



COSIPLAN

Presidencia Pro Tempore
Perú 2012 - 2013

Programas Territoriales de Integración – PTI

Consideraciones generales para la formulación de PTIs

Rinaldo Barcia Fonseca
Marzo 2013

Introducción

Uno de los objetivos específicos previsto en el Plan de Acción Estratégico del COSIPLAN (PAE)¹ consiste en diseñar estrategias regionales de planeamiento para el desarrollo de infraestructura. Una de las acciones concretas a realizar para dar cumplimiento a este objetivo es definir una metodología para la creación de PTIs que complementen los proyectos de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)

Este documento, elaborado con la colaboración de las Coordinaciones Nacionales de IIRSA, tiene el propósito de presentar un conjunto de elementos que permitan elaborar una propuesta de guía sencilla y objetiva que los países puedan utilizar para estructurar los PTI manteniendo en ellos la máxima uniformidad en su presentación formal y principalmente en la organización de su contenido. Este material servirá de base para la discusión de este tema en la reunión del Grupo Técnico Ejecutivo (GTE) sobre PTI que se realizará el 9 de abril de 2013 en Buenos Aires.

Antecedentes

Como se mencionó, el PAE prevé la definición de una metodología y la creación de PTIs que complementen los proyectos de la API en materia regulatoria y de planificación territorial. 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.

El documento de la API², aprobado por los Ministros del COSIPLAN en noviembre de 2011, hace un análisis un poco mas 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 (PTI) 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”.

Con el objetivo de avanzar en esta materia, en el plan de trabajo de la Iniciativa IIRSA de los años 2012 y 2013 se iniciaron tareas orientados a definir los lineamientos generales para el desarrollo y posterior aplicación de PTIs a proyectos de la API. Con este propósito, se seleccionaron dos proyectos de la API como casos de estudio para la elaboración de esta propuesta (Túnel Binacional Agua Negra y el Corredor Ferroviario Montevideo – Cacequí) Los equipos técnicos

¹ Plan de Acción Estratégico 2012-2012 (PAE), COSIPLAN, Noviembre 2011

² Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración – API, COSIPLAN, Noviembre 2011

de los países involucrados contribuyeron con información de los proyectos específicos y con sus apreciaciones sobre qué tipo de acciones podrían considerarse en la formulación de los PTI, los cuales fueron tenidos en cuenta para la preparación de este documento.

Concepto de PTI

Un PTI es un programa 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 a estimular 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 adelante³.

Tomadas aisladamente, las acciones que constituyen un PTI pueden tratar de diferentes temas, pueden contener diferentes propósitos y pueden ser desarrolladas en diferentes tiempos. Sin embargo, es deseable que el conjunto de acciones esté direccionado a un objetivo general claramente definido. Dicho de otra manera, en la selección de las acciones que estarán en el PTI, es necesario velar por no obtener una colección de pequeños proyectos parciales, independientes sino un conjunto de acciones que presenten vínculos entre ellas y que lleven a la ocupación de espacios de oportunidad abiertos por la presencia de la infraestructura API.

Temas a considerar en la formulación de los PTI

El presente documento reúne y organiza un conjunto de informaciones y consideraciones, muchas de las cuales son de conocimiento de los Coordinadores Nacionales de IIRSA y de sus equipos de trabajo.

El documento avanza sobre los cinco temas abajo indicados que necesariamente tendrán que ser considerados en la estructuración de un PTI. Así, en cada uno de estos temas se trata de destacar características, posibilidades o condiciones que es conveniente observar en el proceso de formulación de un Programa.

1. Las herramientas de planificación desarrolladas en el marco de IIRSA pueden ser utilizadas en la estructuración de un PTI;
2. La identificación de problemas, dificultades y oportunidades que podrían ser tratados por acciones de política pública constituyentes de un PTI;
3. El área de influencia de un proyecto API y el área de acción de un PTI;

³ 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.

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 y Metodologías de Planificación Territorial*

Para estructurar un programa de acción con las características que se quiere dar a un PTI se pueden utilizar dos herramientas de análisis desarrolladas y aplicadas en el marco de IIRSA y, por lo tanto, de amplio conocimiento de los países sudamericanos.

Metodología de Integración Productiva y Logística (IPrLg)

Esta metodología 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.

Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)

Esta metodología, a su vez, se basó 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 es que 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 se combinan mejor estas acciones al ser aplicadas, se podría elevar la eficacia de la acción pública. Por esto es necesario analizar cómo podrían incorporarse los planes, programas y acciones de desarrollo definidos por los gobiernos nacionales en el área de acción del PTI y combinarse mejor en ese territorio específico.

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.

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 una parte de los resultados de la aplicación de la metodología de análisis de integración productiva ilustra 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. De la misma manera, los resultados de una aplicación de la metodología EASE muestran 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. Estas experiencias nos proporcionan material para algunas sugerencias al respecto.

Los resultados de la aplicación de la Metodología de IPrLg

En la evaluación de sus trabajos sobre análisis del potencial de integración productiva, 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 productiva 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 entorpeciendo”⁴.

En las aplicaciones de la metodología 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 la presencia de regulaciones, en otro país, que

⁴ 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). Ver 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.

permiten únicamente la circulación de camiones con patente nacional; la 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 importador (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 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 acciones de un PTI en diferentes áreas, que van desde la implementación de infraestructura secundaria hasta la negociación (o la adaptación de los productores nacionales) para modificaciones en las reglas, normas o prácticas establecidas en un país, que contribuyen a trabar la marcha del comercio.

Los resultados de la aplicación de la Metodología de EASE

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 la 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 las correspondientes medidas y acciones de política pública necesarias para llegar a la situación deseada. Los seis 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 de política pública identificadas para abordar las oportunidades y los riesgos.

Como se puede percibir, al igual que en los resultados de la aplicación de la metodología de integración productiva, también aquí se tiene una combinación de acciones que combinan necesidades de normalización, 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.

Componiendo las acciones de un PTI

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, generales, lo cual es propio de las recomendaciones de un estudio de evaluación estratégica. Para transformar estas acciones generales 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, que pueden ser transformadas en acciones de un PTI.

Suponiendo que los Coordinadores Nacionales de IIRSA y sus equipos tengan ya claramente definidos los objetivos y las acciones necesarias para realizarlos, pueden dedicarse al desarrollo de las otras etapas de la composición de un PTI. Si, al contrario, los países que pretenden estructurar un PTI aún no tienen completamente definidos los problemas que podrían ser tratados por acciones de política pública, sería interesante analizar la posibilidad de aplicar la Metodología de IPrLg y/o la Metodología de EASE. Estas metodologías, como se ha comentado antes, conducen a la identificación de los límites, dificultades y oportunidades que se presentan en el entorno del proyecto API y permiten extraer de ahí los elementos necesarios para dar cuerpo y detallar el objetivo central y las acciones del Programa.

Simplificación de la aplicación de las metodologías y trabajo conjunto de los equipos nacionales

El proceso de estructuración de esta etapa del PTI (identificación y selección de acciones) con el concurso directo de las herramientas existentes puede ser basado en una combinación de dos medidas. Primera, simplificar el proceso de aplicación de las Metodologías de IPrLg y EASE, para facilitar y agilizar su ejecución. Segunda, promover un proceso de trabajo conjunto entre las Coordinaciones Nacionales y sus equipos técnicos que llevarían a cabo la aplicación de las metodologías para la identificación de objetivos y acciones y desarrollarían otras tareas necesarias para la constitución del PTI. En caso necesario se puede prever la asistencia técnica externa para apoyar estas actividades.

Para llegar a los mejores procesos de aplicación rápida de las metodologías será necesario analizar el tema de su readecuación con más detenimiento y a la luz de las particularidades de los proyectos API y del PTI a él asociado. Sin embargo, con un propósito únicamente indicativo, es posible simplificar el proceso de aplicación de las metodologías concentrando la atención en las fases y técnicas más próximas de la producción de resultados. En el caso de la metodología de integración productiva se puede considerar la posibilidad de dispensar la parte inicial (Etapa 1: Definición y Caracterización del Área de influencia), cuya aplicación consume un tiempo relativamente largo, y empezar por la identificación de complementariedades productivas con los datos de comercio de la base estadística de INTAL y, en seguida, (i) identificar los sectores productivos cuyo comercio e integración productiva podrían ser aumentados, (ii) identificar los actores principales a entrevistar y (iii) estructurar un sistema de entrevistas con los sectores público y privado para la identificación de posibilidades de incremento del comercio y de la integración productiva, dificultades a ser solucionadas, los mecanismos de política pública a utilizar, etc. En el caso de EASE se puede trabajar preliminarmente con la hipótesis de hacer una aplicación compacta que concentraría la atención en la Fase 3 (Consulta y validación en el terreno) y en la Fase 4 (Estrategias y líneas de acción).

