

## ASISTENCIA TÉCNICA CEPAL A LA INICIATIVA IIRSA

### Primer informe sobre el resultado de las consultas realizadas y recomendaciones preliminares para el establecimiento del Plan de Acción Estratégico (2011 y 2011-2020)

Ricardo J. Sánchez

Georgina Cipoletta Tomassian

Octavio Doerr

Maricel Ulloa S.

Unidad de Servicios de Infraestructura,  
División de Recursos Naturales e Infraestructura

CEPAL, Naciones Unidas

20 de diciembre de 2010

---

#### **Parte 1. Resultados de las consultas realizadas<sup>1</sup>**

##### **A) CONTEXTO**

1. ¿Cuáles son los principales logros de la IIRSA que identifica en el periodo 2000-2010?
  - **Fomento a la integración física regional**
  - **Definición y coordinación de proyectos prioritarios / Definición de cartera**
  - **Planificación integrada**
  - **Desarrollo de metodologías y procesos sectoriales**
  - **Facilitación de las relaciones bi y multinacionales / Cooperación**
  - **Confianza y trabajo conjunto**
  - **Concreción de inversiones, aunque se podrían mejorar**
2. ¿Cuáles resultados generados a partir de la IIRSA podría identificar como contribuciones directas/indirectas a su país?

---

<sup>1</sup> Se realizaron consultas a 52 funcionarios y expertos ligados a la IIRSA, dándose prioridad a la respuesta de los funcionarios oficiales de los países (autoridades y Coordinadores Nacionales). Las tareas estuvieron a cargo de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, con el apoyo de las oficinas de Bogotá y Brasilia. El equipo de trabajo estuvo compuesto por Ricardo J. Sánchez, Georgina Cipoletta Tomassian, Octavio Doerr y Maricel Ulloa S., con el apoyo de los consultores Guillermo Bilancio (Argentina), Eric Martin (Chile), Roberto Salinas (Paraguay) y David Villalba (Colombia). La guía de consultas, construida por la CEPAL y aprobada por la presidencia pro-témpore de IIRSA en octubre 2010, se encuentra adjunta al presente informe.

- **Visión estratégica integral de los proyectos del país con la región**
  - **Metodologías y mecanismos de facilitación**
  - **Apertura y acceso a la información de infraestructura regional (compartiendo conocimiento y experiencia)**
3. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que tuvo que enfrentar la Iniciativa y la Coordinación Nacional?
- **Falta de constancia / participación**
  - **Falta de interés**
  - **Falta de recursos**
  - **Falta de conocimiento / Difusión**
  - **Falta de apoyo político**
  - **Falta de articulación de IIRSA con otras instancias de integración**
  - **Baja ejecución de proyectos**
  - **Oposiciones sociales / ambientalistas, etc.**
4. ¿Qué expectativas tiene sobre la incorporación de la IIRSA en el nuevo marco de UNASUR? (Oportunidades/Debilidades)
- **Institucionalidad fuerte;**
  - **Continuidad, sucesión ordenada de autoridades;**
  - **Fortalecimiento de la iniciativa;**
  - **Estabilidad de las decisiones / Mayor apoyo político;**
  - **Orden y participación;**
  - **Relacionar el desarrollo de la infraestructura con el desarrollo amplio de la Sociedad, inclusión social y equidad;**
  - **IIRSA no es vinculante, UNASUR puede serlo;**
  - **En algunos casos, se mencionó una cierta preocupación a una (eventual) excesiva subordinación de las políticas coyunturales;**
  - **Importancia de mantener autonomía técnica.**

## **B) FUTURO: Sobre la Misión, Objetivos, Principios y Estrategia**

1. ¿Cree necesario repensar la planificación estratégica de la IIRSA utilizando herramientas tradicionales como misión, objetivos, visión, lineamientos estratégicos?
2. La Iniciativa IIRSA fue definida como *“un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones”* Para la nueva etapa: ¿Es correcta la definición? ¿Debe ser

- cambiada o ampliada? ¿Cuáles serían los criterios más importantes al respecto? ¿Cuál debería ser la misión de la IIRSA?
3. Los objetivos estratégicos de IIRSA para el período 2006-2010 se concentraron en cuatro áreas de acción: “ (i) *Asegurar la Implementación de los proyectos de la "Agenda de Implementación Consensuada"*; (ii) *Promover un salto de calidad en los procesos de Planificación territorial y de toma de decisiones de inversión en infraestructura de integración*; (iii) *Apoyar proyectos específicos de infraestructura de integración a través de la experiencia acumulada en los Procesos Sectoriales de Integración*; y (iv) *Fortalecer el proceso de Difusión de la Iniciativa*”. Para la nueva etapa, en el marco de la UNASUR: ¿Son correctos estos objetivos? ¿Deben ser cambiados o ampliados? ¿Cuáles serían los criterios más importantes al respecto?
  4. En los años pasados, algunos gobiernos no se han sentido identificados con la Visión Estratégica de la IIRSA ¿Piensa que debería ser redefinida una visión estratégica dentro de la UNASUR? Si fuera así, indique cuáles serían los criterios principales a tomar en cuenta para dicha redefinición.
  5. En 2000 las actividades de IIRSA se estructuraron en torno de siete principios orientadores básicos (PO) i) *Regionalismo abierto*; ii) *Ejes de Integración y Desarrollo*; iii) *Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional*; iv) *Aumento del Valor Agregado de la Producción*; v) *Uso de Tecnologías de la Información*; vi) *Convergencia Normativa*; vii) *Coordinación Público-Privada*.
  6. Algunas personas han sugerido que la IIRSA debería redefinir aquellos PO por lineamientos estratégicos, en los que la integración física tenga adecuado enlace estratégico con la integración política (UNASUR) y/o comercial.
  7. ¿Está de acuerdo? Cuáles serían los criterios principales a tomar en cuenta en dicha redefinición.

