

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**“ESTADO, PROYECTOS BINACIONALES Y CRITERIOS PARA SU
IMPLEMENTACIÓN EN EL PERÚ: DIFICULTADES EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LOS EJES DE INTERCONEXIÓN VIAL
PERÚ – ECUADOR 1999 - 2014”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno, con
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

Edwin Ronal Roque Hidalgo

ASESOR

Frank Renato Casas Sulca

JURADO

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

Stephanie Rousseau

LIMA – PERÚ

2017

ÍNDICE

RESUMEN	6
INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO 1: MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL	13
1.1. Políticas Públicas y Desarrollo Territorial	13
1.1.1. Sobre Políticas Públicas	13
1.1.2. Sobre el Desarrollo Territorial	15
1.1.3. Sobre el Enfoque Territorial en las Políticas Públicas	16
1.2. Capacidades estatales para la implementación de políticas públicas: El componente burocrático	18
1.2.1. ¿Qué es la burocracia estatal?	18
1.2.2. Sobre la Importancia de la burocracia estatal	20
1.2.3. Problemas que presenta la burocracia estatal	21
1.3. La articulación burocrática del Estado para la implementación de políticas binacionales	25
1.3.1. Los actores y agentes de las políticas binacionales	25
1.3.2. Los “paquetes ideales”	27
1.3.3. Articulación burocrática binacional	28
CAPITULO 2: LA POLÍTICA BINACIONAL DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA PERÚ – ECUADOR	30
2.1. El Contexto: De la Guerra a una Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza entre Perú y Ecuador	30
2.2. El enfoque de Diseño de la Política Binacional: Infraestructura como Desarrollo	32
2.3. Alcances de la Política Binacional: Los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador y su efectividad para el desarrollo territorial fronterizo	37

2.4. Limitaciones en la etapa de formulación de la Política Binacional.....40

CAPITULO 3: EL ESTADO PERUANO Y EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS EJES DE INTERCONEXIÓN VIAL PERÚ – ECUADOR (1999 – 2014).....43

3.1. Actores Estatales de la implementación.....43

3.2. Etapas del Proceso de implementación de los componentes nacionales de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador48

3.3. Avances en la Implementación de los componentes peruanos de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador.....50

3.4. Criterios para la priorización de proyectos binacionales en el Perú: Avances en la Implementación de los componentes peruanos de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador.....55

CAPITULO 4: CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL PROYECTO BINACIONAL EJES DE INTERCONEXIÓN VIAL PERÚ – ECUADOR.....61

4.1. Consecuencias derivadas de la formulación de la política binacional de 1998. 61

4.2. Consecuencias de las dificultades del proceso de implementación de los Ejes de interconexión Vial Perú – Ecuador en la política binacional de desarrollo e integración fronteriza peruano-ecuatoriana.....62

4.3. Impactos en los territorios fronterizos nacionales por donde cruzan los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador.....64

4.3.1. Con respecto a los impactos económicos65

4.3.2. Con respecto a los impactos sociales66

4.3.3. Con respecto a los efectos negativos en los territorios fronterizos.....68

4.4. Consecuencias para el Estado peruano.....70

CONCLUSIONES74

BIBLIOGRAFÍA79

LISTA DE TABLAS

Tabla N° 1: Metas de Inversión del Plan Binacional – Capitulo Perú, en 1998 – Por programas y Fuentes de Financiamiento (En US\$ millones).....	36
Tabla N° 2: Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador – Sector peruano ...	38
Tabla N° 3: Relación entre las etapas del proceso de implementación de los componentes peruanos del Proyecto Binacional: Ejes de Interconexión Vial y los periodos de vigencia del Plan Binacional Ecuador - Perú (1999 - 2009 y 2009 - 2014).....	50
Tabla N° 4: Presupuesto general referencial para los 5 Ejes de Interconexión Vial	54
Tabla N° 5: Evolución de la Inversión del Estado peruano en la implementación de los componentes nacionales de los Ejes de Interconexión Vial Perú - Ecuador (1998 -2014).....	55
Tabla N° 6: Ponderación de los criterios para proyectos viales en el Perú .	57
Tabla N° 7: Intercambio Comercial Perú – Ecuador por Aduanas habilitadas para el Transito aduanero internacional de mercaderías Ejes Viales (2004 – 2013).....	65
Tabla N° 8: Ingreso familiar per cápita en los Ejes de Interconexión Vial N° 1 y N° 3 (2003 – 2012).....	66
Tabla N° 9: Índice de Desarrollo Humano en los territorios fronterizos en torno a los Ejes Viales (2003 – 2012).....	67
Tabla N° 10: Movimientos migratorios Perú – Ecuador por Ejes Viales (2010 – 2014).....	68

LISTA DE FIGURAS

Figura N° 1: Programas de Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú - Ecuador y Proyectos Binacionales	33
Figura N° 2: Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador.....	38
Figura N° 3: Etapas de Interés Político en el proceso de Implementación de la Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Ecuador – Perú .	49



RESUMEN

La presente investigación se enfoca en el estudio de las capacidades estatales para la implementación de políticas y proyectos binacionales orientados al desarrollo territorial en zonas de frontera. Así, el objetivo principal es analizar las dificultades que se presentan en los procesos de implementación de proyectos binacionales cuyos componentes nacionales deben ser ejecutados dentro de sus respectivos países. Para esto se toma como estudio de caso la implementación del Proyecto Binacional “Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador”, entre los años 1999 – 2014. Proponiendo tres objetivos específicos: primero, se busca describir las características principales que presentó la Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza peruano – ecuatoriana, durante su proceso de formulación. Segundo, se busca determinar las principales dificultades suscitadas en el proceso de implementación de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador, dentro del territorio peruano. Tercero, se busca determinar cuáles han sido las consecuencias derivadas de tales dificultades, tanto para el Estado peruano, como para las poblaciones fronterizas. Desarrollando una metodología cualitativa, a través de la revisión de diversas fuentes y documentos institucionales nacionales e internacionales vinculadas al proceso, se establece que la formulación de la política binacional peruana ecuatoriana se caracterizó por privilegiar el desarrollo de las dinámicas socio económicas transnacionales, por sobre las transfronterizas, lo que repercutió en el avance de los proyectos. También se establece que el Estado peruano presenta una débil capacidad burocrática para articular adecuadamente a las instituciones locales, nacionales e internacionales, inmersas en los procesos de implementación de proyectos binacionales. La priorización en la ejecución de estos proyectos en zonas de frontera, responden a criterios institucionales basados en el uso excesivo de la racionalidad técnica por parte de sus respectivas burocracias, las cuales privilegian sus agendas institucionales por sobre los compromisos binacionales.

Palabras Clave: política binacional, proyectos binacionales, desarrollo territorial, desarrollo transfronterizo, capacidad estatal, implementación de proyectos.

ABSTRACT

The present investigation it focuses in the study of state capacities for the implementation of binational policies and projects orientated to territorial development in border areas. Thus, the main objective is to analyze the difficulties that they present in the implementation processes of binational projects which national components must be executed within their respective countries. For this there taken as a study of case the implementation of the Binational Project "Axes of Road Interconnection Peru - Ecuador", between the years 1999 - 2014. Proposing three specific objectives: first, it seeks to describe the principal characteristics presented by the Peruvian-Ecuadorian Binational Development and integration border Policy, during its process of formulation. Second, it seeks to determine the principal difficulties raised in the process of implementation of the of the Axes of Road Interconnection Peru - Ecuador, inside the Peruvian territory. Third, it seeks determine which have been the consequences derived from such difficulties, so much for the Peruvian State, as for the frontier populations. Developing a qualitative methodology, across the review of diverse sources and national and international institutional documents linked to the process, it is established that the formulation of the Ecuadorian Peruvian binational policy was characterized by privileging the development of transnational socio-economic dynamics, over and above cross-border, which affected the progress of the projects. It also establishes that the Peruvian State presents a weak bureaucratic capacity to adequately articulate the local, national, international institutions immersed in the processes of implementation of binational projects. The prioritization in the execution of these projects in border areas, responds to institutional criteria based on the excessive use of technical rationality by their respective bureaucracies, which privilege their institutional agendas over binational commitments.

Keywords: binational policy, binational projects, territorial development, cross-border development, state capacity, project implementation.

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas binacionales formuladas de forma conjunta entre dos países, requieren como toda política pública, el contar con una adecuada capacidad estatal que permita llevar a cabo de forma eficaz y eficiente sus procesos de implementación. Si bien este tipo de políticas supranacionales deben de contar en primer lugar de intereses y objetivos nacionales orientados a la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes; necesitan además de una adecuada capacidad estatal que les permita a sus diferentes instituciones ser capaces de trabajar de forma articulada tanto internamente como externamente, a fin de cumplir tanto con sus objetivos nacionales, como con sus compromisos binacionales.

Por otro lado, las políticas públicas enfocadas al desarrollo territorial, requieren además de dicha capacidad institucional, un enfoque basado en la sostenibilidad, en donde se tomen en cuenta de forma equitativa los aspectos sociales, económicos y ambientales de los territorios en donde se aplican. Promoviendo la construcción y movilización de recursos territoriales, que permitan conseguir tanto su diferenciación como articulación territorial con respecto al resto de territorios.

En ese sentido la Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Perú – Ecuador, formulada a partir del Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad de 1998; constituye una política binacional enfocada al desarrollo territorial de sus zonas de frontera. Las mismas que padecieron durante muchas décadas de las consecuencias del conflicto limítrofe entre ambos países. Lo cual ocasiono un desequilibrio territorial agudizado por una débil presencia estatal, sobre todo en los territorios fronterizos más alejados de la sierra y la selva. Dicha política binacional tuvo como base la implementación de una serie de programas y proyectos de infraestructuras socio - productivas, enmarcadas dentro del Plan Binacional de Desarrollo de la Región

Fronteriza Perú – Ecuador, con la finalidad de superar dichos desequilibrios territoriales y elevar la calidad de vida de sus poblaciones fronterizas.

En el caso peruano, la implementación de la Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza con Ecuador, ha tenido algunas dificultades para su implementación en los últimos 15 años, sobre todo para el caso de la implementación de proyectos binacionales, debido a que la gran mayoría no han podido ser concluidos totalmente hasta la actualidad.

A pesar de aquello, no existe en el Perú mayores estudios que hayan analizado, las dificultades presentadas en el proceso de implementación de este tipo de políticas, sobre todo de los proyectos binacionales que estas contienen, así como del papel que juegan en dicho proceso las instituciones del Estado peruano representados por sus respectivas burocracias.

Por ello, se plantea la siguiente pregunta central: ¿Cuáles han sido las dificultades que ha presentado el Estado peruano en el proceso de implementación de la política binacional de desarrollo e Integración fronteriza Perú - Ecuador, entre los años 1999 y 2014? tomando como estudio de caso la implementación del Proyecto Binacional: Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador.

