

Programas Territoriales de Integración (PTIs)

Alcances de la metodología, versión preliminar.





Documento elaborado por IIRSA para la aprobación del COSIPLAN

La preparación técnica de este documento contó con el apoyo del
Comité de Coordinación Técnica (CCT) de IIRSA



Índice

Resumen ejecutivo	01
Antecedentes.....	03
1. Herramientas existentes	05
2. Identificación de problemas y dificultades y oportunidades que podrían ser tratados por acciones de un PTI.....	06
3. Área de influencia de un proyecto API y área de acción de un PTI	09
4. La organización de la gestión y del desarrollo de las acciones de un PT.....	10
5. Los plazos para estructurar las acciones de un PTI y para obtener los resultados esperados	11
Conclusiones y recomendaciones	12
Próximos pasos	12
Anexo 1.....	13

Resumen ejecutivo

Para apoyar los países en la formulación de Programas Territoriales de Integración (PTIs), se está trabajando en la estructuración de una metodología que pueda ser útil para indicar procedimientos y caminos para la implantación de PTIs. Lo que se pretende es preparar una guía sencilla y objetiva que todos los países puedan usar para estructurar los PTIs que consideren de su conveniencia, manteniendo en ellos la máxima uniformidad en su presentación formal y en la organización de su contenido.

Una de las actividades para la definición de los alcances de la guía será la realización de estudios de caso aplicados a cuatro proyectos de la API sobre los cuales los países involucrados están considerando estructurar PTIs. Los estudios de caso buscarán identificar los aspectos de desarrollo nacional y local que pueden interesar a los Gobiernos considerar como componentes de un PTI.

La información obtenida en esos estudios de caso, una vez convenientemente organizada para identificar los aspectos comunes que les interesa a los Gobiernos incorporar a los PTIs que están estructurando, será sometida a la apreciación de todos los países para identificar temas faltantes, aclaraciones necesarias y los aspectos de consenso sobre el la composición de un PTI.

Los estudios de caso programados son los siguientes:

- Proyecto API n° 16, EID Escudo Guyanés). Rutas de conexión entre Venezuela, Guyana y Surinam.
- Proyecto API n° 28, EID MERCOSUR Chile. Corredor Ferroviario Montevideo – Cacequí.
- Proyecto API n° 30, EID MERCOSUR Chile. Túnel binacional Agua Negra.
- Proyecto API n° 31, EID Perú Brasil Bolivia. Conexión Porto Velho – Costa peruana.

No se han desarrollado todavía los estudios de caso y, por lo tanto, no se dispone de elementos para avanzar en la construcción de los alcances de la guía. Sin embargo, a partir de los resultados de entrevistas con algunos Coordinadores Nacionales, fue posible organizar consideraciones sobre la estructuración de los PTIs, lo cual constituye una primera aproximación a algunos elementos que deberán ser considerados en los alcances de la guía.

Este documento recoge estas consideraciones y será usado como base para alimentar las discusiones con los países en el proceso de desarrollo de los estudios de caso. Se espera que el documento suscite la reflexión sobre los pasos a desarrollar en el proceso de formulación de PTIs y pueda contribuir para la construcción de los alcances de la guía.

Este informe examina cinco temas que deberán necesariamente ser considerados en la estructuración de un PTI. En cada uno de estos temas se trató de destacar características, posibilidades o condiciones que deben ser observadas en el proceso de formulación de un Programa.

Los cinco temas y las características destacadas en cada uno de ellos son los siguientes:

1. En el tema “Las herramientas existentes en IIRSA que pueden ser utilizadas en la estructuración de un PTI” se han destacado aspectos de las metodologías de análisis del potencial de integración productiva y de evaluación ambiental y social, desarrolladas por IIRSA que pueden interesar en los procesos de estructuración de un PTI;
2. En “La identificación de problemas, dificultades y oportunidades asociados a los impactos territoriales de la infraestructura que podrían ser tratados por acciones constituyentes de un PTI” se destaca cómo los resultados de la aplicación de estas metodologías pueden lanzar luz en el proceso de determinación de las acciones de un PTI;
3. En “El área de influencia de un proyecto API y el área de acción a ser definida para un PTI” son tratados los cuidados necesarios para definir un área de acción de los PTI con dimensión y complejidad adecuadas que faciliten la obtención de resultados por el Programa;
4. En “La organización de la gestión y del desarrollo de las acciones de un PTI” se trata de la necesaria concertación entre diferentes niveles de gobierno y de las posibles alianzas con otros agentes que operan en el territorio para diseñar y ejecutar las acciones del PTI;
5. En “Los plazos para estructurar las acciones de un PTI y para obtener los resultados esperados” se recuerda la necesidad de obtener resultados de las acciones de un PTI en tiempos adecuados y se trata de la organización de los tiempos de trabajo para esto.

