

**EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PARA LA
INTEGRACIÓN REGIONAL**

**José Antonio Gómez Ibañez
Harvard University**

&

**John S. Strong
College of William and Mary**

Marzo de 2003

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

I. Introducción y panorámica

Los presidentes de los países de Suramérica han solicitado a los bancos de desarrollo de la región (BID, CAF y Fonplata) que le concedan prioridad y apoyo especiales a aquellos proyectos de infraestructura que promueven la integración económica de la región con la creación de la IIRSA (Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana). Los bancos deben precisar los criterios que aplicarán para la selección de proyectos y la clase de respaldo o fomento que recibirán los proyectos elegidos.

En este informe se exploran los criterios que tanto el BID como sus socios multilaterales podrían utilizar para examinar y seleccionar iniciativas IIRSA. En la primera parte de este informe se examinan las posibles razones para conceder apoyo o prioridad especial a los proyectos regionales. Luego se presentan dos enfoques diferentes para el diseño y gestión de esfuerzos regionales o que involucren a varios países. Uno de los enfoques, que describimos como “de arriba hacia abajo”, conlleva el establecimiento de iniciativas prioritarias o corredores, para luego determinar si las propuestas de proyectos que involucran a varios países son coherentes con estas prioridades estratégicas. Este enfoque se ejemplifica con la experiencia de la Unión Europea (UE) en lo que se refiere a asignar donaciones para su programa Red Transeuropea (TEN por sus iniciales en inglés). El programa TEN se parece a IIRSA en que ha sido diseñado para promover la integración europea mediante el desarrollo de aquella infraestructura que permita acelerar el movimiento de bienes y servicios, energía y comunicaciones a través de la región. En esta sección consideramos las ventajas y desventajas de que los bancos desarrollen un programa de infraestructura regional que identifique redes prioritarias para promover la integración.

Un enfoque alternativo, al que describiremos como “de abajo hacia arriba”, implica permitir que los proyectos sean propuestos por los países mismos. En este caso

el papel de los bancos regionales de desarrollo sería muy distinto, haciendo mayor hincapié en apoyar los estudios de factibilidad y el diseño de las iniciativas, más que la etapa de construcción. Este enfoque sería mejor si no existe una ventanilla separada de fondos para los proyectos IIRSA. Así, sería posible utilizar una cantidad más pequeña de fondos designados como IIRSA para apoyar el diseño y estudio de factibilidad de los mismos. Con este enfoque, el BID podría valerse más de criterios generales tales como la presentación conjunta y/o las contribuciones del país a los estudios de factibilidad, además de diagnosticar los impactos regionales como parte de la evaluación de los proyectos. Estos beneficios regionales o para varios países podrían incluirse en la presentación y consideración de las iniciativas, como parte de los estándares aplicados en las decisiones sobre financiación por el BID y sus instituciones asociadas. Este enfoque también permitiría que una cantidad limitada de fondos rinda más en el desarrollo de iniciativas regionales, sin necesidad de dirigir demasiado ni de crear una fuente separada de recursos que pueda incentivar un comportamiento oportunista por parte de los países. (En otras palabras, no queremos que se piense que un fondo IIRSA tiene criterios de elegibilidad menos estrictos o estándares inferiores, porque entonces serán los proyectos más débiles los que lleguen allí).

Una vez descritos los dos enfoques se discuten las implicaciones que cada uno de ellos tiene para el BID, sus instituciones asociadas y para IIRSA, y se proponen los criterios de selección y evaluación que el Banco y sus socios pueden utilizar para sopesar las propuestas de proyectos IIRSA. Por último aparecen un resumen y las conclusiones.

II. ¿Por qué dar prioridad a la infraestructura para la integración regional?

Los proyectos de infraestructura regional que fomenten el comercio dentro de la región pueden promover el desarrollo económico de varias maneras.¹ Un comercio más fluido debería permitir que la región aproveche mejor las ventajas comparativas inherentes a los países miembros, de manera que todos disfruten de precios más bajos. Más aún, el

comercio posibilita el desarrollo de economías de escala o de concentraciones empresariales (*clusters*) de industrias relacionadas en un sitio particular. La reducción de los costos dentro de la región permitiría que el comercio intrarregional también ayudara a América del Sur a volverse más competitiva en los mercados mundiales. Allí el comercio intrarregional ha venido creciendo más rápidamente que el extrarregional, aunque todavía se halla muy por debajo de los niveles encontrados en otras partes del mundo, especialmente en Europa.

Surge entonces una pregunta obvia: “si los proyectos que promueven el comercio intrarregional y la integración generan tan cuantiosos beneficios económicos, ¿por qué necesitan que se les conceda una prioridad y apoyo especiales?”. Los beneficios deberían hacer que los proyectos de integración fueran atractivos para los países involucrados, de manera que no dudaran en solicitar préstamos a los bancos de desarrollo para realizarlos. Asimismo, los beneficios deberían garantizar que los proyectos de integración sobrevivan fácilmente el proceso normal de revisión por parte de los bancos y surjan como los principales candidatos para obtener préstamos. En resumidas cuentas, el argumento de que los proyectos de integración son particularmente beneficiosos sugiere que éstos NO requieren consideraciones y tratamientos especiales.

Conceptualmente, el que ameriten un tratamiento especial dependerá de la presencia de cierto tipo de falla en el “mercado” de diseño de proyectos, o que existan condiciones que conduzcan a una presentación y diseños subóptimos de las iniciativas. Muchos proyectos de infraestructura se caracterizan por economías de escala y por su cobertura (por ejemplo, el uso conjunto de carreteras para el transporte de bienes y pasajeros). Si tales economías sólo se pueden lograr (o maximizar) cuando la infraestructura es suministrada y operada por más de un país, entonces la presentación de proyectos nacionales que “lleguen sólo hasta la frontera” enfrentará costos más elevados

¹ Inter-American Development Bank, “Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur”, Department of Integration and Regional Programs, Region 1 Department, and Region 3 Department, Washington, DC, Diciembre de 2000.

y menor productividad.² Asimismo tenderán a ser presentados sólo por aquellos países lo suficientemente grandes como para que puedan obtener la mayor escala o cobertura mínima eficiente y no tomarán en cuenta los pequeños costos relativamente marginales que conllevaría ampliar la cobertura de la infraestructura a un país vecino más pequeño. Desde la óptica de ese país más pequeño, dado que no puede lograr escala por sí mismo, no propondrá el proyecto.

