

PROGRAMAS TERRITORIALES DE INTEGRACIÓN EN LA AGENDA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN-IIRSA



PROGRAMAS TERRITORIALES DE INTEGRACIÓN EN LA AGENDA DE PROYECTOS DEL COSIPLAN-IIRSA

AUTOR:
VALENTÍN ESTRADA
Asociación Ambiente y Sociedad



AUTOR:
Valentín Estrada





SIGLAS

API: Agenda de Proyectos de Integración

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

Cosiplan: Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento

EASE: Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico

GRD: Gestión de Riesgos de Desastres

Intal: Instituto Para la Integración de América Latina y el Caribe

Iirsa: Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional
Sudamericana

IPrLg: Integración Productiva y Logística

PAE: Plan de Acción Estratégico 2012-2022

PTI: Programas Territoriales de Integración

PI: Plan de implementación

PPP: Planes, programas y proyectos

INTRODUCCIÓN

El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) ha propuesto cuatro herramientas que tienen como objetivo profundizar y enriquecer el proceso de planificación sostenible de la agenda de proyectos que hacen parte de la Iniciativa para la *Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Cosiplan-Iirsa)*. En ese sentido, estas metodologías buscan potenciar los beneficios de las obras y reducir los impactos negativos causados por ellas. Las cuatro metodologías son: los Programas Territoriales de Integración (**PTI**), la metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (**EASE**), la metodología de Integración Productiva y Logística (**IPrLg**) y la metodología para incorporar la Gestión de Riesgos de Desastres (**GRD**).

En el presente documento se analiza la herramienta **PTI**. Los **PTI** tienen un enfoque de planificación territorial transfronterizo, toda vez que buscan ejecutar un conjunto de acciones complementarias a un proyecto de infraestructura con el fin de lograr la integración entre dos o más países. Se pretende lograr esto mediante la maximización de los efectos positivos de las obras y la reducción de los obstáculos que impiden el completo aprovechamiento de estas. No obstante, la aparente importancia que tienen los **PTI** para lograr la integración regional, esta herramienta, a diferencia de las otras propuestas por el Cosiplan, no cuenta a la fecha con una guía metodológica y su aplicación ha sido casi nula.

El análisis que se realiza tiene como finalidad identificar en qué consisten los **PTI** y qué objetivo tienen. Así mismo, se presenta un recuento de los pasos metodológicos sobre los cuales el Cosiplan ha mostrado algún avance. Posteriormente, se aborda el **PTI** del Túnel Binacional Agua Negra, toda vez que es el único que se ha elaborado. Por último, se elaboran comentarios sobre algunos puntos críticos observados sobre la actualidad de la herramienta, la falta de la guía metodológica, la casi nula aplicación, el enfoque comercial e industrial de la herramienta y la falta de armonización con las otras herramientas de planificación territorial.



I. ¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SE REALIZAN LOS PROGRAMAS TERRITORIALES DE INTEGRACIÓN?

En el marco del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) se aprobaron en noviembre de 2011 dos documentos que introdujeron el concepto de *Programas Territoriales de Integración (PTI)* dentro de la Iniciativa para la *Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*. El primero de estos documentos es la *Agenda de Proyectos de Integración (API) (IIRSA [Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Sudamericana], 2011 y 2016)*, que sustenta la realización de estos programas en la necesidad de avanzar en otros aspectos de la planificación territorial, más allá de la infraestructura, con el propósito de optimizar el manejo ambiental del territorio, sumar ingredientes de integración productiva y logística, armonizar temas de naturaleza regulatoria y normativa y mejorar los impactos locales de las obras de infraestructura.

Adicionalmente, este documento señala que el cuarto criterio para la selección de los proyectos de la *API* consiste en la existencia de oportunidad o necesidad de desarrollo de un programa de acciones complementarias para la prestación efectiva de servicios y el desarrollo sostenible del territorio, según las características y modalidades de cada proyecto. En razón de este criterio se justifica la necesidad de crear los *PTI* sobre los 31 proyectos de infraestructura que hacen parte de la mencionada agenda.

El segundo documento referido es el *Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE) (Cosiplan [Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento], 2011 y 2017)*. Este documento plantea en su tercer objetivo diseñar estrategias regionales de planeamiento para el desarrollo de infraestructura (p. 4). Este objetivo contiene dos acciones que buscan la definición de una metodología para la creación de *PTI*; en particular, los que complementen los proyectos de la *API* en materia regulatoria y de planificación territorial para lograr que la infraestructura, la adecuada regulación normativa de los servicios y la gestión del territorio constituyan un programa de acción orientado a la integración regional y el desarrollo.

La API señala que mediante los PTI se identifican e implementan acciones complementarias a los proyectos que contiene en materia regulatoria y de planificación territorial. De esta manera, pretende potenciar el impacto de la infraestructura en el desarrollo de los territorios involucrados, considerando los aspectos económicos, sociales y ambientales.

Este concepto fue profundizado mediante el documento denominado Programas Territoriales de Integración (PTI). Lineamientos conceptuales para su formulación el cual señala que el PTI es:

un programa constituido por un conjunto de acciones, identificadas como complementarias a los proyectos API, y que están orientadas a potenciar los efectos favorables asociados a la implantación o mejoramiento de la infraestructura, y a mitigar o reducir los obstáculos que impiden el aprovechamiento pleno de los beneficios derivados de tales proyectos. Los PTI resultan así complementarios de los proyectos API por cuanto su área de influencia y los impactos tomados en consideración exceden a los que se incluyen en la evaluación estándar de tales proyectos. En general, los efectos a los que se alude son externalidades ambientales e impactos sociales y económicos. Es importante destacar que un atributo esencial de los PTI es el hecho que se encuentran orientados a la acción y a la obtención de resultados, lo cual implica que el mismo está conformado por sub-acciones o proyectos. (Unasur-Cosiplan, 2013b, p. 6)

En ese sentido, mediante la creación de estos programas se busca principalmente eliminar las limitantes que tienen los países para lograr un aprovechamiento más eficiente de la infraestructura y lograr que esta proporcione beneficios más allá de los esperados en la simple planeación del proyecto. Además, el concepto señala cómo mediante el PTI se extienden los beneficios económicos y sociales de los proyectos más allá del área de influencia, de modo que pueden tener efectos extraterritoriales.