Así, la presente investigación resulta relevante debido al hecho que los análisis de los procesos de implementación de políticas binacionales o regionales, han sido abordas mayoritariamente desde el enfoque de las relaciones internacionales, más no desde el análisis de la implementación de políticas públicas nacionales. Considerando el hecho de que tales políticas presentan componentes que son implementados dentro del propio país, a través de sus respectivas burocracias institucionales.

Para responder a la pregunta central, la presente investigación parte de la hipótesis de que Estado peruano presenta una débil capacidad burocrática

institucional para llevar a cabo de forma eficaz y efectiva la implementación de políticas binacionales, dentro del territorio nacional. Aquello se debe sobre todo a una débil capacidad de sus burocracias estatales para articularse con el resto de instituciones relacionadas con dicho fin, tanto dentro como fuera del país. En donde además la priorización de proyectos binacionales responde a criterios institucionales, con base en un uso excesivo de racionalidad técnica por parte de sus burocracias.

Para buscar comprobar aquello, se ha formulado las siguientes preguntas secundarias:

¿Cuáles han sido las características principales que ha presentado la política binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza Perú – Ecuador en su proceso de formulación?

¿Cuáles han sido los principales problemas que se han dado en su proceso de implementación? Tomando para ello como análisis las dificultades presentadas en la implementación de Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador, durante el mismo periodo, y

¿Cuáles han sido las consecuencias derivadas de tales dificultades?

Así, en el Capítulo 1 se lleva a cabo una revisión teórica sobre políticas públicas enfocadas al desarrollo territorial, analizando las dificultades que presentan las burocracias estatales para su implementación. De igual manera se analiza las capacidades estatales para llevar a cabo la implementación de políticas binacionales o regionales, de los actores y agentes que en ella intervienen, de los “paquetes ideales” propuestos por organismos internacionales y las dificultades que presentan los estados para la articulación burocrática binacional.

En el Capítulo 2 de forma general se analiza el proceso de formulación de la política binacional de desarrollo e integración fronteriza ecuatoriano - peruana. Su contexto histórico, político, social y económico, que llevo a ambos países a pasar de un conflicto limítrofe, a la formulación conjunta de una política binacional para sus territorios de frontera. Su tipo de enfoque, orientado al

desarrollo territorial con base en la construcción y mejoramiento de infraestructuras socio – productivas. Los alcances que esta presenta, oscilando entre el ámbito nacional y el local fronterizo. Así como de las limitaciones técnicas, sociales y políticas que se dieron durante su etapa de formulación.

El Capítulo 3 aborda concretamente la implementación de la política binacional ecuatoriano - peruana, tomando como estudio de caso el análisis del proceso de implementación del proyecto binacional: Ejes de Interconexión Vial, desde 1999 hasta 2014. Se analiza el accionar y presencia de la burocracia estatal peruana en cada una de las etapas presentadas en el proceso. Habiendo identificado dos tipos, una de carácter netamente político que abarca toda la política binacional y un segundo tipo propiamente técnico - procedimental, relacionado básicamente con la elaboración de estudios de pre inversión, inversión y operación de los Ejes Viales. Reconociendo el accionar de la burocracia estatal peruana con respecto a los avances presentados en cada uno de los 5 Ejes de interconexión vial, y los criterios que éstos han tenido para priorizar su implementación, de acuerdo a sus propias estructuras organizacionales y prioridades institucionales.

Finalmente, el Capítulo 4 analiza las consecuencias derivadas del proceso de formulación e implementación de la política binacional. Tratando de analizar cuáles han sido los impactos económicos y sociales que se han dado en los territorios fronterizos del norte del Perú. Así como de aquellos efectos negativos que hayan podido generarse como resultado de la política. Para terminar con un análisis de las consecuencias que esta ha tenido para con el Estado peruano y el reto que le ha significado para este el tratar de superarlas.

Para tal efecto, la presente investigación ha desarrollado una metodología cualitativa, como medio para abordar el análisis de políticas binacionales enfocadas al desarrollo territorial, que, por su complejidad derivada de su multidimensionalidad, multijurisdiccionalidad y multiplicidad de actores, tanto nacionales como internacionales, hace difícil su análisis con otro tipo de técnicas.

Buscando así desde el análisis de la implementación de políticas públicas nacionales, abordar la implementación de políticas públicas binacionales dentro del territorio peruano.

Debido a que la presente investigación abarca un periodo de 15 años, justificado por el hecho de que los procesos de implementación, sobre todo de proyectos binacionales han iniciado muchos años después de iniciada la política. Se ha requerido de un análisis conjunto de los dos primeros periodos de vigencia que presentado el Plan Binacional Perú - Ecuador, esto es entre 1999 y 2009 y entre 2009 y 2014. Para de esta manera poder tener una visión más integral de las etapas que ha presentado el proceso de implementación de la política binacional. Aquello ha dificultado la recopilación de información primaria, por la carencia de actores burocráticos que hayan participado de tales procesos de manera continua hasta la fecha. Considerando además el hecho de que el ámbito de acción de la política binacional es muy amplio. De forma específica para el caso de los 5 Ejes de interconexión Vial, se abarca una extensión territorial que comprende en el Perú, los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca y Amazonas.

Para compensar aquella carencia de información de primera mano, se ha hecho uso de una revisión minuciosa de diversas fuentes secundarias, basados en un gran número de documentos institucionales tales como: informes, reportes, evaluaciones nacionales, binacionales e internacionales, planes operativos anuales, etc., de las diferentes instituciones que han intervenido en el proceso de implementación. Por otro lado, para evitar sesgos que pudieran privilegiar ciertos enfoques o criterios analíticos, se ha hecho uso de una amplia revisión bibliográfica y documental, sobre implementación de políticas públicas territoriales y el análisis de las capacidades estatales orientadas a su implementación.

CAPITULO 1: MARCO TEÓRICO – CONCEPTUAL

1.1. Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

1.1.1. Sobre Políticas Públicas

Existe una multiplicidad de autores que se han dado a la tarea de explicar ¿de qué tratan las políticas públicas?, por consiguiente, existe también una gran cantidad de aproximaciones teóricas que buscan dar respuesta a tal interrogante. Subirats et ál (2008, p 36), rescata algunas de ellas:

“Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1972: 18 y 1984:1).

“Una política pública en un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Thoening, 1985; Meny y Thoenig, 1989: 130).

“Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen diferentes actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (Lemieux, 1995:7).

Subirats et ál (2008) también propone una definición para calificar su objeto y campo de estudio, desde un punto de vista más operacional:

“Es una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”. (Subirats et al., 2008:36).

Rescatando la idea de que las políticas públicas son procesos decisionales, que implican acciones, usan el poder del Estado y buscan generar valor público al tratar de resolver problemas que afectan a la sociedad, Alza (2013)¹ resalta además el hecho de que tales procesos decisionales no constituyen

¹ En Diseño y Evaluación de Políticas Públicas, PUCP (2011).

necesariamente procesos estrictamente racionales, pero sí cargados de mucha complejidad.

Se dice que no son estrictamente racionales ya que tales procesos decisionales no siempre son claros, ni consecutivos y pueden formar parte de una dinámica mucho más amplia en donde algunos procesos pueden darse incluso de forma paralela. Así mismo, está presente la posibilidad de que la motivación detrás de la toma de decisiones que genera las acciones pueda variar a través del tiempo, o que en la búsqueda de la solución de los problemas originales se produzcan otros como resultado de dicha actuación (Alza, 2013). En ese sentido se puede establecer que la toma de decisiones, puede generar en algunos casos situaciones que contradicen la lógica misma de la intervención pública, que es el de resolver un problema común, en un ámbito espacial determinado.

Pero lo que complejiza aún más tal proceso decisional, es que en el intervienen no solo distintas autoridades estatales de diferente nivel, sino también distintos actores públicos, institucionales y de la sociedad civil, buscando generar los acuerdos necesarios que permitan resolver aquellos problemas que han sido considerados como públicos, e interactuando de diferentes formas y en momentos distintos; presentando visiones, objetivos, propósitos e inclusive metodologías distintas. Por tanto tales decisiones y acciones afectan a las distintas, personas, grupos y organizaciones involucradas, desde el centro a la periferia (Subirats et al. 2008:37).

Por otro lado las políticas públicas pueden clasificarse de diferentes maneras: por su proyección temporal (de Estado, de gobierno), su nivel de coordinación (sectoriales, multisectoriales, transectoriales); su nivel de gobierno (supranacionales, nacionales, regionales, locales), Alza (2013)², entre otras. En la última categoría mencionada encontramos a las políticas binacionales o

² Ibídem.

multinacionales, las cuales se establecen entre dos o más países respectivamente, en base a problemas y objetivos comunes. La política binacional de desarrollo e integración fronteriza peruano – ecuatoriana, es un claro ejemplo de política binacional.

1.1.2. Sobre el Desarrollo Territorial

Respecto al desarrollo territorial, los conceptos que tratan de explicarlo buscan reunir en una sola noción tanto la idea de desarrollo, como la de territorio, dos conceptos de por si difíciles de explicar desde un solo enfoque, por lo que suelen ser abordados de forma transversal y multidimensional, ya que atraviesan o agrupan diferentes ámbitos o dimensiones de estudio. Entre algunos conceptos propuestos tenemos:

El desarrollo territorial “es un proceso político, social, económico e institucional que produce la generación de actividades económicas de carácter productivo que posean impacto en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, generando empleo, equidad e inclusión de tal manera que se contribuya a la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones. Constituye un proceso multiescalar, interinstitucional y multiactoral de amplia complejidad que concibe al territorio como una construcción social y un espacio de poder”. (Casalis & Villar, 2011:16)

Otra definición muy interesante es la que ofrece el Programa Territorio Chile de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE):

“El Desarrollo Territorial apunta a la expansión de las capacidades y condiciones asociadas a un área geográfica particular en donde viven personas que comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos, un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura que requieren ser encadenados para potenciar el desarrollo.”³.

En ambos casos, Casallis & Villar (2011) menciona que en dichos conceptos no solo se hace referencia a al tema de la multicausalidad y a las interacciones existentes entre diferentes ámbitos (económicos, sociales, institucionales, etc.);

³ en: <http://www.territoriochile.cl/1516/propertyvalue-29324.html>

sino también al hecho de que estos se producen en un espacio o “territorio” determinado.

“El enfoque del desarrollo territorial procura integrar el desarrollo local, la planificación sectorial y el enfoque de economías regionales. Supone contemplar las particularidades locales y los procesos que operan en los territorios. Esto implica una visión multidimensional que incorpora la articulación interjurisdiccional e interactoral en la que se generan los vínculos que permiten tener como partícipes de estos procesos a los distintos niveles de Estado y a los actores del territorio” (Casalis & Villar, 2011:10).