De la misma manera, los proyectos de infraestructura de redes pueden terminar con una representación precaria. En este caso, la externalidad positiva de un mayor número de usuarios es muy difícil de capturar (e incluso más difícil de financiar) en proyectos de ampliación de redes. Por ejemplo, sería muy difícil lograr que los usuarios de una red de telecomunicaciones o de banda amplia para Internet ayudaran a financiar su extensión a un país vecino, a menos que los beneficios financieros directos sean muy grandes.

Laffont y Martimort discuten los principios económicos básicos que surgen en el contexto de proyectos de infraestructura e integración regional.³ Estos autores dicen que los altos costos fijos que por lo general acompañan a los proyectos de infraestructura podrían ser compartidos por varios países. En este caso, tales costos fijos podrían describirse como bienes públicos para los cuales se deben desarrollar mecanismos de distribución financiera. El carácter cuasi público de esta infraestructura crea incentivos y revela problemas de preferencias, especialmente en lo que se refiere a los problemas de los que “viajan gratis” (*free riders*).⁴ Laffont y Martimort señalan un punto esencial: el carácter cuasi público en el contexto internacional puede conducir a distorsiones no sólo en términos de si el proyecto se va a emprender o no, sino también en la fijación de los precios de tales servicios y de su efecto en la pobreza. Ellos encuentran que las diferencias entre un país y otro en materia de riqueza, gustos y preferencias puede

² Este ha sido un aspecto problemático cuando se han tratado de interconectar concesiones para infraestructura privada a través de fronteras nacionales.

³ Jean-Jacques Laffont y David Martimort, “On the Design of Transnational Decision Mechanisms for Developing Countries,” borrador preliminar, (13 de agosto de 2002).

⁴ Usamos el término “bien cuasi público” porque las infraestructuras físicas aquí consideradas no se caracterizan por lo general por un consumo exento de rivalidad, salvo congestión.

conducir a un suministro subóptimo de infraestructura. Más aún, la información asimétrica sobre estas diferencias puede conducir a cada país a representar sus preferencias para minimizar sus contribuciones. De ahí la necesidad de que haya una organización neutral que facilite un mecanismo de decisión colectiva que permita ponerse de acuerdo sobre cómo distribuir el costo de la infraestructura y cómo determinar los precios de los servicios. En la medida en que el intermediario neutral (por ejemplo, la Banca multilateral) no esté en capacidad de controlar aspectos claves de las condiciones de operación del proyecto (especialmente los precios), entonces es necesario hacer un esfuerzo adicional en términos de la evaluación del mismo y de las estructuras de financiación.

Lo anterior quiere decir que en la práctica, el argumento para dar un trato especial a los proyectos de integración radica fundamentalmente en las dificultades de ejecutar iniciativas que involucren a dos o más países. No todos los proyectos con beneficios de integración significativos dependen de la cooperación de dos o más países, aunque algunos sí, particularmente aquellos que involucran infraestructura física que se extiende a través de las fronteras. Así, la ejecución se hace más difícil si los países deben ponerse de acuerdo en el diseño del proyecto, en la distribución de las responsabilidades financieras y administrativas, o en la armonización de las aduanas y otras regulaciones que rigen el flujo de bienes y servicios a través de las fronteras. En resumen, la necesidad de establecer acuerdos hace que los proyectos que involucran a dos o más países sean inherentemente más difíciles que aquellos que sólo involucran a un país.

La fuente central de la dificultad para lograr un acuerdo es que los diferentes países tienen distintas prioridades o preocupaciones.⁵ Un caso extremo es el de la así denominada instalación “puente” que conecta a dos países pasando por un tercero. Los dos países directamente involucrados son los que más se van a beneficiar del mayor flujo

⁵ Paulina Beato, Juan Benavides y Antonio Vives sostienen que los conflictos surgen de tres factores: “... información deficiente en los países sobre los costos y beneficios de los proyectos, escollos políticos y económicos para soportar los costos de una infraestructura que se construye en otro país, y ausencia de esquemas para distribuir los costos y beneficios entre los países”. Beato, Benavides y Vives, “Challenges to Regional Initiatives Promoting Transnational Infrastructure Projects”, *Infrastructure and Financial Markets Review*, (Marzo de 2002) vol. 8, no. 1, p. 4.

comercial, mientras que el tercero sufre la molestia causada por la construcción y operación de la mencionada instalación puente. La ejecución del proyecto requerirá complejas negociaciones a tres bandas sobre la compensación que los dos países le darán al tercero. Y las negociaciones pueden ser especialmente delicadas si no existen buenas rutas alternativas, lo que llevaría a los dos países directamente involucrados a sospechar que el tercero tratará de extraerles una compensación que excede sustancialmente sus costos.

Aun cuando sólo haya dos países involucrados, un proyecto siempre despierta más el interés en el uno que en el otro. Por ejemplo, un proyecto que conecta a un país relativamente aislado con uno que tiene conexiones relativamente fuertes con el resto de la región tendrá por lo general más interés para el país aislado. El país bien conectado disfruta ya de los beneficios del comercio intrarregional, y por lo tanto espera obtener menores beneficios del proyecto. Incluso el país aislado puede encontrar que el proyecto suscita controversia, pues una drástica reducción de las barreras comerciales puede amenazar a algunas industrias e intereses domésticos aun cuando vaya a beneficiar a muchos otros. Y si el país aislado es más pobre, debido precisamente a su aislamiento, es posible que sea excesivamente dependiente del país bien conectado para financiar una parte significativa del costo del proyecto. En cualquier caso, estas diferencias en materia de prioridades y recursos dificultan el logro de un acuerdo entre los países involucrados.

Los bancos de desarrollo que atienden a América del Sur también tienen un papel importante en el apoyo a proyectos que promuevan la integración económica regional. Estos bancos fueron creados para financiar proyectos valiosos desde el punto de vista económico y social pero con prospectos limitados en lo que se refiere a fuentes alternativas de financiación. Los proyectos que benefician fundamentalmente a un país caben claramente dentro de ese mandato, pero éstos por lo general califican para obtener otras fuentes de apoyo bilateral o multilateral. Los bancos de desarrollo regional tienen un conocimiento especializado que los sensibiliza particularmente para reconocer los méritos de proyectos que promueven la integración.