Además, el mencionado documento señala que es preferible que el PTI, en vez de enfocarse en varios objetivos a la vez, se encargue de alcanzar un objetivo general definido, que se denomina objetivo estratégico. Por lo tanto, la idea es generar un conjunto de acciones encaminadas solo a



lograr este y no un conjunto de acciones y proyectos que persigan separadamente diferentes objetivos. Para poder identificar el objetivo estratégico es recomendable tener en consideración las funciones estratégicas del grupo de proyectos al que pertenece el proyecto en la API, las cuales servirán de guía para definir el objetivo del PTI.

De este modo, mediante la aplicación de los PTI en los 31 proyectos que hacen parte de la API, lo que el Cosiplan pretende es ampliar la gama de beneficios que tienen las obras de infraestructura contenidas en la agenda, y propende por un mayor impacto positivo en el proceso de integración regional. Además, estos programas podrán contener o complementar las acciones que se han identificado en las metodologías que el Cosiplan ha adoptado con el fin de mejorar la planificación social, ambiental, económica y de prevención del riesgo de la infraestructura.

El documento de lineamientos conceptuales no indica una fuente específica de recursos para realizar el programa. Sin embargo, señala que dentro de este se debe especificar las fuentes de financiamiento de las diferentes acciones, las cuales pueden provenir de recursos públicos, de una concurrencia entre el sector público y el privado, del sector privado exclusivamente o de fondos multilaterales.

II. ¿CÓMO SE REALIZA EL PROGRAMA TERRITORIAL DE INTEGRACIÓN (PTI)?

El PAE indicó que la metodología para la realización de los *PTI* se debía crear un año después de su entrada en vigencia, término que se cumplía el 31 de diciembre de 2013. Además, según la agenda de la reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Programas Territoriales de Integración realizada el día 9 de abril de 2013, se discutió la Guía Metodológica para la Formulación de Programas Territoriales de Integración. Sin embargo, no han sido publicados ni el proyecto de guía metodológica ni una versión aprobada de esta, de tal forma que, a diferencia de las metodologías *EASE*, *IPrLg* y *GRD*, el *PTI* no cuenta con una metodología aprobada.

En vez de una guía metodológica, hasta el momento se cuenta con los documentos: *Programas Territoriales de Integración (PTI). Alcances de la metodología (Unisur-Cosiplan, 2012b)*, *Programas Territoriales de Integración (PTI). Consideraciones generales para la formulación de PTI (Unisur-Cosiplan, 2013a)* y *el mencionado anteriormente (Unisur-Cosiplan, 2013b)*. Estos documentos identificaron pormenores metodológicos para la elaboración de los PTI; pasos que se encuentran resumidos en la figura 1.

Figura 1: Pasos para la elaboración de los PTI.

Fuente: elaboración propia a partir de Unasur-Cosiplan (2013b).



Debido a lo anterior, hasta el momento los lineamientos metodológicos para construir los PTI son más generales que las guías metodológicas de los otros instrumentos de gestión creados por el Cosiplan. Con el fin de suplir estos vacíos, el documento de lineamientos conceptuales recomienda utilizar parte de las metodologías EASE e IPrLg, al igual que sus estudios técnicos y hallazgos. Teniendo en cuenta esto, se introducen dentro del presente análisis los puntos de las dos metodologías recomendadas para la creación de los programas, así como los pasos que se han identificado como propios del PTI.

III. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS, DIFICULTADES Y OPORTUNIDADES QUE PODRÍAN SER TRATADOS POR ACCIONES DE UN PTI

Como el mismo Cosiplan lo señala, las obras de infraestructura por sí solas no representan un elemento de desarrollo de un área geográfica específica ni un motor de integración regional, sino que son un importante medio que requiere de la concurrencia de otros factores y circunstancias que



conjuntamente ayuden a generar desarrollo e integración. Por tal motivo, dentro del proceso de estructuración de los *PTI*, una vez determinados los objetivos, se deben identificar los factores y circunstancia que interfieren o dificultan la construcción de las obras, su poder integrador y el desarrollo económico en el área donde estas se realizan, es decir, factores y circunstancias como la oposición de la comunidad a la obra, normas que restrinjan el comercio entre las naciones y la informalidad de las actividades económicas que se realizan en la región.

Asimismo, las obras de infraestructura generan importantes impactos positivos y negativos dentro y fuera de territorio donde son construidas. En ese sentido, es importante identificar aquellos efectos negativos que pueden impactar en el ámbito social, ambiental y económico y sean contrarios a los esperados con la realización de una obra, por ejemplo, el desplazamiento de personas a las urbes donde se encuentran los centros productivos, la pérdida de biodiversidad, el detrimento de la calidad del aire por el incremento en el paso de vehículos o el encarecimiento de la tierra, lo cual afectaría a las poblaciones con menos recursos.

También se deben identificar aquellas oportunidades que pueden potencializar los efectos positivos de las obras, como es el caso de la existencia de posibles sitios turísticos que antes eran inaccesibles, actividades económicas que no se podían realizar por la dificultad de transportar los productos, reducción de costos de transportes o el incremento de los recursos públicos por el aumento de la actividad comercial y de servicios.

