

NOCIONES FUNDAMENTALES DE IIRSA  
Curso Introdutorio de Formación de Capacitadores

**IIRSA: Legitimación de una débil conceptualización de la integración!**

Una reciente evaluación interna del BID acerca de la muy pregonada iniciativa IIRSA ha cuestionado el impacto de un esfuerzo de ocho años para promover una mayor integración de la infraestructura suramericana en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones. El reporte critica la falta de progresos claros en la profundización de la integración, más allá de la pavimentación de carreteras y el mapeo de corredores de comercio. La brecha entre Suramérica y el resto del mundo en uno de los principales índices de calidad de infraestructura se ha incrementado en lugar de disminuir. En ambos casos, el reporte encuentra que los esfuerzos autónomos de integración de los líderes suramericanos han generado resultados más bien escasos.<sup>2</sup>

El reporte de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID, *Evaluación de la acción del BID en la IIRSA (RE-338)* es altamente crítico acerca de la participación del Banco en la IIRSA y cuestiona la supervivencia de la IIRSA más allá del actual mandato del Banco que va hasta 2010. La elaboración del reporte fue encargada por el directorio del BID y comenzó en septiembre de 2007. Un borrador del reporte fue presentado al directorio y a la administración del Banco en marzo de 2008. Algunos de los comentarios de la administración (RE-338-I) estaban incluidos en la evaluación, pero los puntos clave de crítica continúan:

- Después de 8 años desde el comienzo del ejercicio de la IIRSA, el BID no tiene objetivos de integración claros para su participación en el Comité de Coordinación Técnica o para los 14 proyectos de la IIRSA que el mismo BID ha diseñado y financiado.
- Después de 8 años la IIRSA no tiene una base de datos de los proyectos completos y oficiales que permitan la existencia de un mecanismo confiable de seguimiento para la parte financiera o para los resultados.
- El BID no ha integrado a la IIRSA dentro de la toma global de decisiones de país o de región debido a una apropiación insuficiente del Banco con relación a esta iniciativa.
- El BID no tiene capacidad para decir cuáles proyectos de la IIRSA han alcanzado una mayor integración o si los proyectos han disminuido las asimetrías regionales y locales.
- La IIRSA ha tenido un pobre desempeño en los indicadores más relevantes (incremento en el comercio intra-regional, mejores índices de calidad de infraestructura, aumento de las asociaciones público-privadas para infraestructura, muy poca o casi nula adopción de las herramientas de planeación de la IIRSA por parte de los gobiernos miembros, poca o muy poca significativa generación de nuevos negocios para el BID).

<sup>1</sup> Documento elaborado por Vince McElhinny. Bank Information Center. Proyecto BICECA. Septiembre 2008. [vmcelhinny@bicusa.org](mailto:vmcelhinny@bicusa.org). [www.biceca.org](http://www.biceca.org)

<sup>2</sup> Gran parte de esta sección se ha basado en el reporte realizado por la Oficina de Supervisión y Evaluación (OVE) del BID y que se titula "Evaluación de la acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA)" (abril de 2008) Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/ove/>. Consultar también la Respuesta de la Administración del BID.

NOCIONES FUNDAMENTALES DE IIRSA  
Curso Introdutorio de Formación de Capacitadores

- El reporte da por sentado el fracaso de la IIRSA en cuanto a la incorporación adecuada de la participación de la sociedad civil y subraya el abandono de cualquier visión estratégica significativa para la integración suramericana.
- Mientras que algunos de los países de la IIRSA exportan más ahora, el IIRSA no ha contribuido a incrementar la competitividad regional en términos de una mayor participación de la región dentro del comercio global.<sup>3</sup>
- La IIRSA está perdiendo relevancia dentro de un contexto de cambio en las prioridades políticas de los gobiernos suramericanos con relación a la integración.
- La IIRSA probablemente no sobrevivirá más allá del mandato de 10 años que tiene en el BID y el Banco posiblemente permitirá su expiración en 2010.

La controvertida evaluación fue aprobada por el directorio en julio, a pesar de la feroz oposición encabezada por los países que apoyan a la IIRSA, tales como Brasil, Colombia y Perú. Los autores del reporte observaron que “no tuvimos amigos en el directorio del BID cuando presentamos la evaluación”. Los compromisos del directorio del BID frente a las recomendaciones del reporte diseñadas para rescatar a la IIRSA son también, de alguna manera, menos prometedoros. El reporte del comité de Política y Evaluación del directorio condensó el pedido de OVE de un nuevo análisis significativo para determinar cómo el Banco podría recuperar su relevancia en el debate acerca de la integración suramericana, hasta varias sugerencias vagas para el reequipamiento de los productos del Banco para conseguir mayores negocios de los clientes de la UNASUR. A pesar del compromiso del vicepresidente de Países, Octaviano Canuto, en el sentido de “hacer un esfuerzo para cumplir con las recomendaciones”, el proceso de aprobación en el directorio ofrece fuertes indicios de que el final de la IIRSA puede estar acercándose.<sup>4</sup>

El reporte da crédito al BID por haber establecido una agenda de consenso para los proyectos de transporte y para la socialización del concepto de 10 corredores de integración. Más allá de esto, el reporte eleva un criticismo considerable con relación al valor agregado por el BID a la IIRSA y con relación al pobre desempeño de la IIRSA en general como catalizador de una integración más profunda.

