evaluación completa de cada proyecto, solamente analizar su pertinencia en términos de integración; es decir se trata de identificar su consistencia o inconsistencia y, al final, hacer recomendaciones que permitan una mejor articulación de la integración en la programación y en los proyectos.
- 5.2 Organizando los proyectos paralelamente al Capítulo IV por bloques – la CARICOM, el MCCA, la CAN, y el MERCOSUR, con las adiciones del ALCA y “Otros” – se analiza en particular,
- a) la consistencia de los proyectos con la “dirección” del Banco que surge del Capítulo III.
 - b) la relación entre la “programación” y los proyectos, es decir si los proyectos se corresponden o realizan a propósito o en razón de la programación regional. También, en la medida de lo posible, se analiza su coherencia con los CPs.

A. Selección de la muestra y método de análisis

- 5.3 Para realizar el análisis de la pertinencia de los proyectos respecto a la integración se partió de la base de datos del Departamento de Integración y Programas Regionales (INT) que contiene proyectos de cooperación técnica y proyectos de préstamo, agrupados según su contribución al comercio, a la liberación financiera y a la integración física. Después de una primera revisión, y en consulta con INT y con algunos funcionarios de los Departamentos Regionales y SDS, se seleccionó una muestra de 58 proyectos que no sólo es representativa del apoyo del Banco a la integración hemisférica y subregional, sino también de la estrategia del Banco para la integración en la década de los noventa.
- 5.4 La muestra fue seleccionada con un criterio eminentemente cualitativo, es decir en función de la probable relación y relevancia de los proyectos respecto a la integración regional. Además de las tradicionales cooperaciones técnicas regionales (RTCs), se incluyeron proyectos nacionales de préstamo motivados por la apertura, la modernización económica, las reformas institucionales, y la modernización de la infraestructura con posibles implicancias para la integración. Ello determinó que la selección resultara en un conjunto de proyectos de diferentes montos y temas, que no abarcara a todos los países miembros del Banco y que en algunos casos hubiera más de un proyecto por país. Con esta metodología de selección parece inapropiado realizar relaciones cuantitativas que muestren la importancia de estos proyectos en la cartera de préstamos del Banco. Los proyectos seleccionados aparecen en Tablas 5.1a y 5.1b en las páginas siguientes.

Tabla 5.1a
Proyectos seleccionados de la CARICOM, el MCCA, y la CAN

Préstamo/TC	Descripción	Monto (millones USD)	País	Año	Tipo	Bloque
JA-0019	<i>Sectores de Comercio, Financiero e Inversión</i>	75.00	JA	1991	PSCT	CARICOM
TC-9404302	<i>Profundización de la Integración del Caribe</i>	0.90	GY	1994	REG	CARICOM
TC-9505499	<i>Promoción Comercial y Desarrollo de Empresas en Belice</i>	1.14	BL	1996	MIF	CARICOM
TC-9711202	<i>Respaldo al Mecanismo Regional de Negociación</i>	0.20	RG	1998	REG	CARICOM
TC-9802085	<i>Modernización Comercio Exterior II</i>	0.14	DR	1998	REG	CARICOM
TC-9904035	<i>Inversiones Accionarias del Fondo de Inversiones Caribeño</i>	10.00	HQ	1999	MIF	CARICOM
TC-9912037	<i>Revisión del Arancel Externo Común CARICOM</i>	0.09	GY	1999	REG	CARICOM
TC-9812040	<i>Marcos de Inversión: Hacia un Armonización Regional</i>	0.41	RG	2000	REG	CARICOM
TC-0002056	<i>Implementación de los Acuerdos de la OMC</i>	0.55	RG	2000	REG	CARICOM
TC-0002049	<i>Establecimiento de la Corte Caribeña de Justicia</i>	0.23	RG	2001	REG	CARICOM
TC-0002050	<i>Adquisiciones Gubernamentales en CARICOM</i>	0.26	RG	2001	REG	CARICOM
TC-9201104	<i>Apoyo al Desarrollo de la Integración Centroamericana</i>	1.03	CR	1992	REG	MCCA
HO-0099	<i>Fortalecimiento Sistema Aduanero</i>	1.34	HO	1993	PCTR	MCCA
TC-9409089	<i>Apoyo al Grupo Consultivo Regional de Centroamérica</i>	1.12	HQ	1995	REG	MCCA
TC-9507023	<i>Racionalización de la Institucionalidad de la Integración</i>	0.20	HQ	1996	REG	MCCA
TC-9603451	<i>Formación de Recursos Humanos para la Integración</i>	0.37	RG	1996	REG	MCCA
TC-9606479	<i>Red de Información del Comercio de Servicios</i>	0.75	RG	1996	REG	MCCA
CA-0007	<i>Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central</i>	221.00	RG	1997	REG	MCCA
NI-0105	<i>Fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera</i>	10.00	NI	1999	PESP	MCCA
TC-0012006	<i>Apoyo a la Integración Financiera</i>	0.15	ES	2000	REG	MCCA
CA-0034	<i>Desarrollo en la Cuenca Superior del Río Lempa</i>	21.80	ES/GU/HO	2001	REG	MCCA
BO-0106	<i>Carretera Patacamaya-Tambo Quemado</i>	50.90	BO	1990	PESP	CAN
BO-0110	<i>Reforma del Sector Financiero y Inversiones Privadas</i>	60.00	BO	1991	PSCT	CAN
TC-9105083	<i>Fortalecimiento del Sistema de Aduanas de Ecuador</i>	1.87	EC	1991	REG	CAN
BO-0090	<i>Corredor Beni-La Paz-Frontera Peruana</i>	95.00	BO	1992	PESP	CAN
TC-9804312	<i>Apoyo a las Actividades del Grupo Consultivo Andino</i>	0.70	RG	1998	REG	CAN
TC-0002041	<i>Armonización Tributaria en la Comunidad Andina</i>	0.07	PE	2000	REG	CAN
TC-0002046	<i>Armonización de Políticas Macroeconómicas en la CAN</i>	0.08	HQ	2000	REG	CAN
TC-0002047	<i>Reaseguro de Depósitos Financieros en la CAN</i>	0.08	HQ	2000	REG	CAN
BO-0159	<i>Programa de Reforma y Modernización de Aduana</i>	5.00	BO	2000	PESP	CAN
TC-0012057	<i>Regímenes Aduaneros de Devolución en la CAN</i>	0.09	HQ	2001	REG	CAN
TC-0012058	<i>Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo</i>	0.15	HQ	2001	REG	CAN

5.5 El análisis se realiza principalmente sobre la base del informe de proyecto. En aquellos casos en que fue posible, ese análisis se completa con el examen del Informe de Terminación de Proyecto (ITP) y el Informe de Seguimiento del Desempeño de

Proyectos (ISDP).⁹ El ISDP es un instrumento de seguimiento electrónico que tiene por objeto dar a los interesados una idea instantánea, con una frecuencia (mínima) semestral, de la situación del proyecto, la consecución prevista de los objetivos de desarrollo y el progreso de la ejecución.¹⁰ El ITP, por su parte, como su nombre sugiere se hace solamente al finalizar el proyecto con el propósito de extraer conclusiones acerca de la ejecución e impacto de desarrollo, especialmente las lecciones aprendidas que puedan resultar de utilidad para el diseño de operaciones futuras.

Tabla 5.1b
Proyectos seleccionados del MERCOSUR, el ALCA, y otros

Préstamo/TC	Descripción	Monto (millones USD)	País	Año	Tipo	Bloque
UR-0057	<i>Programa de Reforma del Sector de Inversiones</i>	3.72	UR	1992	PCTR	MERCOSUR
AR-0128	<i>Programa de Corredores Viales Nacionales</i>	340.00	AR	1993	PESP	MERCOSUR
TC-9201310	<i>Apoyo Técnico para la Implantación del MERCOSUR</i>	4.05	AR	1993	REG	MERCOSUR
BR-0166	<i>Fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores</i>	10.00	BR	1994	PCTR	MERCOSUR
UR-0104	<i>Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas</i>	1.04	UR	1994	PCTR	MERCOSUR
RG-0028	<i>Gasoducto de Integración Bolivia-Brasil</i>	240.00	BR	1997	PESP	MERCOSUR
UR-0113	<i>Mejoramiento de Corredores de Integración y Red Primaria</i>	123.00	UR	1997	PESP	MERCOSUR
TC-9610503	<i>Apoyo en las Negociaciones Comerciales Internacionales</i>	2.02	PR	1998	REG	MERCOSUR
TC-9804453	<i>Estrategia Agroalimenticia para el MERCOSUR</i>	0.15	BR	1998	REG	MERCOSUR
AR-0256	<i>Fortalecimiento de la Política Comercial Externa</i>	5.00	AR	1999	PCTR	MERCOSUR
TC-0002042	<i>Apoyo Contra Prácticas Desleales de Comercio</i>	0.13	HQ	2000	REG	MERCOSUR
TC-0002044	<i>Integración del Sistema Financiero de MERCOSUR</i>	0.15	HQ	2000	REG	MERCOSUR
AR-0202	<i>Pasos Fronterizos y Corredores de Integración</i>	200.00	AR	2000	PESP	MERCOSUR
TC-9811804	<i>Apoyo al Proceso de Negociación del ALCA</i>	0.65	HQ	2000	REG	ALCA
TC-9508097	<i>Reformas Financieras y Cooperación Regional</i>	0.10	PE	1996	REG	Otros
TC-9508253	<i>Negociaciones Comerciales Multilaterales</i>	0.43	VE	1996	REG	Otros
TC-9602138	<i>Apoyo a la Integración Global de Chile</i>	0.60	CH	1996	MIF	Otros
TC-9601403	<i>Financiamiento, Regulación y Gestión de Infraestructura</i>	0.60	HQ	1996	REG	Otros
TC-9705453	<i>Supervisión Bancaria y Mercado de Valores</i>	1.30	HQ	1998	MIF	Otros
TC-9805261	<i>Implantación de Principios del Comité de Basilea</i>	0.10	HQ	1998	REG	Otros
TC-9811812	<i>Apoyo a las Negociaciones Comerciales para ALC</i>	0.30	RG	1999	REG	Otros
TC-0002063	<i>Análisis de Estandares Laborales y Comercio Internacional</i>	0.15	HQ	2001	REG	Otros
TC-0012048	<i>Programa de Apoyo al Plan Puebla-Panamá</i>	0.30	HQ	2001	REG	Otros
TC-0101000	<i>Políticas Regionales del Sector Financiero</i>	0.15	HQ	2001	REG	Otros
TC-0109018	<i>Aplic. Prácticas de Instrum. Financieros Desastres Naturales</i>	0.15	HQ	2001	REG	Otros
TC-0012047	<i>Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica</i>	0.75	RG	2002	REG	Otros

⁹ En esta parte se sigue el "Informe de Supervisión del Informe de Seguimiento del Desempeño de Proyectos, la Evaluación Intermedia y el Informe de Terminación de Proyecto del BID". RE-247. OVE, marzo de 2001.

¹⁰ El formato del ISDP exige que los especialistas evalúen y clasifiquen las probabilidades que tiene un proyecto de alcanzar sus objetivos de desarrollo, asignándole una de las categorías siguientes: *muy probable (MP)*, *probable (P)*, *poco probable (PP)*, o *improbable (I)*. Además, los especialistas deben clasificar el progreso de la ejecución de un proyecto como *muy satisfactorio*, *satisfactorio*, *insatisfactorio*, o *muy insatisfactorio*, sobre la base de una comparación entre la ejecución efectiva y la ejecución prevista de los distintos componentes del proyecto. También se califica de *alta* o *baja* la probabilidad de que los supuestos iniciales para el éxito del proyecto estipulados en su diseño se mantendrán durante toda la fase de ejecución.