Para poder identificar los impactos mencionados, el documento de *Unasur-Cosiplan (2013b)* recomienda analizar los resultados arrojados por la implementación de las metodologías *IPrLg* y *EASE*, toda vez que estas metodologías permiten identificar los factores y circunstancias que presenta un proyecto, tanto los problemáticos como aquellos que se consideran oportunidades. Por ejemplo, los servicios logísticos de transportes presentes o necesarios para complementar la infraestructura, en el caso de la *IPrLg*, o el efecto que tiene el proyecto en los ecosistemas y las medi-

das para mitigar el impacto, en el caso de la *EASE*. Además, estas metodologías permiten extraer de su implementación elementos para detallar el objetivo estratégico y definir las acciones del *PTI*.

Una vez identificados los objetivos, problemas, dificultades y oportunidades, se deben definir las acciones a seguir para tratarlos. Las acciones pueden ser definidas por el grupo de trabajo que está elaborando el *PTI*, resultar de las metodologías estudiadas o hacer parte de políticas y programas de los países que están desarrollando el proyecto.

No obstante, en cuanto a las metodologías, el documento de lineamientos conceptuales reconoce la posibilidad de que estas no se hayan aplicado ni al grupo de proyectos ni al proyecto de la *API* objeto del *PTI*; en este caso, recomienda una aplicación abreviada, que debe enfocarse en las fases y técnicas más próximas a la producción de resultados, como se explica a continuación.

IV. APLICACIÓN ABREVIADA DE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATÉGICO (EASE)

La *EASE*, como herramienta de planeación territorial, tiene como objetivo introducir criterios ambientales y sociales con enfoque estratégico en la gestión de los proyectos de infraestructura con el fin de promover el desarrollo sostenible de estos. En el desarrollo de esta evaluación se identifican impactos causados por un proyecto o grupo de proyectos y se propone un conjunto de acciones de carácter social y ambiental para subsanarlos. Tanto la identificación de impactos como las acciones propuestas pueden hacer parte un *PTI*.

El Cosiplan propone que en los casos en que no se haya elaborado esta metodología, se aplique de forma simplificada dentro de la formulación de los *PTI*. Con tal finalidad se debe aplicar solo la fase 3, "Consulta y validación en el terreno", y el ítem 3 de la fase 4, "Estrategias y líneas de acción" (Iirsa, 2009).

El inconveniente observado al analizar la fase 3 de esta metodología es que llevarla a la práctica requiere un trabajo previo de recolección y análisis de información ambiental y social del terreno, así como la identificación de impactos ambientales y sociales y el acercamiento con actores claves. En ese sentido, debería ser obligatorio para la realización de esta fase contar, por lo menos, con información secundaria previa que identifique los elementos mencionados.

La fase 3 consiste principalmente en un proceso de consulta a los actores clave (entre los cuales se encuentran los grupos y organizaciones civiles) con el objetivo de verificar con ellos y en el territorio los aspectos relevantes de la dinámica territorial que se hayan identificado previamente, con el fin de corregir, confirmar o complementar la información y los análisis ya realizados. Para tal fin, se realiza actividades como las siguientes:

- **Validación, complementación y concertación de información:**

Esto se realiza para validar en el terreno la información recopilada y analizada hasta el momento, lo cual se logra con la participación de actores clave mediante entrevistas, conversatorios, constatación directa, entre otros.

- **Identificación de temas de sensibilidad con los actores estratégicos:** Esta actividad consta de dos pasos. El primero es realizar un proceso de divulgación a los actores clave sobre las generalidades del proyecto. El segundo paso consiste en que el investigador observe y reporte el nivel de aceptación y expectativa de los actores respecto al grupo de proyectos. Por último, la metodología EASE indica que se debe definir una estrategia de contacto con las minorías étnicas teniendo en cuenta sus características y dinámicas.

- **Verificación y ajuste de tendencias, oportunidades, riesgos y expectativas:** En esta actividad se validan los resultados más importantes con el fin de generar definiciones más

contundentes, especialmente para construir las estrategias, línea de acción y los planes o programas que serán parte de los resultados del PTI.

- **Identificación de acciones para potenciar las oportunidades y abordar los riesgos:** Mediante esta actividad se busca identificar las acciones que pueden potenciar las oportunidades y mitigar los riesgos que el proyecto de la API puede generar sobre los diferentes sistemas territoriales con base en los aspectos ambientales, sociales y culturales.

Paso seguido se debe realizar la estructuración de estrategias y líneas de acción. El proceso de elaboración de estrategias consiste en cruzar cada uno de los factores estratégicos del territorio, por un lado, con las oportunidades y amenazas (aspectos externos) y, por otro, con las debilidades y fortalezas (aspectos internos). La estrategia se materializa a través de las diferentes líneas de acción, que son ideas más desarrolladas sobre aspectos temáticos y sectoriales de la estrategia. Un ejemplo de este trabajo se resume en la tabla 1.

Tabla 1. Resultados de la estructuración de estrategias y líneas de acción de la EASE

Fuente: elaboración propia a partir de Corporación Andina de Fomento (2011).

ESTRATEGIA	<i>Hacer visible la generación de procesos de desarrollo sostenible e incluyente, principalmente en las temáticas ambientales y sociales</i>
IMPACTO	<i>Debilitamiento de los ecosistemas y recursos naturales por la construcción de obras de infraestructura</i>
LÍNEA DE ACCIÓN	<i>Corredores ecológicos</i>
ACTIVIDADES PROPUESTAS	<i>Fortalecimiento y desarrollo de herramientas técnicas administrativas y operativas, así como de manejo para la planificación y desarrollo de áreas destinadas a la conservación</i>
ACTORES INVOLUCRADOS	<i>Autoridades ambientales, organizaciones de la sociedad civil</i>
PRESUPUESTO ESTIMADO	<i>USD 10 000 000</i>
TIEMPO ESTIMADO	<i>36 meses</i>

V. APLICACIÓN ABREVIADA DE LA METODOLOGÍA DE DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA Y LOGÍSTICA (IPRLG)

Originalmente, esta metodología tiene como objetivo presentar los procedimientos necesarios para evaluar el potencial de *integración productiva (IPr)* y del desarrollo de logística de integración. Es decir, la posibilidad que tiene un proyecto de la agenda API o un grupo de proyectos para generar procesos productivos y de servicios de mayor especialización, así como la complementación productiva de los países que integran el proyecto o grupo de proyectos. Una vez identificados estos elementos, se busca consolidar acciones que colaboren en la creación y fortalecimiento de encadenamientos productivos.