Alcances de la metodología para la formulación de Programas Territoriales de Integración – PTI

Antecedentes.

El Plan de Acción Estratégico de COSIPLAN (PAE 2012 – 2022) planteó, en la Acción 3.1, la necesidad de definir Programas Territoriales de Integración – PTI, asociados a los proyectos componentes de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración – API: “La Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API), en la Acción 4.3, introduce un nuevo concepto a ser incorporado en el proceso de integración de la infraestructura regional, denominado Programas Territoriales de Integración (PTIs). Así, los proyectos prioritarios podrán ser complementados por acciones en materia regulatoria y de planificación territorial que constituirán un PTI. La infraestructura, la adecuada regulación normativa de los servicios y la gestión del territorio constituirán, en conjunto, un programa de acción orientado a la integración regional y el desarrollo”. (PAE, Acción 3.1)

El documento de la API hace un análisis un poco más detallado sobre el concepto de los PTI: “La Agenda reconoce la necesidad de avanzar sobre otros aspectos de la planificación territorial, 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 la infraestructura. Con este fin, se introduce el concepto de Programas Territoriales de Integración (PTIs) que consiste en identificar e implementar acciones complementarias a los proyectos de la API en materia regulatoria y de planificación territorial. Los estudios técnicos y las herramientas metodológicas desarrolladas por IIRSA servirán de referencia para la elaboración de estos programas”. (Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración – API, COSIPLAN, Noviembre 2011)

Se puede entender un PTI como un programa de acción constituido por un conjunto de acciones concretas, identificadas como complementarias a los proyectos API, orientado a mitigar o reducir los obstáculos que impiden el aprovechamiento de los beneficios de la inversión en infraestructura, o bien aquellos que están dirigidos a potenciar tales impactos. Es importante registrar este entendimiento porque en él se utiliza la noción de acciones concretas y ejecutables, lo cual conduce a las ideas de sub-acciones o proyectos, usadas más adelante¹.

¹ Este entendimiento está basado en una sencilla jerarquía de los conceptos de planificación “plan – programa – proyecto”. Un plan (indicativo, estratégico) contiene directrices amplias que nos indican principios y finalidades de acciones elegidas para cumplir determinados objetivos. Los programas son derivados de un plan. En un programa se elaboran más precisamente las acciones y medidas que deberán ser ejecutadas para cumplir con el plan. Los proyectos tienen carácter ejecutivo y definen los ejecutores y como, cuando, donde y con que medios deberán actuar.

Para apoyar a los países en la formulación de Programas Territoriales de Integración, como se refleja en el Plan de Trabajo 2012, de COSIPLAN, se está trabajando en la estructuración de una metodología que pueda ser útil para indicar procedimientos y mecanismos para implantar los Programas de Territoriales de Integración. En verdad, en lugar de una metodología, que es generalmente un documento voluminoso y detallado, lo que se pretende es preparar una guía sencilla y objetiva, que todos los países puedan usar, para estructurar los PTIs que consideren de su conveniencia, manteniendo en ellos la máxima uniformidad en su presentación formal y en la organización de su contenido.

La primera fase de este trabajo es la definición de los alcances que podrá tener la guía.

Una de las actividades para la definición de los alcances de la guía será la realización de estudios de caso aplicados a cuatro proyectos de la API, sobre los cuales los países involucrados están considerando estructurar PTIs. En trabajo conjunto con los equipos de los Coordinadores Nacionales de IIRSA de los países involucrados, los estudios de caso buscarán identificar los aspectos de desarrollo nacional y local que pueden interesar a los Gobiernos que figuren en la guía para la implantación de un PTI.

En cada estudio de caso se tratará de recopilar y analizar los planes de desarrollo nacional y locales para identificar sus principales disposiciones y acciones en lo que interesa a la estructuración de un PTI. Serán también sostenidas reuniones con las autoridades nacionales de Planificación e Infraestructura y, cuando sea pertinente, con las autoridades de los Ministerios de Hacienda para conocer las previsiones presupuestarias para esos planes de desarrollo, en lo que se refiere al área de acción del PTI.

La información obtenida en esos estudios de caso, una vez convenientemente organizada para identificar los aspectos comunes que les interesa a los Gobiernos, será sometida a la apreciación de todos los países para identificar temas faltantes, aclaraciones necesarias y los aspectos de consenso sobre el alcance que podrá ser dado a la guía.