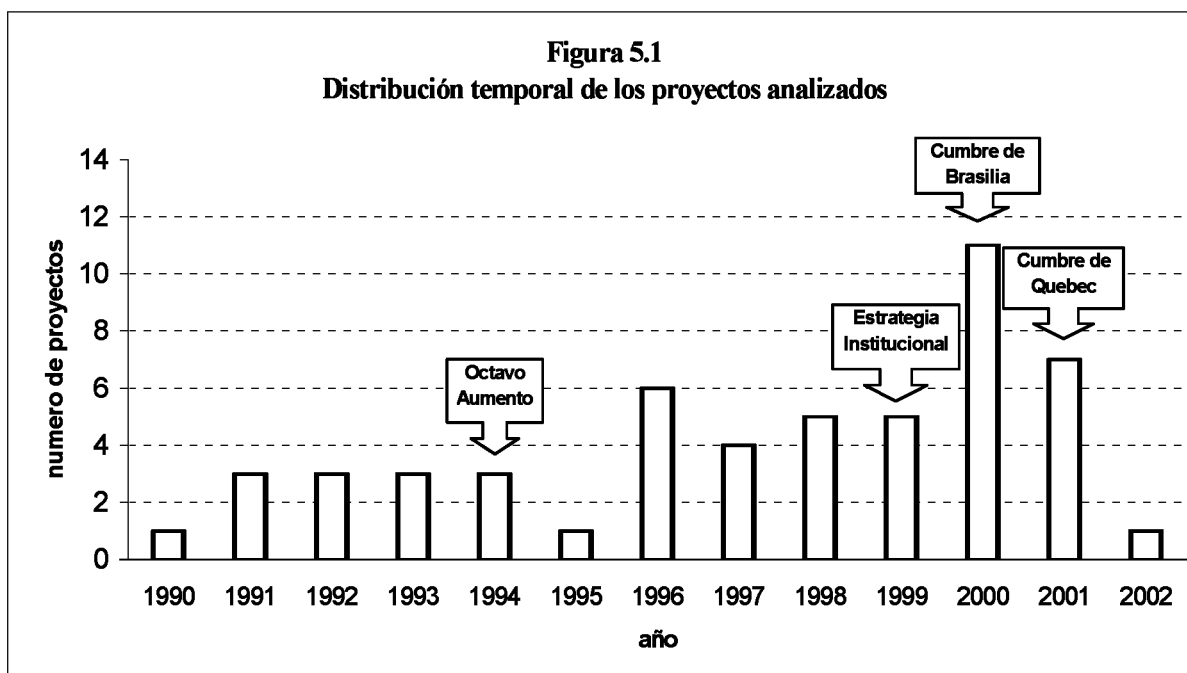
- 5.6 El resultado del análisis ha sido volcado en un perfil de análisis de proyecto (el “perfil”) para cada uno de los proyectos de la muestra, el cual está disponible en los archivos electrónicos del informe. Dicho perfil consta de dos secciones y unas breves conclusiones. La primera incluye un resumen del contenido de cada proyecto y los comentarios que, a nuestro entender, pueden realizarse respecto a su relación con la integración regional.
- 5.7 Los proyectos comprenden aspectos interdependientes que inter-actúan entre sí. A los efectos del presente Informe, parece apropiado tomar los siguientes aspectos: diagnóstico, objetivos, componentes y actividades, ejecución, indicadores y supuestos y riesgos, que son algunos de los utilizados en el Marco Lógico. Se intentó realizar el análisis a partir del Marco Lógico de cada proyecto, pero en general no ha sido posible por lo que se hizo necesaria la lectura completa del documento del proyecto. Los proyectos de cooperación técnica regional en general no incorporan el Marco Lógico. Tampoco algunos proyectos de préstamo, o si lo hacen, el mismo no revela claramente la relación del proyecto con la dimensión integración.¹¹
- 5.8 A lo largo del análisis se hacen referencias a que un proyecto o alguno de sus componentes está o no directamente relacionado con la integración. Se han considerado como proyectos directamente relacionados con la integración aquéllos que, por ejemplo, se orientan a la elaboración de normas o instrumentos comunes o los que apoyan las negociaciones comerciales. Por otra parte se consideran proyectos indirectamente relacionados con la integración aquéllos que están motivados por reformas generales, por el impacto nacional potencial relacionado con la asociación de un país en un bloque comercial, o por implantación de infraestructura para uso *principalmente* a nivel nacional.
- 5.9 El presente capítulo sintetiza los resultados del análisis, con el fin de identificar las continuidades y discontinuidades de la “gestión” en relación con la “dirección” y la “programación”.

B. Los proyectos y su relación temporal con la dirección

- 5.10 En el Capítulo III se identificaron tres períodos de la estrategia implícita del Banco en la década del noventa: un primero, en el cual la integración aparece como un resultante natural de los objetivos de apertura; un segundo, marcado por la adopción de la EI-1999 en la cual la integración se transforma explícitamente como prioridad para el desarrollo; y un tercero, marcado por las cumbres presidenciales, que tiene carácter proactivo en materia de infraestructura y que plantea la necesidad de medidas defensivas para contrarrestar los efectos de derrame de la integración. La figura 5.1 permite visualizar la ubicación en el tiempo de los proyectos analizados y de los principales documentos políticos que marcan la dirección del Banco en materia de integración.

¹¹ Ver por ejemplo AR-0256, *Fortalecimiento de la Política Comercial Externa*; o TC-9711202, *Respaldo al Mecanismo Regional de Negociación (CARICOM)*.

- 5.11 En general se ha observado que la mayoría de los proyectos se condicen con la “dirección” marcada por los documentos políticos y ello es consistente con el hecho de que éstos marcan grandes objetivos. Si bien este tipo de explicación no parece relevante, se señala que en la mayoría de los proyectos la referencia a los documentos políticos está ausente¹² o es una referencia muy breve y la conexión entre el documento político y el préstamo es muy vaga e imprecisa.



- 5.12 Algunos proyectos tienen objetivos que van más allá de la propia “dirección” del Banco al momento de su diseño y anticipan documentos políticos posteriores. De los proyectos del primer quinquenio de los noventa, la mayoría son consistentes con la dirección del BID-8. Algunos contienen elementos de la “dirección” que marcó más tarde (y con posterioridad a los proyectos) la EI-1999. Otros, aprobados entre 1990 y 1997, anticipan al Plan 2000. Esto demuestra que la dirección que surge de los documentos políticos resulta ser la expresión escrita de las prioridades del Banco que se habían manifestado precisamente en operaciones aprobadas anteriormente. Puede decirse que la dirección se anticipa en algunos proyectos, y luego se concretiza en los documentos políticos. Pero hay excepciones, ya que hay proyectos que tienen más relación con documentos políticos muy anteriores a su diseño, que con documentos coetáneos. Este es el caso por ejemplo del *Programa de Reforma y Modernización de la Aduana* (Bolivia, 2000), que se conecta con elementos de integración comercial (propios la dirección de principios de los años noventa) y no con la “dirección” emanada de la Estrategia Institucional u otros documentos políticos más recientes.
- 5.13 De todos modos, no puede decirse que exista inconsistencia de los proyectos con la dirección. Hay sí desfasajes y ello parece explicarse, al menos en parte, por el tiempo de

¹² Doce proyectos de los cincuenta y tres de la muestra hacen referencia a los documentos políticos.

maduración de un proyecto, desde que se identifica la idea hasta la elaboración del documento del proyecto.

- 5.14 Cabe recordar aquí que el informe de la EI-1999 estableció que la perspectiva regional debía ser introducida en el proceso de programación de país. El Plan 2000 ratifica dicho mandato, pero además propone que la dimensión integración se identifique en los préstamos y se elabore un método de cálculo para evaluar el componente regional. El análisis de los proyectos de los años 1999-2002 muestra que si bien en general la temática involucrada guarda coherencia con la programación regional, sólo una mínima parte de ellos hacen referencia al PR y ninguno incluye métodos para la evaluación de la estrategia regional.
- 5.15 En los siguientes párrafos se resumen las ideas de integración contenidas en los 58 proyectos de la muestra y como conviven en cada bloque. Se ha intentado identificar la idea central de cada proyecto, haciendo un esfuerzo de síntesis y de relación con el marco conceptual del Capítulo II. La síntesis general por bloque que se presenta aquí está basado en los resúmenes de cada proyecto que se incluyen en los archivos electrónicos del Informe.

C. Los proyectos de la Comunidad del Caribe

- 5.16 De los once proyectos de la CARICOM analizados, siete de ellos tienen connotaciones regionales y buscan explícitamente el apoyo y la promoción del proceso de integración caribeño. Los temas involucrados tienen relación con las necesidades del bloque en esos momentos del proceso de integración: el primero, *Apoyo a la Profundización de la Integración del Caribe* (1994), procura fortalecer al CARICOM en su objetivo hacia la conformación de un mercado único. Más tarde, *Respaldo al Mecanismo Regional de Negociación* (1998), *Revisión del Arancel Externo Común CARICOM* (1999) y *Apoyo a la Implementación de los Acuerdos de la OMC* (2000) tratan de las relaciones y negociaciones internas al grupo subregional y con terceros socios comerciales; representan el regionalismo abierto. Otros tres, *Marco de Inversión: Hacia un Armonización Regional* (2000), *Apoyo para el Establecimiento de la Corte Caribeña de Justicia* (2001), y *Regímenes de Adquisiciones Gubernamentales en CARICOM* (2001) se dirigen a su profundización, en el sentido general de tratarse de temas no comerciales. El proyecto *Propuesta para Inversiones Accionarias a través del Fondo de Inversiones Caribeño L. P.* (1999) es “regional” solamente en sentido formal: el portafolio del fondo incluye acciones de varios países del Caribe. Obsérvese que los proyectos motivados por la integración son operaciones de cooperación técnica, que por lo general no exceden el millón de dólares. La mayoría hace referencia explícita a su consistencia con la programación del Banco para la región y podría decirse que se trata de operaciones programadas.
- 5.17 En consonancia con la estrategia implícita de principios de los años noventa encontramos dos operaciones nacionales de préstamo indirectamente funcionales a la integración regional: *Préstamo para los Sectores de Comercio, Financiero e Inversión* (Jamaica, 1991) y *Modernización Comercio Exterior II* (República Dominicana, 1998). Están relacionados con la integración porque son paralelos a (y se alimentan de) los procesos

nacionales de reformas estructurales, apertura, liberalización y desregulación. Estas operaciones de mero corte nacional no están articuladas con la programación regional pero, tal como surge del “perfil” de los proyectos, tienen vinculaciones con la misma, a pesar de ciertos desfases temporales.

- 5.18 El restante proyecto analizado para la CARICOM no promueve la integración económica regional. *Promoción Comercial y Desarrollo de Empresas en Belice* (1996) fue diseñado e implementado para tener simplemente efectos a nivel nacional. El proyecto no menciona la posibilidad de que Belice aúne esfuerzos con otros países de la subregión o aprovechar el mercado ampliado de la CARICOM.
- 5.19 Con relación a lo que hemos denominado dirección de integración, los proyectos representan bien el énfasis creciente del Banco hacia una integración más comprensiva o “profunda.” Los proyectos de los años noventa tienen que ver principalmente con el fortalecimiento del comercio exterior de los países de la CARICOM, así como el comercio dentro del bloque; estos temas son consistentes con el BID-8. De los cuatro proyectos del 2000 y 2001, tres están relacionados con temas más allá del comercio de bienes: en particular los proyectos de armonización de marcos de inversión y sistemas de justicia son consistentes con el movimiento hacia la profundización de la integración capturada en la EI-1999.
- 5.20 Con relación a la programación, dos de los cinco proyectos anteriores o coetáneos del PR de 1998 mencionan la programación regional: *Apoyo a la Profundización de la Integración del Caribe* (1994) y *Respaldo al Mecanismo Regional de Negociación* (1998). Este último hace referencia al PR de 1998 y fue programado explícitamente. Entre los seis proyectos posteriores a 1998, tres mencionan el PR y son consistentes con su contenido: los que tienen que ver con el arancel externo, la implementación de compromisos al OMC, y el régimen subregional de adquisiciones gubernamentales.

D. Los proyectos del Mercado Común Centroamericano

- 5.21 Para el bloque del MCCA se seleccionaron diez proyectos. Ocho están directamente relacionados con la integración centroamericana. Tres de principios y mediados de la década, *Apoyo al Desarrollo de la Integración Centroamericana* (1992), *Apoyo al Grupo Consultivo de Cooperación Técnica Regional de Centroamérica* (1995), y *Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana* (1996), son cooperaciones técnicas para fortalecer el proceso subregional no sólo en comercio sino también en áreas como institucionalidad, política macroeconómica y gestión de proyectos intraregionales de infraestructura. Con anterioridad a la EI-1999 avanzan una idea de integración más amplia que la comercial. Dos proyectos, *Formación de Recursos Humanos para la Integración Centroamericana* (1996) y *Formación de una Red Centroamericana de Información y Apoyo a la Liberalización del Comercio de Servicios* (1996) se orientan a la capacitación de recursos humanos y a la creación de sistemas de informática para fomentar la integración subregional más allá del comercio de bienes. En cambio, un préstamo para Nicaragua, *Fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera* (1999), trata de mejorar la administración del Arancel Externo Común del MCCA en el país –tema solamente de integración comercial. Dos proyectos, *Sistema de*

Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (1997) y *Programa para el Desarrollo Sustentable en la Cuenca Superior del Río Lempa* (2001), son préstamos regionales; el primero para construir infraestructura transnacional de electricidad y el segundo para atender problemas transfronterizos del medio ambiente, área en la cual el Banco tiene amplio potencial para actuar, debido a su acceso al Fondo Ambiental Global.

- 5.22 Los dos restantes proyectos tienen relaciones indirectas con la integración. Son operaciones de índole nacional. El primero es un préstamo de Honduras, *Fortalecimiento Sistema Aduanero* (1993), cuyo nombre es similar al del proyecto arriba mencionado de Nicaragua, pero que propone preparar el sistema aduanero para una apertura no preferencial. El último, *Apoyo a la Integración Financiera* (2000), menciona el MCCA pero en realidad su propósito tiene poco que ver específicamente con la subregión. Trata de la dolarización de El Salvador, su estabilidad macroeconómica y su inserción en los mercados financieros internacionales.
- 5.23 Es de destacar la diversidad de temas abordados en estos proyectos, lo cual lleva a concluir que no surge de ellos una línea conductora de integración para el bloque. Coexisten ideas de integración comercial y profunda, preferencial y no preferencial, durante toda la década. Sólo surge recurrentemente en los proyectos la necesidad de apoyo institucional para el bloque.
- 5.24 Para repasar la consistencia de los proyectos con la dirección, se debe notar que los proyectos que corresponden a los años 1992 y 1993, uno de ellos sin hacer mención a BID-8 parece orientarse a un esquema de integración más profunda que la dirección de la época; el otro es consistente con ésta última. De los proyectos de la mitad de la década, cuatro de ellos se refieren explícitamente al BID-8 en cuanto a que éste coloca a la integración como área prioritaria para la acción del Banco. El proyecto nicaragüense *Fortalecimiento Administración Tributaria y Aduanera* del año 1999 no presenta elementos de la contemporánea EI y no hace referencia alguna a los documentos políticos del Banco. Sin embargo, responde claramente al BID-8 en lo referido a las reformas en el sector público y al manejo del comercio exterior por parte del Estado. Los proyectos de los años 2000 y 2001, por su parte, tampoco hacen referencia a los documentos que presentan la dirección del Banco pero son consistentes con su contenido. En particular el proyecto de 2000 de *Apoyo a la Integración Financiera*, aunque no está directamente relacionado con la integración regional, es consistente con esos aspectos de la Estrategia Institucional de 1999 orientados hacia el fortalecimiento del sistema financiero.
- 5.25 Con relación a la programación, el PR del Mercado Común Centroamericano del año 2000 analizado en el presente Informe no tiene mucha presencia en los proyectos analizados. El proyecto del Río Lempa, del año 2001, es altamente consistente con el PR, pero sólo hace una breve referencia al mismo. Cinco de los proyectos anteriores a ese PR tienen elementos de vinculación con el PR anterior de 1995;¹³ los otros tres casi no tienen vinculación.¹⁴

¹³ TC-9507023, TC-9409089, TC-9603451, TC-9606479 y CA-007.