Así en la búsqueda del desarrollo territorial, las infraestructuras juegan un papel importante, ya que producen efectos potenciales en el crecimiento de las economías locales y regionales, al mejorar sus niveles de productividad y competitividad. Sin embargo las políticas públicas aplicadas al sector de infraestructura, pudieran presentar proyectos que no generen los altos y positivos impactos esperados en los territorios, de no existir una correspondencia entre la tasa de crecimiento económico y el incremento del acervo del capital social, más aún si el Estado realiza sus análisis a nivel de la economía nacional (Rozas & Sánchez, 2004:41).

1.1.3. Sobre el Enfoque Territorial en las Políticas Públicas

El interés de los Estados por potenciar el desarrollo de ciertos territorios a través de políticas públicas, tiene su origen en la identificación de las desigualdades socio – económicas existentes en sus territorios nacionales, cuya superación representa un serio problema y al mismo tiempo un gran reto para los Estados. De acuerdo a Oszlak (2006:4), aquellos históricos desequilibrios territoriales están relacionados directamente a las desigualdades sociales que presentan ciertos territorios con relación a otros, como resultado de más de dos siglos de la práctica capitalista, por cuanto los sectores o territorios más ricos han buscado obtener sus beneficios a expensas de los sectores o territorios más pobres, o en todo caso menos favorecidos por el accionar del Estado.

“Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, tanto en Europa como en América, las oportunidades desiguales proporcionadas por el capitalismo a diferentes sectores sociales revelaron que el progreso económico se obtenía a expensas de una creciente inequidad social” (Oszlak, 2006:4).

Así, el Estado en su rol de diseñar e implementar políticas públicas encaminadas a superar los desequilibrios territoriales, ha tomado decisiones y llevado a cabo acciones orientadas a reducir diversos problemas públicos derivados de un débil desarrollo socio - económico de las poblaciones asentadas en espacios territoriales (locales o regionales) que reflejan una relativa desigualdad con respecto al resto del país. La formulación de estrategias o “políticas” encaminadas a reducir los desequilibrios territoriales existentes, han empezado por dinamizar sus economías y mejorar la prestación de los servicios sociales en tales territorios, a través de diversos programas y/o proyectos socio - productivos, tal cual señala Casalis & Villar, (2011).

“La recuperación del papel de Estado como actor central del desarrollo trajo consigo la planificación de las políticas públicas, en las que ha adquirido más relevancia la dimensión territorial. En efecto, con distintas formas y modalidades gran parte de aquellas han articulado sus estrategias y acciones con niveles estatales subnacionales y/o del sector productivo y social, según los casos.” (Casalis & Villar, 2011:12).

El enfoque territorial agrega a las políticas públicas algunos elementos más como: la capitalización humana, social y natural; la articulación urbano – rural; el valor agregado territorial; así como la diferenciación y articulación territorial (Calvo, 2005:4). Así, las políticas públicas pueden contribuir al desarrollo territorial sostenible, en la medida que promuevan la “construcción y movilización de recursos territoriales, asumiendo que el potencial del desarrollo no es una situación determinada, sino un proceso dinámico en donde las políticas públicas juegan un papel fundamental” (Morales Barragan, 2003:5)

Por otro lado, Fuenmayor (2014:44-45) menciona que se hace necesario profundizar en el análisis de los procesos en donde el Estado interviene para llevar a cabo la implementación de políticas públicas (particularmente las territoriales), teniendo en cuenta que dicha tarea es llevada a cabo por su

componente burocrático a través de las distintas instituciones públicas, que de acuerdo a sus funciones y competencias son llamadas a formar parte de dicho proceso, en el que intervienen además otros actores no públicos.

De tal manera que el presente estudio recogerá el concepto operacional que propone Subirats et ál (2008:37) sobre políticas públicas, tomando en cuenta los rasgos generales que esta presenta de acuerdo a Alza (2011); el concepto de desarrollo territorial y sus principios de multicasualidad, multiescalaridad, interinstitucionalidad y multiactorialidad, que de acuerdo a lo señalado por Casalis & Villar (2011), actúan sobre un determinado territorio (local o regional); las ideas de Oszlak (2006) y Casalis & Villar (2011) que dan cuenta que las políticas públicas orientadas al desarrollo territorial presentan un carácter multidimensional (económicos, sociales, ambientales) y son llevadas a cabo por los Estados con el fin de superar sus desequilibrios territoriales, sobre todo los de tipo social. Las contribuciones de Calvo (2005) que señalan que el enfoque territorial agrega a las políticas públicas otros elementos como la diferenciación y articulación territorial; y Morales B. (2003) que menciona que el desarrollo sostenible dependerá de políticas públicas que promuevan la construcción y movilización de los recursos territoriales.

1.2. Capacidades estatales para la implementación de políticas públicas: El componente burocrático

1.2.1. ¿Qué es la burocracia estatal?

La noción de burocracia estatal o burocracia pública, se relaciona con aquellas instituciones del Estado encargadas de llevar a cabo los procesos de implementación de las políticas públicas. Algunas definiciones al respecto son:

“...la burocracia estatal puede ser concebida como la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante agencias burocráticas que a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del estado que materializan” (Oszlak, 2006:7).

“La burocracia pública ha sido definida como la totalidad de agencias o departamentos gubernamentales que constituyen el gobierno permanente de un estado...Se refiere a todos los funcionarios públicos del gobierno de alto y bajo rango, elegidos y designados” (Shafritz y Russel, 1996).

Oszlak (2006:2), resalta además la idea que “una burocracia pública es lo que hace”, desestimando aquellas nociones que pudieran considerarla simplemente como “un tipo de organización que realiza o no diversas tareas”, ya que esta es el resultado de la política como tal, así como de la naturaleza y contenidos particulares que las políticas públicas buscan implementar.

Weber, hace referencia a un tipo de “burocracia ideal”, la cual presenta algunas características básicas citadas por Oszlak (2006:7), estas son: (1) los burócratas están organizados en una jerarquía claramente definida; (2) se encuentran obligados por los deberes impersonales de sus cargos; (3) las agencias y puestos están organizados en una cadena de mando; (4) sus funciones están claramente especificadas por escrito, creando así una especialización de tareas y una determinada esfera de competencia; y (5) el comportamiento burocrático está sujeto a control burocrático.

De tal manera que al constituirse la burocracia estatal en un conjunto de instituciones creadas con la finalidad contribuir al cumplimiento de ciertos objetivos del Estado, presenta características que son inherentes a toda institución, como por ejemplo el de disponer de un marco normativo y de diversos tipos de recursos para llevar a cabo sus tareas de producción:

“Podemos caracterizar a la burocracia - el aparato institucional estatal - como un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos - expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos - de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos. (Oszlak, 2006:8).

1.2.2. Sobre la Importancia de la burocracia estatal

La importancia de la burocracia estatal radica en su relación directa en el proceso de implementación de políticas públicas, en donde interviene como un actor del proceso político y de los acuerdos institucionales establecidos para alcanzar sus objetivos. Su grado de productividad define su capacidad para generar valor público; siendo está más alta en la medida de que exista un mayor grado de alineación y congruencia entre los objetivos que persigue y la función de producción técnica que requiere (Oszlak, 2006:1).

“la productividad burocrática (esto es, eficiencia más efectividad en términos de Ilchman y Uphoff) ha sido relacionada al grado de éxito que este aparato institucional alcanza en el logro de los objetivos y políticas que justifican su existencia – un resultado que generalmente depende de una combinación compleja de circunstancias históricas e idiosincrásicas” (Oszlak, 2006:1).

El análisis de las capacidades burocráticas puede abordarse desde diferentes enfoques, entre los que destacan el análisis de sus capacidades para la gestión pública, su orden instituido y el grado de articulación que presentan. Oszlak (2006: 7-13), propone un modelo analítico para explicar la productividad burocrática, cuyos elementos básicos son: la productividad, el contexto, los recursos, las normas, estructuras y comportamiento. Así, según ejemplifica: la estructura organizacional de una agencia gubernamental dependerá, principalmente, de la misión y los objetivos (normas) que guían su actividad. El comportamiento de su personal dependerá de aquello que se supone que cada empleado debe hacer y de la posición que ocupa en la estructura organizacional. Los objetivos pueden generar una situación en la que el comportamiento modifica normas, mientras que la redundancia innecesaria puede interpretarse como una modificación de las estructuras generadas por el comportamiento; teniendo en cuenta que el alcance de estos fenómenos puede variar ampliamente, dependiendo del contexto en el que se desarrollen.

“las burocracias evolucionan: puede asignárseles nuevas funciones o quitarles otras; sus estructuras pueden adquirir mayor diferenciación y complejidad; pueden exigírseles nuevos mecanismos de coordinación; pueden ganar o perder recursos. Estas dinámicas pueden interpretarse en términos de procesos deliberados tendientes a adaptar una combinación dada de recursos a la consecución de ciertos fines” (Oszlak, 2006:6).

Por tanto, las burocracias enfrentan procesos dinámicos de gran complejidad con la finalidad de adaptar sus estructuras, mecanismos y recursos a la consecución de sus fines. Las decisiones tomadas en su seno son sobre todo de carácter operativo, y están encaminadas a llevar a cabo los procesos de implementación de las políticas públicas, reflejando de esta manera el real accionar del Estado.

1.2.3. Problemas que presenta la burocracia estatal

La metodología ICAS (Institutional Capacity Analysis System), propuesta por Tobelem (1992), caracteriza seis tipos de problemas técnicos – burocráticos en la gestión de proyectos públicos. Repetto (2003:11) resalta cuatro de ellos: “1) los asociados a la organización interna y asignación de funciones dentro del esquema operativo previsto para la ejecución del proyecto; 2) los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y financieros necesarios para la realización de las tareas previstas; 3) los atribuibles a las políticas de personal y sistema de premios y castigos que enmarcan la ejecución del proyecto; y 4) los derivados de la insuficiente capacidad individual de los actores responsables de tareas en el marco del proyecto, en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas para la realización de dichas tareas”.

De acuerdo al análisis realizado por Oszlak (2006:1), con base en los argumentos expuestos por Rourke (1984), las limitaciones que presentan las burocracias en el ejercicio de sus funciones no solo se originan por dificultades externas, sino también por problemas internos. Estos últimos se relacionan sobre todo con sus formas organizacionales, sus modelos operativos y su

comportamiento institucional casa adentro (competencias burocráticas internas, restricciones y procedimientos internos, códigos de ética, evaluaciones, etc.), etc. La naturaleza de sus elementos, sus esquemas normativos, así como la estructuración, volumen y calidad de sus recursos, originan determinados “patrones de comportamiento”, que pueden llegar a afectar la calidad y cantidad de los productos a obtener, Oszlak (2006:8).