Para consolidar un proceso de trabajo conjunto, serán necesarias reuniones entre las Coordinaciones Nacionales en las cuales se analizarán, por ejemplo, los resultados de los datos de complementariedades productivas, se definirán los sectores productivos a examinar, se determinarán los actores relevantes, se creará el sistema de entrevistas y se analizará sus resultados. Con este trabajo conjunto será posible caminar hasta un nivel que permita a los responsables públicos definir y detallar, progresivamente, los objetivos del PTI y sus acciones, sus tiempos y procesos y las políticas públicas más convenientes.

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 su área de acción. Esto se debe a que es probable que diferentes acciones puedan exigir diferentes espacios geográficos 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. Este es el caso, por ejemplo, de normas o regulaciones que son aplicadas sobre todo el territorio nacional pero tienen una particular incidencia sobre el espacio típicamente territorial del PTI.

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 extensas, 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 la 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 de 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.

Observaciones de EASE sobre el área de influencia

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.⁵

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 (área relativamente menor y participación de las comunidades ahí residentes). 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.

La importancia de la cooperación transfronteriza

Para delimitar el área de influencia considerando con más propiedad el carácter territorial del programa, es conveniente pensar en las experiencias de cooperación transfronteriza. Al respecto vale destacar la experiencia con algunos casos de cooperación transfronteriza en América del Sur, los cuales, además de mostrar las acciones desarrolladas (lo cual también es de interés en esta Guía), eventualmente pueden tener conexiones con los proyectos API.

Los casos, mostrados sintéticamente en el Anexo 2, presentan diferentes formas de cooperación en espacios fronterizos, con diferentes objetivos y con la presencia de diferentes organismos nacionales, regionales o locales. El estudio de donde se extrae esta información analiza un ejemplo de cooperación para cada una de cinco formas de cooperación fronteriza:

1. Cooperación entre gobiernos centrales para el desarrollo fronterizo.
2. Cooperación intermunicipal transfronteriza.
3. Cooperación transfronteriza temática.
4. Cooperación transfronteriza en pasos de frontera.
5. Cooperación intermunicipal cotidiana fortalecida por gobiernos nacionales.

⁵ IIRSA. Lecciones Aprendidas con la Aplicación de la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE, p. 11.

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.

Por 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 en 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 acuerdos necesarios entre los diferentes niveles de gobierno para la acción conjunta, para estructurar las necesarias alianzas en el territorio, buscando el desarrollo de la actuación integrada del poder público, de los emprendedores privados y de los demás agentes con intereses ligados al PTI.

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 los países involucrados y las posibles formas de cooperación entre ellos 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, EASE y otras;
- 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.

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 recíproca, 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.

ANEXO 2

La cooperación intermunicipal transfronteriza: experiencias sudamericanas

1. Cooperación entre gobiernos centrales para el desarrollo fronterizo: Dinámica de la frontera de Ecuador y Perú a partir de los Acuerdos de Paz

La integración peruana-ecuatoriana está enmarcada y definida por los alcances de los Acuerdos de Paz de Brasilia firmados el 26 de octubre del año 1998 y por lo establecido en el Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, el mismo que prioriza la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo conjunto a través de la ejecución de programas, proyectos y actividades conjuntas. Estos compromisos dieron solución al largo conflicto territorial entre Perú y Ecuador y han permitido un especial dinamismo en las relaciones económicas entre ambos países en los últimos años.

El Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, tiene cuatro componentes, la Comisión de Vecindad, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, el Régimen Fronterizo y el Fortalecimiento de la Cooperación Bilateral.

El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú cuenta con cuatro grandes programas que son los ejes vertebradores del desarrollo fronterizo.

El *Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva*, que contribuye al mejoramiento de la infraestructura productiva y social en las zonas donde Ecuador y Perú comparten recursos o son de economías complementarias, lo que fortalece el proceso de integración fronteriza entre ambos países.

