

Sección III: El proceso de planificación territorial indicativa aplicado para el ordenamiento de la cartera - Pautas metodológicas

III.1 Objetivos

El proceso de planificación territorial indicativa ha buscado generar elementos de naturaleza técnica que faciliten la identificación de grupos de proyectos de mayor impacto con respecto a los objetivos estratégicos de la Iniciativa IIRSA y, consecuentemente, permitan el ordenamiento de la cartera bajo una visión regional compartida entre los países.

En esencia, el proceso ha perseguido tres objetivos centrales:

1. La comprensión más amplia de la contribución de cada grupo de proyectos al desarrollo sostenible, mediante la integración física.
2. La vinculación más concreta entre la estrategia de integración y los proyectos en sus espacios.
3. La identificación de los efectos de los grupos de proyectos sobre la sostenibilidad y la mejor funcionalidad logística del conjunto de inversiones.

De esta forma, la visión compartida de estos elementos se ha constituido como el punto inicial de un proceso de construcción de consensos con respecto a la importancia relativa de los grupos de proyectos y sus prioridades.

III.2 Etapas de análisis

El procedimiento de análisis ha verificado tres etapas básicas:

1. Agrupamiento de los proyectos de cada Eje.
2. Establecimiento de los factores de análisis.
3. Evaluación de los grupos de proyectos.

III.2.1 Etapa I: agrupamiento de proyectos

Se define un grupo de proyectos como el conjunto de proyectos interdependientes, en un determinado espacio geoeconómico, que tiene *efectos sinérgicos* sobre el desarrollo sostenible.



En efecto, el proceso de agrupamiento está basado en la posibilidad de explotación de las externalidades positivas de un conjunto de inversiones que puede generar beneficios más grandes que la suma de los efectos de los proyectos individuales que lo componen (*sinergias*). Tiene por base el territorio y ha tomado en cuenta la localización de los proyectos, sus relaciones con las actividades económicas dominantes o potenciales y los aspectos ambientales y sociales asociados.

En consecuencia, los proyectos han sido agrupados por el criterio de sinergias, las cuales pueden conceptualmente clasificarse en:

- ▶ **Sinergia Vertical:** cuando el agrupamiento se da en virtud de las relaciones input-output, en una cadena sistémica funcional.
- ▶ **Sinergia Horizontal:** cuando se refiere a la utilización de recursos comunes o por facilidad de implementación u operación.

Se entiende, por tanto, que la identificación de sinergias en la conformación de los agrupamientos optimiza sus impactos-beneficios y favorece la promoción de las inversiones.

Los efectos del grupo de proyectos componen la **función estratégica** del agrupamiento, es decir, el objetivo común y/o beneficios principales que persigue la implementación del grupo de proyectos tanto para la integración como para el desarrollo regional de los espacios geoeconómicos involucrados, en consistencia con la visión estratégica suramericana.

Los proyectos son agrupados en torno a un proyecto definido como **proyecto ancla**, el cual da sentido a la formación del grupo y viabiliza las sinergias. Es decir, debe poseer poder catalítico-sinérgico para justificar la formación de un agrupamiento en su entorno. No es necesariamente el proyecto de mayor porte, sino que es identificado como el cuello de botella o eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los efectos combinados del grupo, en beneficio del desarrollo económico y social⁴. En consecuencia, cada grupo se conforma en torno a un proyecto ancla o un proyecto ancla existente.

El proceso de agrupamiento de proyectos, desarrollado inicialmente en los GTEs de Quito y Santa Cruz de la Sierra durante el último trimestre del 2003, ha seguido una secuencia analítica de ocho pasos:

1. Visión de Negocios: Análisis del territorio, actividades económicas, aspectos sociales y ambientales, proyectos identificados y otras informaciones relevantes.
2. Definición de los grupos según un proceso tentativo de identificación de la sinergia horizontal o vertical entre los proyectos.

⁴ El proyecto ancla puede ser un proyecto ya implantado. En tal caso, se lo denomina proyecto ancla existente. Hay casos de proyectos aislados, donde no es posible o recomendable el agrupamiento.