Oszlak (2006:1) señala además que las formas organizacionales que presentan “no son el resultado de un proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente”, al poder observarse en ellas patrones “sinuosos, erráticos y contradictorios”, en donde en la mayoría de los casos se logra identificar ciertas características del accionar político. Así, en un contexto político en donde resulta difícil conciliar condiciones de gobernabilidad democrática, crecimiento sostenible y equidad (como en el capitalista), las agendas estatales y por tanto las burocráticas se vuelven cada vez más complejas y contradictorias; en la medida que aumenta sus dificultades escasean sus recursos y se acrecientan las expectativas sociales respecto al accionar del Estado (Oszlak, 2006:4).

Andrews; Pritchett y Woolcock (2012:3), señalan que en tales circunstancias las organizaciones del Estado “buscan conseguir la legitimidad necesaria para sobrevivir y prosperar”, buscando satisfacer no solo las expectativas internas de sus países, sino también las externas, originadas por las presiones de evidenciar su rendimiento e independencia con respecto al resto de países, pero al mismo tiempo mostrando cierto grado de similitud con los mismos, a través de sus formas organizacionales. De esta manera según los autores las organizaciones adoptan estrategias denominadas como “mimetismo isomorfo”, buscando asemejarse a ciertas organizaciones a las que consideran como exitosas, con el afán de garantizar su supervivencia.

“...las organizaciones adoptan estrategias de "mimetismo isomorfo" copiando organizaciones exitosas: los líderes buscan supervivencia de la organización, cumpliendo estándares externos de legitimidad en lugar de fomentar nuevas ideas, productos y soluciones; mientras que los trabajadores de primera línea prefieren cumplir con sus rutinas”. (Andrews, Matt; Pritchett, Lant and Woolcock, 2012:9).

Ante esto, las organizaciones burocráticas se exponen fuertemente a inconsistencias entre la racionalidad técnica y política, derivadas del antagonismo que se produce entre ellas, lo cual logra evidenciarse en la incapacidad que suelen presentar las instituciones para explicar las emergencias políticas. Es decir, la búsqueda de soluciones a problemas institucionales produce cambios meramente exógenos, dentro de un modelo que apunta solo a la obtención de resultados. En ese sentido el uso de la “racionalidad” puede ser una limitante, si cada individuo o institución gubernamental, busca racionalmente maximizar sus propios objetivos, generando en la práctica pobres e ineficientes resultados (Durán, 2011: 63 - 64); esto de acuerdo a Oszlak (2006:23) puede significar síntomas de “buropatología”.

Por tanto, los problemas y desafíos que enfrentan Estados (sobre todo los latinoamericanos), ponen a prueba las capacidades que presentan para gobernar e implementar sus políticas públicas, a la hora de llevar a cabo su accionar, así como en la búsqueda de legitimación y equidad (Repetto, 2003: 25); en la misma línea Andrews (2012) señala que:

“...el flujo de recursos para el desarrollo y la legitimidad sin demostrar mejoras en el rendimiento socava el impulso para la acción eficaz de construir la capacidad del Estado o mejorar su rendimiento. Esta dinámica facilita la generación de "trampas" en las que la capacidad del Estado se estanca, o incluso se deteriora durante largos períodos de tiempo a pesar de que los gobiernos permanecen comprometidos en la retórica del desarrollo y continúan recibiendo recursos para conseguir aquello” (Andrews, Matt; Pritchett, Lant and Woolcock, 2012:1).

El presente estudio recogerá los análisis que sobre la burocracia que plantea Oszlak, al referir que esta puede definirse más por “lo que hace”, que por lo que esta llamada a hacer, y la existencia de ciertos componentes que la caracterizan: su esquema normativo, recursos y formas de producción. La importancia que

tiene dentro del Estado como ejecutor de políticas públicas, en donde actúa directamente y sufre cambios y adaptaciones en la búsqueda de cumplir con sus objetivos. En cuanto a los problemas y limitaciones que esta presenta se tomarán las ideas de Andrews respecto a los denominados “mimetismos isomórficos”, así como de las tensiones derivadas de los conflictos entre la racionalidad técnica y política, mencionadas por Duran (2011); finalmente en los desafíos que aquellas representan para las capacidades del Estado, a las que hace referencia Repetto (2003).

Mouffe (2007:17) citado por Fuenmayor (2014:48) señala además que: “...los modelos y enfoques previstos en la etapa de formación de la política pública no consideran el conflicto”, “La tendencia dominante en el pensamiento liberal se caracteriza por un enfoque racionalista e individualista que impide reconocer la naturaleza de las identidades colectivas. Este tipo de liberalismo es incapaz de comprender en forma adecuada la naturaleza pluralista del mundo social, con los conflictos que ese pluralismo acarrea; conflictos para los cuales no podría existir nunca una solución racional”

Fuenmayor (2014:48) también señala que en la fase de implementación se pueden hacer presentes los enfoques: top – down y bottom up. El primero se caracteriza por “un trabajo administrativo de arriba (top) hacia abajo (down), el seguimiento de una línea de autoridad, su apego a las reglas y la definición de tareas bien claras”, de esta manera “la implementación se lleva a cabo en contextos ideales, donde no hay problemas de recursos, ni de información, donde no hay contratiempos”. En el segundo por otro lado: “se tiende a buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto en donde aparecen. Se trata por lo tanto de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos a partir de este nivel” (Roth 2006:126).

1.3. La articulación burocrática del Estado para la implementación de políticas binacionales

1.3.1. Los actores y agentes de las políticas binacionales

En la implementación de políticas binacionales o multinacionales, intervienen distintos actores y agentes relacionados con las temáticas o problemas que buscan superar tales políticas, así tenemos:

A. Los Ministerios de Relaciones Exteriores

Al tratarse de políticas supranacionales, son los Ministerios de relaciones exteriores los primeros en ser llamados a gestionar las interacciones que un país mantiene con el resto de países, lo cual se conoce como “relaciones internacionales”, las mismas que forman parte de la “política exterior” de un Estado. Sin pretender ahondar en los roles que tales instituciones cumplen en el ejercicio de sus funciones (ya que esto sería materia de otro estudio), se hace necesario sin embargo analizar las capacidades que presentan sus respectivas burocracias, para llevar a cabo la implementación de políticas binacionales (o multinacionales) dentro de sus propios territorios. Al respecto Mares y Pamer (2012) mencionan siguiente:

Los cuerpos diplomáticos de los países suelen ser muy profesionales y capaces, sin embargo “...el diplomático tiene muy poca capacidad de negociación al interior del país; la reputación internacional de un país no es un arma poderosa en cuanto a política interna”. (Mares, David; Palmer, 2012:35).

Por lo antes expuesto se logra evidenciar que existe la posibilidad de que este tipo de burocracia institucional, presenten problemas a la hora de articular sus esfuerzos con otras burocracias del mismo Estado, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para la implementación de políticas binacionales (o multinacionales).

B. Los organismos Internacionales

Abbot y Snidal (2001: 10), señalan que los organismos internacionales se caracterizan por buscar una centralización de las actividades colectivas, por medio de una “concreta y estable estructura organizacional y de un aparato administrativo de soporte”. Lo cual implica la promoción de ciertos patrones organizacionales comunes, dentro de las instituciones gubernamentales. La influencia que ejercen los organismos internacionales en los Estados y sus organizaciones burocráticas, se hace más evidente en campo de las políticas supranacionales y los requerimientos o condiciones que estas deben presentar para su implantación:

“las políticas públicas dentro de la globalidad están fuertemente condicionadas por la influencia de los organismos internacionales, así se habla cada vez más de políticas globales (como los acuerdos medioambientales o los de consecución de Objetivos del Milenio) o de políticas comunitarias (UE). Todo ello ha dado mayor relevancia a los contextos, a las estrategias comunes y a los actores en juego, sin olvidar el peso de las organizaciones y los recursos. (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010).

Andrews (2012), citando a Rodrik (2008:100) señala que: "la reforma institucional promovida por organizaciones multilaterales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial de Comercio (OMC) está fuertemente sesgada hacia un modelo de mejores prácticas". Presumiendo que "es posible determinar un único conjunto de disposiciones institucionales previas en la búsqueda de convergencias que permitan alcanzar aquellos arreglos vistos como intrínsecamente deseables". Tal aparente convergencia como mencionan los autores se lleva a cabo para garantizar la legitimidad continua y el apoyo de la comunidad internacional.

C. Otras Instituciones y Organismos del Estado

Todas las instituciones y organismos del Estado, involucrados en la implementación de políticas binacionales, ponen en práctica la implementación de las respectivas políticas para lo cual fueron creadas, esto de acuerdo a su

jurisdiccionalidad (Estado nacional, provincial, municipal), sectorialidad (educación, salud, seguridad, transporte, desarrollo social, etc.). Lo cual representa un serio reto para el Estado a la hora de combinar las acciones que requieren necesariamente de un cierto grado de interjurisdiccionalidad e intersectorialidad, (Repetto, 2003:4) por las características propias de las políticas multidimensionales, como por ejemplo las sociales o territoriales.

1.3.2. Los “paquetes ideales”

En el análisis de las limitaciones que presentan las burocracias estatales a la hora de implementar las políticas públicas, se ha hecho referencia al tema de los “Isomorfismos Miméticos” descritos por Andrews (2012). Para el caso de las políticas supranacionales, como por ejemplo las políticas binacionales enfocadas al desarrollo conjunto, que requieren de una eficiente organización y coordinación interinstitucional:

“Muchas de las iniciativas de desarrollo que formulan los países no logran mejoras sostenidas en rendimiento, debido a que se tratan de isomorfismo miméticos, de los gobiernos y las organizaciones que pretenden ser reformadas, cambiando solo lo que se ve por afuera, y no más bien lo interno” (Andrews, Matt; Pritchett, Lant and Woolcock, 2012:1).

De acuerdo a Andrews (2012) aquellos problemas derivados del uso de “paquetes ideales”, podría solucionarse si se evitara: 1) el trasplante preconcebido y empaquetado de soluciones poco prácticas, 2) los diseños de programas y proyectos que requieren del empleo de agentes especializados para implementarlos conforme fueron diseñados, 3) los largos retrasos en el aprendizaje por una evaluación - ex post, y 4) el empleo de un conjunto limitado de expertos externos que promueven la difusión de la innovación de arriba hacia abajo.

1.3.3. Articulación burocrática binacional

La articulación burocrática binacional o regional⁴, requeridas para la coordinación de las acciones necesarias encaminadas a llevar a cabo para la implementación conjunta de las políticas binacionales (o regionales), se ve entorpecida si tales países presentan problemas internos en la articulación de sus propias burocracias, y a la vez en la idea de formar un tipo de burocracia supranacional, que tiende a imitarse:

“Pensando en el marco institucional de las políticas públicas regionales, la complejidad de articulación de la capacidad administrativa es muy distinta si prima la lógica intergubernamental, la dificultad reside en armonizar capacidades administrativas nacionales a si se da una mayor supranacionalidad, el problema es cómo no quedar atrapados en una burocracia regional cuyo principal objetivo es reproducirse a sí misma” (Caetano & Luján, 2013:102).

