

Sistema de Monitoreo Permanente de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración

Informe de Avance



III Reunión Ordinaria del COSIPLAN, Lima, Perú
16 de noviembre de 2012



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



SISTEMA DE MONITOREO PERMANENTE DE LA AGENDA DE PROYECTOS PRIORITARIOS DE INTEGRACIÓN DEL COSIPLAN

INFORME DE AVANCE

El presente informe técnico tiene como finalidad dar cuenta de los avances registrados en el diseño e instrumentación del SMP de la API a la fecha, así como realizar un balance del camino recorrido y señalar los principales desafíos a encarar en 2013. Este documento tiene tres partes: la primera corresponde al diseño lógico del sistema, la segunda, a su plataforma informática y, en la tercera, se presentan los desafíos para 2013 en ambas dimensiones del SMP.

A. DISEÑO LÓGICO DEL SMP

1. Antecedentes

El Plan de Acción Estratégico (PAE) 2012-2022, formulado y aprobado por los 12 gobiernos miembros del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2011, incluyó la acción de crear y revisar la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) y elaborar un mecanismo de monitoreo permanente (véase Acción 4.3, PAE 2012-2022). El COSIPLAN solicitó al Comité Técnico Conjunto (CCT) elaborar una propuesta técnica para diseñar e instrumentar dicho mecanismo de monitoreo permanente de la API.

Dicha propuesta técnica se presentó en la XIX Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA que tuvo lugar en Brasilia, Brasil el 29 de noviembre de 2011 (véase el anexo I). En dicha propuesta se consagró un enfoque de trabajo que situaba a los países como los verdaderos protagonistas en el diseño e instrumentación del mecanismo de monitoreo permanente con el apoyo técnico del CCT en su desarrollo. El fundamento de este enfoque fue asegurar, desde el inicio, la congruencia del sistema con las necesidades concretas y las posibilidades reales de los países. El CCT debería brindar un menú de opciones técnicas en las diferentes etapas del desarrollo del sistema y animar la discusión técnica entre los países para alcanzar los necesarios consensos.

Asimismo, se convino en desarrollar un sistema que privilegiara una visión regional suramericana y se orientara a registrar los progresos que se vayan materializando en la gestión de los proyectos de la API. En tal sentido, se daría prioridad a procedimientos para un registro mínimo de la implementación de los proyectos, pero de alcance común y aplicable por todos los países de la región. Desde luego, esto no deberá impedir que aquellos países que consideren necesario y estén en condiciones de instrumentar sistemas de monitoreo más complejos y de mayor cobertura, puedan hacerlo.

En la misma reunión y posteriormente se formularon diversos comentarios y expresaron puntos de vista que permitieron ir precisando y refinando la propuesta. Con el objetivo de hacer más sistemática y organizada la discusión, el CCT diseñó una encuesta que mostraba diversas opciones para el desarrollo del sistema (véase el anexo II). Las reacciones de los países a

dicha encuesta permitieron esclarecer algunos aspectos y explorar posibles consensos como base para progresar en el diseño del sistema.

2. Propuesta del Sistema de Seguimiento y Monitoreo

Sobre la base de estos antecedentes se preparó una propuesta que fue presentada y discutida en la I Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo que, sobre este tema, se celebró en Buenos Aires, Argentina el 9 y 10 de abril de 2012 (véase el anexo III). Los componentes principales de esta propuesta fueron los siguientes.

- Esquema general del sistema
- Ficha de los proyectos estructurados
 - fundamento
 - propuesta
 - estado actual
 - proyectos individuales que lo integran
 - etapas esenciales
 - gestión de restricciones
- Módulo de seguimiento y monitoreo de los proyectos individuales
 - etapas y subetapas del ciclo de vida
 - asignación de ponderaciones a cada etapa y subetapa
 - construcción de la línea de base de la programación del proyecto
 - desvíos y causas

En la reunión se acordó finalmente adoptar la denominación de Sistema de Monitoreo Permanente (SMP) de la API para el mecanismo en desarrollo. También en esta reunión se acordó que este sistema sería de acceso público y algunos campos de información estarían disponibles solo para la gestión de gobierno.