¹⁴ NI-0105, HO-0099 y TC-9201104.

E. Los proyectos de la Comunidad Andina

- 5.26 Para la Comunidad Andina se analizaron once proyectos, de los cuales seis están directamente relacionado con la integración. La cooperación técnica *Apoyo a las Actividades del Grupo Consultivo Andino* (1998) instituye un foro de discusión para la integración dentro de la subregión y con el exterior, principalmente sobre temas comerciales. Dos años después, *Armonización Tributaria del Grupo Andino* (2000), *Reaseguro de Depósitos Financieros en la CAN* (2000), y *Armonización de Políticas Macroeconómicas en la CAN* (2000) promueven una integración que va más allá de los temas comerciales: proponen el inicio de la coordinación de las políticas fiscales y monetarias. En 2001, *Regímenes Aduaneros de Devolución y Suspensivos de Derechos en la CAN* fomenta el comercio intraregional y la facilitación de negociaciones hemisféricas; *Creación del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo en la CAN* trata de la sistematización de proyectos subregionales de infraestructura.
- 5.27 Las cinco operaciones restantes son anteriores a las arriba mencionadas y están indirectamente relacionadas con la integración regional. La *Carretera Patacamaya-Tambo Quemado* (1990) y el *Corredor Beni-La Paz-Frontera Peruana* (1992) son préstamos que permiten las conexiones viales entre Bolivia y Chile (en el primer caso) y entre Bolivia y Perú (en el segundo), pero su objetivo más importante es proveer el acceso de Bolivia al Océano Pacífico para facilitar su comercio exterior. El préstamo para la *Reforma del Sector Financiero y Promoción de Inversiones Privadas* (Bolivia, 1991) contribuye a la estabilidad macroeconómica del país, pero indirectamente a la estabilidad económica regional. La CT *Fortalecimiento del Sistema de Aduanas de Ecuador* (1991) propicia a la liberalización general del comercio del país sin un enfoque regional, así como el préstamo para Bolivia, *Programa de Reforma y Modernización de Aduana* (2000).
- 5.28 La consistencia de los proyectos con la dirección del Banco debe ser analizada en el marco temporal de cada proyecto. Los dos proyectos de 1991 son consistentes con la orientación de principios de los noventa, marcada por los lineamientos del Consenso de Washington. El Banco apoyó operaciones nacionales de sostén a las reformas macroeconómicas y estructurales, entre las que se incluían programas de modernización aduanera, reformas de políticas de inversiones, y el fortalecimiento institucional de diversos organismos públicos. El proyecto del año 1998, por su temática (coordinación de asistencia técnica) es compatible con cualquier documento que marque la dirección del Banco. De los cuatro proyectos del año 2000, dos de ellos, referido a la armonización tributaria y de políticas macroeconómicas del bloque, parece consistente con la dirección que surge de la Cumbre de Presidentes de Brasilia del mismo año, en la cual la coordinación de políticas macroeconómicas aparece como una tarea esencial para garantizar los avances en el proceso de integración. Los otros dos encaran la armonización de aspectos financieros y parece, sin proponérselo, consistente con la Estrategia Institucional que incorpora los aspectos financieros en la agenda de la integración. El proyecto del año 2001, *Creación del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo en la CAN*, tiene un enfoque comercial propio de la agenda de integración de años anteriores, pero no por ello incompatible con la dirección del Banco en materia de integración.

- 5.29 El análisis de la forma en que se articulan los proyectos con la programación regional se dificulta en este bloque en la medida en que el PR del año 1995 no fue actualizado y cuatro de los proyectos analizados son muy anteriores en el tiempo y los otros siete muy posteriores al mismo. De todos modos, sin proponérselo explícitamente, todos ellos parecen tener elementos de coherencia con el PR. Cabe señalar que los proyectos posteriores al mismo no hacen mención explícita del PR, hecho explicable dada su falta de actualización.

F. Los proyectos del Mercado Común del Sur

- 5.30 De los trece proyectos analizados de este bloque, cinco están directamente relacionados con la integración regional. Las CTs *Apoyo Técnico para la Implantación del MERCOSUR* (1993), *Estrategia Agroalimenticia para el MERCOSUR* (1998), *Apoyo Contra Prácticas Desleales de Comercio de MERCOSUR* (2000), e *Integración del Sistema Financiero de MERCOSUR* (2000) están dirigidas a apoyar el establecimiento del bloque, su ampliación, y luego la consolidación de la unión aduanera con una cobertura temática comprensiva. Los temas incluyen la armonización de normas en sectores productivos particulares, en los mercados de capital, y (con límites) en la política monetaria además de normativa común en política comercial externa. Un préstamo, *Gasoducto de Integración Bolivia-Brasil* (1997), promueve infraestructura para atender parcialmente la demanda energética de ciudades brasileñas con gas natural de Bolivia, y contribuye al desarrollo de una red regional de energía en el Cono Sur.
- 5.31 La muestra de proyectos del MERCOSUR incluye ocho operaciones que tienen una relación indirecta con la integración regional. Una CT, *Apoyo en la Conducción y las Negociaciones Comerciales Internacionales* (Paraguay, 1998) fortalece la capacidad negociadora de Paraguay en distintos foros. Los temas incluyen compras gubernamentales, defensa de la competencia, propiedad intelectual y comercio de servicios, pero no en el contexto específico de la integración regional. Los siete restantes son préstamos nacionales. Cuatro de ellos están orientados a la administración de instituciones de comercio exterior en general o al cumplimiento e implementación de acuerdos comerciales, *Programa de Reforma del Sector de Inversiones* (Uruguay, 1992), *Fortalecimiento de la Capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Área Económica Internacional* (Brasil, 1994), *Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas* (Uruguay, 1994), y *Programa de Fortalecimiento Institucional de la Política Comercial Externa* (Argentina, 1999). Los otros tres, *Programa de Corredores Viales Nacionales* (Argentina, 1993), *Mejoramiento de Corredores de Integración y de la Red Primaria* (Uruguay, 1997), y *Pasos Fronterizos y Corredores de Integración* (Argentina, 2000), tienen como propósito mejorar las redes nacionales de transporte en corredores viales que conectan con los países vecinos.
- 5.32 La mayoría de los proyectos seleccionados para el MERCOSUR que están motivados por la integración son operaciones de cooperación técnica. Si bien ello es congruente con lo que ocurre en otros bloques regionales, en el MERCOSUR se encuentran cooperaciones técnicas de montos elevados – como es el caso de la *Apoyo Técnico para la Implantación del MERCOSUR* con más de cuatro millones de dólares.

- 5.33 Con relación a la dirección, los proyectos del año 1994 y anteriores son en general consistentes con la dirección del BID-8, pero no la mencionan explícitamente. *El Apoyo Técnico para la Implantación del MERCOSUR* del año 1993 responde a un concepto de integración más profunda que el del BID-8, en consonancia con el Tratado de Asunción firmado en 1991. Los proyectos de 1998 hacen referencia al BID-8 y responden a su dirección. Los proyectos de 1999 y 2000 son coherentes con la dirección de la EI-1999, aunque no hacen referencia a la misma.
- 5.34 La programación regional no se muestra articulada en los proyectos, pero tampoco muestra inconsistencias con los mismos. Ello es así tanto en los proyectos anteriores como en los posteriores al PR de 1997. Los proyectos inmediatamente después del PR no responden a su orientación de integración “profunda”: generalmente se concentran en temas de acceso a mercados. Sólo en el año 2000 comienzan a tratar más temas no comerciales. Obsérvese que, al omitir el proyecto de infraestructura, los temas posteriores al PR en orden temporal son: apoyo en las negociaciones comerciales (1998), estrategia agroalimenticia (1998), fortalecimiento institucional de la política comercial externa (1999), instrumentos comunes sobre prácticas desleales de comercio (2000) y esquemas de supervisión bancaria consolidada (2000). Los últimos dos proyectos representan una integración más comprensiva. Sin embargo el grupo muestra la ausencia de temas relacionados con la coordinación de políticas macroeconómicas, aspecto al que el PR da énfasis especial (ver 4.23 del presente informe).

G. Los proyectos del ALCA

- 5.35 Una de las principales acciones del Banco en materia de integración está relacionada con la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas. El BID, en el marco del Comité Tripartito (junto con la OEA y la CEPAL), apoya específicamente a cuatro grupos; e indirectamente también provee asistencia técnica y financiera a otras entidades del proceso, incluso hasta a la Secretaría Administrativa. El Banco apoya las negociaciones del ALCA en respuesta a los acuerdos alcanzados por los Ministros de Comercio en San José y ratificados posteriormente. Sobre la materia, en este Informe se analiza una de las varias cooperaciones técnicas. *Apoyo al Proceso de Negociación del ALCA* (2000) está orientada a continuar con la asistencia técnica al proceso de negociación hemisférico. Este proyecto es consistente con la dirección del Banco de apoyo a la integración y a los procesos de reforma y modernización estatal a través del fomento de la apertura comercial y el ajuste estructural de las economías. Esta cooperación técnica es una de las varias iniciadas a partir de 1995 y es instrumental para la conducción y sostenibilidad de la negociación (op. cit. punto 1.25).

H. Otros proyectos

- 5.36 Además del proyecto *correspondiente* al ALCA, hay 12 operaciones en la muestra que no responden ni a un país ni a un bloque en particular. Todas son CTs. El *Programa de financiamiento, regulación y gestión de infraestructura* (1996) promueve las reformas, modernización y promoción del sector privado en infraestructura en toda la región; mientras que el *Programa de Apoyo al Plan Puebla-Panamá* (2001) y la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica* (2002), fomentan la

coordinación de la infraestructura física respectivamente en México y Centroamérica, y en Sudamérica (Ver pgs. 46-47)

- 5.37 De las nueve operaciones restantes, dos proyectos: *Negociaciones Comerciales Multilaterales* (1996) y *Mejoramiento de la Capacidad Negociadora de Países en la OMC* (1999) apoyan la apertura no preferencial y no están confinados a una región particular. *Reformas Financieras y Cooperación Regional* (1996) pertenece a otra definición de región que promovió el Encuentro de Arequipa. Apoya reformas estructurales nacionales que por lo general no se relacionan con la integración de ninguna forma. *Apoyo a la Integración Global de Chile* (1996), promueve la política de “regionalismo abierto” de Chile, específicamente sus acciones con la APEC, la Unión Europea, el MERCOSUR, el TLCAN, y la OMC. Tres proyectos: *Supervisión bancaria y de mercado de valores* (1996), *Implantación de los Principios del Comité de Basilea* (1998) y *Políticas regionales del sector financiero* (2001) se relacionan con la integración financiera (Ver pág. 46). Finalmente, *Análisis de la Vinculación Entre los Estándares Laborales y el Comercio Internacional* (2001), explora la necesidad de una integración más “profunda” y se aplica a todo el hemisferio; mientras que *Aplicación de instrumentos financieros para desastres naturales* se refiere al manejo eficiente de fondos contingentes para desastres naturales en toda la región de ALC.
- 5.38 Los varios temas de estas operaciones en general reflejan consistencia con la dirección temporal del Banco: integración principalmente comercial en los años noventa que se muda hacia una integración más comprensiva en 2000 y 2001. No se analiza su consistencia con la programación regional porque los proyectos no corresponden a ninguno de los bloques subregionales. Precisamente por eso las 12 operaciones sirven colectivamente como un recuerdo de que los “bloques regionales”, en que basamos la estructura del presente informe, no son fijos. Fueron creados por actos políticos, y por medios de tales actos es posible modificarlos o crear otros. Otros tres ejemplos son las programaciones subregiones del Banco para la Amazonía y la Cuenca de la Plata, así como la Subregión del Sur (Ver pág. 21).

I. Los temas de los proyectos

- 5.39 En un plano diferente se realizó un análisis de los proyectos según los temas contemplados (considerando sus principales objetivos, componentes y actividades) pero siempre teniendo presente las interrelaciones entre distintos temas y el hecho de que muchos proyectos involucran simultáneamente diversos aspectos. La diversidad de los temas involucrados, la falta de relación entre los mismos y la imposibilidad de sistematizarlos por períodos y bloques llevan a concluir que no surge de los proyectos una línea conductora de la integración.
- 5.40 La mayoría de los proyectos sobre **comercio** están motivados por la integración regional y tienen una relación bastante estrecha con esa dimensión. No obstante, sólo algunos proyectos hacen referencia a los PRs. Otros proyectos no están vinculados con la programación regional y ello se explica por su diferencia temporal con el PR respectivo. En general estos proyectos son consistentes con la “dirección” del Banco correspondiente al momento de su elaboración, a pesar de que en su casi totalidad la referencia a los

documentos políticos del Banco está ausente. Algunos proyectos incluyen el tratamiento de aspectos relacionados con integración profunda y armonización de políticas, mientras que otros se limitan a aspectos comerciales. Algunos de ellos se orientan a establecer mecanismos para coordinar la asistencia técnica que recibe el bloque (CARICOM y MCCA).