Dada la naturaleza de los obstáculos a los proyectos de integración regional, puede que sea más importante que los bancos de desarrollo suministren apoyo para realizar estudios de factibilidad a que otorguen condiciones especiales de financiación para construir los proyectos designados. Si el principal obstáculo es llegar a un acuerdo en torno al diseño de los proyectos –incluyendo la identificación de costos y beneficios y la asignación de responsabilidades financieras y de otra índole--, entonces el apoyo a los estudios de factibilidad abordaría estas preocupaciones de forma más directa. Los prospectos de obtener condiciones financieras especiales instarán a los países involucrados a gastar una mayor cantidad de sus propios recursos para llegar a un acuerdo en lo que se refiere al diseño, aunque también puede animarlos a diseñar proyectos “grandiosos”.

De todos modos, habría por lo menos dos circunstancias que ameritan la obtención de términos financieros preferenciales para la construcción. La primera es cuando las diferencias en materia de prioridades y recursos entre los países involucrados sean tan grandes que hagan imposible alcanzar un acuerdo en torno al diseño de un proyecto que se espera genere grandes beneficios económicos. Si el proyecto verdaderamente los genera, entonces el apoyo para los estudios de factibilidad probablemente mejorará los prospectos para llegar a un acuerdo en torno a su diseño. Una segunda circunstancia que puede ser más común es cuando uno o más países involucrados están rezagados con respecto a la región, quizás como resultados de su aislamiento y tamaño reducido. En este caso el argumento para lograr apoyo puede ser que Suramérica tiene intereses políticos y sociales en asegurar que las disparidades dentro de la región no aumenten demasiado, y que la carencia de capacidad financiera por parte de un país pobre no impide el desarrollo de buenos proyectos de infraestructura que involucren a varios países.

III. Enfoques alternativos para la evaluación de proyectos regionales

Un enfoque “de arriba hacia abajo”: La experiencia de la Unión Europea con el programa Red Transeuropea

La Unión Europea (UE) ha apoyado durante mucho tiempo proyectos que promuevan su integración. Algunos programas dan una prioridad especial a las inversiones en los países miembros más pobres de la UE, con el fin de promover cohesión económica y social. Mientras que los fondos de estos programas de cohesión se utilizan por lo general para financiar infraestructura, se hace un mayor énfasis en estimular la actividad económica local y la prosperidad que en la infraestructura de integración. El programa Red Transeuropea de la UE (o TEN por sus iniciales en inglés) se parece más a IIRSA porque fue desarrollado el final de los años ochenta en conjunción con la creación del mercado único que se proponía. Tenía poco sentido hablar de un mercado único —con libertad de movimiento de bienes, personas y servicios— a menos que las redes nacionales y regionales estuvieran apropiadamente conectadas por una infraestructura moderna y eficiente. La construcción de TEN también se veía como una contribución importante al crecimiento económico y a la creación de empleo.

El programa TEN cubre transporte, energía e infraestructura de telecomunicaciones que conecta a los 15 países miembros de la UE. El transporte ha sido la parte más importante y controvertida del programa TEN por dos razones: tanto porque las necesidades de transporte son grandes como porque la financiación privada y de los gobiernos nacionales ha llegado en menores cantidades al transporte que a las telecomunicaciones y a la energía.

Un componente fundamental del programa TEN es un proceso de planificación para identificar los corredores y redes regionales claves que a su vez harán parte de las redes TEN. Las conexiones en las redes TEN se encuentran en varias etapas de desarrollo e incluyen, por ejemplo, instalaciones que están casi completamente concluidas, junto con proyectos propuestos cuyos costos y beneficios no han sido estudiados en detalle. Pero la idea es limitar el apoyo a propuestas que ayuden a completar esta red prioritaria. Los gobiernos nacionales y los bancos regionales como el Banco Europeo de Inversión (EIB) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD) participan en la planificación del TEN, pero los árbitros finales son el Consejo Europeo de Ministros y el Parlamento Europeo. En la reunión del Consejo Europeo en

Essen en 1994 se aprobó una lista preliminar de 14 proyectos prioritarios de transporte. En 1996, el Consejo y el Parlamento formalmente designaron el TEN para transporte, con la meta de completar las mejoras necesarias en la red vial para 2010.

El programa TEN también reconoce la probabilidad de que se amplíe la membresía de la Unión Europea cuando se admita a los países orientales. En 1996, al tiempo que se aprobaba el TEN de transporte para los países de la UE, ésta también estableció un programa de Diagnóstico de Necesidades de Infraestructura de Transporte (TINA) para definir y supervisar el desarrollo de una red integrada de transporte en 11 países que solicitaban ser parte de ella. La idea es coordinar los proyectos de infraestructura en esos países con aquellos realizados en la UE, con vistas a ampliar en el futuro la red de transporte TEN a los nuevos miembros.

Los proyectos TEN deben satisfacer una variedad de criterios dentro de los cuales se destacan dos:

- *Los retornos socioeconómicos de la inversión.* Es difícil realizar un análisis costo-beneficio completo, dada la naturaleza preliminar de los proyectos, pero la UE considera una lista de factores incluyendo la rentabilidad financiera esperada o la efectividad en función de los costos, los impactos ambientales,⁶ el grado de urgencia, y el tipo de relaciones políticas y económicas. Mientras que no exista una tasa mínima o crítica de rentabilidad, a los proyectos se les asigna uno de seis grados que van de “insuficiente” a “excelente”. En el sector transporte se requiere una rentabilidad de por lo menos un 12% para lograr un grado de “aceptable” o más alto.
- *La funcionalidad y coherencia de la red.* Como mínimo los proyectos deben hacer parte de las redes designadas TEN, pero se da prioridad a los que son importantes para la demanda o el tráfico internacional, o que mejoren o interconecten redes existentes.

⁶ Se debe hacer una Evaluación de Impacto Ambiental de cada proyecto bajo la norma 2235/95 de la Comunidad Europea (CE).