La aplicación abreviada de la metodología consiste en encontrar aquellas actividades económicas que sean relevantes y que estén presentes en el área del proyecto, así como el nivel de intercambio entre los países, con el fin de identificar el encadenamiento productivo y logístico, potencial y existente. Dicho de otra manera, se identifican aquellas actividades que pueden complementar los procesos que se generan en el otro país o que a través de los servicios logísticos pueden dar valor agregado a los productos, tales como procesos de transformación, empaquetado y transporte. Para agilizar este proceso dentro la formulación del PTI, el Cosiplan recomienda utilizar la información estadística de la base de datos comerciales del *Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (Intal)*, del Banco Interamericano de Desarrollo. Con esta información, se deben identificar los sectores productivos cuyo comercio e integración productiva podrían ser aumentados.

Posteriormente, para el PTI se aconseja realizar dos actividades de la etapa 2 de la metodología IPRLG, denominada "*Trabajo de campo*" (*Unasur-Cosiplan, 2012a*). Estas actividades consisten en identificar y entrevistar a los principales actores presentes en la región. Mediante este paso se pretende individualizar y consultar aquellos actores locales que tienen un conocimiento relevante sobre el comercio, la logística y, en general, las

actividades económicas que se realizan sobre el área en la cual se pretende realizar el PTI. Estos actores ayudan a verificar si los encadenamientos productivos mostrados por los flujos de comercio de bienes intermedios y las familias logísticas identificadas en la actividad anterior están realmente presentes.

VI. ÁREA DE ACCIÓN DE LOS PTI

En este paso se define el área o las áreas en las cuales se aplican las acciones del PTI. Por lo tanto, se recomienda realizar este paso luego de la definición tanto del objetivo del PTI como de las problemáticas, dificultades, oportunidades y las posibles acciones, puesto que el área o áreas de acción del PTI pueden coincidir o no con el área de influencia del proyecto de la API, o coincidir solo en parte con esta.

Se debe tener en cuenta que, como lo señala el documento de lineamientos conceptuales, elaborar un programa con un alcance geográfico muy amplio podría dificultar que las acciones propuestas en el programa puedan ser efectivamente realizadas y alcanzar los resultados esperados. Además, el PTI puede contener acciones que, por ejemplo, atañan a una extensión de territorio más amplia pero tengan impacto específico en alcanzar el objetivo estratégico del PTI, como es el caso de los cambios normativos, los cuales tiene un alcance extraterritorial.

VII. LA ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y DEL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE UN PTI

Es importante señalar que los países donde se va elaborar el proyecto de la API son los que, mediante las coordinaciones nacionales de IIRSA, deben elaborar el PTI. Para la realización del programa se requiere coordinación a nivel nacional con las entidades que toman decisiones sobre infraestructura y proyectos que se puedan asociar a esta, como sería el caso de los ministerios de Ambiente, Agricultura, Transporte, Telecomunicaciones, entre otros. Se requiere además coordinación subnacional con aquellas entidades públicas presentes en el área de influencia de la infraestructura, como los gobiernos locales y regionales. De otro lado, se debe involucrar a los países que se

verán beneficiados por el proyecto de integración. Y, por último, se debe contar con la participación de las organizaciones y actores presentes en el territorio.

En ese sentido, la coordinación también implica involucrar en el diseño de las acciones a los diferentes actores presentes en el territorio, principalmente a aquellos que las van a desarrollar, con el fin de llegar a acuerdos que permitan lograr la realización de las acciones por parte de los diferentes actores tanto de la esfera pública como de la privada. Como se puede observar, los PTI, por la multiplicidad de acciones que pueden contener, requieren la concurrencia coordinada de aquellos actores capaces de incidir en la integración territorial.

VIII. SISTEMA DE MONITOREO PARA ACOMPAÑAR EL DESARROLLO DE LOS PTI

Se debe fijar un sistema de monitoreo de cumplimiento del PTI que produzca informes periódicos para ser presentado a los países. Además, el documento de lineamientos conceptuales indica que en el momento en que se tengan varios programas se deberá desarrollar un sistema más complejo. Como se verá más adelante, el PTI del Túnel Binacional de Agua Negra propone un plan de implementación, que debe presentar informes cada año y que podrá ser modificado conforme se vayan realizando las acciones planteadas o se identifiquen nuevas acciones que deben ser llevadas a cabo. Otra posibilidad que menciona el Cosiplan en el documento de lineamientos conceptuales es tratar los PTI como proyectos e incorporarlos al sistema de monitoreo de los proyectos API, lo que, hasta la fecha, no ha sido desarrollado.

IX. LOS PLAZOS PARA ESTRUCTURAR LAS ACCIONES DE UN PTI Y PARA OBTENER LOS RESULTADOS ESPERADOS

Tanto la API como el PAE tienen un tiempo de aplicación de 10 años, que empezaron a correr el 1.º de enero de 2012. En cuanto a la elaboración de la metodología para crear los PTI, el PAE señaló en su actividad 3.1 que esta se debía realizar en el primer año. De la misma manera, se estableció

que se contaba también con un año para crear los PTI sobre los 31 proyectos de la API. Estos términos no han sido cumplidos porque, como se indicó, aún no se cuenta con una guía metodológica para la creación de estos programas. Además, es de suponerse, a partir del documento de lineamientos conceptuales, que el plazo máximo de ejecución de los PTI debe ser el año 2022, que es el último año del PAE.