3. Identificación del proyecto ancla.
4. Identificación de la función estratégica del grupo: los efectos económicos, sociales y ambientales del conjunto de proyectos.
5. Visión Estratégica Suramericana: Análisis de consistencia de la función del grupo con respecto a la Visión Estratégica y las características del espacio geoeconómico en consideración.
6. Identificación de proyectos faltantes en el grupo, incluyendo aquellos necesarios para la sostenibilidad económica, social, ambiental e institucional, así como para la funcionalidad de la cadena logística de infraestructura.
7. Análisis comparativo de los grupos en cada EID, búsqueda de la mejor funcionalidad y sinergia y cambio eventual de proyectos entre grupos.
8. Identificación de los aspectos de los procesos sectoriales, particulares de cada grupo de proyectos, teniendo en cuenta su funcionamiento.

Vale destacar que el agrupamiento ha tenido como base principal los proyectos de transportes y energía. Los proyectos de telecomunicaciones, en general, son considerados en los agrupamientos cuando se trate de proyectos con localización territorial específica. Los demás proyectos de telecomunicaciones, de naturaleza más amplia, se mantienen en la cartera de proyectos, pero no son objeto del análisis de agrupamientos.

En igual sentido y desde el punto de vista metodológico, los proyectos y programas de medio ambiente, así como aquellos de carácter productivo, deben ser articulados a los grupos de proyectos de infraestructura, con evidentes beneficios para el desarrollo sostenible del espacio geoeconómico donde se localizan las inversiones en infraestructura.

De esta forma, el proceso de agrupamiento ha generado los siguientes productos:

- ▶ Definición de los grupos de proyectos de cada EID.
- ▶ Identificación del proyecto ancla de cada grupo de proyectos.
- ▶ Formulación de la función estratégica de cada grupo de proyectos.
- ▶ Identificación de aspectos de los procesos sectoriales que son relevantes para cada grupo de proyectos.
- ▶ Listado de temas pendientes y aspectos que requieren profundización.



En resumen, el proceso permitió reordenar la cartera de proyectos IIRSA en cuarenta agrupamientos, cuya composición, funciones estratégicas e inversión asociada se describen en la Sección IV.

III.2.2 Etapa II: establecimiento de factores de análisis

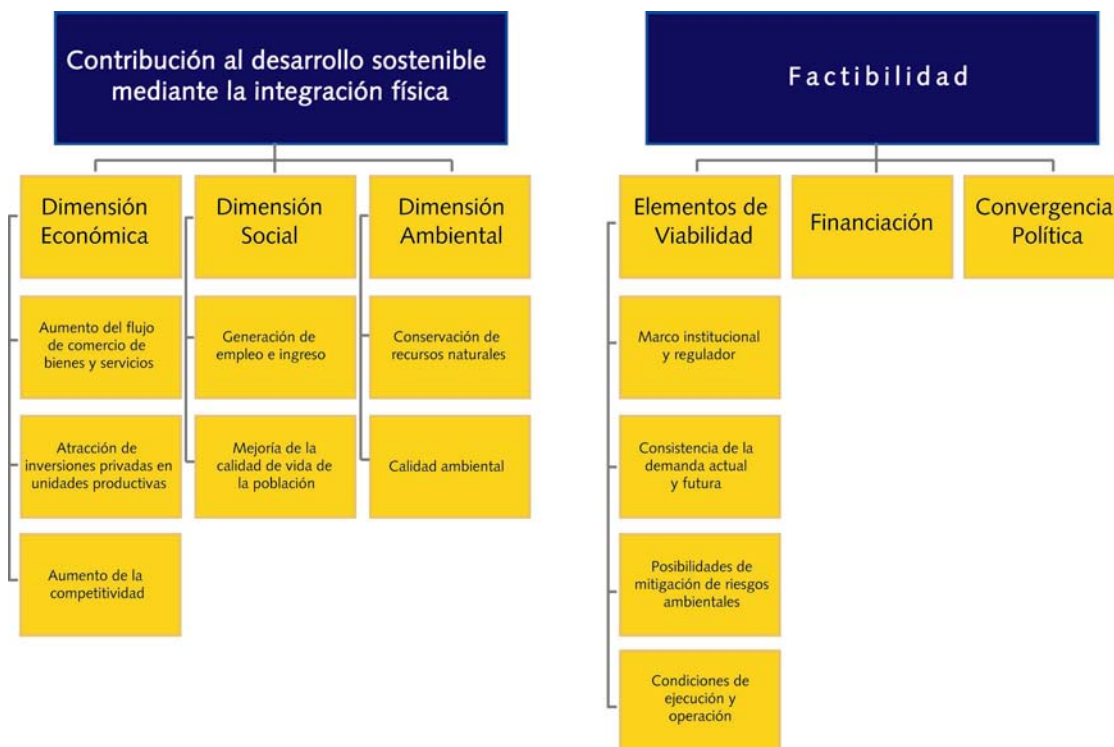
A los efectos de avanzar en la evaluación comparativa de los grupos de proyectos, la segunda etapa consistió en la definición de una estructura de factores que capturen los atributos de cada grupo de proyectos en términos de sus impactos para la integración y desarrollo regional y las condiciones de factibilidad de su implementación.