- 5.41 En este grupo, cinco proyectos apoyan el fortalecimiento y modernización de las *Aduanas* de los países de la región. Ninguno de ellos hace explícita su relación con la programación del PR y también está ausente la referencia a los documentos políticos. Por tratarse de un organismo fundamental para la operatoria del comercio exterior en nuestro análisis los hemos considerado indirectamente vinculados con la integración regional. Un proyecto vinculado con el *fortalecimiento institucional* de organismos, *Apoyo a las Negociaciones Comerciales Internacionales* (MERCOSUR, 1998) hace explícita su compatibilidad con el PR de un año antes. Otros proyectos nacionales sobre el mismo tema no hacen referencia al PR. Tampoco fomentan la integración regional porque no hay coordinación entre ellos. En cambio, las cooperaciones técnicas regionales para apoyar las *negociaciones comerciales* están evidentemente ligadas a la integración. *Respaldo al Mecanismo Regional de Negociación* (CARICOM, 1998) y *Negociación del ALCA* (2000) están articuladas con la programación regional, así como con la dirección del Octavo Aumento en el primer caso y con la dirección del Banco del año 2000 en el segundo. Un tercer proyecto, *Negociaciones Comerciales Multilaterales* (2000) está dirigido a los países C y D pero no hace mención a ningún documento de programación regional ni a los documentos políticos que fijan la dirección del Banco. El proyecto *Apoyo a la Implementación de Acuerdos OMC* (CARICOM, 2000) aprovecha la oportunidad de incorporar en forma coordinada los acuerdos de la Ronda Uruguay en los diversos países de la CARICOM.
- 5.42 Los proyectos relacionados con la **integración financiera** analizados son en su mayoría de corte nacional o regional en un sentido muy amplio porque se espera que sirvan como catalíticos para promover la cooperación regional y eventualmente la convergencia de prácticas financieras internacionales. Cabe señalar, sin embargo, que el éxito de este esfuerzo está estrechamente asociado con las actividades que el Banco realiza a nivel nacional; puesto que una operación que minimice el uso de buenas prácticas internacionales, por ejemplo, en el sector bancario de un país grande de la región puede desarticular la instrumentación de una estrategia financiera regional o subregional. Los siguientes proyectos apoyan la cooperación regional en el sector financiero: El *Programa de capacitación sobre supervisión bancaria y mercados de valores* (1998), cuyo objetivo es la capacitación, replicable y sostenible en el largo plazo, de técnicos pertenecientes a las entidades de supervisión de los países de ALC; *Implantación de los principios básicos de Basilea en ALC* (1998), cuya intención, como su título sugiere es contribuir a la implantación en ALC de normas prudenciales y modernas de regulación establecidas por el Comité de Basilea; y *Políticas regionales sector financiero* (2001), cuyo objetivo es promover la adopción en los países de ALC de las mejores prácticas financieras, incluyendo supervisión bancaria y de mercados de valores y seguros, y estándares internacionales en contabilidad y auditoría. Por su propia naturaleza, estas operaciones no hacen ninguna referencia a un PR en particular, pero como se observa en la breve descripción de objetivos, éstas y otras operaciones similares se complementan.

Por otro lado, hay CTRs que tienen una estrecha relación con la integración subregional de un bloque específico y además están bien articuladas con la programación regional, por ejemplo, *Integración del Sistema Financiero del MERCOSUR* (2000) y *Reaseguro de Depósitos Financieros en la CAN* (2000) son proyectos consistentes con la dirección del Banco en integración, pero con escasas referencias a los documentos políticos.

- 5.43 Los proyectos de **integración física** analizados son en su mayoría préstamos nacionales que contribuyen indirectamente a la integración de un esquema subregional o inter-regional. Por lo general preceden la dirección del Banco expresada en el Plan 2000. Esto es el caso específico de dos proyectos en Bolivia, *Carretera Patacamaya-Tambo Quemado* (1990) y el *Corredor Beni-La Paz-Frontera Peruana* (1992), que respectivamente tienen como objetivo la integración con Chile y Perú para proporcionar al país el acceso al mar. Un proyecto en Argentina, *Corredores Viales Nacionales* (1993), y otro en Uruguay, *Corredores de Integración y Red Primaria* (1997), también preceden al Plan 2000; aunque el propósito principal de ambos es la rehabilitación y modernización de las redes nacionales de transporte, las carreteras seleccionadas son las de mayor circulación de pasajeros y carga hacia las fronteras de países vecinos. Las operaciones del 2000 y posteriores están imbuidas de la actitud proactiva del Banco para fomentar la integración de la infraestructura. Estos incluyen el *Gasoducto de Integración Bolivia-Brasil* (1997), *Pasos Fronterizos y Corredores de Integración* (2000), *Apoyo al Plan Puebla-Panamá* (2001) e *Integración de la Infraestructura en Sudamérica* (2002). La excepción a esta tendencia es el proyecto de *Interconexión Eléctrica en Centroamérica* (1997) que precede al Plan 2000 y algunas CTR. Por ejemplo, el *Programa de financiamiento, regulación de infraestructura* (1996), cuya finalidad es promover la iniciativa privada en infraestructura. La mayoría de los proyectos no hacen referencia explícita ni a los PRs ni a los documentos de política.
- 5.44 Otro grupo de proyectos que responden a temáticas vinculadas con *promoción de inversiones y desarrollo sustentable*, no hacen referencia a la programación regional salvo uno de ellos, relacionado con el manejo sustentable de la Cuenca Superior del Río Lempa.

J. Los proyectos y los ITPs e ISDPs

- 5.45 Los tipos de operación también se distinguen en la forma de encarar los ITPs y ISDPs. Fue difícil encontrar ISDPs e ITPs para las operaciones de cooperación técnica, y lo contrario ocurrió para los préstamos. Además, los ISDPs de cooperaciones técnicas que estaban disponibles son demasiado sintéticos para poder realizar un estudio profundo. Los ISDPs e ITPs de los préstamos, en cambio, proporcionan más elementos de análisis. De los 17 préstamos seleccionados, se analizaron 11 ISDPs y 4 ITPs. De las 36 operaciones de cooperación técnica, sólo se obtuvieron 6 ISDPs,¹⁵ las cuales mostraban signos de avance aunque con algunas dificultades (diferentes según el caso). Por su parte, los once préstamos que tienen ISDPs¹⁶ muestran un nivel de progreso satisfactorio

¹⁵ TC-9105083, TC-9505499, TC-9802085, TC-9201104, TC-9201310 y TC-9610503.

¹⁶ AR-0256, BR-0166, BO-0159 y NI-0105, BO-0106, BO-0090, CA-0007, AR-0128, AR-0202, UR-0140 y RG-0028.

(S) y la posibilidad de cumplir sus objetivos es probable (P). Los cuatro préstamos finalizados y que tienen ITPs,¹⁷ cuentan con un cumplimiento satisfactorio (S) en la mayoría de sus objetivos.

- 5.46 Respecto a la vinculación con la integración, se constata que los ITPs y ISDPs siguen la tónica ya detectada para los proyectos. Si el proyecto está íntimamente ligado con la integración, entonces el informe de seguimiento o el informe final también presenta vinculaciones con la integración. Por ejemplo, el ISDP del programa de *Apoyo al Desarrollo y la Integración de Centroamérica* (1992) enfatiza que la estructura institucional regional no responde a las necesidades y retos de la integración regional.
- 5.47 Sin embargo, otros ISDPs, como por ejemplo lo del *Programa de Reforma y Modernización de Aduana* (Bolivia, 2000), señalan problemas de tipo nacional – en este caso, el escaso apoyo del sistema judicial y de la policía para la reforma del sistema aduanero. En el caso de préstamos sectoriales, como *Carretera Patacamaya-Tambo Quemado* (Bolivia, 1990), *Sectores Comercio, Financiero e Inversión* (Jamaica, 1991), *Reforma Sector Financiero y Promoción de Inversiones Privadas* (Bolivia, 1991), o *Programa de Reformas del Sector de Inversiones* (Uruguay, 1992), sus ITPs explican el éxito alcanzado en las reformas de cada uno de los sectores afectados. Los obstáculos en la implementación de los préstamos se vinculan con aspectos netamente nacionales.

K. Continuidades y discontinuidades en la relación de la gestión con la dirección y la programación

- 5.48 Avancemos ahora hacia el primer objetivo del presente capítulo, que se refiere a la relación de los proyectos con la “dirección” del Banco marcada por los llamados documentos políticos que fueron analizados en el Capítulo III de este Informe.
- 5.49 *La dirección del Banco no está explícita en la mayoría de los proyectos.* La dirección no ha tenido un perfil alto en los proyectos, y ello se traduce en que pocos hacen mención explícita a los documentos políticos. Ello resulta en que muchos préstamos tienen escasos o nulos instrumentos de integración y pocas veces están dirigidos a dar sustentabilidad a esa dimensión, más allá de lo que se logra con las reformas estructurales, condición necesaria pero no suficiente para motorizar la integración, la cual requiere instrumentos propios. En otras palabras, el Banco promueve desde lo alto, marca su dirección en integración, pero no siempre motoriza en el terreno su objetivo de integración. Esto podría traducirse en contradicciones, pero el mayor problema detectado es que se pierden oportunidades para sustentar la integración y para usar los recursos eficazmente en esa dirección.
- 5.50 *Los proyectos no incluyen la perspectiva regional.* También se observa que en la formulación de los proyectos, el Banco no ha cumplido con el mandato de la Estrategia Institucional y su Plan de Acción Reforzado de introducir la perspectiva regional en el proceso de programación de proyectos y de identificar el componente integración en los mismos. Cabe esperar sin embargo, que en los próximos años la dimensión integración

¹⁷ BO-0110, UR-0057, JA-0019 y BO-0106.

esté mejor articulada en la programación si atendemos al hecho de que la Estrategia Institucional (1999) y el Plan de Acción Reforzado (2000) son relativamente recientes y llevará un cierto tiempo ponerlos en práctica.

- 5.51 *Asincronía entre la “gestión” y los hitos temporales.* Los proyectos no se agrupan perfectamente en función de los tres periodos de la estrategia de la década del noventa identificados en el Capítulo II (párrafos 2.7-2.9). Al analizar los hitos temporales vimos que los documentos políticos – el Octavo Aumento, la Estrategia Institucional, etc. – parecen ser la expresión escrita de las prioridades del Banco, que se habían reflejado anteriormente en los proyectos. Pero también vimos que existen excepciones a este principio, y que hay desfases, motivados a veces por el hecho de que los proyectos tardan muchos años en diseñarse y madurar.
- 5.52 *El Banco acompaña los procesos de integración.* En realidad, más allá de los desfases entre proyectos, programación y documentos políticos, el Banco sigue una dirección “implícita” bastante coherente a lo largo de toda la década de los años noventa y aún los primeros años del siglo XXI. Acompaña los procesos de reforma estructural y apertura que implementaron los países latinoamericanos en estos últimos años, y por lo tanto acompaña más que promueve el surgimiento y relanzamiento de los procesos de integración en la región.
- 5.53 Concluamos este Capítulo considerando la relación entre la gestión y la programación del Banco analizada en el Capítulo IV de este Informe.
- 5.54 *La estrategia de integración es reactiva.* A diferencia de los proyectos de cooperación técnica regional, puede afirmarse que los proyectos de préstamo analizados, en su gran mayoría, no fueron diseñados para promover la integración regional, pero no obstante ello no presenta inconsistencias con la programación regional. Ello se explica porque los PRs reflejan la realidad de las regiones y no se comprometen en una programación que avance mas allá de lo deseado por los países integrantes de los bloques. Ello resulta en que hay coincidencias generales no planificadas. Aunque los proyectos no se diseñen como instrumentos de integración articulados en los ejercicios de programación regional, las autoridades nacionales de los países involucrados en intensos programas de integración, tienden a demandar proyectos que suplan sus necesidades.
- 5.55 *Los recursos del Banco están más involucrados con los países tomados individualmente que con las regiones.* En algunos proyectos de préstamo, el diagnóstico o marco de referencia muestra un enfoque regional, pero los componentes y las actividades están orientados a cuestiones nacionales. Ello se refleja en los proyectos de fortalecimiento institucional de los órganos competentes en comercio exterior y negociaciones, en los cuales el diagnóstico coloca a la integración regional en lugar preponderante y luego, los componentes y actividades se limitan al desarrollo de recursos humanos e inversiones en infraestructura y equipamiento informático de los organismos, sin relación alguna con la dimensión integración y sin vinculación de unos con otros. Además, en general los proyectos son coherentes con los CPs porque los problemas que tienden a resolver son recurrentes en el país. Debe tenerse presente que los CPs que plasman las tareas del

Banco en el respectivo país se realizan siempre en estrecha relación con el propio país miembro prestatario.