Programas Nacionales Ecuatoriano y Peruano de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en las Regiones Fronterizas que buscan contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y de servicios en las regiones fronterizas de ambos países con obras orientadas a brindar facilidades para el tránsito fronterizo, el desarrollo sostenible de zonas de potencialidad productiva y la construcción de infraestructura física que fomente la interacción local productiva y comercial.

Los *Programas Nacionales Ecuatoriano y Peruano de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales en las Regiones Fronterizas* que contribuyen al mejoramiento de la infraestructura social y cultural en las regiones fronterizas de ambos países por medio de la preparación de programas o el desarrollo de obras en salud, educación, saneamiento y desarrollo urbano, servicios básicos y medio ambiente.

Programa de Promoción a la Inversión Privada que contribuye al fomento del intercambio, oportunidades de negocios, complementariedad entre los puertos,

fortalecimiento de la Cámara de Comercio e Integración Ecuatoriano-Peruana y en general promover las relaciones de empresarios e inversionistas privados.

2. Cooperación intermunicipal transfronteriza: Plan Integral de desechos sólidos Ipiales (Colombia) – Tulcán (Ecuador)

Los municipios de Ipiales (Colombia) y del cantón Tulcán (Ecuador) han venido gestionando la formulación de una propuesta binacional para el manejo de los desechos sólidos, la cual comenzó a realizarse con el apoyo de CAF para realizar un diagnóstico. Entre los dos municipios se generan alrededor de 123 toneladas de residuos por día y solo se recupera el 3% de manera ineficiente. No se realiza separación en la fuente y en los domicilios se utilizan recipientes inadecuados para el almacenamiento temporal. Hay insuficiencia de normas y legislación ambiental e incumplimiento de las existentes. No hay suficiente sistema de recolección y disposición de la basura.

Para la implementación del proyecto Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se conformó un Comité Técnico Binacional encargado de la formulación y gestión del proyecto con una visión territorial y con un alto compromiso político de las máximas autoridades.

Se realizó el proceso de licitación, calificación y adjudicación para la planta de tratamiento de desechos orgánicos y centro de acopio de desechos inorgánicos (Lote 1-Ipiales) y la estación de transferencia de desechos orgánicos (Lote 2-Tulcán). En febrero de 2010, se firmó el contrato de inicio de obras con el Consorcio Sánchez-Sánchez y está en proceso el expediente técnico para la compra de maquinaria para la planta de desechos orgánicos de la ciudad de Ipiales

3. Cooperación Transfronteriza Temática: Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopo y Salar de Coipasa - ALT (Bolivia – Perú)

La Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa (ALT) es una entidad de derecho público internacional con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero.

La ALT depende funcional y políticamente de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Bolivia. El Presidente de la ALT reporta directamente a los Cancilleres de ambos países, atiende y cumple las disposiciones políticas conjuntas de estos. La duración de la ALT es de carácter indefinido La sede de la ALT es la ciudad de La Paz en Bolivia. Su Presidente Ejecutivo es de nacionalidad peruana.

El objetivo general de la ALT es promover y conducir las acciones, programas y proyectos y dictar y hacer cumplir las normas de ordenamiento, manejo, control y

protección en la gestión del agua, del Sistema Hídrico Titicaca - Desaguadero - Poopó - Salar de Coipasa (sistema Hídrico T.D.P.S.), en el marco del Plan Director Global Binacional del Sistema Hídrico TDPS.

4. Cooperación Transfronteriza en pasos de frontera: Centro Unificado de Frontera CUF Santo Tomé (Argentina) - Sao Borja (Brasil)

Este complejo se encuentra en la Provincia de Corrientes en Argentina, próximo a la ciudad de Santo Tomé, contigua al río Uruguay que a través de un puente carretero se comunica con la ciudad brasileña de Sao Borja. Es el primer Centro Unificado de Frontera (CUF) del MERCOSUR, es decir con infraestructura donde se asientan las autoridades de ambos países en uno solo recinto en la República Argentina. Su particularidad está en que fue construido por concesión, así como para su operación y mantenimiento por 25 años y otorgado a la empresa MERCOVIA S.A., cuyo principal accionista es la empresa italiana IMPREGILO. La firma construyó tanto las instalaciones del CUF con su equipamiento correspondiente, así como el puente de 1.400 metros sobre el Río Uruguay y los accesos carreteros de aproximadamente 15 Km. La inversión fue compartida entre los dos Estados y la empresa Mercovía S.A. con un monto de 45 millones de dólares. El complejo cuenta con un área de 81 hectáreas.