Dos dimensiones estratégicas de análisis fueron definidas entre el CCT y las Coordinaciones Nacionales:

- ▶ Impactos sobre el **desarrollo sostenible**, en sus dimensiones económica, social y ambiental.
- ▶ **Factibilidad** de su implementación, derivada de su viabilidad técnica, capacidad de acceso a financiamiento de fuentes diversas y convergencia política.

La estructura de factores aplicada en la evaluación de los agrupamientos se presenta a continuación:

Cuadro N° 1 – Factores de análisis



La descripción sintética de cada uno de los subfactores de análisis se incluye en los Cuadros N° 1 y N° 2 adjuntos a continuación.

Cuadro N° 2 – Dimensión contribución al desarrollo sostenible mediante la integración física

A L C A N C E	
1. Dimensión Económica	<p>1.1 Aumento del flujo de comercio de bienes y servicios</p> <p>Capacidad del grupo de proyectos de remover restricciones al aumento del comercio nacional e internacional en sectores identificados; capacidad de integrar nuevas zonas al comercio regional e internacional.</p>
	<p>1.2 Atracción de inversiones privadas en unidades productivas</p> <p>Capacidad de: a) generar oportunidades de inversión en unidades productivas en el área de influencia del grupo de proyectos; b) estimular el desarrollo de sistemas productivos locales (clusters); y c) crear oportunidades de localización de unidades productivas en dos o más países en el espacio del EID, que permitan la formación de cadenas productivas regionales o aumento de eficiencia de las cadenas existentes.</p>
	<p>1.3 Aumento de la competitividad</p> <p>Capacidad de: a) reducir costos de transporte o energía o telecomunicaciones capaces de aumentar la competitividad de los bienes y servicios producidos en el área de influencia del agrupamiento, como también en el área del Eje; y b) satisfacer los requerimientos de infraestructura de la producción actual o futura, teniendo en cuenta el valor agregado de la producción, conforme a los conceptos establecidos en la Visión Estratégica.</p>
2. Dimensión Social	<p>2.1 Generación de empleo e ingreso</p> <p>Capacidad de generación de empleo e ingreso de las personas, incluso en las micro y pequeñas empresas, en especial en las unidades productivas, actuales o futuras, atendidas por la nueva infraestructura.</p>
	<p>2.2 Mejoría de la calidad de vida de la población</p> <p>Capacidad de: a) promover el desarrollo humano con respecto a los segmentos sociales de ingresos más bajos; y b) generar oportunidades de acceso a los servicios de salud, educación, conocimiento y movilidad para las poblaciones del área de influencia del grupo de proyectos.</p>
3. Dimensión Ambiental	<p>3.1 Conservación de recursos naturales</p> <p>Capacidad de contribuir para el uso más racional de recursos naturales; compatibilidad del grupo de proyectos a las características de los ecosistemas del espacio del grupo de proyectos.</p>
	<p>3.2 Calidad ambiental</p> <p>Capacidad del grupo de proyectos de mejorar (o mantener) la calidad ambiental, con respecto a recursos hídricos, suelo y aire, en el área de influencia del grupo de proyectos.</p>