Los estudios de caso programados son los siguientes:

- Proyecto API n° 16, EID Escudo Guyanés). Rutas de conexión entre Venezuela (Ciudad Guayana) – Guyana (Georgetown) – Surinam (South Drain – Apura – Zanderu – Moengo – Albina), incluyendo la construcción del puente sobre el río Corentine. Realización ya solicitada a COSIPLAN por los países involucrados.
- Proyecto API n° 28, EID MERCOSUR Chile. Corredor Ferroviario Montevideo – Cacequí. Realización ya acordada por los países involucrados.
- Proyecto API n° 30, EID MERCOSUR Chile. Túnel binacional Agua Negra. Realización en análisis por los países involucrados.

- Proyecto API n° 31, EID Perú Brasil Bolivia. Conexión Porto Velho – Costa peruana. Realización ya acordada por los países involucrados. (Por Confirmar)

No se han desarrollado todavía los estudios de caso y, por lo tanto, no se dispone de elementos para construir los alcances de la guía. Sin embargo, a partir de los resultados de entrevistas con algunos Coordinadores Nacionales, fue posible organizar consideraciones sobre la estructuración de los PTIs, lo cual constituye una primera aproximación a elementos que deberán ser considerados en los alcances de la guía.

Este documento recoge estas consideraciones y será usado como base para alimentar las discusiones con los países en el proceso de desarrollo de los estudios de caso. Se espera que el documento suscite la reflexión sobre los pasos a desarrollar en el proceso de formulación de PTIs y pueda contribuir para la construcción de los alcances de la guía.

Las consideraciones están enfocadas en cinco temas que necesariamente tendrán que ser considerados en la estructuración de un PTI. En cada uno de estos temas se trató de destacar características, posibilidades o condiciones que deben ser observadas en el proceso de formulación de un Programa.

1. Las herramientas existentes en IIRSA, que pueden ser utilizadas en la estructuración de un PTI;
2. La identificación de problemas, dificultades y oportunidades que podrían ser tratados por acciones constituyentes de un PTI;
3. El área de influencia de un proyecto API y el área de acción de un PTI;
4. La organización de la gestión y del desarrollo de las acciones de un PTI;
5. Los plazos para estructurar las acciones de un PTI y para obtener los resultados esperados.

1. Herramientas existentes

Para estructurar un programa de acción con las características que se quiere dar a un PTI se pueden usar dos sistemas de análisis y de herramientas desarrollados y aplicados por IIRSA y, por lo tanto, de amplio conocimiento de los países sudamericanos.

La Metodología de Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA organizó los pasos y actividades necesarias para evaluar cómo y en qué medida la mayor integración física entre los países podría mejorar la integración productiva entre ellos y, por fuerza de la mayor circulación de bienes, podría llevar al desarrollo de la logística en el área de influencia de los Grupos de Proyectos IIRSA.

La Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE – IIRSA, a su vez, se basa en la identificación de los principales factores

estratégicos, de carácter ambiental y social, que pueden constituirse en limitantes, restricciones, factores de riesgos, potencialidades y oportunidades para alcanzar el desarrollo sostenible del territorio afectado por los Grupos de Proyectos IIRSA. Es una metodología de planificación de gestión del territorio circundante al Grupo de Proyectos.

En ella, dos particularidades pueden interesar más inmediatamente al proceso de estructuración de un PTI. La primera, EASE usa el concepto de planificación concurrente a partir del cual se puede analizar cómo los planes de desarrollo y los programas y acciones definidas en diferentes niveles de la administración pública se aplican o pueden aplicarse efectivamente en el territorio. Planteado de otra manera, los planes y programas pueden existir pero cuando son aplicados en el territorio, puede no haber coordinación entre las acciones desarrolladas por ellos. Si mejor combinados cuando son aplicados, se elevaría la eficacia de la acción pública. Por esto es necesario analizar cómo podrían aterrizar y combinarse *mejor* en territorios específicos, más delimitados los planes, programas y acciones de desarrollo definidos por el gobierno nacional.

La otra particularidad es que EASE destaca la importancia y las ventajas de activar las fuerzas locales presentes en los territorios con el objetivo de sacar mayor provecho de los Grupos de Proyecto en términos de desarrollo local. La efectividad de la acción pública en el nivel local puede aumentar cuando se involucran, de manera adecuada, instituciones locales en la ejecución de las acciones y, eventualmente, cuando se pueda involucrarlas en la misma definición de estas acciones. Esta participación es, en verdad, la esencia de la idea de planificación territorial, basada en el principio de valorizar las potencialidades regionales.

En la próxima sección de este texto, usaremos una pequeña parte de los resultados de la aplicación de la metodología de análisis de integración productiva para ilustrar cómo la marcha de los procesos de integración productiva hacia estadios superiores de desarrollo, puede ser negativamente afectada por la presencia de problemas, trabas y dificultades cuya eliminación o mitigación puede ser objeto de un PTI. Usaremos también los resultados de una aplicación de la metodología EASE para mostrar un conjunto de acciones de carácter social y ambiental que constituyen buenos ejemplos de algunos tipos de acciones que pueden ser consideradas en un PTI.