**Sobre el futuro de la iniciativa y la necesidad de repensar las bases estructurales de la IIRSA en materia de misión, objetivos, visión, principios y estrategia; el consenso alcanzado entre los miembros de los países que la conforman apunta a la revisión y actualización de los mismos y/o adecuación al nuevo marco institucional bajo la UNASUR. Algunos comentarios se han manifestado en cuanto a cuando es el momento adecuado para llevar a cabo tales acciones, por lo que es una temática que debe ser incorporada en el Plan de Acción 2011.**

**Para los aspectos estratégicos sugeridos, como por ejemplo la ampliación de los alcances de la iniciativa, se han considerado los siguientes factores: inclusión y equidad —dado que ambas se hallan en la raíz de las preocupaciones del planteamiento estratégico de la infraestructura—. Asimismo, se señala realizar un mayor hincapié en materia logística, en transporte fluvial, en co-modalidad, en financiamiento y en la participación de la sociedad civil.**

### C) FUTURO: Sobre las HERRAMIENTAS DE ACCIÓN

1. ¿Cuáles serían los principales desafíos para la próxima década?

- **Revisión de la planificación actual del territorio**
- **Mayor difusión / Como foro técnico**
- **Aplicación de metodologías de planificación territorial en planes, programas y proyectos**
- **Tener un rol más activo e incidente en la ejecución**

2. ¿Qué cambios deben ser implementados en IIRSA para enfrentar los desafíos de la próxima década?

- **Involucramiento de todos los países**
- **Pro-actividad**
- **Decisión política que apoye la ejecución**
- **Rol más vinculante con propuestas acordadas**

3. ¿Qué mantendría de la primera etapa y qué no?

TEMA	MANTENER	Comentarios y sugerencias para su ejecución
a) los Ejes de Integración y Desarrollo	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Desarrollo Económico, Social, Ambiental y Territorial.</li> <li>✓ Reconocimiento a las culturas.</li> <li>✓ Redes.</li> </ul>
b) los Procesos Sectoriales de Integración	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Profundizar su implementación adecuando su desarrollo al nuevo marco institucional UNASUR.</li> </ul>
c) las Herramientas de Planificación	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Planificación orientada a resultados, más que obras por si mismas.</li> <li>✓ Reforzar bases de datos y SIGE.</li> <li>✓ Otras metodologías deben ser estudiadas.</li> <li>✓ Consolidación de los Sistemas de Información.</li> </ul>
d) Metodología de Planificación Territorial Indicativa de Largo Plazo	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mejorar herramientas.</li> <li>✓ Reforzar reuniones de los grupos técnicos ejecutivos.</li> </ul>
e) AIC	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Se requiere una nueva AIC.</li> <li>✓ Existe una propuesta de cambio de nombre: "Proyectos Estratégicos de IIRSA". (Requiere revisar criterios que sean coherentes con la re-definición de los ejes).</li> </ul>
f) Otros (aclare)		<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ TICS.</li> <li>✓ Cartografía.</li> <li>✓ Conferencia Anual de Especialistas IIRSA.</li> <li>✓ Institucionalización.</li> <li>✓ Financiación.</li> <li>✓ Capacitación.</li> </ul>

4. ¿Cuáles serían las palabras clave que deberían regir la nueva etapa, por ejemplo: Planificación, Equidad, Coordinación, Ejecución, otras.

- **Primer nivel de respuestas:**
  - ✓ **Equidad;**
  - ✓ **Ejecución de proyectos;**
  - ✓ **Coordinación.**
- **Segundo nivel de respuestas:**
  - ✓ **Planificación;**
  - ✓ **Convergencia;**

5. ¿Cuáles deberían ser las principales áreas de intervención para lograr mejoras sustantivas en los propósitos de la IIRSA?

TEMA	PRIORIDAD
a) La Cartera de Proyectos en los ejes de integración y desarrollo	MEDIA
b) Su compatibilización con estrategias productivas o de desarrollo territorial	ALTA
c) La redefinición de los ejes, grupos y proyectos	MEDIA
d) La ampliación de los mismos	BAJA
e) La construcción de políticas comunes relativas a los servicios de infraestructura en la región:	ALTA
• Armonización de regulaciones técnicas	ALTA
• Coordinación de regulaciones económicas	ALTA
• La integración de políticas regionales (fondos cohesión contra asimetrías / fondos inversión)	ALTA
g) La promoción de los procesos sectoriales de integración	ALTA
h) La expansión y mejora de las herramientas de planificación	MEDIA
i) La resolución o mitigación de las asimetrías (cómo lo enfocaría la IIRSA/COSIPLAN/UNASUR)	MEDIA
j) La complementación de los EID con otros conceptos territoriales como los sistemas en red.	MEDIA

6. ¿Cuáles serían las prioridades de la Agenda de Trabajo de 2011, considerando el nuevo contexto de la IIRSA en UNASUR?

AREA	PRIORIDAD
Institucionales	ALTO
Planificación	ALTO
Financiación	ALTO
Herramientas	ALTO
Difusión	ALTO
Otros (aclare)	ALTO

## D) PROYECTOS

1. ¿Cómo evalúa los resultados en la ejecución de proyectos de la Cartera IIRSA hasta el momento? (Califique de 1 a 5, siendo 1: malo, 5: excelente)

**Resultado general: bueno**

2. ¿Qué factores limitan el dinamismo de dicha puesta en marcha?
  - No hay prioridad a los proyectos ancla, requiere apoyo político.
  - **Problemas de financiamiento.**
  - Riesgos sociales falta de rentabilidad.
  - Falta conocimiento en la Sociedad
  - Compatibilidad con las prioridades políticas nacionales.
3. Cartera de Proyectos y AIC
  - **Es precisa una nueva AIC2 con alto impacto en la integración y desarrollo económico, y un mayor respaldo para implementar los proyectos. Se requiere una mayor difusión que aumente el respaldo a la implementación.**
4. En el nuevo marco de IIRSA, como Foro Técnico Asesor de COSIPLAN/UNASUR se deberá establecer un conjunto de proyectos prioritarios a ser impulsados políticamente por el COSIPLAN. ¿Criterios?
  - **Criterios deben ser fijados por COSIPLAN/UNASUR**
  - **Proyectos de alto impacto para la integración y el desarrollo en el sentido amplio**
  - **Seleccionar proyectos que tienen potencial para la generación de redes, con carácter binacional o trinacional**
  - **Proyectos estructurantes de la integración de la infraestructura regional**

- **Criterios: equilibrio de proyectos por país y por modo de transporte; participación área económica-financiera de gobiernos en selección de proyectos**
- **Viables para finalizar en 2020**
- **Co-modalidad: mayor participación de puertos e hidrovías**

## **E) INSTITUCIONALIDAD**

1. En el nuevo marco de IIRSA en UNASUR, ¿su país cuenta con los recursos adecuados para afrontar exitosamente los objetivos y las tareas de la IIRSA, y darle seguimiento y continuidad?