Los cambios en la gestión pública, necesarios para mejorar la articulación burocrática entre países, de acuerdo a Ramos (2002), quien cita a Aguilar Villanueva (1996) deben basarse en:

“...destacar las transformaciones que experimentan las administraciones públicas al enfrentar nuevas circunstancias, retos, oportunidades y problemas que se derivan de la creciente interdependencia entre las naciones, a consecuencia de la dinámica de las economías abiertas, las multiformes relaciones transfronterizas y, en particular, por la aparición de problemas públicos de naturaleza transnacional que difícilmente pueden ser abordados con éxito sólo con los recursos y las acciones de una administración pública contenida dentro del perímetro de sus instituciones políticas nacionales” (Ramos, 2002:123).

En esa misma línea, la ejecución o implementación de políticas públicas binacionales (o regionales), deben considerar algunos elementos claves como: “la capacidad de ejecución multinacional de la política pública; la estabilidad de la política a lo largo del tiempo, más allá de los cambios de gobierno en los distintos países de la región; la adaptabilidad al contexto donde se desarrolla; la coherencia interna y externa de la política y la capacidad de articulación con otras

⁴ En este caso se refiere a un “región” continental, como por ejemplo la suramericana o europea.

políticas que se desarrollan en el mismo momento histórico” (Caetano & Luján, 2013:96).

De esta manera, la presente investigación recogerá los estudios llevados a cabo por Reppeto (2003), al tratar de analizar a los actores gubernamentales que intervienen en el proceso de implementación de políticas públicas (incluidas las políticas binacionales), los cuales convergen desde diferentes jurisdicciones y sectores del Estado. Las ideas formuladas por Andrews (2012), que dan cuenta que la aplicación de ciertos “paquetes ideales”, provenientes de realidades externas e impulsadas por organismos internacionales, pueden generar trampas en las capacidades institucionales de los Estados al tratar de copiar otras formas organizativas o soluciones impuestas con la idea de impulsar el desarrollo, lo cual denomina como “isomorfismos miméticos”. Finalmente, los análisis de Caetano & Luján (2013) y Ramos (2002), que dan cuenta que una correcta articulación burocrática supranacional, para la implementación de políticas binacionales (o regionales), requiere en primer lugar de una adecuada articulación interna de las burocracias nacionales y de su capacidad de adaptación a los contextos globales, sin caer en el riesgo de llegar a imitar a otras.

CAPITULO 2: LA POLÍTICA BINACIONAL DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN FRONTERIZA PERÚ – ECUADOR

2.1.El Contexto: De la Guerra a una Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza entre Perú y Ecuador

Las características que adquieren las instituciones del Estado en un determinado contexto, bajo distintas dinámicas y determinantes, permiten precisar los “contornos o límites mismos de la acción pública” (Durán, 2011:54). En ese sentido, sin pretender realizar un estudio profundo del proceso histórico que dio lugar a política binacional de desarrollo e integración fronteriza peruano – ecuatoriano (ya que aquello sería motivo de otro estudio), se hace necesario para la presente investigación llevar a cabo un análisis general de su contexto con el fin de ilustrar algunos de sus antecedentes.

Los problemas territoriales que desencadenaron un largo conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú, tuvieron su origen en lo reclamos ecuatorianos por un acceso soberano a la cuenca del río Amazonas, iniciado desde que ambos países se establecieron como estados – nación a principios del siglo XIX, los mismo que se agudizaron durante la segunda mitad del XX (Bonilla, 1999:3)

Después de una serie de enfrentamientos bélicos entre los que se destacan la “Guerra del 41”, el “Conflicto de Paquisha” de 1981 y la denominada “Guerra del Cenepa” de 1995; ambos países acordaron el cese de las hostilidades y el inicio de las negociaciones encaminadas a conseguir una paz definitiva, las mismas que se dieron a cabo entre 1995 y 1998. Todo esto en medio de un proceso de integración económica regional, promovida por los EE.UU., con la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994, y en donde el todavía latente conflicto entre Perú y Ecuador parecía no encajar. En ese contexto, las pretensiones de EE.UU. estaban orientadas a la superación definitiva de las

diferencias entre ambos países. Aquella situación sumada a la necesidad de dinamizar sus economías debilitadas por la guerra, ayudaría a dejar atrás sus históricos intereses nacionalistas y llegar a un acuerdo definitivo, que buscaría acelerar sus flujos económicos, en el marco de un proceso de binacional de desarrollo e integración fronteriza (López, 2004: 97-117).

Así, después de un proceso de negociaciones que duraría tres años (1995 – 1998), las relaciones entre Ecuador y Perú cambiarían drásticamente con la firma de los Acuerdos de Paz de Brasilia de Octubre de 1998; en donde no solo se estableció definitivamente su frontera común, sino que también se suscribió entre otros, un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, el cual contaba además con un Plan Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, cuya institucionalidad contaría con un componente nacional en cada país (Acuerdo Amplio Ecuatoriano – Peruano, 1998). De esta manera se daría inicio a la política binacional de desarrollo e integración fronteriza ecuatoriano – peruana.

Los actores protagónicos del proceso de paz y de la formulación de la política binacional de desarrollo e integración fronteriza, fueron el Estado peruano y el Estado ecuatoriano, representados por sus respectivos gobiernos centrales: jefes de Estado, Ministerios Defensa y de Relaciones exteriores; así como de un selecto grupo de empresarios, académicos y políticos de ambos países; finalmente los cuatro países garantes del proceso de Paz: Brasil, Chile, Argentina y EE.UU. (López, 2004:101)

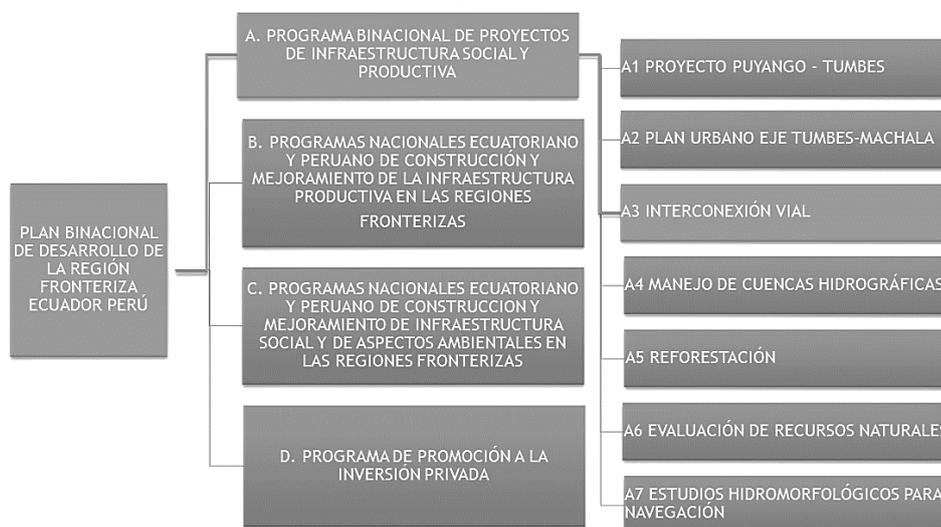
El accionar de ambos Estados en la formulación de su política binacional (incluido el proceso de paz), estaría enmarcado de acuerdo a López (2004:2) en un “modelo de toma de decisiones gubernamentales”, ya que el asunto se convirtió en un tema complejo para el gobierno, debido a que dicha toma de decisiones fue el resultado de un pluralismo, en el que no estuvieron definidas las reglas, los procedimientos y las rutinas, ya que no existía en esos momentos una política específica para tales casos (López, 2004:102).

2.2.El enfoque de Diseño de la Política Binacional: Infraestructura como Desarrollo

Los problemas que padecían los territorios fronterizos en los cuales se buscaba implementar la política binacional, estaban relacionados con el desequilibrio territorial y la inequidad social, la cual variaba considerablemente de un extremo a otro de la frontera peruano - ecuatoriana, pero tenían como común denominador la poca presencia de sus respectivos Estados y la desarticulación de tales territorios con respecto a las grandes ciudades y capitales nacionales, como Lima y Quito. La misma que se agudizaba por el déficit de infraestructuras socio – productivas en tales zonas, sobre todo en los territorios fronterizos más alejados de la sierra y la selva.(Hocquenghen, 2009:112-113).

Según el Acuerdo Amplio Peruano - Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad de 1998; Ecuador y Perú buscaron impulsar conjuntamente el desarrollo de sus territorios fronterizos a través de la implementación de una serie de programas y proyectos tanto nacionales como binacionales para sus zonas comunes de frontera, los cuales estaban contenidos en el Plan Binacional de Desarrollo de la Región fronteriza Ecuador – Perú. Adentro del Programa de Proyectos de Infraestructura social y Productiva se destaca el Proyecto Binacional de Interconexión Vial.

Figura N° 1: Programas de Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú - Ecuador y Proyectos Binacionales



Fuente: Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano (1998)

Elaboración: Propia

Pese a que la intención original era la de enfocarse en las zonas de fronteras, ambos gobiernos decidieron no solo abarcar tales territorios, sino extender los beneficios del Acuerdo Amplio a la integridad de sus territorios nacionales, con miras a favorecer sus intercambios comerciales nacionales a expensas de las economías locales (lo que va de acuerdo a la lógica de la racionalidad, según Duran, 2011: 63 -64). Prueba de aquello podría ser el hecho de usar el término “región fronteriza” para el ámbito de intervención de la política binacional, considerando que dicho término no hace referencia a límites específicos⁵, algo característico de las prácticas capitalistas neoliberales que ambos gobiernos practicaban de forma común en dicha época.

“Nuevamente los centros de poder de Quito y Lima, expresados a través de destacados miembros de las comisiones negociadoras de la paz, se hicieron presentes con mucha acuciosidad y entereza, de manera especial en la Comisión N° 2 de Desarrollo e Integración Fronteriza, para implementar a todo trance el criterio de que el proceso de integración binacional y el Fondo de la Paz correspondía a todo el territorio nacional de ambos países y no solo a las regiones fronterizas que como por un elemental principio de equidad debió haberles correspondido como compensación” (Castillo V, 2002: 152).

⁵ La delimitación específica de la zona de intervención del Plan Binacional se estableció recién en 2001 con la conformación de las Zonas de Integración Fronteriza – ZIF de la CAN, Decisión 501.