2. Identificación de problemas, dificultades y oportunidades que podrían ser tratados por acciones de un PTI

Dada la multiplicidad de situaciones y la presencia de diferentes realidades económicas, sociales y ambientes en el entorno de los proyectos API, es evidentemente imposible enunciar aquí un listado de ejemplos de problemas y dificultades que podrían ameritar alguna acción de los países y que podrían, por lo tanto, formar parte de un PTI. Sin embargo, la apreciación de la experiencia con la

aplicación de la metodología de análisis de integración productiva nos proporciona material para algunas sugerencias al respecto.

En la evaluación de sus trabajos sobre análisis del potencial de integración, IIRSA expresó en los siguientes términos los problemas que tienen que ser encarados, más allá de la mejora de la infraestructura, para el desarrollo del área de influencia de los Grupos de Proyecto: “La infraestructura es solamente un medio que, aunque importante, puede no ser capaz por sí sola de iniciar o potenciar el proceso de desarrollo de una área geográfica cualquiera (...). Por esto, la relación infraestructura-integración no necesariamente es directa, es, eventualmente, mediatizada y complicada por la presencia de otros factores y circunstancias que interfieren o interferirán en el futuro en los procesos de construcción y avance de la integración, estimulándolos o entorpecidos”².

Esta metodología fue aplicada a cuatro grupos de proyectos: Grupo 3 del Eje Capricornio (Grupo Asunción-Paranaguá); Grupo 5 del Eje Interoceánico Central (Grupo Conexiones del Eje al Pacífico); Grupo 5 del Eje Andino (Grupo Conexión Colombia-Ecuador-Perú); Grupo 4 del Eje MERCOSUR-Chile (Grupo Coquimbo (Chile)-Región Centro de Argentina-Paysandú (Uruguay)).

En estas aplicaciones fue posible identificar, por ejemplo, dificultades para la circulación de camiones entre dos países, debidas a la presencia en uno de ellos de normas restrictivas para la circulación de vehículos con más de un remolque, o a regulaciones existentes en otro país, que permiten únicamente la circulación de camiones con patente nacional; imposibilidad de venta (o, más sencillamente, imposibilidad de tránsito en el país) de productos producidos en otro país que no cumplen las normas exigidas para ingresar en el país (reglas sanitarias cobradas por las autoridades aduaneras del país, por ejemplo, o normas establecidas por los compradores del otro país, como exigencia de formas particulares de acondicionamiento o embalaje de los productos o exigencia de características de tamaño y calidad del producto) o necesidad de reconocimiento mutuo de normas técnicas; problemas de acceso a la infraestructura principal por deficiencia en los caminos secundarios. En algunos casos fue posible identificar también posibilidades de inversión privada para producir bienes o servicios que podrían respaldar el proceso de integración productiva y facilitar la reducción de los costos de producción y de transporte.

Generalizando, a partir de estos pocos y sencillos ejemplos, las dificultades para la ampliación del comercio, que tendría que ser facilitado por la presencia de la nueva infraestructura, pueden ser generadas por reglas que son reconocidas y exigidas internacionalmente y es necesario cumplirlas para que el producto transite entre dos países; por reglas, normas y prácticas establecidas por el comprador, y los vendedores, si quieren participar de este mercado, tienen que adaptarse; por problemas de calidad o problemas de presentación y embalaje de

² IIRSA. Resultados y Experiencias en la Aplicación de la Metodología de Análisis de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado de Proyectos IIRSA, p. 15.

los productos, que dificultan o impiden la exportación; por insuficiencia de la infraestructura secundaria. Estas dificultades son ejemplos muy concretos de circunstancias que impiden la producción de efectos positivos de la infraestructura sobre su entorno y se puede suponer que son tratables por servicios e inversiones públicas que pueden transformarse en objetivos y acciones de un PTI.

La metodología EASE, a su vez, fue aplicada al Grupo de Proyectos 2 del Eje del Sur (Circuito Turístico Binacional en la Zona de Los Lagos, en el sur de Argentina y Chile). Los estudios llevados a cabo han tenido como objetivo general efectuar un análisis y evaluación de las consecuencias ambientales y sociales derivadas de la ejecución de los proyectos del Grupo 2, y proponer estrategias y recomendaciones que permitan aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos consecuentes de su ejecución.