- **Respuestas variadas; sin embargo la mayoría de las respuestas señalan necesidades de financiamiento para tales actividades**

2. ¿Cuáles son las principales restricciones institucionales y de organización de la IIRSA que es necesario resolver de cara al futuro? ¿Cómo se solucionarían (considerando su pertenencia a UNASUR)?

- **Respuestas variadas**

3. ¿Considera Usted de utilidad el establecimiento de una Secretaría o Coordinación General permanente para asegurar continuidad en las labores más allá de posibles restricciones de tiempos políticos?

- **Respuestas variadas, falta claridad sobre los medios**

4. ¿Cómo debe articularse el papel de los Bancos en IIRSA, y cuáles serían sus funciones?

- **Consenso sobre la importancia de la acción del CCT y los bancos en particular y sobre la necesidad de una continuidad, con roles y funciones adecuadas al nuevo contexto de la IIRSA en UNASUR.**
- **Se plantea la necesidad de discutir la posible ampliación de los bancos participantes en el CCT, sus funciones, criterios de selección.**

## F) DIFUSIÓN / PERMEABILIDAD EN SOCIEDAD / INCIDENCIA / PARTICIPACIÓN

1. ¿Qué nivel de conocimiento existe en su país sobre la IIRSA?

a) Gobierno	ALTO
b) Privado	BAJO
c) Sociedad Civil	MEDIO

2. ¿Cómo evalúa el nivel de participación e involucramiento de los países en la IIRSA? ¿Qué alternativas visualiza para mejorar la dinámica participativa de todos los países?

- **RESPUESTAS VARIADAS. Sin embargo, por lo general se destacó la necesidad de asegurar la participación de todos los países que forman parte de UNASUR**

3. ¿Por qué y cuán importante considera la difusión de la Iniciativa en los siguiente niveles territoriales?

Percepción a nivel nacional	Alto	Para evitar confusiones que generan disconformidad y oposición. Para mayor coordinación intersectorial y de regiones/provincias internas, para que sepan que tienen mucho para ganar. Para alentar a todo el mercado interno y generar mejores expectativas de vida y de oportunidades de negocio. Genera conciencia de lo que se puede ganar como país con estas iniciativas y así genera apoyos.
América del Sur	Alto	Para que todos los países lo incluyan o lo mantengan en sus políticas de Estado. Para generar conocimiento ante opositores de IIRSA sin conocimiento. Generar conciencia de procesos integradores en la subregión.
Resto de América Latina	Medio	Para promover iniciativas similares. Para intercambiar experiencias y casos exitosos para complementar aspectos en IIRSA. (Proyecto Mesoamérica)
Resto del mundo	Medio	Para promover iniciativas similares y fomentar la expectativa de comercio intercontinental, tal como la proyección Asia-Pacífico, África-Sudamérica, etc. Para posible facilitación del financiamiento y atracción de inversiones.

4. ¿Considera relevante organizar periódicamente el intercambio de experiencias con otras iniciativas similares en América Latina o el Resto del Mundo?

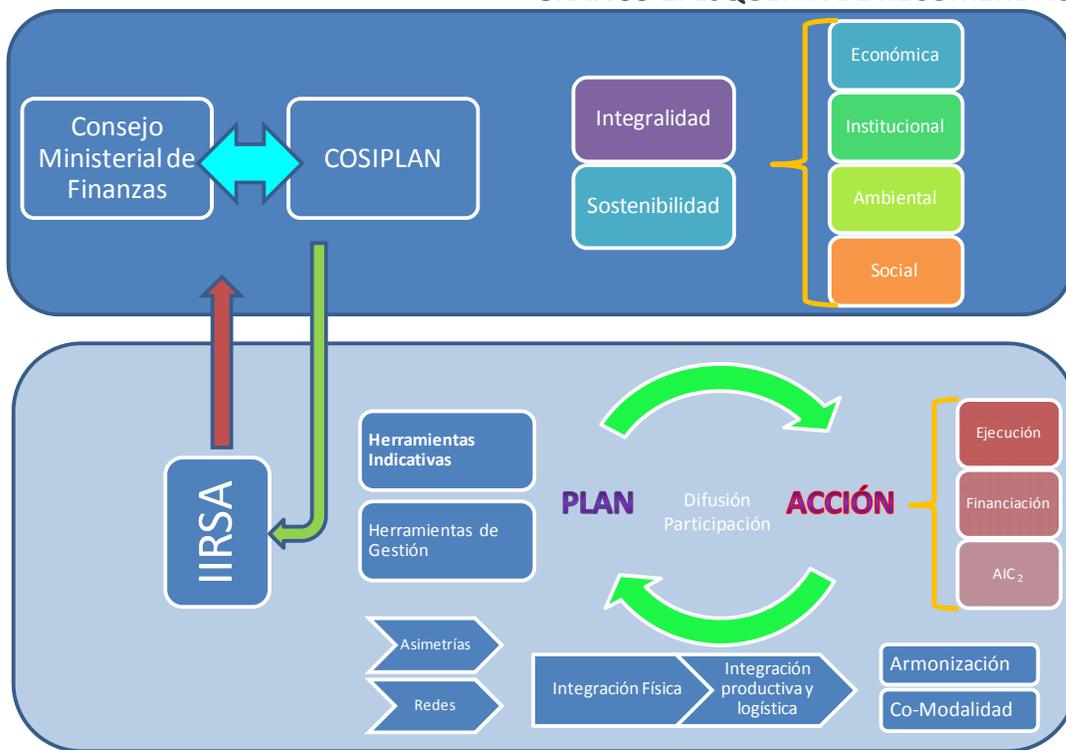
- **Si, mayoritariamente.**

## Parte 2. Recomendaciones preliminares

Las consultas realizadas a la “comunidad IIRSA” de América del Sur tuvieron como objetivo la identificación de los aspectos centrales acerca de la Iniciativa sobre los cuales trabajar en los consensos que permitan delinear una agenda de trabajo para la continuidad de la IIRSA en el marco de la UNASUR, avanzando hacia el establecimiento del Plan de Acción Estratégico, en dos fases: para el corto plazo (año 2011) y para el largo plazo (2011-2020).