Dado que las necesidades de inversión de las redes están en el rango de €400.000 millones a €500.000 millones, y que el presupuesto para TEN de la UE es inferior a €1.000 millones por año⁷, el programa se apoya en los estados miembros para financiar la mayoría de los proyectos. Para tal fin se establecieron una serie de requisitos adicionales que se debían aplicar al programa hasta 1999:⁸

- El porcentaje del costo que puede ser financiado con presupuesto de la UE se limita a un 10% para la construcción de proyectos y 50% para estudios de factibilidad.
- Los proyectos seleccionados deberían ser llevados a cabo dentro de un período de 8 años, un requisito que se adicionó para evitar megaproyectos que absorban todo el presupuesto del programa.
- Los costos de los programas de transporte “internacionalmente relevantes” no deberían exceder el 1,5% del PIB regional. Este requisito se diseñó para evitar que la región gaste más de lo que razonablemente puede en el programa TEN. En la práctica se espera que este limitante aplique fundamentalmente a Europa Oriental y Central, donde la lista de proyectos potenciales identificados por TINA es amplia en relación con los PIB de los países que los presentan.

Durante los últimos años de la década de los noventa, la tasa de inversión de los gobiernos nacionales y de la UE en redes TEN fue muy inferior a lo necesario para completar la red en 2010, de acuerdo con el cronograma. En consecuencia, en 1999 el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo enmendaron las normas que rigen al programa para introducir elementos nuevos que aplicarían para el período comprendido entre 2000 y 2006:

- La UE se comprometió a invertir €4.600 millones en proyectos TEN entre 2000 y 2006 con el fin de hacer de éste un programa más fuerte y estable. De ese total, se espera que entre €4.000 y €4.200 millones se inviertan en redes de transporte, y la suma restante en energía y telecomunicaciones.

⁷ Esta cifra no incluye los préstamos asignados a través del Banco Europeo de Inversiones (EIB).

⁸ Regulación de la CE 2236/95 y decisión de la CE 1692/96.

- Se incrementó el tope de las contribuciones de la Unión al 20% de los costos totales de sistemas de navegación satelital.
- La UE puede cancelar un compromiso de financiación si un proyecto no se ha puesto en marcha en un lapso de dos años.
- Por lo menos el 55% de los fondos TEN de transporte debe ir a vías férreas y no más de 25% a carreteras.

Las deficiencias de financiación han llevado a la UE a fomentar la participación privada en proyectos TEN. La UE está promoviendo “alianzas” que involucran la cooperación pública y privada en la financiación, construcción y operación de enlaces de redes sin transferir instalaciones o activos de un sector al otro.

Las limitaciones presupuestales también han obligado a la UE a centrar su asistencia en un grupo limitado de proyectos prioritarios entre los TEN *designados*. Por ejemplo, después de que la UE anunciara la renovación del programa de transporte TEN para 2001-2006, recibió una ronda inicial de más de 200 solicitudes en las que se pedían más de €7.000 millones de apoyo al presupuesto. La UE decidió financiar €2.800 millones de lo solicitado pero asignó el 50% de los fondos a 14 proyectos que habían recibido el respaldo del Consejo Europeo como prioridades en 1994, y otro 20% a un programa de navegación satelital europeo llamado *Galileo*. Los fondos restantes se asignaron al alivio de cuellos de botella y a otros proyectos con beneficios inmediatos o de corto plazo.

La UE también ha establecido un programa especial de infraestructura regional para Europa del sudeste, en un esfuerzo por ayudar a estabilizar esa región tras las guerras más recientes. El programa, patrocinado conjuntamente con el Banco Mundial, ha ayudado a financiar 46 proyectos multinacionales por un monto de €3.500 millones. Los proyectos de transporte representan el 70% de los fondos, los de energía el 20% y los de medio ambiente el 10%. En el programa de Europa del Sudeste no se designó ninguna red crítica, como sí se hizo en el caso de los programas TEN, sino que se seleccionaron aquellos proyectos que:

- fueran presentados por dos o más países;
- tuvieran un carácter regional definido;
- contaran con apoyo financiero de donantes bilaterales o instituciones financieras multinacionales; y
- cumplieran con estándares de factibilidad técnica, económica y ambiental.

Finalmente, la UE ha continuado ampliando esta ayuda limitada para infraestructura regional a aquellos países que son candidatos a miembros en el futuro. El diagnóstico TINA se concluyó en 1999, y resultó en un acuerdo en torno a una red de transporte prioritaria por un monto de €90.000 millones a ser completada en 2015. La UE ha otorgado la suma de €1.000 millones en asistencia para proyectos de transporte en esos países bajo programas especiales destinados a Europa Oriental para ayudar a los países candidatos a que su infraestructura esté a la altura de los estándares de la UE antes de convertirse en miembros. Sin embargo, en 2004 se espera revisar el programa de transporte TEN para tener en cuenta la ampliación esperada de la UE. Se desarrollarán planes para una red que se habrá de construir para el 2020 ó 2025, la cual incluye corredores paneuropeos localizados en territorio de los países candidatos, incluyendo aquellos que no serán miembros de la UE para ese entonces. Se supone que los costos de esta red ampliada ejercerán presiones presupuestales adicionales en el programa TEN.

El programa TEN es una estructura “de arriba hacia abajo” diseñada para presentar y evaluar sólo aquellas propuestas de proyectos que sean coherentes con redes específicas explicitadas en lo que en realidad es un Plan Maestro o estratégico transeuropeo. Este enfoque supone que tales actividades de planificación van a ser emprendidas al nivel de la Unión Europea, reemplazando (o complementando) los esfuerzos de planificación por parte de países individuales. Es un enfoque centralizado de planificación que se deriva del hecho de que muchos de los proyectos comprenden regiones elegibles para recibir ayuda financiera de la UE. En efecto, el programa TEN debe “hacerse cumplir”, dado que la Unión Europea también es responsable por una gran parte de su financiación. Aun así, el programa ha sido presionado para que expanda la definición y criterios para aquellos corredores cuyos proyectos se considera apoyan el

programa TEN. El grado en el cual el programa TEN ha podido permanecer centrado ha sido más una función de las presiones presupuestales que de la eficacia de su diseño. En otras palabras, éste ha estado constantemente bajo presión para que expanda la definición de cuáles son los proyectos que califican, y si han sido coherentes con los criterios originales es porque los presupuestos limitados implican que no todas las iniciativas que “califican” pueden ser financiadas. En efecto, el incentivo lleva a que se apruebe todo aquello “elegible”, para regresar posteriormente al criterio original como método de priorización.