Fue construido un escenario meta cuyo contenido revela el comportamiento deseado para el área de influencia directa e indirecta del Circuito Turístico Binacional y expresa dónde se quiere llegar en términos ambientales y sociales con la ejecución del proyecto. Fueron organizados seis ejes estratégicos y para cada uno de ellos fueron identificadas medidas y acciones correspondientes. Los siete ejes estratégicos son: turismo sustentable, infraestructura vial sostenible, sustentabilidad ambiental, sustentabilidad social, sustentabilidad territorial y capacidades institucionales para la sustentabilidad.

En las tablas presentadas en el Anexo 1 son recogidas, para cada uno de los ejes estratégicos, los lineamientos estratégicos y las acciones identificadas para abordar las oportunidades y los riesgos.

Como se puede percibir, también aquí se tiene una combinación de acciones de normatización, de reconocimiento de reglas internacionales, de desarrollo y organización de la infraestructura de transporte, de desarrollo de acciones complementarias al desarrollo de la actividad principal (como programas de saneamiento urbano), de capacitación de personal y de capacitación y organización institucional de los países para prepararlos para cumplir con lo cometido.

Para conectar más directamente esta información con lo que nos interesa aquí (identificación de problemas, dificultades y oportunidades que podrían ser tratados por acciones de un PTI) es necesario considerar que aunque algunas acciones tengan un carácter bastante concreto, ellas son, en su mayoría, bastante generales, lo cual es propio de las recomendaciones de un estudio de evaluación estratégica. Para transformar estas acciones en posibles acciones de un PTI sería necesario desglosarlas en sub-acciones o proyectos más específicos, para darles claramente el carácter de ejecutables, lo cual es deseable para la estructuración de un programa. Esto se aplica también, por supuesto, a los problemas y dificultades identificados en la aplicación de la metodología de análisis de integración productiva y logística.

Si los países que pretenden estructurar un PTI pero aún no tienen claros y definidos los problemas que podrían ser tratados, sería interesante pensar en aplicar la metodología de análisis de integración productiva y/o la metodología EASE para identificar los límites, dificultades y oportunidades que se presentan en el entorno del proyecto para extraer de ahí elementos para componer el programa.

3. Área de influencia de un proyecto API y área de acción de un PTI

Es importante percibir la conveniencia de definir primero los objetivos y acciones del PTI y después el área de acción del PTI. Es conveniente que sea así porque diferentes acciones pueden exigir diferentes espacios para su aplicación. Algunas acciones de un PTI pueden tener una espacialidad típicamente territorial y pueden ser aplicadas sobre territorios más limitados, más precisos y con posible participación de interlocutores locales estratégicos, como es deseable en programas territoriales. Otras acciones pueden no tener este carácter territorial y, por lo tanto, tendrán espacialidades diferentes o, se podría decir, son extra-territoriales.

Un gran número de los 31 proyectos estructurados de la API ocupa amplias áreas geográficas que, en muchos casos, involucran más de dos países. Si se trata de cubrir con un PTI áreas tan extendidas, con diferencias importantes en su constitución y características, se estará claramente frente al riesgo de definir únicamente acciones muy generales para componer el Programa, tornándolo quizás en incapaz de mejorar, como se pretende, el impacto de infraestructura sobre su entorno.

Para evitar estas consecuencias y tener un programa eficiente, con menos costos y de más fácil ejecución en términos materiales y temporales, será necesario analizar con cuidado la definición del área territorial de incidencia del PTI, de manera a tomar en la debida cuenta la ocurrencia más pronunciada de problemas locales o regionales y estudiar las acciones más convenientes para aplicar en estas áreas.

Las siguientes observaciones sobre criterios para la definición del área de influencia, contenidas en un informe sobre la experiencia de EASE, ayudan a aclarar este tema:

“a. Criterios para la definición del área de influencia. Esta definición requiere de lineamientos claros y reconocibles por todos los miembros del equipo a fin de que se permita alcanzar de forma rápida y efectiva un acuerdo consolidado de trabajo sobre el área de influencia (...). El área de influencia debe ser considerada como el territorio donde: i) se materializa el grupo de proyectos; ii) se presentan los riesgos y oportunidades ambientales y sociales surgidas desde el grupo de proyectos; iii) surgen las interacciones con otras iniciativas o decisiones estratégicas relevantes por su sinergia en el territorio vinculado al grupo de proyectos; iv) existen singularidades ambientales y sociales que deben ser incorporadas al análisis.

b. Áreas de influencia directa e indirecta. La aplicación amerita la definición de dos áreas de influencia: la directa, donde se presenten los riesgos y oportunidades ambientales y sociales, y la indirecta donde se producen sinergias e interacciones con otras iniciativas estratégicas que influyen sobre el área directa.”³

El área geográfica cubierta por un PTI podrá ser, por lo tanto, un área más reducida que el área de influencia del proyecto API, donde se desarrollan las acciones que tienen carácter territorial, en el sentido antes indicado. Otras acciones consideradas necesarias para solucionar algún problema que dificulta el impacto positivo de la infraestructura sobre su entorno, aunque no sean típicamente territoriales, pueden hacer parte del PTI y pueden ser aplicadas en sinergia o en combinación con las acciones territoriales.