A continuación se presentan las principales recomendaciones que surgen de los consensos encontrados, a través del siguiente gráfico:

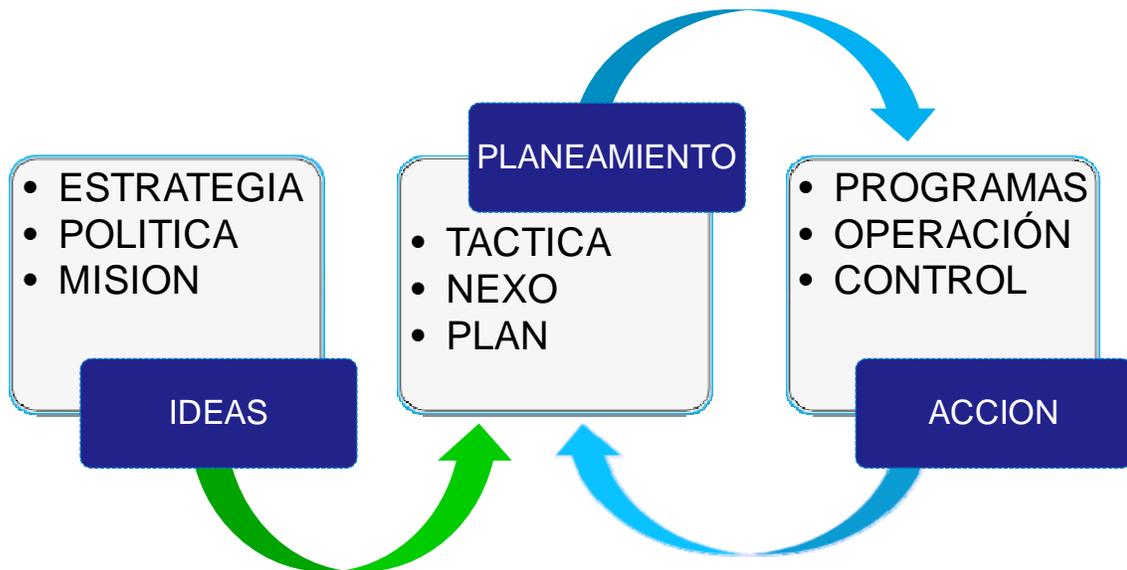
GRÁFICO 1. ESQUEMA DE RECOMENDACIONES



### **Principales aspectos de las recomendaciones:**

- A partir del nuevo contexto de la UNASUR, ha quedado establecida una clara relación entre el COSIPLAN y la IIRSA, asumiendo el primero la conducción política para la infraestructura regional. Siendo COSIPLAN un componente muy importante de la UNASUR, la nueva situación representa una situación de mayor ventaja para la IIRSA.
- El nuevo contexto de la IIRSA en el ámbito de la UNASUR representa un fortalecimiento para ambas instancias, y le permite elevar sus propuestas y contenidos a un mayor rango político.
- En consecuencia, una primera recomendación consiste en separar con claridad las responsabilidades estratégicas, tanto del COSIPLAN como de la IIRSA, como está representado en la gráfica.
- En tal sentido, puede decirse que las principales definiciones de las políticas de provisión de infraestructura regional deberían ser de responsabilidad del COSIPLAN, el cual debe asegurar que los principios sobre los cuales se diseñen y ejecuten las políticas de infraestructura en la región sean plenamente coherentes y consecuentes con los principios y objetivos de la UNASUR.
- Las recomendaciones en este sentido apuntan al establecimiento de políticas públicas regionales para la provisión de los servicios de infraestructura de integración que se basen en los principios de la integralidad y la sostenibilidad (ésta última en el sentido amplio: económica, institucional, ambiental y social), que maximicen el aporte de la infraestructura regional hacia la igualdad, y el desarrollo económico y social.
- Asimismo, la pertenencia a una instancia política superior podría permitirle a la IIRSA –a través de COSIPLAN– establecer un vínculo con otras instancias del proceso de integración que resultan importantes para la infraestructura, como por ejemplo el Consejo de Ministros de Finanzas. El acceso a este vínculo podría ser sumamente positivo para el desarrollo de la infraestructura regional.
- El aspecto más importante a resaltar, dentro del nuevo contexto de la IIRSA en UNASUR es el de priorizar las responsabilidades en sus diferentes niveles. Entonces, corresponde al COSIPLAN la definición de la base estratégica, de las políticas, y de la misión de la infraestructura y la iniciativa, mientras que la IIRSA lograría de esta forma el ordenamiento de las responsabilidades propias bajo dos conceptos principales: el planeamiento y la acción (que haga efectiva la integración física en América del Sur). El gráfico a continuación refleja las diferencias entre responsabilidades y el encadenamiento lógico entre las partes.

GRÁFICO 2. DE LAS IDEAS A LA ACCIÓN



#### COSIPLAN / UNASUR

#### IIRSA

- Las IDEAS forman parte del ámbito de la POLITICA, y ésta le corresponde al COSIPLAN. En el ámbito de la política es donde suelen surgir conflictos de intereses; frente a ello, la ESTRATEGIA surge como solución a partir de la MISION (común a todos, por definición), que es la salida ordenadora e institucionalizada del conflicto.
- Para pasar de las IDEAS a la ACCION, el PLANEAMIENTO aparece como el nexo, que une lenguajes y modelos para una adecuada toma de decisiones. Sin ese nexo, el paso de las ideas a la acción será ruidoso y de difícil implementación.
- Sin embargo, dicho nexo no debe generar parálisis por análisis. Cuánto más ágil resulte el proceso de planificación, es decir, más rápido se llegue de la idea a la acción, el círculo reforzador de la política se verá enriquecido.
- En este sentido, la experiencia de la IIRSA y las herramientas de planificación desarrolladas, junto con el hecho de tener claramente identificada la cartera de proyectos, la ubican en un plano ideal para reforzar la acción y acelerar la marcha hacia la integración de la infraestructura regional.
- Sin embargo, así como es preciso asegurar que no se genere parálisis por análisis, también es imprescindible generar un círculo virtuoso entre la acción y el planeamiento y, al mismo tiempo, adoptar una visión moderna respecto a ciertos elementos fundamentales de la Iniciativa.
- Ambas cuestiones están abordadas en el Gráfico 1, en la parte inferior, correspondiente a la IIRSA. Por su parte, en el segmento inferior de dicha parte aparecen los elementos a revisar y actualizar, mientras que por encima del