3. Elaboración de un demo sobre la operación del SMP

Con el propósito de ilustrar acerca de los componentes y la operación del SMP, el CCT elaboró un demo a partir de un proyecto estructurado (Proyecto Estructurado n°10: Conexión Oeste Argentina-Bolivia) conformado, a su vez, por los proyectos individuales CAP11, CAP50 y CAP81. Este demo simula los movimientos del proyecto y la construcción de indicadores a lo largo de cuatro semestres.

4. Programación de la II Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo

En el proceso de programación de la II Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre el SMP se decidió que dos países aplicasen el demo a uno de sus proyectos estructurados. En tal sentido, se invitó a Argentina y a Perú a realizar, primero, el ejercicio de aplicación del demo¹ al caso seleccionado para, después, presentarlo al resto de los países en dicha reunión. Para facilitar

¹ La información reflejada en el demo no necesariamente corresponde a la realidad del proyecto. Se trata simplemente de ejercicios de simulación de las funcionalidades del sistema realizados sobre proyectos estructurados nacionales y binacionales respectivamente.

estas tareas, el CCT organizó reuniones de trabajo con los representantes de ambos países designados por los Coordinadores Nacionales respectivos. Dichas reuniones se llevaron a cabo en Buenos Aires y en Lima respectivamente. Argentina seleccionó el proyecto estructurado n°10 anteriormente descrito (Véase el anexo IV)² y Perú, el proyecto estructurado n°02: Callao-La Oroya-Pucallpa, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías, conformado por 10 proyectos individuales: AMA26, AMA30, AMA31, AMA32, AMA43, AMA63, AMA64, AMA65, AMA66 y AMA67 (Véase el anexo V)².

La programación de la II Reunión del GTE también preveía avanzar en dos aspectos que son cruciales para el desarrollo del SMP. Por un lado, profundizar, complementar y consensuar la información relativa a los fundamentos, la propuesta y el estado actual de los 31 proyectos estructurados de la API y, por el otro, realizar un primer ejercicio para aunar criterios en torno a las etapas y subetapas del ciclo de vida de los 88 proyectos individuales de la API.

En relación con lo primero, el CCT había elaborado un informe de evaluación de la información incluida en las fichas de los proyectos estructurados de la API en lo referente a los campos de fundamentos, propuesta y situación actual. La parte final de este informe presentó una serie de preguntas generales sobre cada uno de dichos campos de información que apuntaba a facilitar la tarea de profundizar, complementar y consensuar la información. Dichas preguntas, junto con observaciones individuales a las fichas de los proyectos fueron enviadas a los países para ayudarles en el mejoramiento de la información (Véase el anexo VI).

Respecto de la programación de base del ciclo de vida de los proyectos individuales, el CCT elaboró una propuesta básica para que cada país la aplicase a los proyectos individuales de la API (véase el anexo VII). En este sentido, el CCT decidió construir sobre lo ya acordado por los gobiernos en 2008 que definió cuatro etapas en el ciclo de vida de los proyectos (perfil, preejecución, ejecución y concluido). En la propuesta, las etapas de preejecución y de ejecución fueron divididas en subetapas tomando en consideración el hecho de su considerable extensión temporal (entre 3-5 y 7-10 años respectivamente).

En ambas tareas el CCT, apoyado por la Presidencia Pro-Témpore de Perú, adoptó un papel activo para ayudar a los gobiernos a llevarlas a cabo. A este efecto, se brindó apoyo por correo electrónico y teléfono a los responsables en cada país.

5. Avances en el desarrollo del SMP

Las simulaciones preparadas por Argentina y Perú fueron presentadas en la II Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre el Sistema de Monitoreo Permanente de la API que se celebró en Lima, Perú el 26 y 27 de setiembre de 2012 (Véase nuevamente anexos IV y V). Igualmente se examinaron en dicha reunión los resultados de los dos ejercicios mencionados, uno sobre las fichas de los 31 proyectos estructurados y otro sobre la programación del ciclo de vida de los 88 proyectos individuales.

² Sólo disponible en formato digital.

6. Situación actual del SMP

Las presentaciones de ambas simulaciones motivaron un activo intercambio de ideas y experiencias entre los gobiernos participantes en la reunión e ilustraron acerca de las potencialidades del SMP. Asimismo, pusieron en evidencia varias dificultades técnicas que deben ser adaptadas a diversas situaciones nacionales y sectoriales para alcanzar los consensos necesarios en torno a diseños homogéneos. Por su parte, la discusión de los proyectos estructurados e individuales sirvió para animar un interesante debate que es imprescindible para progresar en el diseño e instrumentación del SMP.