En cuanto al aspecto metodológico se recomendó en el documento de lineamientos conceptuales que, ante la multiplicidad de acciones que se pueden ir desarrollando paulatinamente, el PTI debe ser diseñando por etapas, reuniendo objetivos y acciones que puedan ser ejecutados en plazos diferentes, siguiendo para tal fin la clasificación usual de corto plazo, mediano plazo y largo plazo.

X. PROGRAMA TERRITORIAL DE INTEGRACIÓN (PTI) TÚNEL BINACIONAL DE AGUA NEGRA

El Túnel Binacional de Agua Negra es un proyecto de infraestructura vial ubicado en la frontera entre Chile y Argentina en uno de los múltiples pasos fronterizos que existen entre estas dos naciones en la cordillera de los Andes. El proyecto de 14 kilómetros tiene como objetivo facilitar la circulación de vehículos livianos y de carga durante todo el año entre la región de Coquimbo (Chile) y San Juan (Argentina). El túnel hace parte del grupo 4 de proyectos del Eje Mercosur y fue incluido en la API en el 2011.

El PTI sobre el Túnel Binacional de Agua Negra es el único ejemplo de este tipo de programa con que se cuenta. La idea de crear este programa nació en el documento formulado por "PTI, Lineamientos conceptuales para su formulación" (Unasur-Cosiplan, 2013b). El objetivo del PTI es convertir el túnel en una alternativa de conectividad entre Argentina y Chile, para impulsar el potencial productivo y de generación de servicios de la región, identificando proyectos y acciones que promuevan el desarrollo sustentable, la integración tanto interna como internacional, y el ordenamiento territorial.

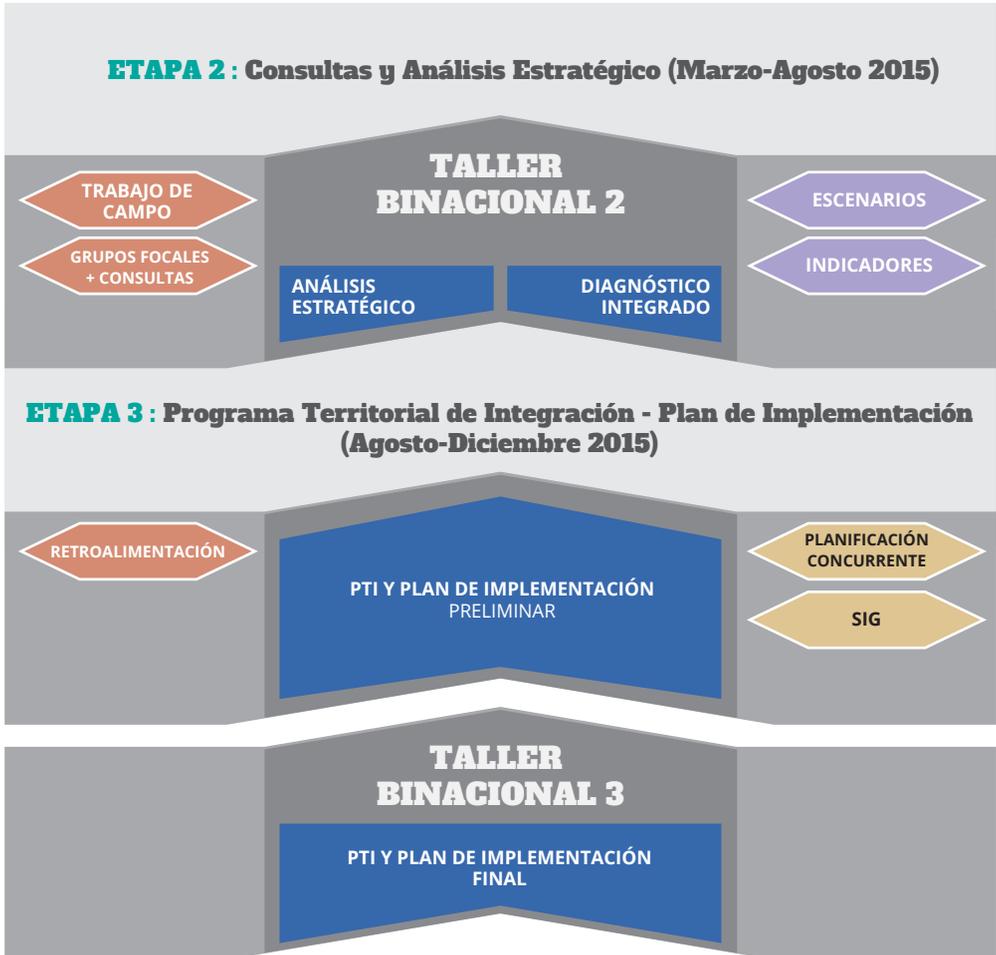
Para la construcción del PTI se contó con equipos de alto nivel gubernamental y técnico de ambos países. Estos equipos fueron conformados por representantes de entidades nacionales y locales de ambos países; igualmente, contaron con el apoyo técnico de un equipo de consultores coordinados por el BID-Intal. Para la formulación del programa, estos equipos realizaron múltiples reuniones y mesas de trabajo en las cuales se definieron, entre otras cosas, el plan del trabajo, los objetivos del PTI, el área de influencia, las metodologías de planificación territorial que serían usadas en el proceso, así como los planes, programas y proyectos (PPP) que constituyen el programa y sus respectivas acciones. En la figura 2 se puede observar un esquema sobre las etapas de la formulación de este PTI.