El modelo de abajo hacia arriba: Asistencia para el desarrollo comercial

Un enfoque alternativo sería ver a IIRSA como un foro amplio y general y proporcionar apoyo limitado durante la etapa del diseño de proyectos. Esto pone la responsabilidad de formular ideas sobre proyectos regionales en los países o regiones, reflejando mejor la situación actual (en la cual algunas propuestas para proyectos IIRSA ya han sido sometidas a consideración preliminar de la banca multilateral).

Este enfoque de abajo hacia arriba es utilizado más comúnmente por las organizaciones nacionales que promueven el comercio. Por ejemplo, los programas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Comercial (USTDA) pueden tener algunas características deseables para la iniciativa IIRSA. La financiación de USTDA se ha diseñado de manera que ayude a identificar y de dar apoyo inicial a través de una “caja de herramientas” de estudios de factibilidad con un grado mayor o menor de detalle y alcance. La financiación proporcionada está dirigida a llevar los proyectos al estadio de presentación y no a financiarlos. Este enfoque es muy similar al de la Facilidad para la Preparación de Proyectos creada por el BID para las iniciativas regionales.

Por cuestiones de financiación, el programa de USTDA requiere que los proyectos sean considerados potencialmente viables y en coherencia con la promoción de las exportaciones de los Estados Unidos, con las prioridades de desarrollo del país y con su política comercial. La mayoría de las ideas no surgen de USTDA sino de compañías o

de otros países que buscan apoyo para el diseño y la factibilidad de sus iniciativas. De la misma manera se podría pensar en una facilidad para proyectos IIRSA que se centre en aquellos que tienen un carácter transnacional pero que son propuestas por los países mismos.

Los fondos de USTDA financian cada año un gran número de ideas de esta naturaleza a través de una variedad de esquemas que proporcionan flexibilidad para responder de acuerdo con el nivel de desarrollo de una determinada propuesta. En su etapa más temprana se utilizan estudios de escritorio para ofrecer un análisis rápido, así como una evaluación de la posible viabilidad de un proyecto. Las Misiones de Definición se realizan para proporcionar una evaluación más detallada. La USTDA emprende por lo general cerca de 200 estudios de esta naturaleza al año con un costo cuyo rango oscila entre US\$10.000 y US\$50.000 por propuesta.

USTDA también financia estudios de factibilidad más detallados y avanzados para evaluar la solidez de la propuesta, así como los aspectos económicos, ambientales, legales, financieras y técnicos en la etapa de preinversión. USTDA por lo general invierte entre US\$30 y US\$50 millones en tales estudios cada año, asignando entre US\$100.000 y US\$500.000 a cada uno de ellos. Los resultados por lo general sirven de base para la presentación de los mismos ante los patrocinadores o financiadores finales. Esto sería similar a tener una facilidad de proyectos IIRSA que ayudara a desarrollar proyectos regionales de infraestructura y asegurarse de que se realzan sus beneficios externos antes de someterlo a consideración del Banco o de los cofinanciadores.

IV. Implicaciones para el BID e IIRSA

Como en el programa TEN de la UE, IIRSA debe desarrollar algún sistema para decidir la manera en que va a asignar los limitados recursos a que tendrá acceso. El anuncio de la iniciativa IIRSA ya ha generado docenas de solicitudes de apoyo, aun cuando los bancos multilaterales no han determinado cuánto financiamiento estará disponible ni en qué términos. Se espera que las solicitudes para fondos IIRSA excedan

los recursos ofrecidos. Dada la capacidad de endeudamiento de los países, la asignación de fondos para proyectos IIRSA significará necesariamente menos dinero disponible para proyectos domésticos meritorios. Idealmente sería deseable desarrollar criterios para comparar proyectos IIRSA con otros que no los son, con el fin de ayudar a determinar la eventual financiación especial o preferente que los bancos le deberían dar a IIRSA. El presente informe tiene la meta más limitada de explorar criterios para clasificar los proyectos dentro de IIRSA, de manera que se asigne una suma fija de financiación procedente del programa a los proyectos que más la merezcan.

El papel de los planes estratégicos

Una decisión fundamental es acerca del uso del marco “ejes y corredores de desarrollo” por el BID, la CAF y Fonplata para identificar las redes claves de infraestructura en Suramérica, en vez de que los países individualmente nominen aquellos proyectos que ellos consideran críticos. En su programa TEN, la UE se apoya fuertemente en un enfoque de planificación y cuenta con un apoyo presupuestal limitado para aquellos proyectos que entran a completar las redes designadas. Tanto el BID como la CAF han auspiciado estudios para identificar redes claves de infraestructura regional, pero se ha hecho mayor énfasis en identificar oportunidades que en desarrollar una agenda de inversión enfocada. La estrategia actual parece inclinarse a permitir que la red IIRSA surja de las iniciativas generadas por los países miembros en vez de decidirla centralizadamente.

No se desconoce el valor de apoyarse en alguna clase de estudio de planificación para ayudar a establecer las prioridades de IIRSA. Un estudio de este tipo puede contribuir a identificar oportunidades de integración que hayan pasado inadvertidas para los países individuales. Asimismo, es posible que los países se demoren en identificar las oportunidades de integración simplemente porque tradicionalmente no se han centrado en proyectos de integración. Y los resultados del estudio de planificación pueden proporcionar una clara definición de las prioridades IIRSA, de manera que los países y

los bancos regionales no desperdicien tiempo y/o recursos preparando, revisando y discutiendo aquellos proyectos que serán financiados.

De cualquier manera, puede ser riesgoso confiar únicamente en un ejercicio de planificación como medio principal o único de identificar proyectos IIRSA. En primer lugar, es posible que también para los bancos y sus consultores pasen inadvertidos algunos proyectos de integración dignos de atención. Asimismo, es posible que el proyecto de planificación esté dominado por agencias nacionales y multinacionales que sean menos sensibles a identificar oportunidades que el sector privado si logre identificar. El compromiso con una red designada también limitaría la flexibilidad de IIRSA para responder a circunstancias cambiantes o imprevistas. La experiencia de TEN sugiere que cualquier red designada puede ser modificada dentro cinco o 10 años.