Vale destacar el involucramiento de Argentina y Perú en la realización de las simulaciones, así como la respuesta de los gobiernos al mejoramiento de las fichas de los proyectos estructurados que fue bastante masiva y, en general, de buena calidad. Previo a la reunión se había recibido la información acerca de 25 de los 31 proyectos estructurados, en varios casos ya acordada entre los países involucrados en cada proyecto. Este trabajo previo, junto con las presentaciones y discusiones de prácticamente todos los proyectos estructurados que tuvieron lugar en el GTE de Lima, enriquecieron la información y el consenso.³ Por tal motivo, se acordó que se recibiría dicha información adicional, ya procesada y sistematizada, hasta el 5 de octubre de 2012. Con esta información se procedió a elaborar el Informe de Avance 2012 de la API (véase Informe de avance 2012 de la API).

Como era previsible, la respuesta de los gobiernos al pedido de proporcionar una programación del ciclo de vida de los proyectos individuales en que están involucrados fue menos masiva. Aparte de los casos simulados, unos pocos países brindaron esa información. En la discusión del GTE surgieron varios aspectos que dificultaron realizar esa tarea. Sin embargo, en el intercambio de ideas se progresó considerablemente, sobre todo respecto de los objetivos y las posibles maneras de superar algunos de los obstáculos. En particular, se destacaron los siguientes puntos.

- a) Es preciso respetar el objetivo fundamental del SMP de la API, es decir, registrar el avance de sus proyectos desde una perspectiva regional. Esto permitirá obviar mucho del detalle que, en cada país y sector, van generalmente asociados a los procedimientos de programación y seguimiento de los proyectos y que es menos relevante para la discusión regional.
- b) En algunos casos la tarea se dificulta debido a la complejidad del proyecto, por lo cual su definición es un punto crítico. Dos ejemplos fueron el AMA26 que es un proyecto individual en el estructurado n°02 que involucra un puerto y una carretera y que se debería considerar como dos proyectos. Otro caso es el estructurado n°29 (Optimización del Sistema Paso de Frontera Cristo Redentor) que actualmente contempla un único proyecto individual

³ Aparte de Paraguay, suspendido de su participación en UNASUR, solo dos gobiernos, Bolivia y Venezuela, no participaron en la reunión del GTE. En consecuencia no pudieron presentarse y discutirse dos proyectos nacionales de Bolivia (estructurados n°21 y n°24), el resto de los proyectos estructurados en que está involucrado alguno de estos países fueron presentados por sus socios.

MCC34, pero que en realidad debería involucrar proyectos individuales en Argentina, en Chile y binacionales.

c) También se consagró el principio de seguir utilizando las cuatro etapas del ciclo de vida de los proyectos acordadas por los gobiernos en 2008. La primera (perfil) y la última (concluido) no ofrecen mayores dificultades. El problema con las otras dos (preejecución y ejecución) es que deben ser subdivididas pues, de lo contrario, los proyectos serían vistos como congelados por largos períodos. La dificultad estriba en definir subetapas que sean homogéneas entre países y sectores.

d) En el caso de la etapa de ejecución el problema parece ser menos complicado pues cada subetapa podría corresponder a determinados porcentajes de ejecución de la obra (ya sea por montos de inversión o por tiempos involucrados), así como también por la posibilidad de definir hitos en la concreción de las mismas.

e) Respecto de la etapa de preejecución se convino que involucra, en todos los casos, estudios, permisos o licencias y recursos financieros. Las dificultades principales son de dos tipos: una, los estudios requeridos (prefactibilidad, factibilidad y diseño definitivo) varían de un proyecto a otro según la modalidad de inversión y, otra, las subetapas pueden ser en algunos casos secuenciales y, en otros, simultáneas o superpuestas.

Finalmente, se acordó que el CCT, en consulta con los gobiernos miembros del COSIPLAN, procederá a refinar su propuesta inicial de programación del ciclo de vida de los proyectos a fin de considerar los aspectos mencionados. Dicha propuesta deberá ajustar las subetapas de prejecución y ejecución y definir, con la mayor precisión posible, el alcance de sus contenidos.