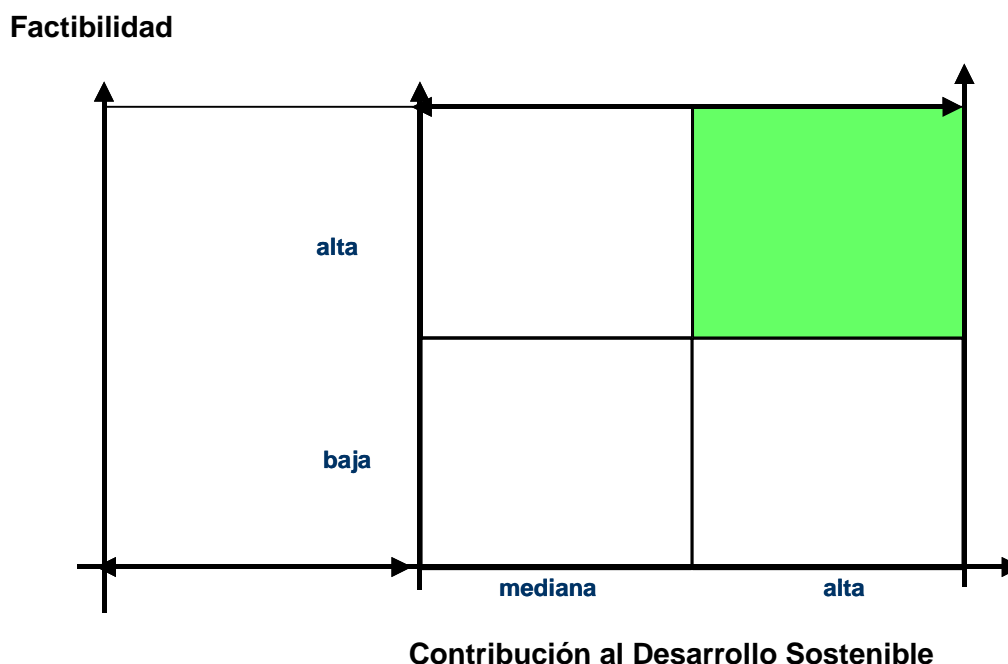
Cuadro N° 3 – Dimensión factibilidad

ALCANCE	
1. Elementos de Viabilidad	1.1 Marco institucional y de regulación Existencia de marco legal e institucional adecuado. Análisis del nivel de riesgo en términos del marco regulador y el ambiente institucional de los sectores y países donde se localiza el grupo de proyectos.
	1.2 Consistencia de la demanda actual y futura Existencia de una demanda, actual o futura, que justifique el grupo de proyectos. Nivel de riesgo en torno a las proyecciones de demanda futura para el grupo de proyectos
	1.3 Posibilidades de mitigación de riesgos ambientales Nivel de riesgos en cuanto a los impactos ambientales. Posibilidades de mitigar impactos ambientales, en comparación con otras alternativas para atender la misma demanda de infraestructura. Posibilidades de mitigar impactos indirectos con respecto a diversidad biológica, vegetación, recursos hídricos, presión sobre tierras indígenas o poblaciones tradicionales, áreas de preservación o ecosistemas frágiles. Nivel de riesgos en cuanto a la aprobación de los proyectos por autoridades ambientales.
	1.4 Condiciones de ejecución y operación Nivel de riesgos en cuanto a la tecnología, equipos, procesos constructivos y condiciones asociados a la implantación y operación del grupo de proyectos.
2. Financiamiento	Capacidad de atraer inversiones privadas, públicas y/o asociaciones público privadas para implantación de los proyectos de infraestructura del agrupamiento, en virtud de la rentabilidad esperada.
3. Convergencia Política	Grado y simetría de convergencia de los países en cuanto a la implementación del grupo de proyectos de características transnacionales; vinculación con las políticas públicas, bancos de proyectos y prioridades nacionales y/o subnacionales de inversión; posibilidades de superar eventual oposición a la implantación de los proyectos por razones políticas, sociales o ambientales. Capacidad de sostener las prioridades.