mismo se encuentra el concepto principal para la definición del Plan de Acción Estratégico: el equilibrio y la retroalimentación entre el planeamiento y la acción, con la decisión de acelerar esta última mientras se perfecciona el planeamiento.

- Asimismo, en el centro de dicho equilibrio aparecen dos intervenciones fundamentales: la mejora de la difusión y el conocimiento de la IIRSA en la Sociedad y el incremento de los mecanismos de participación.
- Desde el punto de vista del perfeccionamiento del planeamiento, se encuentra el desarrollo y complementación de las herramientas indicativas del mismo, y de la gestión de la Iniciativa.
- Acelerar la acción debe ser una de las características principales de la nueva etapa de la IIRSA en su segunda década de vida. Para ello, junto con mejorar las condiciones para la ejecución de los proyectos, deberán ser desarrolladas y aplicadas nuevas herramientas de financiación y una nueva Agenda de Implementación deberá ser analizada y decidida a la mayor brevedad posible.
- Dentro de los elementos a revisar, se destacan los siguientes:
  - La concepción de redes de servicios de infraestructura debe ser progresivamente incorporada al planeamiento de la infraestructura regional, para aprovechar las sinergias y densidades de los Ejes de Integración y Desarrollo;
  - Propuestas para atender la problemática de las asimetrías estructurales y de política, en materia de servicios de infraestructura, deberían ser identificadas por la IIRSA para luego canalizarlas a través del COSIPLAN;
  - La IIRSA debería avanzar decididamente desde una idea basada en la integración física hacia una de integración productiva y logística, bajo el entendimiento de que no puede existir integración productiva sin una adecuada integración logística;
  - Los temas de armonización y/o de compatibilización de aspectos regulatorios y organizativos para la prestación de servicios regionales de infraestructura deberían ser retomados, a partir de la generación de propuestas de mejoras que sean canalizadas por el COSIPLAN a los órganos de la UNASUR que tengan plena autoridad para la resolución de tales temas;
  - El principio de la co-modalidad debería ser el que rija la planificación y las decisiones de inversión en infraestructura regional, asegurando el cumplimiento de criterios de sostenibilidad (ambiental, económica, social e institucional) en la aplicación y ejecución de las políticas regionales. En tal sentido, se recogen las preocupaciones de gran parte de la comunidad IIRSA relacionadas con la preservación del medio ambiente y la promoción de modos de transporte acordes, como por ejemplo los ferrocarriles y el transporte acuático.
- En resumen, de acuerdo a los consensos encontrados y el tratamiento de las recomendaciones de la CEPAL en la reunión de Lima, Perú, del 2 y 3 de diciembre de 2010, una agenda de trabajo para el plan de acción 2011 deberá ser propuesta a los Coordinadores Nacionales por la presidencia pro-témpore de la IIRSA, para ser analizada a partir del mes de marzo de 2011.

### **Parte 3. Anexo**

#### **A) GUÍA**

## **COOPERACIÓN PARA LA PROPUESTA DE UN PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO IIRSA – COSIPLAN / UNASUR**

### **ACTIVIDAD 1: CONSULTA**

**NOVIEMBRE 2010**

Desde su lanzamiento en el año 2000, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) se ha constituido como un efectivo ámbito de coordinación de acciones intergubernamentales, con el objetivo de promover el desarrollo de las infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones que fortalezcan la integración física de los doce países suramericanos, bajo un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable.

En el año 2010, cumpliéndose diez años de trabajo en pos de dicho objetivo y habiéndose efectuado la reciente incorporación de la IIRSA dentro del marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), como Foro Técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN), es menester elaborar, en el marco de los principios consagrados por la UNASUR en su Tratado constitutivo, los lineamientos estratégicos que soporten una nueva agenda de trabajo para la continuidad de la Iniciativa IIRSA en su nuevo contexto.

En este sentido es que se requiere de un nuevo Plan de Acción Estratégico, tanto para el corto plazo, a fin de fortalecer la transición de la IIRSA en su nueva arquitectura institucional; como para el largo plazo, con el objetivo de potenciar los esfuerzos que ya se han venido realizando en dicho marco y alcanzar una mejor coordinación de acciones para la implementación efectiva y sostenida de proyectos de infraestructura que consoliden la integración territorial en la región.

Para satisfacer los requerimientos manifestados, se ha solicitado la Cooperación Técnica de la CEPAL, Naciones Unidas, con el objetivo de facilitar la identificación de elementos para la elaboración de un Plan de Acción Estratégico para la Iniciativa IIRSA en su nuevo marco de operación, en el corto plazo (Plan de Trabajo Anual 2011) y en el largo plazo (Plan de Acción a 10 años).

A tales fines, y como insumo para su incorporación en la propuesta del Plan Estratégico, se ha desarrollado una Guía de Consulta con el propósito de reunir las expectativas, inquietudes, opiniones, planes, propuestas, etc. en cada uno de los países miembros. La misma será realizada a una selección de personas que forman o han formado parte de la IIRSA, sea en su calidad de Coordinadores Nacionales, miembros de Delegaciones Nacionales, o bien, miembros del Comité de Coordinación Técnica (CCT).

Los resultados de la Consulta se utilizarán para desarrollar una Primera Propuesta de Plan de Acción Estratégico que se discutirá en un Taller de Trabajo con los Coordinadores Nacionales de la IIRSA (Lima, 2 y 3 de diciembre) a fin de generar

consensos y delinear una agenda de trabajo futura para la continuidad de la Iniciativa IIRSA en el marco de la UNASUR.