B. PLATAFORMA INFORMÁTICA DEL SMP

1. Estructura informática del SMP y esquema de relaciones

El Sistema de Monitoreo Permanente de la API será desarrollado tomando como base la plataforma existente de la Base de Datos de Proyectos (BDP) del COSIPLAN (544 proyectos).

Según el diseño lógico del SMP, para monitorear los proyectos estructurados (31 proyectos) es necesario hacer seguimiento a los proyectos individuales que los integran (88 proyectos). Por ello, se prevé incorporar un nuevo módulo de monitoreo permanente en la actual ficha de los proyectos individuales que permita seguir el progreso del proyecto a lo largo del ciclo de vida del mismo, detectar los desvíos que se produzcan y las causas que los originaron.

Por su parte, se crearán las 31 nuevas fichas de los proyectos estructurados que como ha sido visto en la parte A de este informe incluirán los siguientes módulos:

- Módulo de identificación del proyecto estructurado: código, nombre, EID al cual pertenece, Grupo de proyecto, monto de inversión, fuente de financiamiento, tipo de financiamiento, órganos ejecutores.
- Módulo de descripción del proyecto estructurado: Su fundamento y propuesta así como la lista de los proyectos individuales que lo conforman.
- Módulo de seguimiento permanente: mediante una serie de indicadores que resulten del monitoreo de cada uno de los proyectos individuales que lo integran, en este módulo se podrá observar y analizar la etapa actual del proyecto estructurado teniendo en cuenta que podría estar conformado por proyectos individuales con distinto grado de avance, así como el progreso del mismo entre dos puntos en el tiempo y el balance general del proyecto estructurado en su conjunto. También se registrará un resumen de los adelantos o atrasos del proyecto estructurado a partir de la información registrada en el campo respectivo de cada uno de los proyectos individuales y de las razones o causas que los produjeron. Adicionalmente, en este módulo también se detallarán las etapas esenciales y la gestión de restricciones del proyecto estructurado.
- Módulo con los datos de contacto de la Coordinación Nacional de cada uno de los países involucrados en el proyecto estructurado así como los datos de los responsables de la actualización de la información de las fichas de los proyectos estructurados y las fechas de la última actualización.
- Módulo información complementaria: En este módulo se visualizarían los mapas del proyecto estructurado, documentos y enlaces a páginas de interés relativas a los proyectos, banco de fotos/videos, etc.

En suma, este esquema de relaciones entre la Base de Datos de Proyectos del COSIPLAN ya existente y la Base de Datos de Proyectos estructurados de la API y el SMP a crearse se presenta en el Anexo VIII.

Por lo expuesto, tanto la Base de Datos de Proyectos de la Cartera del COSIPLAN así como la Base de Datos de los proyectos estructurados con sus respectivos módulos de seguimiento y monitoreo estarán relacionadas mutuamente, inclusive para el registro de la información y se accederán desde la misma plataforma informática con sus respectivos botones de ingreso.

En los anexos IV y V mencionados en la parte A de este informe, se encontrará un prototipo del Sistema de Monitoreo aplicados a dos proyectos estructurados que ofrecen una referencia a las funcionalidades e interrelaciones propuestas que se irán lógicamente perfeccionando en el proceso de implementación de esta herramienta.

Para facilitar su gestión se tendrán en cuenta también los siguientes recursos que ofrecerá el sistema:

- gestión sencilla y amigable para el usuario basado en los principios de eficacia y simplicidad;
- sistema "vivo" que interactúe con el "grupo de comunicación" (Coordinadores Nacionales y Responsables de la carga de la información de cada proyecto);
- envío de correos electrónicos automáticos informando actualizaciones que se realicen en los proyectos y de alertas tempranas ante proximidad de fechas límites;
- generación de informes y gráficos;
- geo-referenciamiento de datos;
- portabilidad para teléfonos inteligentes y tabletas; y
- posibilidad de incluir fotos, videos y documentos

2. Ajustes en la plataforma informática de la BDP actual y balance de su desarrollo

A partir de la creación de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) en el 2011, durante el presente año ha surgido la necesidad de realizar algunas adaptaciones en la Base de Datos de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN de manera de poder hacer búsquedas de los proyectos individuales que forman parte de un proyecto estructurado de la API. Estos ajustes han sido los siguientes:

- a) En la pantalla de criterios de búsqueda se ha incluido un campo que permite seleccionar si los proyectos forman parte o no de un proyecto estructurado de la API (véase anexo IX).
- b) En la ficha de los proyectos individuales se ha incluido un campo de información que identifica si el proyecto integra o no un proyecto estructurado de la API. En caso afirmativo, se indica el código y nombre

de dicho proyecto. A futuro, mediante un enlace se podrá acceder desde allí a la ficha del proyecto estructurado al cual pertenece (véase anexo X).