La metodología previó la evaluación de los grupos de proyectos bajo dos dimensiones o factores estratégicos (contribución al desarrollo sostenible y factibilidad), cuyos pesos relativos son iguales y se ordenan bajo un esquema cartesiano tal como se indica en el siguiente gráfico:



Cuadro N° 4 – Dimensiones estratégicas representadas en un esquema cartesiano



En dicho gráfico la calificación cualitativa otorgada por los expertos a cada grupo de proyectos del EID representó un par ordenado que permite determinar gráficamente el impacto esperado de su implementación en un marco comparativo.

Para permitir la comparación de resultados de la evaluación de los grupos de proyectos, dos condiciones generales fueron establecidas:

1. La estructura de factores de análisis debe ser la misma para todos los Ejes y grupos de proyectos.
2. La ponderación o peso relativo de los subfactores debe ser la misma para todos los grupos de un mismo EID.

III.2.3 Etapa III: evaluación de los grupos de proyectos

La evaluación tuvo por objeto profundizar el análisis de los impactos de cada grupo de proyectos de un Eje en relación a los factores estratégicos definidos.

Tres actividades preparatorias fueron desarrolladas a los efectos de garantizar el alcance de los objetivos previstos:



- ▶ **Fichas de Proyectos:** se acordó una estructura única de las fichas, en la que se estandarizó la información básica de los proyectos, incluyéndose una descripción de sus objetivos, soluciones técnicas, localización, inversión, estado de ejecución de estudios de base, acceso al financiamiento obtenido, etc.

Las mismas fueron completadas por el CCT en base a la información disponible y entregadas a los países entre abril y mayo de 2004 para su completamiento y actualización.

Las Coordinaciones Nacionales completaron las fichas, en cooperación con distintas áreas de la Administración Pública de cada país, entregando el material con anterioridad al desarrollo de las reuniones de Grupos Técnicos Ejecutivos.

Tales fichas fueron un elemento esencial para un conocimiento completo de las características de los proyectos de cada agrupamiento y su grado de desarrollo técnico.

- ▶ **Perfiles de Agrupamientos:** dada la importancia de contar con información completa y uniforme en relación al área de influencia de los agrupamientos, el CCT elaboró “perfiles de agrupamientos” en los que se solicitó la inclusión de datos socioeconómicos, productivos, comerciales, de infraestructura y ambientales que permitan a todos los participantes del proceso evaluar el impacto esperado de la implementación del grupo de proyectos en relación a las dimensiones de análisis.

Tales perfiles fueron completados convenientemente por las Coordinaciones Nacionales, siendo distribuidos entre los participantes con anterioridad al desarrollo de las respectivas reuniones de evaluación.

- ▶ **Misiones Técnicas Preparatorias:** con el objeto de garantizar una completa comprensión de la metodología, sus contenidos y alcances, el CCT desarrolló misiones técnicas a los doce países entre los meses de marzo y mayo de 2004 dando respuesta a las inquietudes de los equipos nacionales y recolectando sus potenciales observaciones y/o comentarios en relación al proceso de evaluación. La idea fue validar el enfoque metodológico propuesto, la estructura de factores de análisis y distribuir la información de base (ficha, perfiles) que asegurase el éxito del proceso.

La evaluación de los agrupamientos se desarrolló en dos reuniones de Grupos Técnicos Ejecutivos (GTEs), bajo el siguiente cronograma:



Cuadro N° 5 – Reuniones de Grupos Técnicos Ejecutivos desarrolladas

GTE	Fecha	Lugar	Ejes Tratados
GTE 1 (Agrupamiento)	15 – 17 de octubre de 2003	Quito, Ecuador	Eje Andino Eje del Amazonas Eje Perú-Brasil-Bolivia Eje del Escudo Guayanés
GTE 2 (Agrupamiento)	4 – 6 de noviembre de 2003	Santa Cruz de la Sierra, Bolivia	Eje Interoceánico Central Eje de Capricornio Eje MERCOSUR-Chile Eje del Sur
GTE 3 (Evaluación)	1 – 4 de junio de 2004	Bogotá, Colombia	Eje Andino Eje del Escudo Guayanés Eje del Amazonas
GTE 4 (Evaluación)	14 – 18 de junio de 2004	Buenos Aires, Argentina	Eje Perú-Brasil-Bolivia Eje Interoceánico Central Eje de Capricornio Eje del Sur Eje MERCOSUR-Chile