Figura 2. Flujo metodológico para la formulación del PTI Túnel Binacional Agua Negra

Fuente: tomado de Equipo de Trabajo Ampliado de las Coordinaciones Nacionales del Cosiplan de Argentina y Chile (2015, p. 29)



*CONTINUACIÓN



El PTI del Túnel Binacional Agua Negra, como prueba piloto en la implementación de estos programas, contiene una metodología que, aunque se apega a los lineamientos conceptuales, cuenta con elementos nuevos (figura 2). Un ejemplo de estos es la determinación de área de acción del PTI, la cual fue dividida en directa e indirecta. Como área de acción directa se identificaron los territorios de Coquimbo en Chile y las provincias de San Juan y La Rioja en Argentina, por ser las adyacentes al proyecto; y como área indirecta, las provincias argentinas de Córdoba y Santa Fe. Adicionalmente, esta área de acción fue caracterizada, mediante un

diagnostico integrado, en las estas dimensiones: infraestructura, aspectos biofísicos, socioterritoriales, socioculturales, económicos y productivos y amenazas naturales.

Mediante la caracterización que se realizó se buscaba obtener información relacionada con el estado, cantidad, disponibilidad y calidad de los recursos que componen el patrimonio territorial, como son los recursos naturales y el capital social, así como la presión que hay sobre estos y los riesgos a los que están sometidos. Posteriormente, se realizó un análisis estratégico mediante el cual se identificaron las oportunidades y restricciones que plantea el área de acción del PTI.

El PTI del Túnel Binacional Agua Negra fue aprobado por los ministros del Cosiplan en diciembre de 2015. Está conformado por 6 ejes estratégicos y 3 factores transversales, que se dividen en varios componentes (tabla 2). De los diferentes componentes se dependen 100 actividades, de las cuales 69 fueron identificadas como preexistentes, es decir, que los gobiernos ya las tenían planeadas o las estaban ejecutando, y 31 actividades fueron propuestas como novedades dentro del proceso de formulación del PTI.

Tabla 2. Ejes estratégicos, factores transversales y componentes del PTI Túnel Binacional Agua Negra

Fuente: elaboración propia a partir de Equipo de Trabajo Ampliado de las Coordinaciones Nacionales del Cosiplan de Argentina y Chile (2015, p. 54)

EJE ESTRATÉGICO	COMPONENTES
CONECTIVIDAD FÍSICA	<i>Mejora conectividad vial</i>
	<i>Mejora de la conectividad ferroviaria</i>
	<i>Mejora de la oferta portuaria</i>
	<i>Ampliación de la red de cobertura de servicios de energía eléctrica y de telecomunicaciones</i>
	<i>Mejora de los servicios a la conectividad</i>

IDENTIDAD DE LA SOCIEDAD LOCAL Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO	<i>Protección del patrimonio y la identidad cultural</i>
	<i>Integración e intercambio sociocultural internacional</i>
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL DEL TERRITORIOCULTURAL	<i>Protección de la biodiversidad</i>
	<i>Gestión de los recursos hídricos</i>
	<i>Protección y conservación de áreas costeras</i>
	<i>Residuos sólidos urbanos e industriales</i>
DINÁMICA DEMOGRÁFICA (RURAL Y URBANA) CULTURAL	<i>Estructuración vial interna de áreas urbanas</i>
	<i>Ordenamiento territorial</i>
ACTIVIDADES ECONÓMICO-PRODUCTIVAS	<i>Desarrollo minero</i>
	<i>Desarrollo industrial</i>
	<i>Desarrollo turístico</i>
RIESGOS DE ORIGEN NATURAL Y ANTRÓPICO	<i>Prevención y mitigación del riesgo</i>
	<i>Cambio climático</i>
FACTOR TRANSVERSAL	COMPONENTE
FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES	<i>Fortalecimiento y formación</i>
	<i>Desarrollo comunitario</i>
	<i>Formación académica y desarrollo</i>
DESARROLLO E INNOVACIÓN	<i>Sistema de información vial</i>
	<i>Descentralización administrativa</i>

MARCO NORMATIVO	<i>Regularización dominial</i>
	<i>Regularización de la titularidad al derecho del uso del agua</i>
	<i>Complementariedad en el uso de instrumentos de cooperación económica (TLC)</i>

El PTI fue diseñado para ser aplicado en 10 años, tiempo en el que se tiene proyectado realizar todas las obras que conforman el proyecto de Túnel Binacional Agua Negra. Para lograr esto, el programa plantea un plan de implementación (PI), definido como el instrumento de gestión del PTI. En el plan, además de contener las 100 acciones que conforman el programa, se incluyen el estado actual de estas, los responsables tanto en cada país como en las entidades, así como los actores que, dentro de ellas, las deben llevar a cabo. El objetivo del PI es pasar de la planificación a la ejecución del PTI.

Durante el 2016, los equipos nacionales de los dos países se centraron en la recolección de información sobre las acciones contenidas en el PTI. A principio del año se realizaron mesas de trabajo donde se definieron los responsables de la información, la gestión y el seguimiento de las acciones y actividades. Como resultado, al final del año se contaba con una mejora significativa en la base de información sobre las actividades de todos los ejes estratégicos, aunque no así respecto a los factores transversales. Estas tareas fueron presentadas en diciembre de 2016 mediante el informe de avance 2016 del PI. Además, este documento contiene como principales labores para el 2017 las siguientes:

- 1)** consolidar el plan de implementación del PTI y definir una línea de base para el seguimiento y monitoreo de sus acciones.
- 2)** lograr mayor coordinación/sinergia entre la ejecución del túnel y la implementación del PTI.
- 3)** la inclusión del eje estratégico "Seguridad pública y control".