4. La organización de la gestión y del desarrollo de las acciones de un PTI

Un PTI puede tener más de un objetivo y cada objetivo puede desdoblarse en un variado número de acciones.

Dependiendo de su carácter, las acciones públicas que componen un PTI pueden ser desarrolladas por el gobierno central, por estratos subnacionales de gobierno o por alianzas del sector público con el sector privado o con ONGs. Así, por ejemplo, mientras la discusión sobre regulación normativa es generalmente un tema de exclusiva competencia del gobierno central, la mejora de los caminos vecinales puede exigir la participación de gobiernos regionales o locales.

De otro lado, hay acciones que pueden ser mejor diseñadas y desarrolladas si el PTI involucra interlocutores estratégicos presentes en el territorio y busca articularlos en torno de los objetivos del programa. Este es, eventualmente, el caso de las acciones para la capacitación de agricultores para hacerlos capaces de producir acompañando normas, exigencias de calidad o embalaje de productos, que puede ser desarrollada con más eficiencia mediante la construcción de alianzas del sector público con el sector privado y/o con instituciones como cooperativas agrícolas u ONGs específicas que actúan el territorio de un PTI.

Estas dos situaciones exigen la construcción de una buena concertación para definir y acordar con los diferentes niveles de gobierno los objetivos y la manera de tratarlos, para hacer todos los aciertos necesarios entre los diferentes niveles de gobierno para la acción conjunta, para estructurar las necesarias alianzas en el territorio para desarrollar la actuación integrada del poder público, de los emprendedores privados y de los demás agentes con intereses ligados al PTI.

³ IIRSA. Lecciones Aprendidas con la Aplicación de la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE, p. 11.

Además, y no menos importante, será necesario establecer la concertación con el otro u otros países que son beneficiarios del proyecto API, para discutir y definir, entre otros aspectos involucrados en el PTI, los objetivos y las acciones del programa que tienen alguna complementariedad entre ellos y las posibles formas de cooperación entre los países para desarrollarlas.

5. Los plazos para estructurar las acciones de un PTI y para obtener los resultados esperados

Los PTI se justifican, en alguna medida, por la preocupación de COSIPLAN de asegurar lo más rápidamente posible resultados tangibles que muestren impactos positivos de los proyectos API sobre su entorno. Es necesario, por lo tanto, que los países estén atentos al tiempo que será necesario para estructurar un PTI, para ponerlo en operación y para obtener resultados concretos.

La estructuración de un PTI exige la ejecución de los siguientes pasos básicos iniciales:

- La fijación de objetivos y acciones que pueden depender de la aplicación de la metodologías de integración productiva y EASE;
- La definición del área de acción territorial y extra territorial;
- La concertación entre diferentes niveles y estamentos de gobierno para la acción conjunta;
- La construcción de alianzas y formas de cooperación entre el sector público y el sector privado y ONGs;
- La concertación con los otros países involucrados en el proyecto API para definir objetivos y acciones que serán desarrolladas en común;
- La definición del financiamiento del desarrollo de las acciones domésticamente y, si es el caso, internacionalmente.

Aunque no sea sencillo establecer un plazo para ejecutar estos pasos, dado que esto depende del número de eventos que será necesario definir y de su nivel de complejidad, se puede suponer que será necesario por lo menos un año para tenerlos materializados.

Por otra parte, para considerar una perspectiva de tiempo máximo, es conveniente recordar que el Plan de Acción Estratégico de COSIPLAN se extiende de 2012 a 2022. Como un PTI puede tener variados objetivos que se desdoblan en acciones y proyectos, al estructurar un programa se puede pensar en crear conjuntos de actividades que, considerando su número y complejidad, tengan dimensiones convenientes para que se pueda obtener resultados, paulatinamente, en este plazo. Un procedimiento que podría ser adoptado sería crear un programa con etapas temporales, reuniendo objetivos y acciones que pueden ser ejecutados en plazos diferentes, siguiendo la clasificación usual de corto plazo, mediano plazo, largo plazo.

Conclusiones y recomendaciones

En este documento se ha tratado del contenido de cinco aspectos que deben ser considerados en la estructuración de un PTI. En cada uno de estos aspectos se trató de destacar características, posibilidades o condiciones que deben ser observadas en el proceso de formulación de un Programa.