A pesar de los USD. 10 millones que el BID pagó para financiar los costos administrativos de la IIRSA, no existe una base de datos completa de los proyectos de la IIRSA, con detalles acerca del grado de ejecución, fuentes de financiamiento u objetivos.<sup>5</sup> Los autores del reporte de OVE argumentan que no está claro si el progreso en términos de la construcción de infraestructura de transporte en Suramérica no habría ocurrido

<sup>3</sup> El Banco Mundial reporta que mientras cinco de las 12 mayores economías globales son países en desarrollo y los DTCs representan el 41% del PIB global, el fuerte crecimiento durante el período ha incrementado la participación de todas las regiones en desarrollo excepto América Latina y el Caribe. En otras palabras, la región continúa estando retrasada en términos de participación en la riqueza global.

<sup>4</sup> Se espera que para diciembre de 2008 la administración del BID presente una propuesta para extender el mandato del banco en el IIRSA.

<sup>5</sup> En la más reciente reunión de medio año de los coordinadores nacionales en Buenos Aires, junio de 2008, el BID criticó a los coordinadores por no proveer la información actualizada. La falta de una base de datos pública facilita desviaciones oscuras y significativas en la planeación del IIRSA, tales como el que Argentina haya duplicado el número de proyectos que son parte del portafolio del IIRSA a 145 en 2007-2008, casi el doble del total de Brasil.

NOCIONES FUNDAMENTALES DE IIRSA  
Curso Introductorio de Formación de Capacitadores

sin la IIRSA de todas maneras. Al final, el reporte sugiere que la IIRSA parece ser “intrascendente” o de poca o ninguna importancia para la agenda de integración de Suramérica. Aún más, donde fueron hechos progresos las directrices estaban listas antes de la llegada de la IIRSA.

Otra de las metas de la IIRSA –la promoción de una mayor participación del sector privado en los proyectos de integración de infraestructura- ha arrojado resultados decepcionantes. Solo un puñado de asociaciones público-privadas ha sido alcanzado a pesar de la creación de dos grandes fondos para garantizar el dinero para costear los estudios de factibilidad para tal proyecto. La demanda de garantías de proyectos del IFI u otros vehículos de financiación de proyectos que son atractivos para el sector privado ha estado muy por debajo de las expectativas iniciales.

Al interior del BID, la agenda de la IIRSA ha carecido de apropiación. Tras haber comenzado como un acuerdo entre el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso y el ex presidente del BID, Enrique Iglesias, el programa IIRSA se quedó huérfano, como una unidad ad hoc dentro del Banco y con un ambiguo mandato de cambio. Para 2008, la IIRSA había generado una pequeña cantidad de nuevos negocios para el BID (menos del 5% del portafolio total activo de la IIRSA).<sup>6</sup>

La IIRSA ha hecho poco por sacar adelante uno de los desafíos clave en la profundización de la integración – la armonización de las políticas y regulaciones. El campo de acción de la IIRSA se redujo a los proyectos de transporte, alcanzando pocos logros en los sectores de energía y telecomunicaciones. Más aún, la evaluación del OVE ha encontrado que no ha habido casi ninguna adopción de las herramientas de planeación de integración creadas por la IIRSA (metodologías para el desarrollo y para estimar el valor y la calidad de los proyectos de infraestructura para la integración, metodologías para la medición estratégica de los impactos sociales y ambientales (EASE), el estudio de la integración de la producción y de las cadenas logísticas asociadas con la IIRSA, el Sistema de Información para la Gestión Estratégica de Proyectos (SIGE), la Red Geoespacial de América del Sur (GEOSUR). De éstos, solo el SIGE está en uso y más que todo como una herramienta de información, mientras que los demás están en el diseño o en etapas piloto.

Mientras que ciertos estándares de integración han sido establecidos para los proyectos BID IIRSA, el reporte encontró que el BID no estaba haciendo un seguimiento sistemático del desempeño de estos indicadores. Desde el comienzo, la IIRSA no tuvo metas de desempeño específicas para el BID como institución. Por lo tanto, el punto no es de fácil evaluación y las expectativas institucionales siguen siendo poco claras.

El BID carece de una metodología de planificación adecuada para clasificar los proyectos sobre la base de su impacto en la integración o la distribución de riesgos y beneficios. Dentro del BID, los proyectos de la IIRSA (la mayor parte de ellos de transporte) no recibieron tratamiento diferenciado frente a otros proyectos de transporte.<sup>7</sup> Las autopistas, que representan la mayor parte del portafolio de proyectos de la IIRSA, no son concebidas como proyectos de integración sino como proyectos viales. Ningún objetivo estratégico ni indicador de evaluación han sido especificados para distinguir los proyectos de la IIRSA de los proyectos

<sup>6</sup> A lo largo de todo el período de ocho años, 13 de los 14 proyectos del IIRSA financiados por el BID pertenecen al sector de transporte.