- 5.56 *Hay escasa sinergia entre los proyectos.* Los proyectos de préstamo reflejan dispersión entre sectores y temas y parecen proveer poca sinergia unos con otros. A su vez, los sectores no se corresponden con los identificados como prioritarios en los PRs. Volviendo a los proyectos de fortalecimiento institucional, se observa que tanto éstos como los de aduanas, no son inconsistentes con los PRs y tienen relación indirecta con la integración porque se trata de organismos competentes en negociaciones comerciales, administración de acuerdos regionales u operatoria del comercio exterior. No obstante, las actividades de este tipo de proyectos están muy direccionadas hacia el ámbito interno.
- 5.57 *La mayoría de los proyectos no articulan su relación con la programación regional.* Los PRs no son tomados en cuenta para definir un proyecto de préstamo. En los proyectos de cooperación técnica, si bien se basan en las orientaciones del Banco para la región, muchas veces no hacen referencia explícita al PR. Se puede decir que esto tiene que ver, en parte, con la falta de cooperación sistemática entre los Departamentos Regionales y el Departamento de Integración en la preparación de proyectos. Al momento de diseñarse los proyectos no parece tenerse en cuenta la problemática regional y no queda explícitamente establecida su vinculación con la programación. Esto demuestra la escasa articulación de los proyectos con la programación regional o el escaso impacto del PR en dirigir las operaciones del Banco. Hay proyectos relativos al sector agropecuario y no al industrial y no porque los PRs hayan dado más o menos prioridad a un sector que a otro. Hay proyectos dirigidos a aspectos del sector financiero y bancario que tampoco surgen de una clara prioridad en la programación, pero no por ello puede considerarse que son inconsistentes con la misma.
- 5.58 *Los proyectos no fueron programados para la integración regional.* En general son muy pocos los proyectos de préstamos y de cooperación técnica que aparecen explícitamente programados en los PRs. Por ejemplo, el PR del MERCOSUR incluye una sección con un plan de acción que identifica un conjunto de actividades correspondientes a cada objetivo específico planteado. Pero resulta difícil relacionar los proyectos programados con los aprobados, ya que pueden cambiar de nombre, objetivos y contenido y surgir como proyecto concreto mucho tiempo después. Al mismo tiempo se constata que la mayoría de los proyectos no han sido programados con anterioridad.
- 5.59 *Los proyectos carecen de indicadores y riesgos asociados con la integración.* Los proyectos no incorporan indicadores relacionados con la integración y pocos identifican riesgos vinculados con esa dimensión. Estos aspectos están en general más relacionados con problemas nacionales que regionales. Incluso en un proyecto regional los riesgos se refieren a problemas que pueden surgir en el proceso de integración como consecuencia de la inestabilidad macroeconómica de los países, pero no hay acciones de apoyo vinculadas con esa problemática.
- 5.60 *Hay pocos recursos asignados por el Banco específicamente para la integración.* Por un lado los CPs programan los recursos del Banco pero sin una mirada sobre la integración. Por el otro, los PRs tienen escasa incidencia efectiva sobre los recursos del Banco. Los

PRs parecen ejercicios que reflejan el estado de situación de la integración del bloque y en algunos casos – como el PR de MERCOSUR – plantean pautas para períodos fuera de la programación pero sin establecer compromisos concretos.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 6.1 El presente informe se propuso identificar la estrategia del Banco para la integración regional y su correspondencia con la programación y con un conjunto representativo de proyectos de cooperación técnica y de préstamos. Ello responde al Plan de Trabajo de OVE para el año 2001 y a la propuesta del Banco para desarrollar en 2002 la Estrategia de Integración Regional, cuya finalidad es focalizar sus recursos e instrumentar la denominada “Estrategia Institucional” adoptada en 1999.
- 6.2 Relacionado con la última propuesta, el Departamento de Desarrollo Sostenible, encargado de la preparación de la estrategias sectoriales del Banco, en coordinación con INT prepararon en febrero 2002 un perfil preliminar para la estrategia operativa del Banco en integración (GN-2195, cap. VI). El perfil incluye la elaboración del mecanismo conceptual mediante el cual, la integración contribuirá al crecimiento sostenible y a la reducción de la pobreza, y sugerirá acciones prioritarias del Banco. Las prioridades se relacionan con una integración “profunda” que subrayan, además de la eliminación de barreras arancelarias, la coordinación de políticas macroeconómicas, el apoyo eficiente al ajuste social, y la cooperación en los marcos regulatorios laboral y del medio ambiente. El presente informe es consistente y complementario con dicho perfil, en la medida en que demuestra cuales fueron los mandatos del Banco en la década de los noventa que han inspirado a la estrategia de integración regional emergente, lo mismo que las interacciones entre la programación regional y de país.
- 6.3 La “integración regional”, presente desde la creación del Banco, fue cambiando su modo de insertarse en los objetivos globales de la institución. A modo de síntesis, pueden marcarse a grandes rasgos tres periodos de la “dirección” del Banco en la década del noventa: un primero en el cual la integración aparece como un resultante natural de los objetivos de apertura, expresados en el documento del Octavo Aumento de Recursos Generales; un segundo, marcado por la adopción en 1999 de la Estrategia Institucional, en la cual la integración se transforma explícitamente en una prioridad para lograr los objetivos de desarrollo de la institución; y un tercero (marcado por las Cumbres Presidenciales del 2000 y 2001) donde se percibe una dirección de carácter dual. Por un lado, la estrategia tiene carácter proactivo en materia de infraestructura, medio ambiente y desarrollo de la ciencia del conocimiento; pero por el otro, responde a la demanda de los países.
- 6.4 La “programación regional” del Banco acompaña a la vocación de integración de los países miembros, inicialmente con la mira puesta en expandir el comercio. En forma creciente esta programación va moviendo su atención hacia las condiciones en que el intercambio comercial se realiza, promoviendo nuevas políticas en áreas tales como: competitividad, marcos regulatorios, fundamentos macroeconómicos y vulnerabilidad social. Se nota un esfuerzo por alcanzar una formulación equilibrada entre la libertad de mercado que había cobrado vigor a partir del llamado “Consenso de Washington” y el

diseño meramente burocrático de los procesos de integración en manos de actores institucionales. Más recientemente, surge la percepción de las debilidades sociales del proceso. Se enfatiza la necesidad de medidas defensivas para contrarrestar los efectos de derrame de la integración, tanto en materia social y política como macroeconómica, y resurge con nuevo vigor el desarrollo de la infraestructura para promover la integración física.

- 6.5 La Estrategia Institucional y su Plan de Acción Reforzado comprometieron al Banco a articular la dimensión de integración a los procesos específicos de programación (tanto PRs como CPs) y en el diseño de los proyectos. El análisis realizado muestra que el Banco no ha cumplido aún con este mandato. En general los CPs no se nutren de los PRs, más bien tienen un corte netamente nacional, con escasa o nula dimensión de integración y puestos en conjunto es difícil verlos como pertenecientes a un mismo esquema de integración. En algunos bloques no puede decirse que haya incompatibilidades entre los CPs, ni de los CPs con el respectivo PR, pero tampoco puede vislumbrarse un esfuerzo deliberado por alcanzar compatibilidad significativa con el PR. Se deja de lado la oportunidad para buscar la compatibilización de objetivos entre los socios por medio de la incorporación de metas regionales a nivel nacional que impulsen el proceso.
- 6.6 En sus diagnósticos los PRs y los CPs tienen objetivos distintos. Cuando los CPs contemplan la dimensión integración lo hacen de un modo defensivo; porque la integración plantea desafíos que los países tienen que enfrentar y no porque exista una estrategia expresa. Por ejemplo las estrategias nacionales promueven la competitividad para insertarse y competir en mercados ampliados, pero no con el propósito de armonizar sus políticas nacionales con los otros países miembros de un mismo bloque regional. El diálogo entre los CPs y los PRs muestra importantes grados de discontinuidad.
- 6.7 En relación a la “gestión” del Banco, el estudio realizado muestra que los proyectos analizados no son necesariamente inconsistentes con la “dirección” marcada por los documentos políticos, debido fundamentalmente a que estos últimos indican grandes rumbos. Tampoco presentan grandes inconsistencias con la programación regional. Si bien los proyectos son silentes respecto a los desafíos planteados por los PRs, existen coincidencias generales no planificadas. Los proyectos reflejan dispersión entre sectores y temas y parecen proveer poca sinergia unos con otros. A su vez, los proyectos, especialmente los de préstamo, no se corresponden con las prioridades en los PRs. Y de ello resulta que a partir de los proyectos surgen varias ideas de la integración. Pareciera también que los proyectos son más sensibles al tipo de instrumento utilizado (préstamo o CT) que a la concepción de integración.
- 6.8 Volviendo a los componentes de una estrategia - dirección, programación y gestión - se concluye que en el Banco no hay una única visión de la integración. Los documentos políticos nos muestran grandes rumbos y la idea de que los países estarán en una mejor situación con integración que sin ella. Otra visión surge de los documentos de programación regional, que su mayoría reflejan la concepción de los noventa primero concentrada en la reducción de barreras comerciales y luego en las condiciones en que el intercambio comercial se lleva a cabo. Por su parte la mayoría de los documentos de país

no incorporan la dimensión integración, pero cuando lo hacen es porque la misma representa un desafío al propio país. Por consiguiente, pareciera que el bloque considera a la integración de una manera diferente a la considerada por países individuales. No queda claro si ambos tipos de documentos tienen el mismo modelo de crecimiento. Por último, los proyectos muestran visiones distintas entre sí y con la programación regional. En síntesis, la integración no está reflejada eficientemente en las operaciones del Banco.

B. Recomendaciones

6.9 Teniendo en cuenta los objetivos que se propuso OVE para este ejercicio de evaluación – identificar la estrategia implícita y su correspondencia con la programación y los proyectos – surgen las siguientes recomendaciones para dar mayor relevancia a la integración en las actividades del Banco.

1. ***Priorizar y ordenar la dirección del Banco para la integración.*** En el Banco conviven varias ideas de integración. La Estrategia de Integración Regional, cuando esté concluida a finales del 2002, debería brindar el marco común para los PRs y los CPs. Pero además de esto, es imprescindible que los documentos de programación regional (PRs) cumplan justamente la función de ordenar y articular todos los enfoques de integración presentes en el Banco. Es decir, que los PRs identifiquen todas las actividades del Banco, tanto nacionales como regionales, en apoyo del proceso de integración. En otras palabras, la programación regional debe transformar su carácter receptivo y asumir liderazgo para que los países convengan en dar los pasos y aún los saltos requeridos para promover la integración regional. Para ello, el ejercicio de programación regional debe ir más allá de la identificación de cooperaciones técnicas e identificar otras acciones donde el Banco pueda agregar incentivos a la integración. Ello implica la traducción operativa de la programación regional en operaciones de cooperación técnica, proyectos de préstamo y productos no financieros, dándoles a todos visión y coherencia regional.
2. ***Mejorar la articulación entre la programación regional y la programación por país.*** Tal como fue sugerido en el Plan de Acción Reforzado (2000) para la aplicación de la EI-1999, el Banco debería tomar las medidas necesarias para coordinar la preparación de los documentos de programación regional con los documentos de país. Más aún, la EI-1999 establecía que la dimensión regional debería ser incluida en el proceso de programación por país y que el proceso de programación de proyectos incluyera, en la medida de lo posible, la perspectiva regional. En el Capítulo IV del presente informe se detallan las discontinuidades entre los CPs y los PRs. Estas discontinuidades se reafirmaron al analizarse los proyectos. Esto se explica en parte por la propia naturaleza del CP que focaliza sus acciones a nivel nacional y en muchas ocasiones con prioridades distintas a las expresadas en el PR. No obstante, el Banco debería reconocer estas discontinuidades, debatirlas en el proceso de programación y en aquellos casos donde no se puedan articular aspectos regionales en los CPs reconocerlo. Por lo tanto, se reitera la recomendación de articular sistemáticamente la programación regional con la programación nacional. Si bien la programación regional es cualitativamente diferente a la suma de la programación por país, ello no significa que deba existir una gran distancia entre ambas. La preparación de ambos

tipos de documentos debería nutrirse recíprocamente y mostrar explícitamente su articulación.

3. ***Profundizar la coordinación entre los Departamentos Regionales y el Departamento de Integración.*** Entre las medidas para mejorar dicha articulación, el Banco podría hacer más explícito el mandato de coordinar los esfuerzos de los Departamentos Regionales y de Integración. La mayoría de los proyectos analizados no aparecen programados en los PRs respectivos, particularmente las operaciones de préstamo. Es más, sus objetivos no tienden a resolver la problemática o desafíos planteados en los PRs. La revisión de los equipos de los proyectos indica que la cooperación entre los departamentos es irregular y aparentemente no responde a un esfuerzo sistemático de coordinación. Excepcionalmente algunos préstamos que tienen como líder un funcionario de uno de los Departamentos Regionales, incluye en el equipo de proyecto a funcionario/s del Departamento de Integración; en esos casos hay más articulación con la programación regional. Parecería oportuno, entonces, que el Departamento de Integración formalizara su participación en la preparación de los documentos de país y en los proyectos de préstamo que tengan impactos potenciales para la integración. También los Departamentos Regionales podrían involucrarse más estrechamente en la preparación de los PRs. Los mecanismos apropiados de dicha participación deberían ser desarrollados por SDS e INT en el documento de la Estrategia de Integración y por los Departamentos Regionales.
4. ***Preparar oportunamente los documentos de programación regional.*** Existe una diferencia importante de tiempo entre la preparación de los PRs y los CPs que dificulta su articulación. Con excepción del MCCA, los restantes bloques cuentan con un solo PR en la década del noventa; mientras que los CPs de los diferentes países miembros de cada bloque están distribuidos en el curso de la década. Es deseable que, en la medida de lo posible, no pase un período muy largo de tiempo sin un PR que marque la dirección del Banco en cada uno de los bloques regionales. Cuando las circunstancias no ameriten la preparación de un nuevo PR, podría realizarse una actualización del mismo. Ello permitiría que un mayor número de operaciones respondieran a los documentos de programación regional.
5. ***Definir criterios de evaluabilidad para la integración regional.*** Como se desprende del análisis de este informe, el Banco no ha cumplido plenamente con el mandato expresado en la Estrategia Institucional y en el Plan 2000, consistentes en articular la dimensión integración en la programación de país y en las operaciones de préstamo, e incluir criterios de evaluabilidad en las estrategias regionales de integración. La Estrategia de Integración Regional contendrá un capítulo sobre indicadores de monitoreo y evaluación que facilitaría la evaluabilidad de las estrategias regionales. Sería recomendable que el Banco tomara como base dicho capítulo y los hallazgos del presente informe para desarrollar criterios de evaluabilidad homogéneos y uniformes para futuras evaluaciones relacionadas tanto con la programación regional como con la evaluabilidad de los proyectos. Tales indicadores serían útiles a INT, Departamentos Regionales, otras unidades del Banco, países y esquemas subregionales involucrados con la programación y el diseño de proyectos; y a OVE en su proceso de evaluación. Así como la integración es para el Banco, a partir de

Estrategia Institucional de 1999, una prioridad estratégica; la evaluación de esta dimensión también debería ser una herramienta estratégica para evaluar las actividades del Banco relacionadas con la integración económica en la región.