Ahora bien, con respecto a este PTI se han identificado algunas falencias que es conveniente tener en cuenta en los próximos casos de

implementación de esta herramienta o en la elaboración de una guía metodológica. Estas falencias se presentan a continuación:

- *Si bien se hace un plan de participación y en él se contemplan entrevistas a comunidades y organizaciones sociales y comunitarias, no se cuenta con documento alguno publicado que dé cuenta de este proceso, ni los resultados que este arrojó y si estos se tuvieron en cuenta o no en la definición del programa. El plan, en cuanto a participación, se limita a indicar los talleres realizados con expertos y autoridades a nivel local y nacional.*
- *El PTI contiene el eje de sostenibilidad ambiental del territorio, que está compuesto solo por 7 actividades de las 53 que conforman el eje de conectividad física. Además, en el PI solo se abordan los componentes de protección a la biodiversidad y el de gestión de los recursos hídricos, dejando por fuera los otros dos componentes (protección de zonas costeras y residuos sólidos). Asimismo, se observa que de las 7 actividades solo una es nueva: las demás ya existían dentro de políticas o proyectos de los dos países. En ese sentido, los riesgos ambientales que se observaron en el análisis del contexto —como es el caso de la contaminación del agua por la minería, la posible escasez de agua, los peligros de contaminación por el transporte de mercancías peligrosas— no se encuentran en relación con las actividades planteadas dentro del PI, de modo que se observa desinterés por atacar estos riesgos de fondo.*
- *Por último, el documento abarca el cambio climático; incluso en el análisis del contexto indica cómo debido a este —junto con otros factores, como la minería— el riesgo de una escasez del agua por una fuerte sequía es alto. Aun así, al abordar el tema del cambio climático, las acciones están encaminadas únicamente a la adaptación en relación con la infraestructura del túnel y algunas vías relacionadas con este, mas no a la adaptación de los efectos del cambio climático de cara a la comunidad, ni siquiera menciona aquellos efectos del cambio climático que se pueden ver agravados precisamente por la construcción de la infraestructura.*

XI. PUNTOS CRÍTICOS SOBRE LOS PROGRAMAS TERRITORIALES DE INTEGRACIÓN (PTI)

Del estudio del PTI como herramienta de gestión territorial planteada por el Cosiplan en busca de la integración transfronteriza, los PTI presentan unos puntos críticos que se observan en el desarrollo metodológico, en el nivel de aplicación de esta herramienta y en el concepto como tal de PTI. A continuación, se realizan algunos comentarios sobre los puntos críticos identificados en el análisis realizado.

XII. DEMOCRATIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA

Los PTI se pueden convertir en una herramienta que ayude a democratizar el aprovechamiento de la infraestructura, esto es, a hacer que los beneficios que esta brinda sean efectivamente repartidos en todos los sectores de la sociedad y que las cargas que generan sean también repartidas equitativamente según el aprovechamiento recibido de las obras de infraestructura. No obstante, en un análisis más profundo se puede observar que el documento recomienda que los PTI establezcan un objetivo estratégico que se prioriza con el fin de maximizar los beneficios de la infraestructura y eliminar barreras, pero de cara al intercambio comercial entre los países beneficiarios del proyecto de la API, por lo tanto, los beneficios pueden ser extraterritoriales y se ignoran, incluso, las necesidades de las comunidades aledañas al proyecto.

El PTI del Túnel Binacional de Agua Negra ayuda a ejemplificar lo mencionado. Este indica que el recurso hídrico se encuentra en peligro por el cambio climático, los malos sistemas de riego y la contaminación generada por la minería. Sin embargo, las propuestas nuevas para cuidar este recurso son nulas y se atiende a los programas, proyectos y normas que ya están ejecutando o planeando los gobiernos, los cuales a su vez no indican nada puntual sobre la minería o los efectos del cambio climático en los glaciares. Por el contrario, en el eje de actividades económicas productivas se proponen cuatro actividades nuevas para apoyar el desarrollo minero

binacional, dos actividades para la industria en general, más la que trata sobre turismo, pero en ninguna de las actividades se plantea un enfoque de sostenibilidad o de protección con las comunidades aledañas.

Por lo tanto, el PTI es en realidad una herramienta que está destinada a ejecutar actividades y acciones tendiente a mejorar la industria y el comercio a gran escala y no a solucionar las necesidades de las comunidades frente al desarrollo de la infraestructura ni a proteger las actividades económicas que tradicionalmente se desarrollan, como sería, en el caso del túnel, el pastoreo trashumante que se realiza tanto en Chile como en Argentina.

En ese sentido, se propone que una futura guía metodológica contenga la obligación de realizar acciones que generen beneficio al ambiente, protejan a las comunidades más vulnerables dentro de la área de acción del proyecto de infraestructura y potencialice las actividades económicas tradicionales, que en algunos casos, como el del PTI del Túnel de Agua Negra, son practicadas a ambos lados de la frontera y, por lo tanto, también constituyen un factor de integración económica y cultural que no atenta con las tradiciones de las comunidades. De esta forma, se pueden

XIII. DEFICIENTE AVANCE EN LA ELABORACIÓN DE LA GUÍA METODOLOGÍA Y EN LA A ESTRUCTURACIÓN DE PTI

Como se ha mencionado, en la actualidad no existe una guía metodológica propiamente dicha para la elaboración de los PTI, a pesar de que se planeaba tener aprobada una para finales de 2013. En cambio, se cuenta con unos lineamientos conceptuales que no tienen un apropiado nivel de claridad en los pasos que se deben seguir para estructurar los PTI, a diferencia de las otras guías metodológicas de planificación territorial del Cosiplan-lirsa, como son los casos de la EASE, IPrLg y GRD. En ese sentido, se ha fallado con uno de los objetivos del plan de acción, lo cual no solamente demuestra el desinterés de la Unasur por llevar adelante estos programas, sino que también influye en la casi nula elaboración de los

PTI para los proyectos que los requieren, como es el caso de aquellos que hacen parte de la API.

