



**PROSUR**

# **Desafíos y oportunidades para la integración regional en Suramérica**

Panorama sobre la infraestructura, la movilidad de personas y la producción de vacunas en PROSUR.



**bloque 1** Infraestructura para  
la integración regional



# Los avances en la integración física de Sudamérica

**José Barbero** > Especialista en políticas de planificación del transporte del Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.



**PROSUR**

Desafíos y oportunidades  
para la integración  
regional en Suramérica

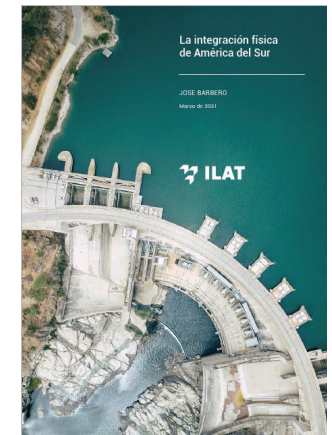
# Avances en la integración física en América del Sur

José A. Barbero  
15 de junio de 2022

- **IIRSA, enseñanzas tras 20 años**

- Las experiencias internacionales recientes

- Mirando al futuro



Esta presentación se apoya en un análisis realizado recientemente por el autor para ILAT.

# La integración física en Suramérica tuvo un fuerte impulso con el cambio de siglo

- La integración física es un componente de un proceso de orden superior, la **integración regional**
  - Provee la infraestructura y los servicios que aseguren la conectividad entre los países
- En América del Sur la integración regional se enfocó inicialmente en el **comercio**, ajustando su enfoque a los cambios que experimentó el comercio en el mundo (hacia una mayor apertura)
- En los años 90 hubo avances respecto a la integración física (por ejemplo, en el Mercosur, o en acuerdos bilaterales)
- La primera **cumbre Suramericana** en Brasilia, en el año 2000, le dio prioridad en su agenda, dando origen a IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana)

## La creación de IIRSA constituyó un hito en la integración física regional. Algunas de sus causas:

- La experiencia previa de **Brasil** con la planificación de **corredores**
  - La accesibilidad como dinamizador del potencial económico y la integración física como motor de desarrollo
  - La idea de los Ejes Nacionales de Integración y Desarrollo
- Un contexto económico que sugería la relevancia de fortalecer el **comercio intrarregional**
  - Enfoque productivista, énfasis en el comercio entre los países
- El **liderazgo** de Brasil, expresado en la convocatoria y el alto nivel de detalle del plan de acción inicial de IIRSA
  - Fuerte apoyo de las Instituciones Financieras Regionales en la concepción de IIRSA
- La **organización** adoptada: un ámbito directivo, una coordinación por país y un ámbito técnico (grupos técnicos por eje y un Comité Técnico)

# COSIPLAN: continuidad a pesar de los cambios políticos

- En 2008 se puso en marcha UNASUR, reflejando el cambio en la **orientación política** de los gobiernos de la región
  - En 2009 nace el COSIPLAN (uno de los 12 consejos de UNASUR)
- Tras un debate intenso, se optó por **incluir** a IIRSA en COSIPLAN, por presión de varios países, aunque modificando la gobernanza
- El **cambio** en la gobernanza: un mayor control por parte de los países
  - COSIPLAN como entidad política, IIRSA como grupo técnico
- Hubo **continuidad** en la forma de trabajar: cartera, ciclos anuales, metodologías. Y en la cartera, que pasó a ser IIRSA/COSIPLAN