Las operaciones están supervisadas por una Comisión Mixta Argentino-Brasileña (COMAB), que designa las funciones específicas a la Delegación de Control, integrada por funcionarios de ambos países quienes cuentan con oficinas en el mismo recinto.

En lo laboral, Mercovía S.A. cuenta con personal de los dos países, pero se aplica la legislación laboral de Argentina. Los ingresos de la empresa provienen del alquiler de oficinas equipadas a despachantes y usuarios, servicios a la carga y a los camiones, pero especialmente por los peajes que se cobran para el ingreso al recinto que es obligatorio para todos los vehículos que circulan por el puente y utilizan las vías de acceso.

El control de turistas, tránsito vecinal fronterizo, camiones y cargas se realiza en la modalidad de Cabecera Única. Existen servicios sanitarios, teléfonos (cabinas telefónicas públicas), transporte de omnibus (desde Santo Tomé Argentina hacia São Borja Brasil y desde Posadas Argentina hacia Camboriú Brasil). Cuenta con dos Playas de Estacionamientos para ómnibus y vehículos livianos que ingresan y egresan del país. Un patio de camiones con cerco perimetral y con seguridad interna perteneciente a la empresa concesionaria con capacidad de albergar a 800 camiones con bocas de alimentaciones eléctricas para camiones térmicos - asimismo- un sector destinado a la verificación física de los transportes para ambas aduanas y un sector para los transportes de cargas peligrosas.

5. Cooperación Intermunicipal cotidiana fortalecida por gobiernos nacionales: Proyectos fronterizos exitosos en la frontera de Uruguay con Brasil

Acuerdo de salud entre Rivera y Livramento: El Hospital de Rivera- Uruguay atiende desde octubre de 2009 partos y cesáreas de brasileñas residentes en Livramento como consecuencia del cierre del hospital público de Livramento. Han nacido ya más de 50 niños, que por esta situación obtuvieron la doble nacionalidad. Este servicio se mantendrá hasta tanto no reabra el hospital “Santa Casa de Misericordia de Livramento”. Actualmente la Secretaría Municipal de Salud de Livramento se encuentra negociando con un hospital de Porto Alegre para que administre el “Hospital Santa Casa de Livramento” de forma que reabra sus puertas, hasta tanto eso no se concrete, se continuarán realizando partos y cesáreas en Rivera.

Educación Binacional: A partir de marzo 2010 funcionan los institutos binacionales de educación terciaria. Los mismos estarán disponibles para estudiantes de Brasil y Uruguay quienes podrán realizar distintas carreras de acuerdo al lugar donde residan. En Río Branco y Yaguarón se podrán cursar las carreras de Marketing y Automatización Industrial. Este proceso se inició en 2005 cuando se empezó a trabajar mediante un acercamiento entre la UTU y el Instituto Federal de Educación de Pelotas de poder hacer cursos en común, porque unos tienen los docentes pero no tienen la maquinaria para alguna carrera, o al revés.

Portugués en 37 escuelas uruguayas: La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) tiene en marcha dos programas de inclusión de la lengua portuguesa en los currículos de primaria: el programa de Inmersión Dual y el programa por contenidos curriculares. Actualmente éstos están presentes en 36 escuelas de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Rocha, además de en la escuela Brasil de Montevideo. En el largo plazo la perspectiva es que en todas las escuelas uruguayas se enseñe portugués.

Uruguayos que residan en Brasil podrán cobrar pensiones por vejez o invalidez: El Banco de Previsión Social (BPS) de Uruguay y el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) de Brasil firmaron en julio de 2009 un acuerdo de intercambio de información que posibilitará que los ciudadanos uruguayos que residen en Brasil, a una distancia no mayor a los cinco kilómetros del límite fronterizo con Uruguay, puedan acceder a pensiones por vejez e invalidez. El BPS podrá realizar visitas a los hogares de uruguayos que residan en territorio brasileño (con la compañía de un técnico de INSS) para constatar carencia de recursos suficientes, lo cual es un requisito para la asignación de la prestación.

Fuente: Arciniegas, H. S. in América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro. Capítulo 9 de Borbón, J. A. y Brealey, T. B. (Editoras). Editorial Teseo, Buenos Aires, 2011. (selección de trechos).