Por tanto la política binacional peruano – ecuatoriana, expresada en el Acuerdo Amplio y el Plan Binacional tuvo un enfoque Top – Down, al haber sido promovida por sus aparatos gubernamentales, los cuales incluyeron a un grupo reducido de ministerios (Defensa, Relaciones Exteriores) y a actores claves de la sociedad civil (sobre todo empresarios), y creando otros organismos burocráticos articuladores (entre ellos el Plan Binacional Perú – Ecuador, y sus respectivos capítulos nacionales), sin tomar mayormente en cuenta a los actores locales fronterizos

“Al Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza se lo ha dotado además, de conformidad con el Art. 18 del Acuerdo Amplio, de un Directorio Binacional integrado por los Capítulos Ecuatoriano y Peruano, un Comité Asesor Internacional y numerosos cuerpos colegiados, todos ellos integrados, casi en su totalidad, por funcionarios y representantes de las respectivas Cancillerías de Quito y Lima o grupos gremiales o empresariales de los centros metropolitanos, pero casi sin la participación de los Gobiernos Locales y Seccionales, ni los sectores productivos de las regiones fronterizas” (Castillo V, 2002: 152).

Lo cual expone la carencia de los principios de multijurisdiccionalidad, multiescalaridad, interinstitucionalidad y multmultiactorialidad, que deben incluir las políticas públicas, de acuerdo a Repetto (2003:4) y Casalis & Villar (2011), este último al referirse específicamente a las “políticas desarrollo”, como es el caso de la política binacional ecuatoriano – peruana, que se enfoca a sus territorios de frontera común.

Como se mencionó anteriormente, para su implementación ambos países decidieron crear una serie de mecanismos institucionales binacionales: El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú – Ecuador (como institución encargada de gestionar y coordinar la ejecución de los programas y proyectos), el Fondo Binacional para la Paz (como órgano financiero del plan), y la Comisión de Vecindad peruano – ecuatoriana (encargada de identificar y proponer las orientaciones generales para la cooperación bilateral)⁶.

⁶ Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano (1998), Art. 18.

Cabe mencionar que el periodo de vigencia del Plan Binacional Ecuador- Perú fue originalmente de 10 años, debiendo haber finalizado en 2009 (ya que oficialmente entro en vigencia en 1999). No obstante, al no haberse concluido con la totalidad de los proyectos contenidos dentro de sus programas, especialmente los binacionales (entre ellos los Ejes de Interconexión Vial), los gobiernos de ambos países acordaron ampliar el periodo de vigencia del Plan Binacional por 5 años más, 1999 – 2014⁷ (Decreto Supremo N° 058-2007 – RE).

De esta manera, por lo que se ha analizado hasta el momento se puede decir que la formulación de la política binacional peruano – ecuatoriana, tuvo un enfoque territorial, orientado al desarrollo de sus zonas de fronteras, el mismo que no conto con una mayor participación de los actores territoriales (locales), de acuerdo a lo que manifiesta Castillo (2002). Aquello evidencia una serie de inconsistencias en el proceso de formulación de la política, considerando que el desarrollo territorial debe constituirse en proceso multidimensional, multisectorial y multiactorial, orientado a la expansión de las capacidades y condiciones de un determinado ámbito geográfico (en este caso la región fronteriza entre ambos países), de acuerdo a lo que hace referencia Casalis & Villar (2011:16) y la SUBDERE⁸.

Los programas y proyectos orientados a la construcción y mejoramiento de las infraestructuras socio – productivas propuestas en el Plan Binacional se basan en la idea que el desarrollo territorial se ve fuertemente impulsado por las infraestructuras socio - productivas. Ya que estas tienen el potencial de impulsar el crecimiento de las económicas locales y elevar sus niveles de productividad y competitividad (Rozas & Sánches, 2004:41). Dichas afirmaciones se ven fortalecidas por distintos organismos cooperantes como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF):

⁷ En la actualidad el Plan Binacional Perú - Ecuador ha sido nuevamente ampliado por un plazo de 10 años (2014 -2024).

⁸ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile en <http://www.territoriochile.cl/1516/propertyvalue-29324.html>

“la infraestructura es la intervención primaria del ser humano sobre el territorio, para acceder a él y dejar fluir su potencial de desarrollo (...). Por ello, el nivel de la infraestructura de un territorio está íntimamente vinculado al nivel de desarrollo de la sociedad que lo habita y constituye una restricción severa sobre las posibilidades de grandes saltos en el bienestar material de la sociedad” (CAF⁹)

Así para cumplir el desafío de impulsar el desarrollo fronterizo articulado a través de proyectos de infraestructura, en 1998 ambos gobiernos fijaron los montos necesarios de inversión para poner en marcha los cuatro programas de infraestructura contenidos en el Plan Binacional, sobre todo el programa binacional, el mismo que demandaría de una mayor inversión en relación con el resto de programas (Ver tabla N°1).

Tabla N° 1: Metas de Inversión del Plan Binacional – Capitulo Perú, en 1998 – Por programas y Fuentes de Financiamiento (En US\$ millones)

Programas del Plan Binacional	Meta	Fuentes Públicas	Fuentes Privadas
Programa A: Programa Binacional de Infraestructura Social y Productiva	749	649	100
Programa B: Programa Nacional de Infraestructura Productiva	200	200	-
Programa C: Programa Nacional de Infraestructura Social	250	250	-
Programa D: Programa de Promoción a la Inversión Privada	301	1	300
Total	1,500	1,100	400

Fuente: AAEP - Anexo 5, 1998
Elaboración: AAEP - Anexo 5, 1998

El propósito de los Ejes de Interconexión Vial entre Ecuador y Perú, era el de revertir la situación deficiente de la interconexión vial binacional para mejorarla y así promover la integración y el intercambio comercial entre ambos países. Buscando conseguir con esto un ahorro de más del 30% en los costos de operación de vehículos y generar retornos económicos en cada país superiores al 25%, incrementado así el flujo del comercio, el turismo y el tránsito de personas. (AAEP- Anexo N°5:1998).

⁹ En: <http://www.caf.com/view/index.asp?pageMs=61371&ms=19>

Antes de la firma de la Paz, las economías nacionales de Ecuador y Perú no eran mutuamente sensibles ni vulnerables, los canales de relación más intensos hasta entonces eran los comerciales, pero el nivel de exportaciones era extremadamente bajo con respecto al total de exportaciones nacionales. En 1991, por ejemplo, las exportaciones ecuatorianas desde Perú representaban solo el 1% nacional (Basombrío, 1994:182). De tal manera que el comercio bilateral era mínimo, con excepción del siempre existente comercio de pacotilla de la zona fronteriza costera (KISIC, Drago; 2009: p.97).

2.3. Alcances de la Política Binacional: Los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador y su efectividad para el desarrollo territorial fronterizo

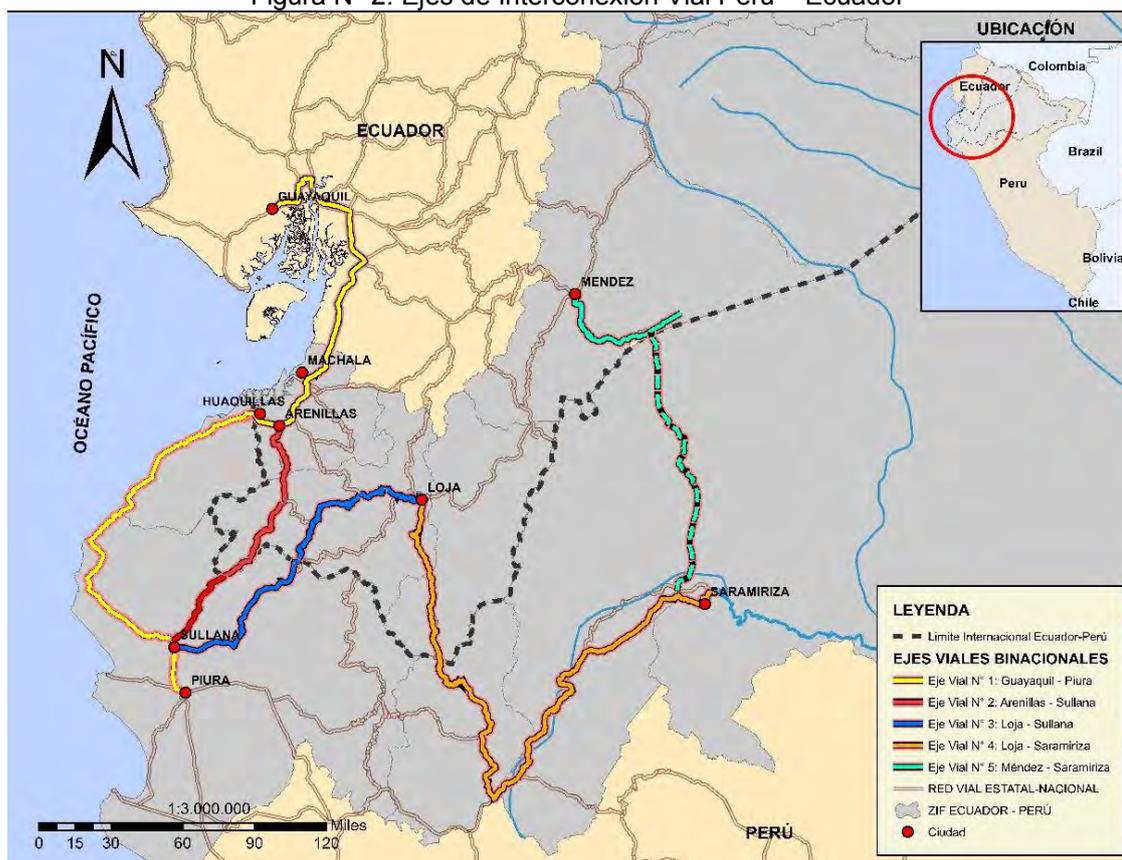
Para el caso concreto de las infraestructuras viales, tanto Ecuador como Perú reconocieron en 1998 contar con una extensa red de carreteras en su zona de frontera, 43,000 km. y 75,000 km. respectivamente, en donde sus arterias más importantes presentaban características de vías nacionales, más no de Ejes binacionales de interconexión vial, lo cual limitaba la integración y desarrollo fronterizo entre ambos países (Acuerdo Amplio Peruano - Ecuatoriano- Anexo N°5:1998).

Para cumplir con el propósito de la política binacional, que era la de elevar la calidad de vida de los pobladores del norte del Perú y el sur del Ecuador, los proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructuras viales resultaban claves, esto en la medida que permitan generar el impulso necesario para la “construcción y movilización de los recursos territoriales” fronterizos, de acuerdo a las ideas expuestas por Morales Barragan (2003:5).

Por tanto, reconociendo conjuntamente que las infraestructuras viales favorecen la articulación e integración física de los territorios, se propuso la implementación

de 5 Ejes Binacionales de interconexión Vial (según los casos se trataría de obras de construcción o mejoramiento vial), distribuidos a lo largo de la región fronteriza peruano - ecuatoriana (ver figura N° 2).