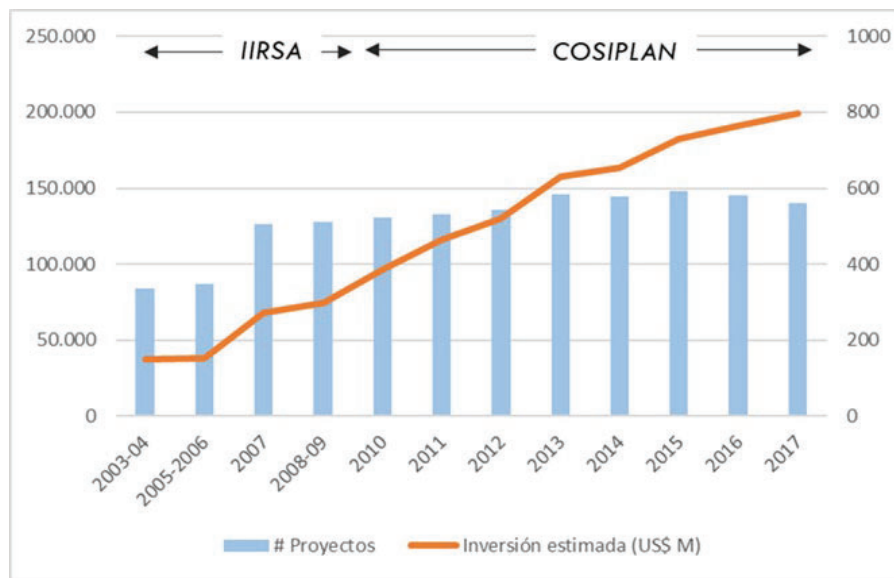
# IIRSA: ejes, proyectos y grupo de proyectos, definidos en base a la planificación territorial indicativa



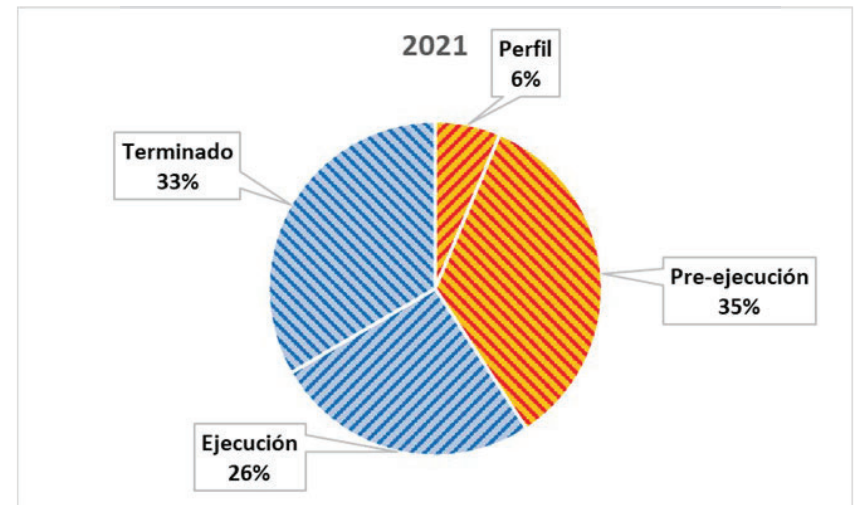
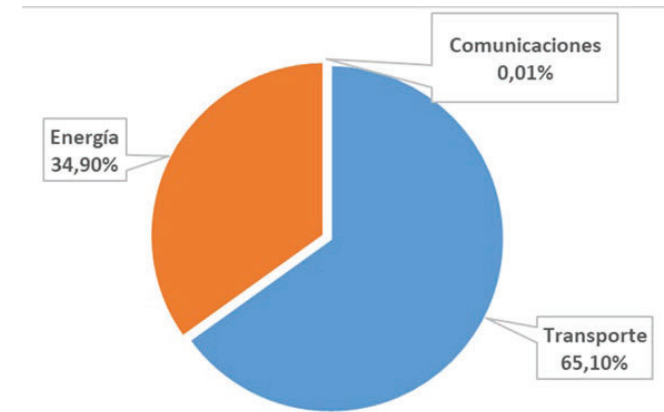
- No es un proceso de elección cuantitativo sino cualitativo, basado en **conocimiento experto** y en **consensos**, bottom-up
- Los **Ejes de Integración y Desarrollo** son la base: permiten pensar más allá de la frontera
- Definidos los ejes, una metodología llevada a cabo por los grupos técnicos de los países identificó **proyectos** y **Grupos de Proyectos** (GP: 47 grupos)
- **Evaluación estimativa** de los GP: impacto en el desarrollo sostenible mediante la integración física (50%) y la factibilidad de implementación (50%).