<sup>7</sup> El reporte destaca la falta de criterios para una evaluación ambiental sistemática y pone de manifiesto la poca atención que ha sido dada a la distribución de los costos/beneficios sociales o ambientales de los proyectos del IIRSA. Solo USD. 700,000 de un total de USD. 4 millones en Cooperación Técnica fueron dedicados a los desafíos ambientales. El reporte también halla que la información disponible es insuficiente acerca del estatus o los resultados de esos proyectos. No hay una estimación de cuánto de los USD. 1.3 millones correspondientes al fondeo general del BID para IIRSA fueron orientados hacia los asuntos sociales-ambientales.

NOCIONES FUNDAMENTALES DE IIRSA  
Curso Introdutorio de Formación de Capacitadores

nacionales viales. No hay un “plus” o valor agregado que puedan ser medidos. Como resultado de lo anterior, la IIRSA como un todo agregó un valor muy cuestionado a la meta de promover una integración regional más profunda. Sigue siendo un urgente desafío para la región y para el BID el identificar lo que podría servir como un sistema preferible para medir las bondades de los proyectos de integración.

Los criterios para distinguir entre inversiones y proyectos están especificados de manera inadecuada. El informe critica la falta de criterios relevantes para la designación de los 507 proyectos de la IIRSA como prioridades en términos de integración, o para establecer las razones por las cuales solo 19 de 31 proyectos ancla calificaron para pertenecer a la agenda de consenso.<sup>8</sup> El razonamiento para su inclusión o exclusión de la agenda parece ser más político que técnico.

“Ancla” tiene aquí un concepto relevante –significa que sin esa parte, toda la autopista no funcionará. Otras dimensiones del desarrollo regional de anclaje no están aparentemente desarrolladas. El mismo grado de prioridad, peso y consideración parece haber sido dado tanto al cinturón vial de Sao Paulo como al Puente Cruzeiro do Sol, pese a que ambos sirven a distritos diferentes y pese a que tienen impactos de desarrollo muy distintos.

La débil concepción de la integración que tienen el BID y la IIRSA contribuyó a la pérdida de oportunidades importantes. El reporte sugiere que la IIRSA no logró atacar de manera más directa la falta de incentivos para reducir las asimetrías entre grandes y pequeñas economías, como Brasil y Bolivia, como parte de un criterio explícito de diseño para el desempeño de los proyectos de la IIRSA. ¿Cómo podrían las carreteras de la IIRSA hacer algo más que aumentar el volumen del tráfico y reducir los costos de transporte? Siguiendo la experiencia de la Unión Europea, una integración estructural más profunda en contextos de desigualdad requiere fondeo enfocado para esas asimetrías. La IIRSA no tuvo el ímpetu para discutir y mucho menos para implementar fondos estructurales al estilo de la Unión Europea.

Otro error que trasluce en el reporte del OVE es que la IIRSA fue concebido como un nuevo enfoque para la integración regional, independientemente del MERCOSUR y de la CAN. Esta concepción no era solamente falsa sino también contraproducente. Mucho impulso para la liberalización del comercio interno, para la armonización regulatoria, la planeación regional, etcétera, se perdió. En la visión del OVE, la falta de conexión de la IIRSA con los encargados de tomar las decisiones al interior de la CAN y el MERCOSUR resultó contraproducente para la meta del BID de promover la integración.

La IIRSA perdió la oportunidad de posicionar mejor al BID en el financiamiento de sus proyectos de integración. Comparando a la CAF con el BID queda en evidencia que la CAF se apropió de la IIRSA de una manera mucho más efectiva. La CAF se ve mucho más comprometida con la IIRSA no solo en términos de financiamiento general sino también en el sentido de tomar más riesgos y de responder más rápidamente ante los países clientes.

Finalmente, la IIRSA asumió solo de palabra la tarea de promover la participación y la transparencia en términos del proceso de planeación de la integración regional general, lo que contribuyó a que se perdiera la oportunidad de ganar más legitimidad y la posibilidad de demandar una mayor participación del Banco.

<sup>8</sup> Ver IIRSA (2008) “Evolución de la Cartera IIRSA”, cuadro 3, pág. 4.

[http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20PDF/doc\\_cartera\\_2007.pdf](http://www.iirsa.org/bancomedios/documentos%20PDF/doc_cartera_2007.pdf) El portafolio total de los proyectos del IIRSA se ha incrementado en los dos años anteriores de 351 a 506, con Argentina, Guyana y Brasil entre los países que han identificado nuevos proyectos para el Portafolio de Consenso. Muchas de estas propuestas de proyectos identificados aun tienen que encontrar financiación. Sin ningún registro oficial del proyectos, fuentes de financiamiento o estatus, es imposible describir las características del portafolio del IIRSA con de manera más precisa.