BIBLIOGRAFÍA

AGOSIN Manuel, "Fortalecimiento de la cooperación financiera regional" en *Revista de la Cepal* N° 73, CEPAL, Abril 2001.

BHAGWATI Jagdish and PANAGARIYA Arvind, *The economics of preferential trade agreements*, American Enterprise Institute Press, Washington DC., 1996.

BOUZAS Roberto, "La agenda económica del MERCOSUR: Desafíos de política a corto y mediano plazo" en *Integración y Comercio* N° 0, INTAL-BID, Enero-Abril 1996.

BUITELAAR Rudolf, "América Central y la República Dominicana: Modernización y Ajuste en la Maquila de Confección" en *Integración y Comercio* N° 11, INTAL-BID, Mayo-Agosto 2000.

CHACÓN Francisco, "Comercio Internacional de los Textiles y el Vestido: Reestructuración Global de las Fuentes de Oferta en EE.UU: durante la Década de los Años Noventa", *Integración y Comercio* N° 11, INTAL-BID, Mayo-Agosto 2000.

DEVLIN Robert, "En defensa del Mercosur." En *Archivos del Presente*, Vol. 2 N° 7, Enero-Marzo 1997.

DEVLIN Robert y FRENCH-DAVIS Ricardo, "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s", Documento de Trabajo N° 2 INTAL (ITD)-BID, Diciembre 1998.

DEVLIN Robert, ESTEVADEORDAL Antoni, GIORDANO Paolo, MONTEAGUDO Josefina y SAEZ Raúl, "Estabilidad macroeconómica, comercio e integración" en *Integración y Comercio* N° 13, INTAL-BID, Enero-Abril 2001.

DEVLIN Robert y ESTEVADEORDAL Antoni, "What's New in the New Regionalism in the Americas?", Documento de Trabajo N° 6 INTAL (ITD – STA)-BID, Mayo 2001.

DOLLAR David y KRAAY Aart, "Trade, Growth, and Poverty", Documento de Trabajo no. 2615, Grupo de Investigación de Desarrollo, Banco Mundial, 2001.

FUJITA Masahisa, KRUGMAN Paul y VENABLES Anthony, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge MA: The MIT Press, 1999.

GARAY Luis Jorge y ESTEVADEORDAL Antoni, "Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas" en *Integración y Comercio* N° 0, INTAL-BID, Enero-Abril 1996.

GEREFFI Gary, "La transformación de la Industria de la Indumentaria en América del Norte: Es el TLCAN una maldición o una bendición?" en *Integración y Comercio* N° 11, INTAL-BID, Mayo-Agosto 2000.

GITLI Eduardo y ARCE Randall, “Los Desbalances de los Países de la Cuenca del Caribe Frente al TLCAN: La Industria de la Confección” en *Integración y Comercio N° 11*, INTAL-BID, Mayo-Agosto 2000.

GRANDI Jorge, “Déficit democrático y social en los procesos de integración” en *Integración y Comercio N° 6*, INTAL-BID, Septiembre-Diciembre 1998.

IGLESIAS Enrique, “Doce lecciones de cinco décadas de integración regional en América Latina y el Caribe” en *Integración y Comercio N° 13*, INTAL-BID, Enero-Abril 2001.

KRUEGER Anne, Trade Policies and Developing Nations, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995.

KRUGMAN Paul, “Geography and Trade”, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.

LAWRENCE Robert, “Perspectivas del Sistema de Comercio Mundial e Implicaciones para los Países en Desarrollo” en *Pensamiento Iberoamericano N°20*, 1991.

NARAJAN Nigel, “La evidencia sobre el desvío de comercio en el Mercosur” en *Integración y Comercio N° 6*, INTAL-BID, Septiembre-Diciembre 1998.

RODRIK Dani, “Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth.” Introducción a un libro no publicado, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>, última consulta Noviembre 2001.

ZAHLER Roberto, “Integración financiera y coordinación macroeconómica en el Mercosur” en *Temas del Mercosur N° 5 – Fortalecimiento y consolidación macroeconómica del Mercosur*, Fundación Andina – INSTECON, 2000.

ZAHLER Roberto, “Estrategias para una cooperación / Unión Monetaria”, *Integración y Comercio N° 13*, INTAL-BID, Enero-Abril 2001.

----- Panorama de la Inserción Internacional, 1999-2000, América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

----- CENES (Centro de Estudios de la Estructura Económica-Argentina), FUNCEX (Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior-Brasil) y CINVE (Centro de Investigaciones Económicas-Uruguay), “El Impacto Sectorial del Proceso de Integración Subregional en el MERCOSUR: Sector Calzado”, INTAL-BID, Serie RED INT, 2000.

----- CENES, FUNCEX y CINVE, “El Impacto Sectorial del Proceso de Integración Subregional en el MERCOSUR: Sector Farmacéutico”, INTAL-BID, Serie RED INT, 2000.

RESUMENES DE LOS PROYECTOS EN LA MUESTRA

Proyectos de la CARICOM

JA-0019 “Préstamo para los Sectores de Comercio, Financiero e Inversión”. Es un préstamo de 1991 consistente con la estrategia del Banco de principios de los noventa, cuando éste apoyaba las reformas estructurales en América Latina, tanto en el ámbito de la liberalización comercial como la liberalización de capitales, privatizaciones y desregulación pero sin un foco integracionista. *La integración parece ser un producto residual de los procesos de modernización de las estructuras de producción y reformas del sector público.* El proyecto busca el mejoramiento del mercado de capitales de Jamaica y la creación de un ámbito propicio para la inversión.

TC-9404302 “Apoyo a la Profundización de la Integración del Caribe”. Es una operación de cooperación técnica aprobada en 1994, consistente con la dirección del Octavo Aumento en la medida en que se relaciona con *la idea de que la integración es una parte de una estrategia general de apertura de las economías latinoamericanas.* Se orienta al fortalecimiento del mercado único y a promover mayores vínculos con otros países de la Cuenca del Caribe. El proyecto hace mención al regionalismo abierto y a la necesidad de perfeccionar la libre circulación de bienes y avanzar hacia el mercado común.

TC-9505499 “Promoción Comercial y Desarrollo de Empresas en Belice”. Este proyecto de 1999 fue diseñado e implementado para tener simplemente efectos a nivel nacional, cuando podría haberse incluido algún componente de integración. Es una oportunidad perdida. El proyecto no menciona la posibilidad de que Belice aúne esfuerzos con otros países de la subregión o aprovechar el mercado ampliado del CARICOM.

TC-9711202 “Respaldo al Mecanismo Regional de Negociación”. Cooperación técnica de 1998, totalmente consistente con la dirección del Octavo Aumento y con la programación regional (PR). Es una operación programada. Está relacionada con la idea de regionalismo abierto y a la necesidad de capacitar a los recursos humanos de los países caribeños *para enfrentar las negociaciones internacionales en diversos ámbitos,* coordinando posiciones y aunando esfuerzos en negociaciones internacionales frente a terceros interlocutores.

TC-9802085 “Modernización Comercio Exterior II”. Es una CT de 1998 conectada con la liberalización comercial de República Dominicana. Pero este proceso de liberalización comercial unilateral no toma en consideración la convergencia con las políticas comerciales comunes de Caricom. No hay una intención explícita de armonizar las políticas nacionales con la política comercial común del bloque. Si bien el proyecto tiene neto corte nacional, contribuye indirectamente a la integración caribeña, al poner las bases para la apertura comercial unilateral, lo que coadyuva a la integración del comercio de bienes a nivel regional.

TC-9904035 “Propuesta para Inversiones Accionarias a través del Fondo de Inversiones Caribeños, L. P.” El proyecto es una inversión en acciones del FOMIN aprobado en 1999. Con el proyecto se crea un fondo, dentro del Fondo Caribeño de Inversiones, orientado a compañías

pequeñas; las inversiones son generalmente entre \$250,000 y \$2 millones en industrias de exportaciones tales como agropecuaria y turismo. El documento del proyecto no menciona explícitamente el RP de la CARICOM ni algún documento de dirección, pero se trata de una forma de integración relacionada con el “regionalismo abierto”: atraer inversiones a la CARICOM y promover exportaciones de miembros de la CARICOM hacia otros países.

TC-9912037 “Revisión del Arancel Externo Común Caricom”. Es una CT de 1999 tendiente al perfeccionamiento de la Unión Aduanera en su arancel externo común, reglas de origen y barreras no arancelarias y otras restricciones al comercio. Puede ser considerado como un proyecto resultante de la programación regional (PR).

TC-9812040 “Marco de Inversión: Hacia una Armonización Regional”. Se trata de una CT del año 2000 motivada por la integración, que se oriente a la armonización de la normativa en materia de inversiones en el bloque. Busca que los regímenes nacionales de inversión estén en consonancia con las prácticas óptimas internacionales, aprovecha la oportunidad para proponer un marco institucional y organizativo armonizado de inversiones en la Comunidad.

TC-0002056 “Apoyo a la implementación de los acuerdos de la OMC”. Es una cooperación técnica del año 2000 que aprovecha muy bien la oportunidad de *implementar con un criterio regional los acuerdos de la OMC* que cada país del bloque está obligado a llevar a cabo. La implementación de esos acuerdos en forma coordinada promueve la armonización de las políticas comerciales del bloque. Si bien el proyecto no está motivado por la integración, sino que lo está por la necesidad de poner en vigencia los acuerdos, la posibilidad de realizarlo con un criterio regional tiene efectos directos sobre la integración.

TC-0002049 “Apoyo para el Establecimiento de la Corte Caribeña de Justicia”. Es una cooperación técnica aprobada en 2001 con el objetivo de establecer la Corte Caribeña de Justicia. La Corte mediará disputas, dentro de la CARICOM, relacionadas con el Mercado Único y Economía, y substituirá al Comité del Consejo Privy (Privy Council) de Inglaterra como la corte final de apelación. La referencia en el proyecto al PR de CARICOM es general y breve. La Corte, sin duda, es una institución que apoya a la integración subregional. *Como su función es mediar disputas que se relacionan al Mercado Único y Economía, la Corte representa una forma de integración comercial; pero considerando su función como corte general de última apelación, representa también a la integración de instituciones jurídicas, y por eso una integración más “profunda.”*

TC-0002050 “Regímenes de Adquisiciones Gubernamentales en CARICOM”. Es una cooperación técnica aprobada en 2001 con el objetivo de establecer una régimen intra-CARICOM de oferta para contratos de compras gubernamentales. Es consistente con, y menciona explícitamente, el PR de CARICOM, que subraya la importancia de la convergencia hacia un marco regulatorio común. Es un proyecto que anima sobre todo la integración subregional, un poco más allá de integración comercial al incluir un mercado integrado de compras gubernamentales. Es compatible con la idea de integración contenido en el Octavo Aumento y en la EI-1999.

Proyectos del Mercado Común Centroamericano

TC-9201104 “Apoyo al Desarrollo de la Integración Centroamericana”. Es una cooperación técnica de 1992 con claros componentes de integración en su diseño y puesta en marcha. Refleja el apoyo del Banco a la integración centroamericana y está *dirigido no sólo a los componentes comerciales de la integración sino también a la coordinación macroeconómica y al fortalecimiento institucional*” El ISDP realizado en 1998 refleja las debilidades e insuficiencias de presentan las instituciones regionales para estar a la altura de los desafíos del bloque.

HO-0099 “Fortalecimiento Sistema Aduanero”. Este préstamo de 1993, dirigido a fortalecer la administración aduanera de Honduras, tiene claras connotaciones en el ámbito nacional, pero intenta armonizar algunas regulaciones nacionales con la normativa regional. Este proyecto es consistente con la dirección del Banco a principios de los noventa, en la cual la integración aparece como un resultante natural de los objetivos de la apertura y está indirectamente relacionada a la integración en la medida en que se orienta al perfeccionamiento de la libre circulación de bienes.