# La cartera de IIRSA/COSIPLAN



A 2018: 563 proyectos, por US\$ 200.000 millones



## i. Qué balance arroja una mirada general de la experiencia de IIRSA/COSIPLAN

- IIRSA tuvo un **impacto notable**, como una acción colectiva convocando a todos los países de la región, a pesar de ser un “mecanismo sin incentivos”
- Demostró **fortalezas** ...
  - El fuerte impulso inicial permitió establecer una dinámica de trabajo centrada en los **consensos**, que pudo continuar durante todo el período
  - **Impactos intangibles** de magnitud: diálogo entre funcionarios, mejor comprensión de las necesidades. Permitted mirar más allá de las fronteras.
- ... y también **debilidades**:
  - **Calidad dispar** en la cartera de proyectos, resultado del “voluntarismo consensuado”
  - Desbalance entre los objetivos de desarrollo económico y la agenda **social/ambiental**
  - Sesgo sectorial hacia el **transporte**
  - Sesgo hacia obras de inversión, en detrimento de los **procesos** (regulaciones, gestión)
  - Poca participación del **sector privado** y del **tercer sector**

## ii. Qué muestra el análisis de la cartera

- La principal fortaleza fue el **avance efectivo** en el desarrollo de un conjunto de proyectos debidamente organizados en Grupos, que constituyen verdaderos corredores, dispuestos alrededor de proyectos ancla.
- Algunos países sacaron provecho del proceso de IIRSA para su **propia** planificación
- En cuanto a las limitaciones, confirma las anteriores y suma nuevas:
  - La **pérdida de actualidad** de la cartera (congelada a fines de 2017)
  - **Dificultades para avanzar concentradas** en determinados tipos de proyectos, países y sectores
    - Las mayores dificultades las experimenta los **proyectos ferroviarios**, y en menor medida los de **navegación fluvial** y los **pasos de frontera**
    - Algunos **países** no muestran avances, presumiblemente por falta de capacidades de implementación o por razones políticas.

### iii. Qué muestra una revisión de cinco Grupos de Proyectos

- Los grupos presentan un **resultado positivo** en su impacto sobre la integración regional, un poco por debajo de las aspiraciones iniciales pero no del potencial que parecen tener
- Las limitaciones: se confirman las anteriores y muestra otras
  - Los impactos de los GP suelen diferir de las aspiraciones:
    - Los flujos en algunos casos son más **nacionales** que de integración
    - Es importante el impacto en el mov. de **personas** y el turismo
  - Se notó la relevancia de la **preparación** de los proyectos
  - Se encontraron posibles redundancias o falta de **coordinación** entre GP
  - Se prestó escasa atención a la **adaptación** al cambio climático
  - Se comprobó la importancia de la **transparencia** en la reputación de la iniciativa



- IIRSA, enseñanzas tras 20 años
- **Las experiencias internacionales recientes**
- Mirando al futuro

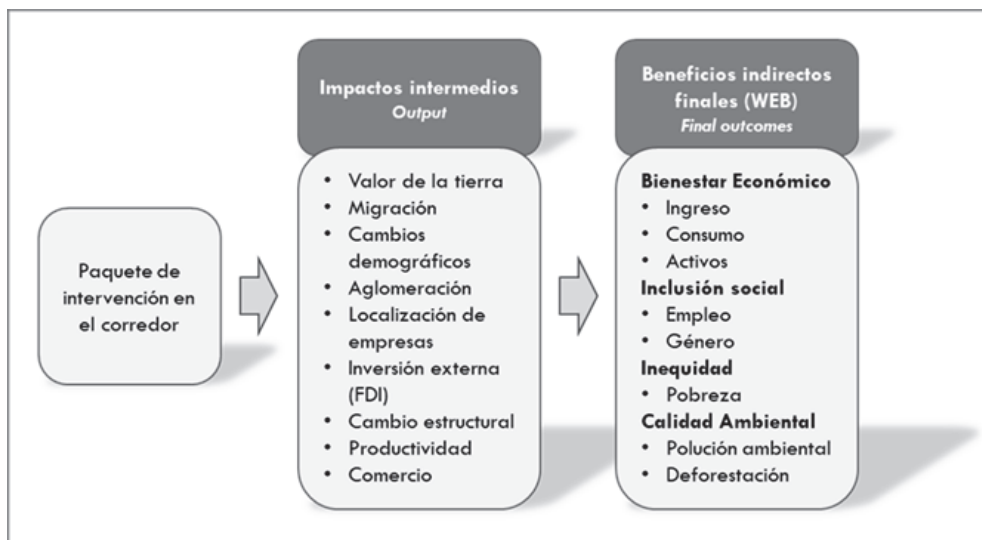
# La vigencia del concepto de corredor

- El concepto de corredor en el centro de la atención
  - Vincula la integración física regional con el desarrollo inclusivo
  - Desarrollos múltiples en Asia, África y Europa
- Tipología de corredores, en una perspectiva evolutiva
  - Puede ir **evolucionando**: corredor de transporte, corredor logístico, corredor de comercio, corredor de crecimiento económico y corredor de desarrollo.