La consulta plantea el análisis, cuestionamiento y proposiciones sobre temáticas como las siguientes: Redefinición de los objetivos de la Iniciativa IIRSA; Replanteo sobre las principales líneas de acción actuales y evaluación de líneas futuras (Ejes de Integración y Desarrollo, Procesos Sectoriales de Integración, Redes, etc.); Identificación de los Principales Productos en la nueva etapa (Cartera de Proyectos, A.I.C., Mecanismos, etc.); Análisis de las Metodologías y Herramientas de la planificación y gestión eficiente (Instrumentos de Planificación, Evaluación Ambiental y Social Estratégica, Integración Productiva y Logística, Planificación Territorial Indicativa, Sistema de Gestión Estratégica, Base de Datos de Proyectos, Sistemas de Información Geográfico, Página WEB, etc.); etc.

La Guía de Consulta será distribuida por la Presidencia de la IIRSA para su consideración y análisis, y será procesada por la CEPAL, quienes recogerán los resultados por las vías del correo electrónico, video conferencias y/o entrevistas personales hasta el 23 de noviembre, como fecha límite.

## GUÍA DE CONSULTA IIRSA<sup>23</sup>

### **ANTECEDENTES DEL EXPERTO ENTREVISTADO**

**Nombre:**

**Nacionalidad:**

**Relación con la Iniciativa IIRSA (Coordinador, Miembro CCT, Miembro de Delegación, etc):**

**Período de vinculación con la IIRSA (fechas):**

**Actividad actual:**

### **G) CONTEXTO**

5. ¿Cuáles son los principales logros de la IIRSA que identifica en el periodo 2000-2010?
6. ¿Cuáles resultados generados a partir de la IIRSA podría identificar como contribuciones directas/indirectas a su país?
7. Cuáles fueron los principales obstáculos que tuvo que enfrentar la Iniciativa y la Coordinación Nacional? Fueron resueltos? Cómo?
8. ¿Qué expectativas tiene sobre la incorporación de la IIRSA en el nuevo marco de UNASUR? (Oportunidades/Debilidades)

### **H) FUTURO: Sobre la Misión, Objetivos, Principios y Estrategia**

8. ¿Cree necesario repensar la planificación estratégica de la IIRSA utilizando herramientas tradicionales como misión, objetivos, visión, lineamientos estratégicos? (SI/NO, comente)
9. La Iniciativa IIRSA fue definida como *“un mecanismo institucional de coordinación de acciones intergubernamentales de los doce países suramericanos, con el objetivo de construir una agenda común para impulsar proyectos de integración de infraestructura de transportes, energía y comunicaciones”* Para la nueva etapa: ¿Es correcta la definición? ¿Debe ser cambiada o ampliada? ¿Cuáles serían los criterios más importantes al respecto? ¿Cuál debería ser la misión de la IIRSA?
10. Los objetivos estratégicos de IIRSA para el período 2006-2010 se concentraron en cuatro áreas de acción: *“ (i) Asegurar la Implementación de los proyectos de la “Agenda de Implementación Consensuada”; (ii) Promover un salto de calidad en los procesos de Planificación territorial y de toma de decisiones de inversión en infraestructura de integración; (iii) Apoyar proyectos específicos de infraestructura de integración a través de la experiencia acumulada en los Procesos Sectoriales de Integración; y (iv) Fortalecer el proceso de Difusión de la Iniciativa”*. Para la nueva etapa, en el marco de la UNASUR: ¿Son correctos estos objetivos? ¿Deben ser cambiados o ampliados? ¿Cuáles serían los criterios más importantes al respecto?
11. En los años pasados, algunos gobiernos no se han sentido identificados con la Visión Estratégica de la IIRSA ¿Piensa que debería ser redefinida una visión estratégica dentro de la UNASUR. Si fuera así, indique cuáles serían los criterios principales a tomar en cuenta para dicha redefinición.

---

<sup>2</sup> Consulta realizada a una selección de personas que forman o han formado parte de la IIRSA, sea en su calidad de Coordinadores Nacionales, miembros de Delegaciones Nacionales, o bien, miembros del Comité de Coordinación Técnica (CCT).

<sup>3</sup> Por favor, refiérase a la página web de IIRSA (<http://www.iirsa.org>) para aclaraciones pertinentes.

12. En 2000 las actividades de IIRSA se estructuraron en torno de siete principios orientadores básicos (PO) *i) Regionalismo abierto; ii) Ejes de Integración y Desarrollo; iii) Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional; iv) Aumento del Valor Agregado de la Producción; v) Uso de Tecnologías de la Información; vi) Convergencia Normativa; vii) Coordinación Público-Privada.*
13. Algunas personas han sugerido que la IIRSA debería redefinir aquellos PO por lineamientos estratégicos, en los que la integración física tenga adecuado enlace estratégico con la integración política (UNASUR) y/o comercial.
14. Está de acuerdo? Cuáles serían los criterios principales a tomar en cuenta en dicha redefinición.

#### **D) FUTURO: Sobre las HERRAMIENTAS DE ACCIÓN**

4. ¿Cuáles serían los principales desafíos para la próxima década?
5. ¿Qué cambios deben ser implementados en IIRSA para enfrentar los desafíos de la próxima década?
6. Qué mantendría de la primera etapa y qué no?

TEMA	MANTENER (SI/NO)	Comentarios y sugerencias para su ejecución
k) los Ejes de Integración y Desarrollo <sup>4</sup>		
l) los Procesos Sectoriales de Integración <sup>5</sup>		
m) las Herramientas de Planificación <sup>6</sup>		
n) Metodología de Planificación Territorial Indicativa de Largo Plazo		
o) AIC		
p) Otros (aclare)		

6. Cuáles serían las palabras clave que deberían regir la nueva etapa, por ejemplo: Planificación, Equidad, Coordinación, Ejecución, otras. Comente, por favor.

<sup>4</sup> En concordancia con la visión geo-económica de la región, el espacio suramericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o Eje de Integración y Desarrollo. La provisión de estos servicios de infraestructura busca promover el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. Los Ejes de Integración y Desarrollo representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible amplio de la región. Este ordenamiento y desarrollo armónico del espacio suramericano facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones.