Más aún, es posible que el plan de la red sea demasiado ambicioso como para financiarlo completamente, así que se necesitarán criterios o lineamientos adicionales para seleccionar los proyectos. Existe una fuerte tendencia a desarrollar planes poco realistas. El esfuerzo de planificación puede ser liderado por personal y consultores que crean que tal infraestructura es importante, mientras que los países miembros ejercerán presiones enormes para que se incluyan sus proyectos prioritarios. Por ejemplo, en el caso de TEN la red de transporte elegida en 1996 muy pronto mostró ser mucho más grande de lo que podía ser financiado por fuentes nacionales, privadas o de la misma UE. En consecuencia, en 2001 la UE tuvo que limitar su financiación a un conjunto más pequeño de proyectos prioritarios.

Igualmente, Suramérica está menos preparada que Europa para tomar decisiones difíciles sobre planes para redes pues no cuenta en los bancos regionales de desarrollo con el equivalente a la contraparte que sí tienen los países de la UE en el Parlamento Europeo o en el Consejo de Ministros. Los bancos regionales de desarrollo son supervisados en parte por representantes de los gobiernos de los países suramericanos. Sin embargo, tal supervisión no entraña el mismo sentido de responsabilidad y legitimidad políticas de las que sí disfruta el Parlamento Europeo, el cual tuvo que

aprobar tanto el TEN de transporte en 1996 como las prioridades revisadas y reducidas de los años subsiguientes.

En pocas palabras, puede ser deseable contar con alguna forma de planificación de redes para ayudar a los bancos y a los países miembros a buscar oportunidades promisorias. Pero tal planificación debe ser vista como un ejercicio estimulante y de asesoría más que como la fuente principal de orientación para la financiación IIRSA. Y los bancos y países de la región también necesitarán algunos criterios adicionales para examinar los proyectos IIRSA, independientemente de si se involucran o no en el ejercicio de planificación de redes.

Moldear las expectativas

Incluso en este momento es importante moldear las expectativas. Por ser una iniciativa para conjugar esfuerzos gubernamentales y privados en la integración de la infraestructura, IIRSA no posee presupuesto, ni puede implantar esquemas explícitos de incentivos que impliquen transferencias monetarias entre estados soberanos. Esto se complica porque es posible que los gobiernos deseen algún tipo de tratamiento preferencial para el financiamiento de los proyectos IIRSA (p.ej., tasas de interés; aceptación de tratamiento fiscal por fuera de balance en las cuentas nacionales).

IIRSA avanzaría en su misión de coordinación si los siguientes temas y clarificaciones fueran debatidos ante gobiernos e inversionistas:

- Las implicaciones de los escenarios alternativos de evolución relativos a la inversión en infraestructura.
- Los principales resultados de los estudios técnicos por sector (transporte, energía) y los ejes de integración.
- Qué es un proyecto IIRSA (véase más abajo una discusión detallada).
- Qué no es un proyecto IIRSA: los proyectos puramente domésticos no serán parte de IIRSA; los buenos proyectos domésticos pueden ser presentados a través de las ventanillas de crédito ya existentes dentro de las instituciones multilaterales.
- Cada país tiene una capacidad de endeudamiento que no aumentará con la existencia de IIRSA.

El BID y sus socios deberían tomar la iniciativa en proponer una metodología de preselección de proyectos.⁹ Creemos que la Facilidad para Preparación de Proyectos establecida por el BID para iniciativas regionales podría servir como componente central de gestión de proyectos en el corto plazo. En esta Facilidad se podrían preseleccionar los proyectos utilizando criterios relativamente simples (véase más abajo), con el objeto de financiar estudios de factibilidad o su diseño inicial.

Para que los beneficios regionales sean tomados en cuenta en la fase de financiación e implantación de un proyecto, es fundamental que el BID, la CAF y Fonplata trabajen en el diseño de estructuras de financiación que faciliten acuerdos entre los países en aquellos casos en que los beneficios y costos sean asimétricos. Se debe hacer referencia, por ejemplo, a estructuras multinacionales de garantía y vehículos de propósito específico, como instrumentos para facilitar acuerdos entre países en tales casos.

V. Criterios potenciales para la preselección y de proyectos

La función del proceso de preselección

Las pautas para preseleccionar proyectos rara vez proporcionan una guía definitiva pues es muy difícil capturar en criterios simples y de fácil aplicación todos los elementos a tomar en cuenta. La meta de este procedimiento es separar los proyectos que merecen continuar siendo estudiados de aquellos que no lo merecen. Una vez que se hayan identificado los más promisorios, los bancos pueden evaluar consideraciones que no estén plenamente reflejadas en los criterios de selección y hacer la elección final.

Es importante resumir la función y la cobertura de esta preselección, de acuerdo a las limitaciones y alcance de la iniciativa IIRSA. El proceso de preselección debe estar precedido de un ajuste de expectativas sobre lo que es factible hacer. Sin ello, el proceso

⁹ También es importante que el BID, la CAF y Fonplata lleguen a un acuerdo en torno a criterios generales de evaluación.

de preselección simplemente fracasará y se convertirá en la plataforma inapropiada para definir problemas no resueltos.

Las actividades de preselección (cualquiera sea la forma que asuman) deberían apuntar a lograr un consenso sobre los siguientes puntos: (1) limitaciones presupuestales para financiación de proyectos transnacionales; (2) una indicación de asignación relativa de fondos totales entre tipos de proyectos, regiones o “ejes de integración”; (3) la necesidad de hacer inversión pública en infraestructura; (4) las condiciones de no preferencia para los préstamos de infraestructura transnacional; (5) la existencia de otras ventanas de crédito a través de las cuales pueden presentar solicitudes de crédito o de garantías para proyectos domésticos; (6) el anuncio de que la estructura financiera incorporaría mecanismos de compensación autofinanciados para manejar los desequilibrios de costos y beneficios en cada país participante.

Criterios de preselección potenciales

Los criterios de preselección deberían estar relacionados con las preocupaciones claves del programa, que en el caso de IIRSA son las siguientes: (1) que los proyectos promuevan la integración económica regional, (2) que arrojen una buena rentabilidad, (3) que las contribuciones de IIRSA sean de apalancamiento y adicionales, y (4) que los proyectos promuevan cohesión social estimulando regiones o países rezagados.