Adicionalmente, durante este año se han iniciado los trabajos preparatorios para modificar la estructura informática de la BDP de manera de poder incluir las 31 nuevas fichas de los proyectos estructurados así como el nuevo módulo del SMP. En este sentido, se ha avanzado significativamente en el desarrollo de esta tarea que se espera poder completar durante el próximo año con miras al lanzamiento del Sistema de Monitoreo Permanente.

C. DESAFÍOS PARA EL 2013

Los desafíos del SMP de la API para el 2013 abarcan distintas esferas: aquellas que son propias del SMP, algunas vinculadas con su plataforma informática y otras que se relacionan con la Base de Datos de Proyectos (BDP) del COSIPLAN.

1. Desarrollo del SMP

El refinamiento de la propuesta realizada por el CCT para programar el ciclo de vida de los proyectos individuales de la API que se iniciara en 2012 se extenderá en 2013 pues dicha tarea involucrará un proceso de ensayo y error que se llevará a cabo conjuntamente por el CCT y los gobiernos y que deberá ir plasmando los necesarios consensos. Este desarrollo es imprescindible para implementar el SMP.

Una segunda línea de trabajo está vinculada con los criterios y el desarrollo metodológico correspondiente a los otros campos de la ficha de los proyectos estructurados; en particular, sus etapas esenciales y la gestión de restricciones. Esta tarea es importante pues la finalidad del SMP es ayudar a los gobiernos a encontrar modalidades de actuación para enfrentar las dificultades que en el progreso de la API vaya revelando el SMP.

Una tercera línea corresponde a las actividades de capacitación que en el uso del sistema se prevé iniciar en 2013. Vale destacar que se trataría de una modalidad de capacitación "en el trabajo" para los funcionarios gubernamentales más directamente vinculados con la operación de la BDP del COSIPLAN y del SMP. Esta actividad, a su vez, permitirá obtener insumos y puntos de vista útiles en relación con las otras dos.

2. Plataforma informática

En 2013 se continuarán los trabajos iniciados en 2012 en materia informática para la implementación del SMP. Se espera contar con una primera versión del sistema para mediados del próximo año.

3. Base de Datos de Proyectos del COSIPLAN

Además de la mejora de las funcionalidades de la BDP y del rediseño de la misma para adecuarlo al nuevo diseño de la página web de IIRSA, se han sumado los nuevos requerimientos del SMP. En este sentido, se aprovecharía la ocasión para examinar la ficha de los proyectos de la BDP, apuntando a confeccionar un sistema de módulos (identificación, caracterización, descripción, financiamiento, estado y monitoreo, responsables e información complementaria) que ordene mejor los datos actualmente allí consignados.

Así, el avance sostenido en estas tareas del marco lógico y la plataforma informática permitirá ir progresando hacia el objetivo de contar con un Sistema de Monitoreo Permanente de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración del COSIPLAN.

ANEXOS

Anexo I: Presentación XIX Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA. Brasilia, Brasil. 29 de noviembre de 2011.

Anexo II: Encuesta.

Anexo III: Presentación I Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre el SMP de la API. Buenos Aires, Argentina. 9 y 10 de abril de 2012.

Anexo IV: Caso de simulación. Proyecto Estructurado N°10: Conexión Oeste Argentina-Bolivia.

Anexo V: Caso de simulación. Proyecto Estructurado N°02: Callao-La Oroya-Pucallpa, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías.

Anexo VI: Preguntas orientativas para mejorar la calidad de la información incorporada en las fichas de los proyectos estructurados de la API.

Anexo VII: Propuesta de Programación de proyectos individuales de la API.

Anexo VIII: Esquema de relaciones entre la BDP y los proyectos API.

Anexo IX: BDP – Pantalla opciones de búsqueda: nuevo criterio de selección de proyectos individuales que forman parte de un estructurado.

Anexo X: BDP – Ficha de Proyecto Individual: identificación de proyectos que forman parte de un proyecto estructurado.