<sup>5</sup> Los PSIs tienen por objeto identificar los obstáculos de tipo normativo e institucional que impiden el adecuado desarrollo de la infraestructura básica en la región y proponer acciones que permitan superarlos. Típicamente, estos PSIs procuran armonizar marcos regulatorios, como por ejemplo, la circulación en los pasos de frontera, o la mayor apertura en la navegación marítima y el transporte aéreo, o la integración de los mercados energéticos. En IIRSA se han identificado siete PSIs: Instrumentos de Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional; Integración Energética; Facilitación de Pasos de Frontera; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs); Sistemas Operativos de Transporte Aéreo; Sistemas Operativos de Transporte Marítimo; Sistemas Operativos de Transporte Multimodal.

<sup>6</sup> Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE); Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado (IPrLg); Sistema de Información para Gestión Estratégica (SIGE); Base de Datos de Proyectos; Evaluación de Proyectos Transnacionales de Infraestructura; Sistema de Información Georeferenciada – Programa GeoSUR; Talleres de Capacitación en Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Suramericana

7. Cuáles deberían ser las principales áreas de intervención para lograr mejoras sustantivas en los propósitos de la IIRSA?

TEMA	PRIORIDAD <sup>7</sup>	Sugerencias para su ejecución
f) La Cartera de Proyectos en los ejes de integración y desarrollo		
g) Su compatibilización con estrategias productivas o de desarrollo territorial		
h) La redefinición de los ejes, grupos y proyectos		
i) La ampliación de los mismos		
j) La construcción de políticas comunes relativas a los servicios de infraestructura en la región:		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Armonización de regulaciones técnicas</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de regulaciones económicas</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La integración de políticas regionales (fondos cohesión contra asimetrías / fondos inversión?)</li> </ul>		
q) La promoción de los procesos sectoriales de integración		
r) La expansión y mejora de las herramientas de planificación		
s) La resolución o mitigación de las asimetrías (cómo lo enfocaría la IIRSA/COSIPLAN/UNASUR)		
t) La complementación de los EID con otros conceptos territoriales como los sistemas en red.		

7. ¿Cuáles serían las prioridades de la Agenda de Trabajo de 2011, considerando el nuevo contexto de la IIRSA en UNASUR?

AREA	SUGERENCIAS CONCRETAS (incluir una idea de plazos)
Institucionales	
Planificación	

<sup>7</sup> Califique la prioridad de 1 a 5, siendo 1 baja y 5 muy alta.

Financiación	
Herramientas	
Difusión	
Otros (aclare)	

## J) PROYECTOS

5. ¿Cómo evalúa los resultados en la ejecución de proyectos de la Cartera IIRSA hasta el momento? (Califique de 1 a 5, siendo 1: malo, 5: excelente)
6. ¿Qué factores limitan el dinamismo de dicha puesta en marcha? ¿Qué caminos sugiere como posibles dinamizadores?
7. ¿Cuál es su propia impresión acerca de la Cartera de Proyectos y de la AIC? Frente a su propia experiencia, ¿qué modificaciones propondría? ¿qué es preciso cambiar para movilizar a las instancias políticas para impulsar la concreción de los proyectos de ambas herramientas? Por favor, comente, ejemplifique y presente sugerencias concretas.
8. En el nuevo marco de IIRSA, como Foro Técnico Asesor de COSIPLAN/UNASUR se deberá establecer un conjunto de proyectos prioritarios a ser impulsados políticamente por el COSIPLAN. Este conjunto sería una nueva AIC (AIC 2)?, para ello:
  - ¿Qué cambios propondría en una nueva agenda de proyectos prioritarios?
  - ¿Con qué criterios cree que deben seleccionarse los proyectos de AIC 2?
  - ¿Qué tipo de proyectos identificaría en las siguientes categorías?

Tipo de proyectos	DEFINICIÓN/EJEMPLO <sup>8</sup>
a) estratégicos	
b) emblemáticos	
c) de alto impacto	
d) urgentes	

## K) INSTITUCIONALIDAD

- En el nuevo marco de IIRSA en UNASUR, ¿su país cuenta con los recursos adecuados para afrontar exitosamente los objetivos y las tareas de la IIRSA, y darle seguimiento y continuidad? Comentar, por favor.
- Dentro de cuál institución del aparato estatal se encuentra alojada la Iniciativa IIRSA en su país?

<sup>8</sup> Puede optar por describir sus características o poner un ejemplo concreto.

- ¿Cuáles son las principales restricciones institucionales y de organización de la IIRSA que es necesario resolver de cara al futuro? ¿Cómo se solucionarían (considerando su pertenencia a UNASUR)?
- ¿Considera Usted de utilidad el establecimiento de una Secretaría o Coordinación General permanente para asegurar continuidad en las labores más allá de posibles restricciones de tiempos políticos? ¿Cómo lo financiaría? Comente alternativas.
- ¿Cómo debe articularse el papel de los Bancos en IIRSA, y cuáles serían sus funciones?

**L) DIFUSIÓN / PERMEABILIDAD EN SOCIEDAD / INCIDENCIA / PARTICIPACIÓN**

2. ¿Qué nivel de conocimiento existe en su país sobre la IIRSA?}

SECTOR	NIVEL DE CONOCIMIENTO <sup>9</sup>
d) Gobierno	
e) Privado	
f) Sociedad Civil	

4. ¿Cómo evalúa el nivel de participación e involucramiento de los países en la IIRSA? ¿Qué alternativas visualiza para mejorar la dinámica participativa de todos los países?
5. ¿Por qué y cuán importante considera la difusión de la Iniciativa en los siguiente niveles territoriales?

Nivel	NIVEL DE DIFUSIÓN <sup>10</sup>	DE	Comentarios
a) Interior del país			
b) Percepción a nivel nacional			
c) América del Sur			
d) Resto de América Latina			
e) Resto del mundo			

5. ¿Considera relevante organizar periódicamente el intercambio de experiencias con otras iniciativas similares en América Latina o el Resto del Mundo? Comentar porqué y qué haría al respecto para materializarlo.
6. ¿Qué mecanismos considera pertinentes para mejorar la difusión, percepción e incidencia de la IIRSA? Sugiera y comente.