TC-9409089 “Apoyo al Grupo Consultivo de Cooperación Técnica Regional de Centroamérica”. *Este proyecto que cuenta con el antecedente de una CT anterior orientada hacia el mismo objetivo, se dirige a fortalecer la capacidad de programación y gestión de la cooperación externa. Está motivada por la integración y tiene efectos directos sobre la misma en materia de cooperación técnica.*

TC-9507023 “Racionalización de la institucionalidad de la Integración Centroamericana”. Es una cooperación técnica de 1996 dirigida a adecuar las instituciones regionales a los objetivos concretos de la integración subregional y a la necesidad de enfrentar los nuevos desafíos de la integración hemisférica. La falta de una visión clara de los países integrantes del objetivo del sistema, la diversidad de organismos regionales y la necesidad de su reorganización dieron lugar a esta cooperación técnica motivada por la integración y con efectos directos sobre la misma.

TC-9603451 “Formación de Recursos Humanos para la Integración Centroamericana”. Es una cooperación técnica de 1996 dirigida a apoyar la capacitación de los recursos humanos requeridos para enfrentar los desafíos del MCCA en la consolidación de su integración, responder a los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay y fortalecer su participación efectiva en las negociaciones del ALCA. El proyecto surge del documento de Programación Regional de 1996 y responde a los mandatos del Octavo Aumento. El carácter aperturista del proyecto es evidente en la concentración de las actividades de capacitación en la liberalización del comercio de bienes y servicios, la implantación de las disciplinas comerciales en el marco de la OMC y de las negociaciones hemisféricas.

TC-9606479 “Formación de una Red Centroamericana de Información y Apoyo a la Liberalización del Comercio de Servicios”. Esta cooperación técnica aprobada en 1996 tiene como objetivo principal apoyar la profundización del libre comercio de Centroamérica mediante el diseño e implantación de un sistema de información sobre comercio. Explícitamente se menciona en el informe del proyecto su relación con el PR y con el Octavo Aumento de

Recursos del Banco. El proyecto responde a la iniciativa centroamericana de profundizar la liberación del comercio de mercancías y comenzar la liberación del comercio de servicios.

CA-0007 “Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central”. Proyecto aprobado en 1997, cuyo objetivo es contribuir a desarrollar un mercado integrado de energía con la participación del sector privado en seis países de América Central (MCCA y Panamá). El proyecto consta de dos componentes: una CT para la creación y establecimiento de mecanismos legales e institucionales propicios al desarrollo de un mercado regional; y un préstamo para la infraestructura (línea de transmisión de Panamá a Guatemala, subestaciones y un centro regional de coordinación y transacciones) El proyecto es consistente con el Octavo Aumento y con el PR en dos aspectos: la promoción de la inversión privada y el apoyo a la integración regional. El último ISDP del 30 de junio 2001, califica el progreso de ejecución del proyecto como insatisfactorio. El Banco reestructuró el proyecto en 2001.

NI-0105 “Fortalecimiento de la Administración Tributaria y Aduanera”. Es un préstamo de 1999 de neto corte nacional, sobre todo en lo referido a recursos humanos y automatización del sistema aduanero, pero que contribuye en forma indirecta a la integración de la subregión. El Banco concentra la acción en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio de bienes y servicios en la región, disminuyendo el ímpetu para avanzar hacia estadios más profundos de integración.

TC-0012006 “Apoyo a la Integración Financiera”. Es una operación del año 2000, que complementa la política de dolarización de El Salvador, de corte netamente nacional pero que se puede conectar con la integración regional si se supone que la estabilidad macroeconómica de los países es un requisito sine qua non para llevar adelante un proceso de integración económica. Muestra la conveniencia de modernizar los marcos regulatorios en preparación para una creciente integración de los mercados de servicios financieros.

CA-0034 “Programa para el Desarrollo Sustentable en la Cuenca Superior del Río Lempa”. Es un proyecto de préstamo trinacional que promueve el desarrollo sustentable de una región fronteriza de tres países del bloque (El Salvador, Guatemala y Honduras). Este proyecto presenta elementos de integración, pero dentro del área territorial correspondiente y está diseñado para identificar beneficiarios e inversiones en cada uno de los tres países. Este préstamo está íntimamente relacionado con la programación regional, la cual coloca al desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental como aspecto esencial para el aumento de la competitividad.

Proyectos de la Comunidad Andina

BO-0106 “Carretera Patacamaya-Tambo Quemado”. Aprobado en 1990 este proyecto se concluyó después de once años en 2001. Se caracteriza por ser el primero que explícitamente tiene como objetivo la integración física. En 1990, Bolivia carecía de conexiones viales pavimentadas con sus cinco países vecinos: Argentina, Brasil, Paraguay, Chile y Perú. A la terminación del proyecto Bolivia tuvo la primera carretera pavimentada, utilizable en todo el año y en todo clima, cruzando los Andes y conectando al país con Arica. Aunque cronológicamente, el proyecto se asocia al Séptimo Aumento, ciertamente, es precursor de la dirección del Banco en 2000, que adopta un rol proactivo en la infraestructura de integración. El proyecto promueve

directamente la integración entre Bolivia y Chile e indirectamente contribuye al desarrollo de una red de transporte multimodal que conectan Bolivia con otros cuatro países: Brasil, Argentina, Uruguay y Perú.

BO-0110 “Reforma del Sector Financiero y Promoción de Inversiones Privadas”. Es un préstamo de 1991 con efectos netamente nacionales y se inserta en la estrategia del Banco de principios de los noventa de asistir a los países latinoamericanos embarcados en reformas estructurales y ajustes macroeconómicos que conformaron el marco propicio para la integración económica. Las reformas apoyadas por el Banco en este préstamo son funcionales a la integración regional en el sentido de que la estabilidad macroeconómica de cada país individualmente, contribuye a la estabilidad económica regional.

TC-9105083 “Fortalecimiento del Sistema de Aduanas de Ecuador”. El proyecto, al orientarse a mejorar el sistema de aduanas del país, contribuye a facilitar el comercio entre las naciones andinas y por lo tanto, indirectamente, al perfeccionamiento del proceso de integración. Sus actividades y componentes no están vinculados con la integración. Pese al desfase temporal, el proyecto tiene coherencia con la programación regional. En efecto, el PR analizado hace referencia a los complejos procedimientos aduaneros de Ecuador.

BO-0090 “Corredor Beni-La Paz-Frontera Peruana”. Préstamo de 1992, cuyo objetivo es: *“facilitar el transporte terrestre de carga y pasajeros, incentivar la eficiencia económica de la región y aumentar la competitividad de los sectores productivos mediante la disminución de costos de transporte entre los centros de producción, centros de consumo y pasos fronterizos hacia el Océano Pacífico.* Complementa a la carretera Patacamaya-Tambo Quemado proveyendo a las exportaciones bolivianas salidas alternativas al Pacífico, pero esta vez a través de Perú. Es consistente con la estrategia del gobierno de promover exportaciones no tradicionales y mejorar el acceso al mar y precede a la dirección del Banco estipulada en el Plan de Acción 2000.

TC-9804312 “Apoyo a las Actividades del Grupo Consultivo Andino”. Es una cooperación técnica del año 1998 tendiente a resolver los múltiples obstáculos que se presentan para el crecimiento del comercio intra y extraregional. Para ello se propone la creación del Grupo Consultivo Regional para la Integración Económica de la CAN, como foro de discusión *para la coordinación de las acciones de asistencia técnica* (siguiendo el ejemplo centroamericano).

TC-0002041 “Armonización Tributaria del Grupo Andino”. Esta cooperación técnica del año 2000 busca avanzar a la armonización de políticas fiscales (impuestos indirectos) de los países de la Comunidad Andina para perfeccionar la unión aduanera existente y proseguir hacia un estadio más avanzado, el mercado común. Es un proyecto íntimamente vinculado a la integración regional. El proyecto es consistente con la dirección del Banco del año 2000, pero va más allá de la programación regional de años atrás, la cual no incorporaba esta temática.

TC-0002046 “Armonización de Políticas Macroeconómicas en la CAN”. Aprobada en 2000 esta cooperación técnica tiene como objetivo respaldar al CAN en sus esfuerzos para profundizar su proceso de integración mediante investigaciones que proporcionen elementos para evaluar costos y beneficios de la armonización de políticas macroeconómicas. El proyecto no hace referencia al PR de 1995 porque su enfoque era distinto y el proceso de integración en CAN

evolució con el tiempo, tendiendo a la profundización, para eventualmente desarrollar un mercado común. Este proyecto corresponde a la “dirección del Banco del año 1999. No hay informes de progreso.

TC-0002047 “Reaseguro de Depósitos Financieros en la CAN.” Es una cooperación técnica del año 2000 que se orienta hacia la implementación en todos los países del bloque de seguros de depósitos, tratado de armonizarlos y proponer la existencia simultánea de un sistema básico comunitario. Es un proyecto consistente con la estrategia Institucional y con la idea de *incluir los aspectos financieros en la agenda de la integración.*

BO-0159 “Programa de Reforma y Modernización de Aduana”. Este préstamo del año 2000 dirigido a Bolivia, tiene claros objetivos dirigidos al ámbito nacional y como el anterior tiene relación indirecta con la integración andina en cuanto a que contribuye al perfeccionamiento de la libre circulación de bienes.

TC-0012057 “Regímenes Aduaneros de Devolución y Suspensivos de Derechos en la CAN”. Es una cooperación técnica del año 2001 tendiente a fomentar el libre comercio intraregional y facilitar las negociaciones en el ámbito hemisférico mediante la armonización de normas y procedimientos aduaneros de mecanismos de promoción de exportaciones que se aplican en forma disímil en los diferentes países del bloque. Tiene un enfoque comercial, consistente con la Octava Reposición de varios años atrás.

TC-0012058 “Creación del Banco Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo en la CAN”. Es una cooperación técnica aprobada en 2001 con el objetivo de crear un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF). El BPIF tendrá la capacidad de identificar, implementar y evaluar proyectos de infraestructura física para conectar las regiones fronterizas en los países Andinos. La idea de integración contenida en el proyecto es subregional, y promueve la integración de países el fomento al capital físico, en lugar de la eliminación de barreras políticas. En este respecto es consistente con la EI-1999, que da énfasis a la infraestructura regional.

Proyectos del MERCOSUR

UR-0057 “Programa de Reforma del Sector de Inversiones”. Este préstamo de 1992 se orienta a aumentar la inversión y modernizar el sector productivo de Uruguay para competir en el mercado ampliado. Tres de sus cuatro componentes con de corte nacional (atracción de inversiones), pero el restante tiene cierta relación con la integración, ya que busca mejorar la competitividad de las empresas nacionales a través de una estrategia de apertura económica e integración regional. Este componente del proyecto está motivado en cierta forma por la integración en la medida en que el país adoptó compromisos en el bloque regional. *No surge una idea de integración de este proyecto, sino que es la integración la que determina la necesidad del país de encarar el proyecto.*

AR-0128 “Programa de Corredores Viales Nacionales”. El Banco aprobó el préstamo en 1993 para el financiamiento parcial de un programa plurianual de mejoramiento, pavimentación y

rehabilitación de siete corredores viales para el transporte terrestre de pasajeros y carga. A los tradicionales objetivos en proyectos de transporte – reducir costos, mejorar las condiciones de seguridad y aumentar la competitividad – se agrega “facilitar la integración regional”. Este objetivo también aparece como estrategia. El informe de proyecto explícitamente menciona, por primera vez en un proyecto de infraestructura en Argentina, que la estrategia del Banco en el sector transporte es apoyar aquellas acciones que contribuyan, entre otros fines, a “facilitar la integración económica de la Argentina con sus vecinos y socios del MERCOSUR”. Con relación a la dirección de integración del Banco es precursor del Plan de Acción 2000.

TC-9201310 “Apoyo Técnico para la Implantación del MERCOSUR”. Se trata de una cooperación técnica del año 1993 diseñada para la realización de los estudios técnicos necesarios para poder avanzar en las negociaciones intra Mercosur. Está dirigida a permitir la puesta en marcha de la unión aduanera, teniendo en cuenta las necesidades concretas planteadas por los técnicos del bloque. El proyecto incluye un módulo de apoyo administrativo y otros con una cobertura temática muy amplia enfocada hacia la armonización de normas y políticas en cuestiones que van más allá de las vinculadas al comercio de bienes. *Muestra una visión de integración profunda, que va más allá de la que reflejaría años después el PR. Pero parece consistente con el Tratado de Asunción de 1991 que plantea la formación de un mercado común.*

BR-0166 “Fortalecimiento de la Capacidad del Ministerio de Relaciones Exteriores en el Área Económica Internacional”. El proyecto de 1994 tiende a resolver el problema planteado por la excesiva carga del Ministerio derivado de los diversos planes de integración económica en los que se inserta el país. Tiende a la modernización de organismos del sector público y a su articulación con el sector privado. *El proyecto se orienta al cumplimiento de las obligaciones multilaterales y a la implementación de los acuerdos comerciales.*

UR-0104 “Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas”. Este préstamo de 1994 se inserta en las políticas de reforma del sector público del país que el Banco prioriza. Si bien es un proyecto de corte nacional, dentro de sus actividades incluye el apoyo a la elaboración del Código Aduanero del Mercosur y de adecuación de cierta normativa nacional a la acordada en el bloque. Es decir que el proyecto aprovecha la oportunidad de insertar temas de integración regional. *Es un proyecto que está relacionado a la administración de la integración.*

RG-0028 “Gasoducto de Integración Bolivia-Brasil”. El Banco aprobó un crédito a Brasil en 1997 para el financiamiento parcial de un gasoducto de 3.100 km de longitud. El objetivo es *atender parte de la demanda energética de algunas ciudades situadas en el área económica más importante de Brasil, con el suministro de gas natural proveniente de Bolivia.* El proyecto contribuye al desarrollo de una red regional de energía en el Cono Sur, a la participación del sector privado en el sector energía y es consistente con el PR de 1997, aunque no se indica explícitamente en el informe de proyecto.