Figura N° 2: Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador



Fuente: PBDRF E-P (2014)
Elaboración: Propia

Tabla N° 2: Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador – Sector peruano

Eje:	Km de longitud Binacional	Componentes peruanos	Km de longitud componentes peruanos
Eje Vial N° 1: Guayaquil - Piura	538	Aguas Verdes - Piura	309
Eje Vial N° 2: Arenillas - Sullana	244	El Alamor - Sullana	66
Eje Vial N° 3: Loja - Sullana	319	La Tina - Sullana	130
Eje Vial N° 4: Loja - Saramiriza	690	La Balsa - Saramiriza	486
Eje Vial N° 5: Méndez - Saramiriza	385	Borja – Saramiriza (Campanquiz –Santiago)	230
Total	2176		1,221

Fuente y Elaboración: MRE, 2006

Los 5 Ejes binacionales, constituirán arterias viales (carreteras) que contarían con especificaciones técnicas de nivel internacional; cuyos criterios técnicos no

fueron definidos en 1998 (Acuerdo Amplio Ecuatoriano Peruano, 1998: - Anexo 5).

De los 5 Ejes propuestos, dos de ellos los números 4 y 5, serían los que permitirían al Ecuador conseguir su tan anhelado deseo de acceder al Amazonas y de ahí al atlántico a través de una vía interoceánica. De acuerdo a Castillo (2002: 149-174), no se escuchó la propuesta de los gobiernos locales fronterizos de ambos países (Loja, El Oro, Tumbes) de trazar la vía que ellos consideraban la más óptima para partir desde Ecuador al río Marañón en Perú (afluente del Amazonas). La cual según los criterios locales, debería cruzar por Loja – Zamora – Nangaritza en Ecuador, Cenepa y Santa María de Nieva (Amazonas), Zaramiriza¹⁰ (Loreto), para de ahí llegar al Amazonas y finalmente al Atlántico, en la ruta denominada como: “Vía del Yaguarzongo¹¹”.

Para el caso específico del Eje vial N° 5 en Perú, no se consultó a las comunidades nativas presentes en la provincia de Condorcanqui (Amazonas), sobre si estarían de acuerdo o no en que dicha vía (carretera) cruzase por sus territorios, como no se consultó tampoco el establecimiento de la Zona de protección ecológica¹² que ambos países debían establecer justo en esta zona (Cordillera del Cóndor) de acuerdo a lo estipulado en los acuerdo de Paz de 1998 (SERNANP, 2012), lo cual podría presentar posteriormente un serio problema tomando en cuenta el impacto ambiental, socio-cultural y económico que dicha obra ocasionaría en tales territorios. El resto de Ejes viales, sin embargo, no presentaba mayores inconvenientes, ya que estas se trataban de vías que en su mayoría estaban ya establecidas y había solo que mejorarlas o completarlas en algunos tramos.

¹⁰ Puerto Fluvial peruano ubicado a las orillas del río Marañón en el departamento de Loreto.

¹¹ La Gobernación de Yaguarzongo integraba en la época de la colonia a los corregimientos de Loja, Piura y Jaén, es decir a las actuales provincias ecuatorianas de Loja, Zamora y El Oro y los departamentos de Piura, Tumbes y Jaén del Perú, la cual fue dividida en el año 1740 cuando se creó el Virreinato de Santa Fe de Bogotá (Castillo 2002: 151)

¹² Se refiere a la Zona Reservada Santiago Comaina (ZRSC) en la provincia de Amazonas (Perú)

Por tanto, ambos Estados tenían el desafío el de lograr que la política binacional consiga además de la capitalización humana, social y natural, de sus territorios fronterizos, el incremento de sus dinámicas urbano - rurales, una diferenciación territorial y una adecuada y articulación con el resto de sus respectivos países, esto de acuerdo a lo que menciona (Calvo, 2005:4). Al respecto Montes Lira (2001:12) reafirma tal criterio argumentando que:

(...) Otro de los desafíos lo constituye la necesidad de integrar criterios de sostenibilidad en la planificación económica y social de los espacios nacionales y regionales. (Montes Lira, 2001: 12)

2.4.Limitaciones en la etapa de formulación de la Política Binacional

La burocracia estatal a cargo de la formulación de la política, no conto con los estudios técnicos detallados que permitan establecer los tiempos prudentes para la ejecución de los distintos programas y proyectos contenidos en el Plan Binacional, de forma especial para los Ejes de Interconexión Vial. La falta de un conocimiento profundo del territorio fronterizo, sobre todo de los aspectos que incidirían en los procesos de construcción de las vías, como, por ejemplo: las condiciones físicas del territorio, su topografía, clima etc., así como las diferentes características sociales, económicas y ambientales de su población local a lo largo de toda la zona de frontera.

Esta también el hecho de que los Ejes Viales no solo requerían de la construcción de carreteras, sido también de obras complementarias (puentes internacionales y Centros de Atención en Frontera - CEBAF¹³). Para todo aquello serio necesario contar con una gran capacidad estatal, que permita la articulación burocrática interinstitucional necesaria para dar inicio a la ejecución de obras.

¹³ Los CEBAF se establecieron en 2001 en el marco de la DECESIÓN 502 de la CAN, reemplazando a los CENAF (Centros Nacionales de Atención de Frontera), a los que se hace referencia en el Acuerdo Amplio de 1998.

El desembolso de \$ 3000 millones de dólares para los territorios fronterizos por parte de cada Estado (1500 por país), determinados en el Acuerdo Amplio de 1998, sería una situación difícil de afrontar si es que los Estados llegaran a presentar problemas políticos, económicos o institucionales. Tomando en cuenta que las distintas instituciones del Estado, presentan sus propias prioridades presupuestales e institucionales, y considerando además el hecho de que sus economías se encontraban debilitadas a causa de la guerra. Tampoco se evidenció la necesidad de requerir del apoyo financiero internacional, a través de créditos no reembolsables. Lo cual podría más adelante provocar malos entendidos por parte de los burócratas sobre el origen de las fuentes de financiamiento para los proyectos, sobre todo los de gran envergadura (como es el caso de los proyectos binacionales).

Las capacidades del Estado peruano (y ecuatoriano) para llevar a cabo la implementación de este tipo de políticas supranacionales se ponía a prueba, ya que no se tenían experiencias previas al respecto¹⁴. Sus instituciones no habían estado habituadas a trabajar en proyectos que contemplen intereses transnacionales, los cuales requerían de un debido proceso de interiorización de la política binacional, en sus respectivas burocracias institucionales, a fin de adaptarse gradualmente al trabajo coordinado entre las distintas instituciones, ministerios y organismos encargados de llevar a cabo la implementación de tales políticas dentro del territorio nacional, considerando que cada una de las instituciones del Estado responde a sus propias estructuras organizacionales y tienden a priorizar sus propias agendas y proyectos, siguiendo un criterio técnico racional que las impulsa a evidenciar una mayor productividad a fin de legitimar su existencia, Andrews; Pritchett y Woolcock (2012:3).

El Acuerdo Amplio no establecía como se llevarían a cabo las acciones conjuntas entre las diferentes instituciones responsables en cada país para llevar a cabo la

¹⁴ A raíz de la presente experiencia, el Estado peruano empezaría a trabajar en la formulación de su propia Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, la cual vería formalmente la luz en el año 2011 (MRE, 2012).

implementación de los proyectos binacionales. Si bien los Ministerios de Relaciones Exteriores en el marco de sus competencias y la institucionalidad creada en torno al Plan Binacional, el Fondo Binacional y la Comisión de Vecindad Peruano – Ecuatoriana, estaban llamados a buscar la articulación interinstitucional para poner en marcha tales proyectos. Estos no consideraron que los reglamentos y normas particulares que presentaban las diferentes instituciones involucradas en el proceso, podrían presentar dificultades o trabas a la hora de llevar a cabo trabajos conjuntos que requerirían de constantes relacionamientos entre sus burocracias.

Para el caso específico de los Ejes de Interconexión Vial, el hecho de que no se haya incluido en el Acuerdo Amplio o sus anexos (1998), las longitudes de los tramos correspondientes a cada uno de los Ejes, deja en claro que se trató de un trabajo acelerado que requirió de estudios técnicos mucho más detallados para su formulación. De tal manera que estos no tiendan a variar considerablemente los montos de inversión, requeridos para llevar a cabo los respectivos estudios de pre-inversión, ejecución y operación de obras. Las distancias de los tramos correspondientes para cada componente, fueron generados años después, por los respectivos Ministerios de Transportes de cada país.

CAPITULO 3:

EL ESTADO PERUANO Y EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS EJES DE INTERCONEXIÓN VIAL PERÚ – ECUADOR (1999 – 2014)

3.1. Actores Estatales de la implementación

Entre los actores estatales encargados de gestionar y/o ejecutar la implementación de los componentes nacionales del proyecto binacional: Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador, dentro del territorio peruano, destacan principalmente: el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), la Cancillería y el Plan Binacional; el Ministerio de Economía y finanzas, y la Presidencia de República. Debiendo incluir también a los organismos internacionales cooperantes, que, aun no siendo actores estatales, se constituyen en agentes importantes para la planificación regional y la financiación de proyectos de gran envergadura, sobre todo los de alcance multinacional.

Las capacidades institucionales de los actores estatales, no fueron las más adecuadas para llevar a cabo la implementación de políticas binacionales enfocados al desarrollo territorial fronterizo, a través de proyectos binacional de infraestructura, debido a que no existieron los debidos acuerdos político administrativos (APA)¹⁵ necesarios para llevar a cabo un trabajo coordinado tanto intranacional, como internacional; que permita dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por Ecuador y Perú para con sus territorios fronterizos.

Así, falta de coordinación interinstitucional tanto interna con externa se hizo evidente en 2003 cuando los presidentes de ambos países decidirían relanzar el Plan Binacional Perú - Ecuador, por los escasos resultados obtenidos, derivados

¹⁵ Subirats, Konoepfel, Larrue, & Varone (2008:168-169).

sobre todo de problemas presupuestales y de la articulación interinstitucional (Comunidad Andina, 2004: 1-2).

Así, los presidentes de Ecuador y Perú dieron en 2003 las indicaciones respectivas a sus instituciones y organismos nacionales, para que incluyeran dentro de sus prioridades y presupuestos sectoriales, los programas y proyectos contenidos en el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, (Perú y Ecuador, 2003:2).

Para el caso del MTC, como ente rector responsable del desarrollo de los sistemas de transporte e infraestructuras de comunicaciones y telecomunicaciones en el Perú, hasta antes de 2003 llevo a cabo solo algunas intervenciones puntuales en los componentes nacionales de los Ejes Viales Binacionales con Ecuador, con base en su planificación institucional. Sin realizar mayores coordinaciones con otras instituciones nacionales o del vecino país del norte. En 2002 el MTC, amplió su estructura institucional creando el Proyecto Especial: Provias Nacional y Descentralizado, institución encargada de las actividades de preparación, gestión, administración y ejecución de los proyectos de infraestructura vial de la Red Vial Nacional y Regional respectivamente, contando con autonomía técnica, administrativa y financiera (Decreto Supremo N° 033 – 2002 – MTC).