<sup>9</sup> Califique el nivel de conocimiento de 1 a 5, siendo 1 nulo y 5 muy alto.

<sup>10</sup> Califique el nivel de difusión de 1 a 5, siendo 1 nulo y 5 muy alto.

## B) LISTA DE ENTREVISTADOS

N	Nombre	País	Cargo	Institución
1	Graciela Oporto	ARGENTINA	CN IIRSA	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
2	Ángela Guariglia	ARGENTINA	Coordinadora de Planificación de la Integración Territorial Internacional	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
3	Juan Alberto Rocatagliata	ARGENTINA	Académico	UBA - ISEN
4	Ricardo Carciofi	BID	Secretaría del CCT	BID INTAL
5	Mauro Marcondes Rodrigues	BID	Coordinador IIRSA	BID
6	Edwin Maraón Gamboa	BOLIVIA	CN IIRSA	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda
7	Mauricio Navarro	BOLIVIA	Ex Coordinador Nacional IIRSA.	
8	José Kinn	BOLIVIA	Ex Coordinador Nacional IIRSA.	
9	Cesar Dockweiler Suarez	BOLIVIA	Delegación IIRSA, Viciministerio de Transportes	Ministerio Obras Públicas, Servicios y Vivienda
10	Afonso Oliveira De Almeida / Ernesto Carrara	BRASIL	CN IIRSA	Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión
11	João Mendes Pereira	BRASIL	Coordenador-Geral Econômico da América do Sul	Ministerio de Relaciones Exteriores
12	Ariel Cecilio Pares	BRASIL	Ex Coordinador Nacional IIRSA.	
13	Pedro Bara Neto	BRASIL	Experto. Ex CCT IIRSA	Experto. Ex CCT IIRSA
14	Rolando Terrazas	CAF	Director - Representante Adjunto en Argentina	CAF
15	Jorge Horacio Kogan	CAF	Asesor Vicepresidencia de Infraestructura	CAF
16	Rigoberto García González	CHILE	CN IIRSA	Ministerio de Obras Públicas
17	Marcela Ruth Espinoza Nissim	CHILE	Jefe del Departamento de Aplicación Legislativa - DIFROL	Ministerio de Relaciones Exteriores
18	Eric Martin	CHILE	Ex Coordinador Nacional IIRSA. 2001-2006	
19	Jean Phillipe Penning	COLOMBIA	CN IIRSA	Departamento Nacional de Planeación
20	Ana María Zambrano Duque	COLOMBIA	Asesora Técnica	Departamento Nacional de Planeación
21	Miguel Peñalosa	COLOMBIA	Alto Consejero para las Regiones - Representante de Colombia en Mesoamérica	Presidencia de la República
22	Pedro Luis Jiménez	COLOMBIA	Subdirector de Transporte	Departamento Nacional de Planeación

23	María Constanza García	COLOMBIA	Viceministra de Transporte - Infraestructura	Ministerio de Transporte
24	Cesar Peñaloza	COLOMBIA	Jefe Oficina de Planeación	Ministerio de Transporte
25	Lyda Esquivel	COLOMBIA	Asesora Director	Instituto Nacional de Vías
26	Carolina Rentería	COLOMBIA	Ex Directora DNP	
27	René Cortes	COLOMBIA	Ex Director de Infraestructura DNP	
28	Hilda Gómez	COLOMBIA	Especialista Infraestructura – BID	
29	Juan Carlos Saavedra	COLOMBIA	Especialista Transporte CAF	
30	Juan Martín Caycedo	COLOMBIA	Presidente	Cámara Colombiana de la Infraestructura
31	Edgar Higuera	COLOMBIA	Cámara sectorial logística	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI
32	Marco Llinas	COLOMBIA	Vicepresidente Técnico	Consejo Privado de Competitividad
33	David Villalba Escobar	COLOMBIA	Ex Viceministro Transporte	
34	Jorge Alberto Marín	COLOMBIA	Director Técnico	Cámara Colombiana de la Infraestructura
35	Ana María Pinto Ayala	COLOMBIA	Consultora	BID
36	Fernando Salgado	ECUADOR	CN IIRSA	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
37	Gonzalo Garay	PARAGUAY	CN IIRSA	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)
38	Luis Añazco	PARAGUAY	Coordinador Institucional IIRSA – Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	Edificio MOPC
39	José Luis Argaña	PARAGUAY	Oficina de Planeamiento Multimodal- Viceministerio de Transporte (MOPC)	MOPC
40	Eduardo Clari	PARAGUAY	Director de Ambiente de Negocios – REDIEX	Ministerio de Industria y Comercio)
41	Francisco Ogura	PARAGUAY	Asesor	Ministerio de Hacienda
42	Juan Carlos Muñoz	PARAGUAY	Delegación Paraguaya en IIRSA 2001-2008. ANNP	ANNP
43	Juan Roberto Salinas	PARAGUAY	Ex Coordinador Nacional IIRSA. 2001-2009	
44	Augusto Arzubiaga Scheuch	PERÚ	CN IIRSA	Ministerio de Relaciones Exteriores
45	Luis Vivanco Bisbal	PERÚ	Secretario Técnico Comisión Multisectorial IIRSA	Ministerio Relaciones Exteriores
46	Eloy Alfaro Rozas	PERÚ	Asesor Dirección Nacional para Asuntos IIRSA	Ministerio Relaciones Exteriores
47	Enrique Fuchs Nuñez	PERÚ	Consultor	Proinversión
48	Ernesto Amadeo Reátegui Velit	PERÚ	Coordinador de la Dirección Nacional para Asuntos IIRSA	Ministerio Relaciones Exteriores

49	Vicente Gutierrez Mendoza	PERÚ	Especialista en Seguimiento de Inversiones	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
50	Rosario Santa Gadea	PERÚ	Consultora	Ex CN IIRSA
51	Pablo Genta Buzzetti	URUGUAY	Viceministro	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
52	Beatriz Tabacco	URUGUAY	CN IIRSA	Ministerio de Transporte y Obras Públicas