Dado que este documento tiene el objetivo de reunir elementos para estimular la reflexión sobre los pasos a desarrollar en el proceso de formulación de un PTI, se recomienda que los países lo consideren como base para alimentar las discusiones por ocasión de la visita del Consultor para desarrollar los estudios de caso.

Próximos pasos

Los próximos pasos y los plazos para su ejecución son indicados a seguir.

1. El Consultor deberá desarrollar los estudios de caso sobre los cuatro PTIs programados. Serán realizadas reuniones y entrevistas en los países involucrados en los cuatro estudios de caso para recopilar los aspectos relevantes que los gobiernos identifican en la formulación de los PTIs y verificar como pretenden organizar sus Programas. Enero a marzo de 2013.
2. El consultor deberá sistematizar las informaciones obtenidas en los estudios de caso. Con estas esas informaciones, el consultor deberá componer una encuesta que será enviada a todos los demás países para recoger, virtualmente, sus impresiones sobre los aspectos relevantes constitutivos de un PTI. Marzo y abril de 2013.
3. El Consultor preparará un informe que sistematizará los resultados de los estudios de caso y de las respuestas a la encuesta. Este informe tratará de identificar las visiones comunes de los países sobre los alcances de un Programa Territorial de Integración. Abril de 2013.

Anexo 1

Contenidos de la estrategia para abordar las oportunidades y los riesgos

Eje Turismo sustentable

Lineamientos estratégicos	Acciones
Crear el producto Circuito Turístico Binacional	Diseño e implementación del producto a través de programas locales
	Elaboración de una estrategia de integración y desarrollo de las comunidades locales al Circuito
	Elaboración e implementación de medidas de prevención del deterioro ambiental por presión del turismo
	Diseño y creación de una imagen e identidad integrada al territorio
Incrementar la disponibilidad de información turística para las decisiones	Desarrollo e implementación de sistemas de información turística efectivos
	Desarrollo de plataformas integradas de servicio al turista
	Promoción de servicios turísticos, a lo largo del Circuito Turístico Binacional, su área de influencia directa y puntos de destino
Promover el turismo sustentable	Normalización de las actividades turísticas en los dos países
	Desarrollo de un "sello ecológico y/cultural" de atractivo turístico
	Implementación de premios y reconocimientos aceptados internacionalmente para emprendimientos y servicios de turismo sustentable
	Puesta en valor de los atractivos turísticos del área de influencia directa de la EASE
	Diseño e implementación de programas de formación en atención al turista orientada a la calidad en productos y servicios

Eje Infraestructura vial

Lineamientos estratégicos	Acciones
Integrar el Circuito Turístico Binacional y las redes para el mejoramiento de la conectividad	Definición de un concepto de camino turístico para el Circuito Binacional
	Establecimiento de señalización conjunta que dé cuenta del concepto de camino turístico
	Mejoramiento y mantenimiento de las redes y rutas complementarias al Circuito Turístico Binacional en ambos países
	Inclusión en los Manuales de carreteras el concepto de caminos turísticos
Contar con información compatible y confiable de los caminos entre ambos países	Implementación de un sistema de información conjunto sobre flujos de vehículos y personas
Minimizar conflictos entre el transporte de carga y el turístico en pasos fronterizos y vías	Clasificación de vías según su vocación territorial.
	Proyectar vías alternativas para el transporte de carga que descompriman las rutas turísticas
	Segregación física de flujo según tipo de vehículos en los pasos
	Mantenimiento sistemático de vías y pasos para asegurar la conectividad permanente
	Diseño de proyectos de seguridad vial asociados a la minimización de conflictos entre flujos de carga en caminos turísticos
Capacitar a usuarios del Circuito	Programa de capacitación en manejo para chóferes que usen el Circuito especialmente en zonas de montada
Elaborar planes de contingencia viales	Elaboración de planes de contingencia para cada tramo del Circuito Turístico Binacional destinados a mitigar las consecuencias de amenazas naturales y antrópicas
Garantizar el acceso a los atractivos turísticos	Diseño de un programa de acceso a los atractivos turísticos que identifique, priorice y gestione el acceso

Eje Sustentabilidad ambiental

Lineamientos Estratégicos	Acciones
Conservar el patrimonio natural como base de la identidad y sustentabilidad del territorio asociado al Circuito, con participación de los Gobiernos Provinciales, Regionales o locales	Actualización e integración de los Planes de manejo individuales de las áreas naturales protegidas en el área de influencia directa
	Estandarización de criterios de manejo y gestión de la Reserva de la Biosfera en ambos países
	Elaboración de un ordenamiento del territorio que no se encuentre bajo status de protección legal
I Incentivar la difusión y educación ambiental	Desarrollo de un programa para la sensibilización sobre el cuidado del ambiente y conservación de valores patrimoniales asociados al Circuito
Promover programas para la conservación de la calidad ambiental	Programas de saneamiento de desechos sólidos en todos los centros urbanos del área de influencia directa
	Programa de conservación de la calidad del agua en los cuerpos y cursos de agua
	Programa de restauración de sitios o atractivos turísticos prioritarios
	Programa de ampliación de la capacidad de tratamiento de efluentes locales
	Programa para la conservación de la calidad visual