A. El carácter intrarregional del proyecto

Uno de los retos más grandes que tiene IIRSA es separar aquellos proyectos que son de naturaleza particularmente integradora en intrarregional de aquellos que no lo son. Esta tarea es difícil porque cada proyecto de infraestructura en Suramérica es hasta cierto punto intrarregional. Por ejemplo, una carretera en el interior de un país puede ser principalmente utilizada para el tráfico doméstico pero siempre recibe algún tráfico intrarregional. E incluso si sólo involucrara tráfico doméstico, el mejoramiento de la vía puede beneficiar a la región como un todo si por esa carretera se transportan insumos

usados por industrias exportadoras, de manera que esas obras ayudan a reducir los precios en toda la región.

Una métrica simple y atractiva para determinar el carácter integrador de un proyecto es si éste facilita un volumen significativo de flujos internacionales o intrarregionales. Una carretera, una línea de transmisión eléctrica de alto voltaje, o un cable de telecomunicaciones que sirven al tráfico internacional pueden generar más beneficios de integración –y enfrentar mayores obstáculos de implantación— que una carretera, línea eléctrica o cable comparables que se usen principalmente para el tráfico doméstico. Una medición de este tipo le daría prioridad a aquellas instalaciones de infraestructura que se acerquen o crucen las fronteras nacionales.

Mientras que la participación relativa de tráfico intrarregional es una medición intuitivamente atractiva, puede ser engañosa. Algunas instalaciones que soportan elevados niveles de tráfico intrarregional no presentan problemas especiales de implantación. Por ejemplo, las mejoras físicas a un aeropuerto o a un puerto marítimo no exigen la estrecha cooperación o apoyo financiero de otros países, aun si ese aeropuerto o puerto pueden ser intensivamente utilizados por líneas internacionales. Y algunas instalaciones que transportan niveles modestos de tráfico intrarregional pueden representar un papel desproporcionadamente grande en la integración económica. Por ejemplo, las autopistas por lo general no transportan una proporción muy grande de tráfico internacional sino hasta cuando se acercan al área inmediata a una frontera internacional, simplemente porque su acceso y salida fáciles las hacen muy atractivas para los habitantes locales y para el tráfico de larga distancia. Aun así, la calidad de la autopista entre el área de frontera más cercana y el principal centro económico bien puede ser muy importante para el comercio intrarregional, así el tramo esté dominado por tráfico doméstico.

Dadas las limitaciones de las estadísticas en materia de tráfico, también se debería exigir que los proyectos tuvieran un apoyo significativo por lo menos de dos países. La UE hizo que éste fuera un requisito para aquellos proyectos auspiciados por su programa

de ayuda a infraestructura integradora en el sudeste de Europa, en parte porque se carecía de una red prioritaria designada para los países no miembros. Este requerimiento debía promover aquellos proyectos que transportan elevados volúmenes de tráfico intrarregional pero que no requieren una estrecha cooperación internacional, así como ayudar a identificar proyectos que transportan niveles modestos de tráfico intrarregional pero que constituyen vehículos de integración importantes. El apoyo de más de un país también es deseable porque la cooperación entre naciones es fundamental para el éxito definitivo del proyecto.

Un asunto difícil es decidir qué constituye “apoyo significativo”. Queda claro que los requerimientos en materia de apoyo deben ser suficientes para desanimar a los países a que se ofrezcan a copatrocinar proyectos en los cuales no tienen realmente interés, a cambio de auspicio por sus proyectos favoritos. Esto quiere decir que el “apoyo significativo” debe incluir un acuerdo para el diseño básico del proyecto y el compromiso de asumir la responsabilidad por una parte significativa de sus costos. Con todo, sería un error requerir elevados niveles de acuerdo o apoyo mutuo en la etapa de diseño, dado que el programa IIRSA es necesario en parte por la dificultad de lograr acuerdos en torno a proyectos transnacionales. Para los estudios de factibilidad se debería exigir un acuerdo inicial en torno al diseño y que los compromisos se limiten a contribuciones para el análisis de viabilidad. En el caso de proyectos de construcción y ejecución, sin embargo, el acuerdo en torno al diseño debe ser detallado y los compromisos financieros sustanciales y compartidos.

En resumen, los criterios para establecer el carácter intrarregional de un proyecto deberían ser:

- apoyo significativo de dos países como mínimo, incluyendo un acuerdo en torno al diseño básico y un compromiso significativo de responsabilidad financiera o recursos nacionales, y
- un nivel significativo de tráfico intrarregional o internacional en relación con otros proyectos comparables.

B. Rentabilidad de la inversión

Una segunda consideración clave para IIRSA es que sus proyectos proporcionen una buena rentabilidad social y económica de la inversión requerida. Al igual que TEN, es probable que IIRSA apoye proyectos que se encuentren en distintas etapas de desarrollo y que cuenten con diversas cantidades de información sobre costos y beneficios. La principal línea divisoria puede estar entre aquellas propuestas encaminadas a financiar estudios de factibilidad y aquellas dirigidas a la construcción de obras.

Los estudios de factibilidad se utilizan para producir información sobre el impacto social y económico de un proyecto, así que previamente sólo habrá información superficial. De todas maneras, parece razonable pedir a los solicitantes estudios de factibilidad con el fin de hacer una evaluación preliminar o tentativa de los rendimientos financieros esperados del proyecto, así como de sus impactos ambientales y remedios correspondientes. A quienes soliciten financiación para construcción se les debería pedir que presenten: (1) estimativos de la rentabilidad financiera de la inversión, (2) estimativos de rentabilidad económica neta de la inversión (o un análisis costo-beneficio social), y (3) un informe independiente de posibles impactos ambientales.

Las iniciativas IIRSA requieren que la rentabilidad económica y financiera incluya los efectos en todos los países participantes y afectados positiva o negativamente por el proyecto. Los bancos deben asegurarse de que el análisis tenga en cuenta la manera en que la armonización normativa, la reforma de las aduanas u otras medidas administrativas pueden incrementar los beneficios económicos netos del proyecto, y de que los gobiernos que los patrocinan se comprometan con aquellas medidas administrativas indispensables para el buen funcionamiento del proyecto.

Puede ser útil separar los beneficios económicos y sociales por país con el fin de obtener alguna indicación adicional del carácter integracionista del proyecto y ayudar en la negociación en torno a las responsabilidades financieras y de otra naturaleza entre los países involucrados. Sin embargo, no debe darse un peso excesivo a dividir los costos y

beneficios país por país, dado que por lo general es difícil predecir el modo en que las fuerzas económicas producen cambios en la incidencia de tales costos y beneficios en las partes involucradas.