UR-0113 “Mejoramiento de Corredores de Integración y de la Red Primaria”. El proyecto en 1997 corresponde a la filosofía que surgió a mediados de los noventa para rehabilitar y modernizar los sistemas viales nacionales para facilitar la integración física. El objetivo del programa, por lo tanto, es *reducir los costos de transporte y eliminar las restricciones al tránsito internacional de cargas en los principales corredores de integración y otros sectores de la red*

vial nacional en Uruguay. Aunque no se menciona explícitamente el PR de 1997, el proyecto es consistente con su filosofía de promover la infraestructura de integración en el MERCOSUR.

TC-9610503 “Apoyo en la Conducción e las Negociaciones Comerciales Internacionales”. La cooperación técnica de 1998 está motivada por las negociaciones en las que está involucrado Paraguay y en tal sentido se dirige a fortalecer las instituciones nacionales competentes en esas negociaciones. *La temática involucrada, que incluye tópicos tales como compras gubernamentales, defensa de la competencia, propiedad intelectual y comercio de servicios, no necesariamente refleja la idea de integración del Banco, sino que responden a temas en los cuales el país necesita capacitación para enfrentar las negociaciones en diversos foros.* Al igual que el anterior, incluye algunos pocos elementos de integración.

TC-9804453 “Estrategia Agroalimenticia para el MERCOSUR”. Parece ser el primer esfuerzo del bloque para analizar y concertar políticas y estrategias para el sector de productos agrícolas y agroindustriales. Esta cooperación técnica del año 1998 está motivada por la integración, y *muestra la idea de fomentar el debate sobre el papel del sector en el bloque. Pareciera que la idea de integración en este caso está focalizada hacia el sector agroalimenticio.*

AR-0256 “Programa de Fortalecimiento Institucional de la Política Comercial Externa”. Es un préstamo de 1999 de la “Facilidad Sectorial del Comercio” orientado a apoyar a la principal entidad responsable de la política comercial externa de Argentina. Se dirige a posibilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco multilateral y regional y a la capacitación en aquellos aspectos que el país debe negociar en distintos foros. El proyecto contempla también la participación del sector privado. *El proyecto no refleja una idea clara sobre integración, sino que responde a las necesidades del país derivadas de las negociaciones en curso.* No obstante este proyecto, si bien se dirige al fortalecimiento institucional aprovecha la oportunidad de incluir algunos elementos de integración.

TC-0002042 “Apoyo Contra Prácticas Desleales de Comercio de MERCOSUR”. Esta cooperación técnica del año 2000 plantea la problemática derivada de la adopción unilateral de medidas unilaterales restrictivas al comercio por parte de los países del bloque como consecuencia de las crisis asiática y rusa y por la recesión argentina y la devaluación de Brasil. En ese contexto plantea la conveniencia de perfeccionar los instrumentos de defensa comercial, y está orientada a la elaboración de normativas comunes. Los riesgos del proyecto están asociados a la decisión política de los países de aplicar la normativa común. *La idea de integración del proyecto está vinculada al perfeccionamiento de la unión aduanera en sus aspectos normativos comerciales y en tal sentido es compatible con el PR de varios años atrás.*

TC-0002044 “Integración del Sistema Financiero de MERCOSUR”. Esta cooperación técnica del año 2000 se diseñó con el objetivo de cumplir con la decisión del bloque de iniciar el proceso de armonización de la supervisión bancaria global consolidada, y en ese marco adecuar las normas y metodologías de los países a los principios que surgen de las recomendaciones del Comité de Basilea. El proyecto permite obtener una visión objetiva sobre las necesidades y conveniencia de avanzar en el proceso de profundización de la integración de los sistemas financieros de los países miembros del bloque. *Este proyecto responde a una idea de integración*

profunda con armonización de aspectos financieros y está en línea con la programación regional de cuatro años atrás.

AR-0106 “Pasos Fronterizos y Corredores de Integración”. Proyecto aprobado en 2000 como continuación del Programa de Corredores Nacionales. El objetivo es facilitar el transporte de carga y pasajeros en los corredores prioritarios del sistema nacional de carreteras que conecta a Argentina con los países del MERCOSUR ampliado, principalmente con Chile. Promueve explícitamente la integración física con las redes de los países vecinos Brasil, Bolivia, pero particularmente con Chile. Adicionalmente, al momento de aprobación de esta operación, se estaba preparando una CT paralela al préstamo para apoyar a Argentina y Chile en la planificación de inversiones y coordinación de operaciones en los pasos de frontera de ambos países y en la coordinación y eficiencia en los servicios de control del tráfico transfronterizo de carga y pasajeros. El proyecto confirma la tendencia reciente del Banco de promover la integración física.

Proyecto del ALCA

TC-9811804 “Apoyo al Proceso de Negociación del ALCA” está orientado a continuar con el apoyo técnico al proceso de negociación hemisférico. Este proyecto es altamente consistente con la dirección del Banco de apoyo a la integración en el hemisferio y a los procesos de reforma y modernización estatal a través del fomento de la apertura comercial y el ajuste estructural de las economías. Esta cooperación técnica es una de las varias iniciadas a partir de 1995 para prestar asistencia en la ejecución de los mandatos de los Ministros y Viceministros de la región. Está plenamente motivado por la integración y complementa los cuantiosos recursos que los países han invertido y es instrumental para la conducción y sostenibilidad de la negociación (punto 1.25).

Otros proyectos

TC-9508097 “Reformas Financieras y Cooperación Regional”. Este proyecto de 1996 corresponde al Encuentro de Arequipa para el tratamiento de las reformas financieras en la región. El proyecto no se orienta a la integración regional, aunque hace referencia a *las reformas estructurales emprendidas por los países de la región desde principios de los noventa*. Es una oportunidad perdida.

TC-9508253 “Negociaciones Comerciales Multilaterales”. Se trata de un proyecto que está indirectamente vinculado con la integración pese a que se orienta a la liberalización del comercio en el ámbito multilateral. Si bien los países pueden “atarse” individualmente a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la capacitación conjunta para la negociación y para la implementación de los acuerdos, facilita el proceso de integración regional. Existen múltiples sinergias entre la OMC y la integración regional. Por un lado, el sistema multilateral sirve como un punto de referencia para muchas disciplinas regionales, y los avances en las negociaciones multilaterales pueden condicionar los avances en los acuerdos regionales. Por otro lado, la integración regional puede ir más allá de las obligaciones de la OMC y pueden servir de laboratorio para nuevas disciplinas multilaterales. Hacia mediados de los noventa, *la apertura*

unilateral junto con la apertura multilateral eran vistas por el Banco como procesos complementarios entre sí y con respecto a los esquemas de integración en la región.

TC-9602138 “*Apoyo a la Integración Global de Chile*”. El proyecto es una cooperación técnica aprobada en 1996 que intenta apoyar a Chile en la redacción de nuevo procedimientos aduaneros, reformas arancelarias y no-arancelarias, estándares para adquisiciones gubernamentales, y otras políticas para asegurar que Chile cumpla con sus acuerdos con la APEC, la Unión Europea, el MERCOSUR, el TLCAN, y la OMC. El documento es consistente con la estrategia del Octavo Aumento, que promueve la integración de mercados de bienes y servicios en grupos regionales o subregionales múltiples. Tal integración es vista como medio para generar crecimiento, complementando y reforzando otras reformas de políticas nacionales que aseguran la estabilidad macroeconómica.

TC-9601403 “*Programa de financiamiento, regulación y gestión de infraestructura*”. Cooperación técnica aprobada en 1996 para promover la iniciativa privada en infraestructura y apoyar los procesos de reforma y modernización. Específicamente se menciona en el documento al Octavo Aumento General de Recursos como el contexto político en que se respalda el programa. Esencialmente el programa es de investigación y difusión de las reformas y técnicas innovativas de financiamiento privado en infraestructura en la región de ALC. El proyecto está vinculado indirectamente con la integración física en la medida que provee un foro de discusión y disseminación sobre infraestructura que puede contribuir a la convergencia de políticas en la región. Debido a la naturaleza regional del proyecto no se refiere a ningún PR en particular, tampoco tiene informes de progreso ni de terminación de proyecto.

TC-9707285 “*Programa de entrenamiento en supervisión bancaria y mercado de valores*”. Cooperación técnica aprobada en 1988 con el objetivo de capacitar a los funcionarios de las entidades reguladoras en ALC en el tema de la referencia, promover el diálogo para la armonización de las reglas financieras internacionales de mercado y de esta manera contribuir a la integración financiera en la región. El documento explícitamente menciona al BID-8 como el contexto político que prioriza a la integración. Apropriadamente no menciona ningún PR porque el campo de acción del proyecto es toda la región. No hay ISDPs ni ITP.

TC-9805261 “*Implantación de los principios básicos del Comité de Basilea en América Latina y el Caribe*”. Como su nombre sugiere, esta cooperación técnica aprobada en 1998 persigue la implementación de normas prudenciales internacionales y modernas de regulación y supervisión bancarias adoptadas en Basilea con el propósito de crear sistemas financieros sólidos y solventes. No menciona en el documento ni a un PR en particular porque el alcance del proyecto es regional, pero tampoco al documento político del Banco que sirve de contexto al proyecto. No hay ISDPs ni ITP. El proyecto promueve a la integración financiera indirectamente en la medida en que se apliquen los principios de Basilea en la región.

TC-9811812 “*Apoyo a las Negociaciones Comerciales para ALC*”. Es una cooperación técnica aprobada en 1999 con el objetivo de mejorar la capacidad de los países pobres en el hemisferio de negociar acuerdos de integración. Provee seminarios de instrucción en varios temas que pertenecen a las negociaciones de la ALCA y a la Ronda del Milenio de la OMS, incluye comercio agrícola, comercio de servicios, anti-dumping, propiedad intelectual, etc. La

idea de integración contenida en el proyecto es la misma que la contenida en ALCA y OMC, así como en el Octavo Aumento: integración comercial en un sentido amplio, que se mueve simultáneamente a nivel mundial, regional, y subregional.

TC-0002063 “Análisis de la Vinculación Entre los Estándares Laborales y el Comercio Internacional”. Es una cooperación técnica aprobada en 2001 con el objetivo de entender mejor cómo la armonización de estándares laborales mejoraría o impediría la “integración.” Sus componentes consisten en estudios preparados por expertos en dicha área y su diseminación a través en seminarios. El proyecto es consistente con la visión de integración “profunda” desarrollada en la EI-1999 que sugiere que consideraciones no comerciales (incluyendo específicamente estándares laborales) formen parte de los acuerdos de integración.

TC-001204 “Programa de Apoyo al Plan Puebla-Panamá”. Cooperación técnica aprobada a finales del 2001 con el propósito de apoyar a los países de América Central y México en la identificación de proyectos y en el desarrollo de iniciativas mesoamericanas en el marco del Plan Puebla Panamá. Dicho plan surgió en la Cumbre de Jefes de Estado realizada en junio del 2001 que busca impulsar la agenda de integración de los países centroamericanos y el sur de México. Dicha agenda involucra esencialmente infraestructura física pero incluye también proyectos productivos y sociales. Además del financiamiento para la identificación y preparación de proyectos se incluyen actividades de difusión para lograr la participación de sector privado en el eventual financiamiento de los proyectos que surjan de esta CT. Explícitamente se menciona en el perfil del proyecto que esta CT se enmarca en el contexto del PR 2001 y de la estrategia del Banco para fortalecer al sector público en el desarrollo de la infraestructura y el capital humano.

TC-0012047 “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica”. Proyecto aprobado en 2002 en respuesta al mandato emanado de la Cumbre de Brasilia de 2000. El objetivo del proyecto es *apoyar la creación de un proceso que permita a los gobiernos de doce países de Sudamérica la coordinación de decisiones en el desarrollo de la infraestructura física (transporte, comunicaciones y energía) y en el mejoramiento y reconciliación de marcos regulatorios.* El Banco conjuntamente con la CAF y el FONPLATA financian, entre otros, el trabajo de los Grupos Técnicos ejecutivos encargados de la realización de estudios técnicos para los denominados corredores de integración y procesos sectoriales. Estudios previos del Banco identificaron doce corredores de integración. El alcance del proyecto es muy amplio e involucra un enfoque multidisciplinario. Ciertamente es un proyecto que responde a la Estrategia Institucional de 1999 (la integración regional) y al Plan de Acción 2000 (promoción de la infraestructura física).

TC-0101000 “Políticas regionales del sector financiero”. Cooperación técnica aprobada en 2001 que complementa los esfuerzos del Banco en operaciones anteriores para introducir en ALC las mejores prácticas y estándares internacionales en el sector financiero. Estas incluyen la supervisión bancaria y de mercados de valores y seguros, y los estándares internacionales de contabilidad, auditoría y manejo corporativo. Se menciona a la EI-1999 como la vinculación del proyecto con la integración, uno de los cuatro pilares para lograr el desarrollo económico de la región. Llama la atención que en este proyecto no se analice significativamente su valor agregado a esfuerzos anteriores del Banco en el mismo tema. No hay ISDP.

TC-0109018 “Aplicaciones prácticas de instrumentos financieros para desastres naturales en América Latina”. Esta cooperación técnica fue aprobada en 2001. Se trata de una operación que atiende a un tópico que afecta potencialmente a los países de ALC con un enfoque regional, pero que no contribuye a la integración regional. Específicamente el objetivo del proyecto es analizar la factibilidad y aplicabilidad de nuevos instrumentos financieros en el manejo de riesgos asociados a los desastres naturales que afectan a la región.