# Avances conceptuales y prácticos en la estimación de los impactos de los corredores

- Oleada reciente de análisis, especialmente en Asia. Dos conceptos centrales:
  - Los **impactos indirectos**
  - Importa el **impacto final** (*outcome*), no el intermedio (*output*) ni el inicial (*input*), que se mide en varias dimensiones:
    - i. El bienestar económico general
    - ii. Los efectos sobre equidad (desigualdad, pobreza)
    - iii. La inclusión social (género, creación de empleo)
    - iv. El medioambiente



## Conclusiones de un análisis de 218 casos

- i. Impactos beneficiosos significativos en el **bienestar económico** y en la **equidad**, con tendencia positiva pero de mucho menor intensidad en **inclusión social**, y claramente nocivos en materia **ambiental**.
- ii. Son más evidente los impactos positivos en corredores **viales y fluviales** que en los ferroviarios
- iii. Los corredores que vinculan un gran centro urbano con un portal logístico suelen tener impactos positivos más inciertos y de menor alcance, que dependen en gran parte del **funcionamiento** de dicho **portal**.
- iv. Los impactos son heterogéneos entre áreas geográficas: tendencia a que los beneficios se **concentren en los grandes conglomerados** urbanos dentro del corredor, y en particular en sus extremos.

Roberts, M. e. (2018). *Transport Corridors and Their Wider Economic Benefits*. Washington, DC: World Bank Group - Policy Research Working Paper 8302.

- IIRSA, enseñanzas tras 20 años
- Las experiencias internacionales recientes
- **Mirando al futuro**



# ¿A qué pueden aspirar los países en materia de integración e infraestructura?

## i. Impulsar corredores de integración

- Para mejorar la conectividad entre los países de la región. Pueden contribuir simultáneamente a mejorar la cohesión territorial dentro de cada país y a la integración de la región con el resto del mundo

El objetivo inicial de IIRSA

La profundización de IIRSA/COSIPLAN

## ii. Consolidar corredores desarrollo

- Los corredores aspiran a ser más que canales para la circulación, constituyendo instrumentos de desarrollo sostenible para las áreas que vinculan

Una oportunidad para PROSUR

## iii. Armonizar planes y políticas

- La colaboración entre los países abre la oportunidad de un intercambio de experiencias e información referidos a su infraestructura y servicios en general y a la coordinación de posiciones en foros internacionales

# Áreas para avanzar

## En la planificación, para asegurar la calidad de la cartera de proyectos

- Una **metodología de planificación** para los Grupos de Proyectos
- Procesos de **certificación** (infraestructura de calidad)
- Criterios para la **evaluación** de los proyectos (y est. de demanda)
- Una **revisión general de la cartera** congelada en 2018
- Atención a aspectos **ambientales y sociales globales** (CC, ODS)
- Incorporación de **proyectos complementarios**
- La **“batalla cultural”**: derribando mitos a través de la capacitación y la difusión

## En el apoyo a la implementación de los proyectos, para impulsar una ejecución efectiva

- Desarrollo de mecanismos de **preinversión**
- **Incentivos a los proyectos de integración** encuadrados en los planes regionales
- Sistema de **actualización permanente** de la cartera
- Balancear incumbencias: **mecanismos diferentes** en proyectos nacionales, binacionales y regionales

## En la organización, que permita la coordinación entre los diversos actores

- El **modelo** de organización que asegure una gestión eficaz y sostenible
- Características de los **enlaces nacionales**
- Un laboratorio de **datos y modelos**
- Articulación con **entidades sectoriales** regionales
- Mecanismos **participativos**
- **Monitoreo** de resultados y **evaluación** permanente



FIN DE LA PRESENTACION

barbero.jose.a@gmail.com





**PROSUR**

[www.foroprosur.org](http://www.foroprosur.org)

[correo@foroprosur.org](mailto:correo@foroprosur.org)