Es posible que los bancos quieran aplicar una tasa crítica de rentabilidad o esquema de calificación de rentabilidad similar a la que utiliza la UE para TEN. Un enfoque simple consistiría en clasificar los proyectos presentados por tasas de rentabilidad, o medir sus rendimientos en relación con aquellos de los cuales se dispone para proyectos comparables.

En resumen, los criterios de selección relativos a una rentabilidad adecuada de la inversión podrían incluir:

- rentabilidad financiera y económica razonables en relación con la de otros proyectos comparables;
- una evaluación de la armonización normativa o de los cambios requeridos para maximizar esa rentabilidad; y
- una evaluación de impacto ambiental.

C. Apalancamiento y adicionalidad

Una tercera preocupación es que los recursos de IIRSA apalanquen y sean adicionales a la financiación de otras fuentes. Siempre y cuando las demás condiciones no varíen, los recursos de IIRSA no deberían desplazar la financiación disponible en otras fuentes.

Uno de los métodos tradicionales para lograr apalancamiento y adicionalidad es requerir que la financiación reciba fondos de contrapartida. Este requisito de aportes de contrapartida también disuade a los patrocinadores de presentar proyectos que no generen beneficios sustanciales. Este esquema de incentivos estaba detrás de la exigencia del programa TEN cuando se reglamentó que el apoyo proveniente del presupuesto de la UE se limitara al 50% de los costos de los estudios de factibilidad y al 10 ó 20% de los costos de construcción de los proyectos.

Sería difícil establecer una serie de requisitos de contrapartida para IIRSA, dado que en este momento se desconocen tanto las necesidades de financiación para infraestructura como el volumen de recursos para tales proyectos, los cuales de todos modos deben ser clasificados por el porcentaje de inversión total que sería financiado por IIRSA. Si se dispone de los estimados de los beneficios económicos netos, entonces los proyectos podrían ser clasificados según los beneficios económicos netos por dólar de préstamo IIRSA o de otro apoyo solicitado.

Estos criterios crearían un incentivo perverso para aquellos proyectos que podrían ser financiados por otros medios con pequeñas cantidades de recursos IIRSA. En la medida en que esto se hace ampliando el campo de acción de los proyectos de modo que incluyan elementos domésticos menos controvertidos y más fácilmente financiables, la parte de tráfico internacional que pueda aprovechar la infraestructura propuesta supuestamente disminuiría. Aun así, debería exigirse que los patrocinadores del proyecto expliquen por qué creen que éste no podría ser realizado sin su asistencia.

En resumen, los criterios para apalancamiento y adicionalidad deberían ser los siguientes:

- los beneficios económicos netos por dólar de financiación solicitada (para construcción) o el porcentaje de costos pagados de fuentes distintas a la banca multilateral (para estudios de factibilidad), y
- un juicio sumario de la dificultad o imposibilidad de conseguir fuentes alternativas de financiación.

4. Asistencia para áreas rezagadas o aisladas

Finalmente, IIRSA debería tratar de dar prioridad a aquellos proyectos que conectan los países o áreas más rezagados e aislados dentro de la región. Esta prioridad es coherente con el punto de vista de que la integración es mucho más que simplemente maximizar el ingreso neto de la región, y que tiene propósitos y dimensiones políticas más amplios.

América del Sur nunca estará plenamente integrada política y socialmente si algunos países, o áreas dentro de esos países son extremadamente pobres, mientras que otros se encuentran muy bien económicamente.

Para reflejar esta preocupación, IIRSA podría clasificar los proyectos con base en la razón entre el ingreso per cápita del país participante más pobre y el ingreso per cápita promedio de la región. En el caso de países grandes, es posible que sea más apropiado usar el ingreso per cápita de las provincias.

Un enfoque para examinar propuestas dentro de IIRSA

Etapa 1:

- Los gobiernos encomiendan estudios de factibilidad de proyectos.

Etapa 2:

- El BID, la CAF y Fonplata examinan conjuntamente los resultados del estudio, sobre la base de que los proyectos puramente domésticos no serán contemplados en esta iniciativa. Los proyectos se examinan con los criterios propuestos en este documento (contribución a la integración, rentabilidad de la inversión, apalancamiento/adicionalidad y contribución al desarrollo de áreas rezagadas).

Etapa 3:

- El BID, la CAF y Fonplata presentan el resultado de su examen a los gobiernos.
- Los proyectos preseleccionados podrán someterse a consideración y trámite por los bancos multilaterales, de acuerdo a los procedimientos existentes.

VI. Resumen y conclusiones

Teniendo en cuenta la meta de integración regional y la visión estratégica de corredores y ejes de desarrollo de infraestructura del programa IIRSA, mucho queda por hacer en lo que se refiere a diseñarlo y administrarlo.

El criterio de preselección más importante (*sine qua non*) es la naturaleza transnacional del proyecto. Si los países comprenden que se establecerán mecanismos financieros autofinanciados para efectuar compensaciones, ello evitará que se veten prospectos regionales eficientes con costos y beneficios asimétricos *ex ante* por país. Recomendamos que el BID y sus socios multilaterales apliquen una versión práctica de los siguientes principios de preselección: (1) que los proyectos promuevan la integración económica regional; (2) que sean rentables; (3) que las contribuciones de IIRSA sean apalancadas y adicionales; y (4) que los proyectos promuevan la cohesión social estimulando regiones o países rezagados.

Asimismo recomendamos que la Facilidad de Preparación de Proyectos estructurada por el BID se concentre en apoyar la fase de diseño y de estudios de factibilidad, haciendo hincapié en el análisis y estimación de los aspectos regionales o transnacionales. Esto contribuirá a que la iniciativa IIRSA sea lanzada rápidamente, sin compromisos financieros adicionales hasta nuevo aviso. Asimismo ayudaría a moldear las expectativas sobre lo que es y no es IIRSA. Dado que la información asimétrica es la limitación más acusada para que se emprendan buenos proyectos regionales, estos estudios deberían ayudar. Al mismo tiempo, el BID y sus socios deberían renovar sus esfuerzos para diseñar nuevas estructuras de financiación dirigidas a mitigar los riesgos de proyectos que involucren a varios países.