De acuerdo al enfoque metodológico acordado, el proceso de evaluación presentó dos características distintivas:

- Fue **cuantitativo**, es decir, se basó en la convergencia de opiniones de los expertos acerca del impacto esperado de la implementación de los agrupamientos para cada dimensión de análisis, aplicándose el siguiente esquema de calificación:

Cuadro N° 6 – Esquema de calificación cualitativa aplicado

Esquema de Calificación Cualitativa Aplicado
Muy Favorable
Favorable
Moderadamente Favorable
Débilmente Favorable
Desfavorable

Nota: en el subfactor de evaluación de impacto ambiental se modificó el esquema de calificación utilizado a los efectos de mejorar la comprensión de los expertos.

- Fue **jerárquico**, procurando identificar tales impactos en un marco comparado entre los grupos que permita establecer un orden relativo entre los mismos a nivel de cada subfactor de análisis.



A tales efectos, el CCT formuló una guía de preguntas para cada subfactor de análisis, en la que se orientó a los participantes acerca de su alcance e información de base y/o recomendaciones que debían tener en cuenta a los efectos de avanzar en la evaluación.

El proceso de evaluación desarrollado en cada EID respetó las siguientes etapas:

1. Revisión de los agrupamientos: se determinó por consenso la incorporación de proyectos a los agrupamientos identificados en los GTE de Quito y Santa Cruz de la Sierra; se evaluó la necesidad de incorporar nuevos agrupamientos en los EID; se definió y/o mejoró las funciones estratégicas de cada grupo de proyectos.
2. Ponderación: se definió el peso relativo de cada subfactor dentro de la estructura de factores de análisis, teniendo en cuenta las particularidades y grado de desarrollo de cada EID.
3. Evaluación de los grupos de proyectos.
4. Consolidación de informaciones y resultados.

La evaluación de los agrupamientos de proyectos se desarrolló en grupos de trabajo multinacionales con la siguiente organización:

- 1 coordinador CCT para presidir los trabajos.
- 1 facilitador CCT para los aportes de contenido.
- Participantes por país para el análisis y toma de decisiones.
- Consultores CCT para apoyo metodológico.

Los trabajos fueron realizados delante de observadores, miembros de las delegaciones nacionales, técnicos de los Organismos Multilaterales y consultores que intervinieron bajo el control del Coordinador.

Por su parte, la definición de ponderaciones y el trabajo en la evaluación de los grupos fue desarrollado con el apoyo permanente del software **EXPERT CHOICE**, el cual permitió sustentar el proceso sobre una base lógica, racional y transparente, posibilitando su monitoreo simultáneo, un rápido procesamiento de los resultados y el desarrollo de análisis de sensibilidad a satisfacción de los participantes.

III.2.4 Proceso de planificación territorial indicativa: productos alcanzados

El proceso de evaluación generó los siguientes productos esperados:

- Ordenar la cartera de proyectos en función de las dimensiones estratégicas de análisis de la Iniciativa, identificando los grupos de proyectos que mayor impacto tienen en relación al desarrollo sostenible de sus áreas de influencia y mayor factibilidad poseen dada su viabilidad técnico-ambiental y/o la convergencia de prioridades políticas vigente.



- ▶ Revisar y validar los agrupamientos de proyectos de los EID de la Iniciativa.
- ▶ Perfeccionar las funciones estratégicas de los agrupamientos, identificando los objetivos comunes que persiguen los proyectos en el marco de la integración física y su vinculación directa con los aspectos territoriales propios de su área de influencia y con la Visión de Negocios del EID correspondiente.
- ▶ Validar la secuencia analítica propuesta y la estrecha vinculación existente entre la Visión Estratégica Suramericana, las Visiones de Negocios de cada EID y el enfoque metodológico aplicado, permitiendo su constante enriquecimiento.