Eje Sustentabilidad social

Lineamientos estratégicos	Acciones
Promover el desarrollo del turismo RURAL como acción complementaria de su desarrollo endógeno, integrando criterios de pertinencia cultural	Desarrollo del producto turístico que incremente y mejore la oferta de turismo en encadenamientos productivos turísticos
	Mejoramiento de la infraestructura de accesibilidad que sostenga el turismo en comunidades rurales
	Mejoramiento de la oferta y calidad de servicios básicos en comunidades rurales que sostenga el turismo
	Capacitación de familias y asociaciones para turismo rural
Incrementar las capacidades de las comunidades mapuches en materia de turismo con resguardo y reconocimiento de sus derechos ancestrales	Desarrollo de cursos de capacitación en turismo para las comunidades locales mapuche (Guías de turismo, trekking, cocina, idioma, otros)
	Desarrollo de formas asociativas y de co-manejo de turismo indígena
	Capacitación en la formulación de micro-proyectos de desarrollo local para las comunidades mapuches
Mejorar las condiciones del trabajador en el sector turismo	Acceso a vivienda social para trabajadores en el sector turismo
	Generación de incentivos e implementación de mecanismos de regulación del empleo turístico
	Incremento en la fiscalización de las condiciones de empleo turístico

Eje Sustentabilidad territorial

Lineamientos estratégicos	Acciones
Lograr un territorio sustentable, promoviendo la integración de actividades económicas	Contar con planes estratégicos y de ordenamiento territorial coordinados y a diferentes escalas
	Desarrollo de encadenamientos productivos entre turismo, ganadería, agricultura y forestal
Prevenir, mitigar y atender los efectos de los desastres por causas naturales y/o humanas	Gestión del riesgo volcánico, medidas de mitigación y planes de alerta y evacuación, incluyendo posibles vías de flujos densos (deslaves)
	Gestión del riesgo de inundación con planes de alerta y mitigación
	Gestión del riesgo de incendios en sitios prioritarios
	Prevención del riesgo de salud por origen biológico

Eje Capacidades institucionales para la Sustentabilidad

Lineamientos estratégicos	Acciones
Alcanzar un ordenamiento territorial que permita el desarrollo del sector turístico sustentable (herramientas para el objetivo estratégico)	Elaboración de una propuesta para incorporar el "turismo integrado" en la Agenda Bilateral
	Elaboración de una política binacional de desarrollo turístico
	Elaboración de una estrategia binacional de desarrollo turístico sustentable para la integración de los territorios
	Recomendaciones de la EASE incluidas en el desarrollo de la infraestructura en el territorio en cuestión
	Reinicio de las conversaciones a nivel binacional para definir los instrumentos que apoyen esta iniciativa (Circuito turístico binacional)
	Inclusión de criterios de sustentabilidad en reglamento de ley de turismo chilena
	Compatibilización de los reglamentos de las leyes de turismo entre ambos países
Propiciar la convergencia y complementariedad institucional en las inversiones públicas	Actualización de las metodologías y procedimientos de evaluación de inversiones públicas incorporando nuevas dimensiones (no cuantificables)
Promover procesos y procedimientos administrativos para facilitar el turismo transfronterizo	Agilización de los procedimientos de frontera para facilitar la integración binacional
	Promoción conjunta y reciproca, compatibilidad de procedimientos y requisitos para operadores turísticos (Ej: cabalgatas, moneda, operadores turísticos, seguros)
Definir la instancia encargada de articular las acciones de ambos países para lograr los objetivos de la integración binacional	Desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación y/o intercambio relacionados con el turismo entre Chile y Argentina (cluster público-privado a nivel binacional)
	Instalación de un sistema de gerenciamiento y monitoreo del proceso de integración y desarrollo del turismo binacional y de la presente estrategia
	Disponibilidad de una organización única del circuito que represente los intereses del turismo y tenga interlocución con sus pares de infraestructura tanto en Chile y Argentina

Fuente: IIRSA. Evaluación Ambiental y Social Estratégica – EASE. Grupo 2 – Eje del Sur. Informe Final – Versión Ejecutiva, p. 73. Buenos Aires – Santiago, diciembre 2010.