Asimismo, el Cosiplan ha fallado en la construcción de los PTI para los respectivos proyectos de la API. La razón es que, a la fecha, solo se cuenta con un PTI, aun cuando el PAE señaló un año para realizarlos y en la reunión del 9 de abril de 2013 (Unasur-Cosiplan, 2013b) se acordó la elaboración de dos PTI como casos de estudio. De los dos proyectos de la API escogidos como piloto para la elaboración de estos programas, el del Corredor Ferroviario Montevideo-Cacequí no cuenta con avance alguno. Por otra parte, el proyecto del Túnel Binacional de Agua Negra, que está ubicado entre Argentina y Chile, es el único que cuenta con este programa.

Además de los dos proyectos anteriores, en reunión llevada a cabo entre delegados de los países miembros y el Comité Coordinador del Cosiplan en diciembre de 2016 se adoptó el Plan de Trabajo 2017 (Unasur-Cosiplan, 2016). Mediante este documento se decidió avanzar en la elaboración de dos PTI: 1) el asociado al Sistema de Transporte Multimodal Laguna Merín-Lagoa dos Patos, y 2) el del Corredor Vial Bioceánico Campo Grande-Porto Murtinho-Carmelo Peralta-Pozo Hondo-Misión La Paz-Paso Sico-Paso de Jama-Puertos del Norte de Chile. El inicio de estos procesos depende de la definición de los equipos nacionales, y de la disponibilidad de los recursos para llevarlos a cabo, procesos sobre los cuales no se ha publicado ningún avance.

La demora tanto en la elaboración de una guía metodológica como en la elaboración de los programas demuestra la falta de compromiso político y financiero por parte del Cosiplan y de los países que hacen parte de la Unasur. La no realización de estos programas ocasiona que la infraestructura, a pesar de todo el impacto social y ambiental que causa, sea subutilizada y los beneficios sean marginales en comparación con los recursos invertidos y los impactos causados.

XVI. FALTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL.

La idea de integrar los resultados que la aplicación de las metodologías EASE e IPrLg haya arrojado es acertada, ya que facilita realizar un análisis más completo del contexto y determinar los retos y oportunidades del PTI. Sin embargo, al igual que los PTI, estas metodologías cuentan con una aplicación mínima. En el caso de la IPrLg, esta solo se ha aplicado a cuatro grupos de proyectos, entre los que se encuentra el grupo 4 de proyectos del Eje Mercosur, que engloba el proyecto del Túnel Agua Negra. Por su parte, la EASE ha sido aplicada en dos grupos de proyectos y en dos proyectos específicos. Por lo tanto, considerando que en la actualidad la cartera de proyectos Cosiplan-Irrsa cuenta con 581 proyectos reunidos en 47 grupos, estas herramientas de gestión del territorio no han producido la suficiente información como para complementar la elaboración y las acciones de un PTI.

Ahora bien, el documento de Unasur-Cosiplan (2013b) también señala la posibilidad de realizar una aplicación abreviada de estas metodologías. Esta aplicación incompleta ocasiona que la información obtenida no sea lo suficientemente integral como para crear un PTI que busque el desarrollo sostenible de los territorios y la integración económica y cultural de las regiones. En consecuencia, el Cosiplan, al igual que los estados miembros, no demuestra interés en mejorar la gestión territorial en las áreas de impacto de los proyectos de infraestructura que hacen parte de la cartera. Con el fin de mejorar esta situación se debe intensificar la aplicación de todas sus metodologías, principalmente a los grupos de proyectos y, de forma puntual, a la API. Una de las alternativas para lograr esto es que el financiamiento de la estructuración de las herramientas esté anclado al financiamiento de los proyectos.

XV. REFERENCIAS

- Corporación Andina de Fomento (2011). Aplicación Metodología EASE-Iirsa. Grupo 6 de proyectos del Eje Andino Conexión Colombia-Ecuador. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_GP6_proyectos_del_Eje_Andino_Conexi%C3%B3n_Colombia-Ecuador.pdf
- Cosiplan. (2011). Plan de Acción Estratégico 2012-2022. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_1_pae.pdf
- Cosiplan. (2017). Plan de Acción Estratégico 2012-2022 ajustado a 2017. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/PAE_digital.pdf
- Equipo de Trabajo Ampliado de las Coordinaciones Nacionales del Cosiplan de Argentina y Chile. (2015). Túnel Binacional de Agua Negra. Programa Territorial de Integración. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/PTI-TUNELBINACIONALAGUANEGRA.pdf
- Equipo de Trabajo Ampliado de las Coordinaciones Nacionales del Cosiplan de Argentina y Chile. (2016). Plan de Implementación del PTI Túnel Binacional Agua Negra. Informe de Avance 2016. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/PTI-TUNEL_AGUA_NEGRA-INFORME_AVANCE_2016_v3.pdf
- Iirsa. (2009). Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE). Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_metodologia_iirsa.pdf

- Iirsa. (2011). Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_proyectos.pdf
- Iirsa. (2016). Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración 2016. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/API%202016_web.pdf
- Unasur-Cosiplan. (2012a) Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg). Recuperado de <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/11534a13.pdf>
- Unasur-Cosiplan. (2012b). Programas Territoriales de Integración. Alcances de la metodología. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_li-ma12_pti_alcances_metodologia.pdf
- Unasur-Cosiplan. (2013a) Programas Territoriales de Integración (PTI). Consideraciones generales para la formulación de PTI. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pti_buenosaires13_guia_para_formulacion_pti.pdf
- Unasur-Cosiplan. (2013b). Programas Territoriales de Integración (PTI). Lineamientos conceptuales para su formulación. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/pti_lineamientos_conceptuales_para_su_formulaci%C3%B3n.pdf

**PROGRAMAS TERRITORIALES
DE INTEGRACION EN LA
AGENDA DE PROYECTOS DEL
COSIPLAN-IIRSA**