Así, el MTC a través de Provias Nacional y Descentralizado llevaría a cabo a partir de 2002 las acciones necesarias para la implementación de los componentes nacionales de los Ejes Viales N° 1, 2, 3 y 4 con Ecuador, mientras que el N° 5, quedaría todavía en manos del MTC, al no haberse definido definitivamente su trazado y modalidad. Pese a tales cambios estructurales, el MTC en su Plan Operativo 2005, reconoce entre algunas de sus debilidades institucionales los “excesivos trámites burocráticos internos y con instituciones del entorno”(MTC, 2005:41-43); mientras que Provias Nacional en su Plan Operativo Institucional 2006, señala la necesidad de mejorar la articulación con otros sectores del Estado, citando como uno de sus objetivos el “Fortalecer la

gestión ante Cancillería para el desarrollo de proyectos del Plan Binacional Perú-Ecuador” (MTC-PROVIAS NACIONAL, 2006:46). Esto demuestra la existencia de problemas de articulación burocrática que esta institución presentaba con respecto al resto de actores estatales relacionados con el proceso de implementación de los Ejes de Interconexión Vial Perú - Ecuador.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), institución encargada de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos al presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social del Estado peruano (Decreto Legislativo N° 183 y sus modificatorias), está llamado a orientar al resto de instituciones y organismo del Estado peruano en la elaboración de sus respectivos Planes Estratégicos Institucionales, en coordinación con sus unidades ejecutoras, tomando como base los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales correspondientes (Sánchez Albavera, 2003:39), aunque tal función a cargo de su burocracia no ha estado exenta también de dificultades.

Sánchez Albavera (2003: 46-59) analiza los principales problemas del Sistema Presupuestario peruano liderado por el MEF, y las dificultades que presenta su burocracia en el relacionamiento con el resto de instituciones del Estado. Tales problemas están relacionados con: la asignación y ejecución de recursos, discrecionalidad, incertidumbre, descoordinación intersectorial, carencia de evaluación de resultados o calidad, entre otros. Aquellos relacionados específicamente a la descoordinación intersectorial originadas por su burocracia institucional producen entre otras cosas: “que los procesos presupuestales predominen sobre los de planificación y programación, que las autorizaciones de desembolsos y de calendario no coincidan generando confusión y que los Planes Operativos Anuales no correspondan con los requerimientos de las programaciones multianuales”.

Todo lo anterior da indicios de que las relaciones del MEF con otras instituciones del Estado, específicamente con el MTC, durante los primeros años de vigencia

del Plan Binacional presentaron problemas de articulación burocrática, enfocadas sobre todo en el tema presupuestal. Aquello se puede corroborar con la Declaración Presidencial Conjunta de 2003, en donde los presidentes de Ecuador y Perú encargan a sus respectivos Ministerios de Economía: “velar para que en las inversiones públicas de mediano plazo se encuentren consignadas la asignaciones de recursos necesarios para ejecutar los proyectos considerados en el Plan Binacional, teniendo en cuenta de manera prioritaria los Ejes de Interconexión Vial” (Perú y Ecuador, 2003:2).

En cuanto al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), como institución responsable de ejercer la representación del Estado en el ámbito internacional, manejar la política exterior, las relaciones internacionales y la cooperación internacional, encontramos anexo al Plan Binacional Perú – Ecuador: Capítulo Perú, encargado de velar por el cumplimiento de los compromisos binacionales y facilitar la gestión de todos sus programas y proyectos.

Sobre tales instituciones, el Informe de la Décima Reunión del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo señala entre algunas de sus dificultades el: “Déficit de coordinación con los sectores en la priorización de los proyectos y programas a ejecutarse” (Comunidad Andina, 2004b:22). Lo cual corrobora las afirmaciones de Mares, David y Palmer (2012:35), al señalar que los cuerpos diplomáticos presentan debilidades en sus capacidades institucionales para llevar a cabo gestiones al interior de sus propios países.

Seguidamente tenemos al Gobierno Central representado por la Presidencia de la República, tomando en cuenta que los jefes de Estado en más de una ocasión han jugado un papel importante en los procesos de implementación de la política binacional. Aquello se evidencia con el relanzamiento del Plan Binacional en 2003, y posteriormente con los Encuentros Presidenciales y de Gabinetes Binacionales de Ministros Ecuador – Perú, llevados a cabo año a año a partir de 2007. Todo esto con la finalidad de dirigir el accionar coordinado de sus aparatos

burocráticos institucionales hacia el cumplimiento de los compromisos bilaterales derivados de la Política Binacional.

Pese a esto, los gobiernos centrales también han presentado dificultades para llevar a cabo los procesos de gestión encaminados a la ejecución de proyectos binacionales. En el marco del análisis del Plan Binacional Ecuador – Perú, que realizara el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo en 2004, se señala algunos de los problemas que estos afrontan, con respecto a la implementación de políticas supranacionales: su inestabilidad político – institucional, su escasa capacidad de endeudamiento, su dependencia respecto de los sectores, la necesidad de diagnósticos actualizados que sustenten sus intervenciones, los avances poco significativos en la formulación y programación presupuestal, y la inexistencia de mecanismos que permitan canalizar y registrar toda la cooperación internacional que se realiza en la región fronteriza en el marco del Plan Binacional (Comunidad Andina, 2004b:22).

Finalmente, dentro del conjunto de organismos Internacionales que han intervenido para llevar a cabo la implementación de los Ejes de Interconexión Vial con Perú- Ecuador, tenemos a: La Unión Europea, el Gobierno Japonés y la CAF. Los cuales no solo han contribuido con el financiamiento de los proyectos a través de créditos reembolsables y no reembolsables, sino también con la ayuda técnica especializada necesaria para su formulación, ejecución y operación de los proyectos, a través de las propuestas de “paquetes ideales”. Las dificultades que han presentado estos organismos cooperantes frente a los proyectos binacionales están relacionadas con: el surgimiento de otras áreas de interés, cierta fatiga frente a los mecanismos de mesa de donantes y trámites administrativos prolongados para la aprobación de donaciones (Comunidad Andina, 2004b:22).

3.2. Etapas del Proceso de implementación de los componentes nacionales de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador

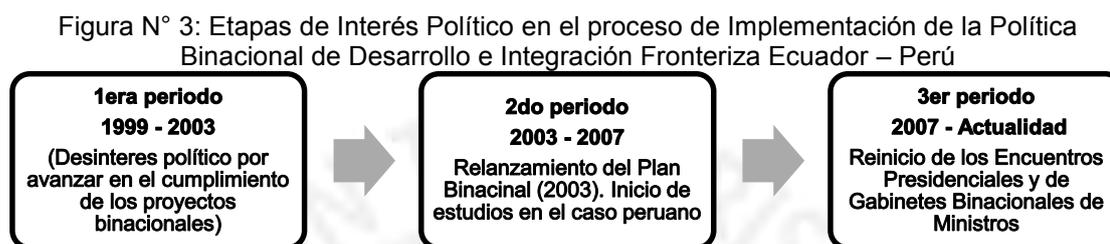
Los análisis sugieren que el proceso de implementación de los Ejes de interconexión vial Perú - Ecuador presento dos tipos de etapas: el primero relacionado con el interés político de sus gobernantes para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en el Acuerdo Amplio de 1998 y el Plan Binacional, y un segundo tipo relacionado propiamente a las etapas operativas del proceso de implementación.

El primer tipo tiene incidencia en toda la política binacional y estaría protagonizada por los gobiernos centrales de cada país y altos funcionarios de sus respectivos ministerios. Presentaría tres periodos definidos: el primero entre 1999 y 2003, tiempo en el cual no existió mayor coordinación burocrática tanto interna como externa, para avanzar en la implementación de los Ejes de Interconexión vial y demás proyectos binacionales, lo cual dio lugar a la Declaración Presidencial Conjunta de 2003. El segundo periodo iniciaría precisamente con dicha Declaración, ante el reconocimiento de ambos gobiernos de los retrasos en la ejecución de los programas y proyectos, dándose las orientaciones al respecto (Perú y Ecuador, 2003: 1-5).

Pese a tal esfuerzo, las coordinaciones burocráticas binacionales decayeron nuevamente debido al periodo de inestabilidad política que enfrentaron ambos países, particularmente Ecuador que entre 2003 y 2005, presento tres presidentes (International Crisis Group, 2007:6). Pese a aquello, el Perú inicio la elaboración de sus respectivos estudios técnicos para la ejecución de obras en sus componentes nacionales de los Ejes Viales, los cuales según las indicaciones dadas por el Ejecutivo, se articularían a los Ejes IIRSA¹⁶ (Perú y Ecuador, 2003:2), situación que favoreció su priorización presupuestal. En 2007 con el reinicio de los Encuentros Presidenciales y las Reuniones Binacionales de

¹⁶ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)

Gabinetes de Ministros, se inició un nuevo periodo de coordinaciones al más alto nivel, encabezados no solo por los presidentes de ambos países, sino también por todos sus sectores. Así se dio un nuevo impulso al proceso de implementación desde el ejecutivo, para avanzar con el cumplimiento de los proyectos binacionales.



Elaboración: Propia

Fuente: Declaración Presidencial Conjunta Perú – Ecuador (2003); Encuentro Presidencial y I Reunión del Gabinete de Ministros Binacional Perú - Ecuador (2007)

El segundo tipo de etapas, más bien “técnicas”, tienen que ver propiamente con la implementación de los proyectos en sí, la elaboración de estudios y expedientes técnicos; ejecución de obras y operación de las mismas. Para el caso peruano el inicio y fin de tales sub – etapas han sido distintas en cada Eje. Estas han podido ser establecidas a partir del análisis de los documentos institucionales del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Provias Nacional y Descentralizado, los documentos informativos del IIRSA y los boletines de prensa del Plan Binacional -Capítulo Perú.

Así el proceso de implementación de los componentes peruanos de los Ejes de Interconexión Vial Perú - Ecuador, arranco en 2002 con la firma de los acuerdos de cooperación con la Unión Europea, para las intervenciones en el Eje Vial N° 1, principal vía de articulación física y económica entre ambos países. La cual conto con el accionar coordinado de las diferentes instituciones burocráticas nacionales (MTC, MEF, MRE), binacionales (Plan Binacional) y organismos internacionales cooperantes (Unión Europea, CAF).

Luego se continuó con los Ejes viales N° 2 y N° 3, los cuales fueron concluidos en 2011 y 2012 respectivamente. La implantación de tales Ejes también conto con el accionar articulado de las diferentes instituciones competentes. Quedando aún por culminar la construcción de sus respectivos Centros Binacionales de Atención Fronteriza.

En cuanto a los Ejes N° 4 y N° 5, sus etapas de estudios y ejecución de obras han sido las más postergadas. Los trabajos en el Eje Vial N° 5 aún no han iniciado. En ambos casos, la presencia de los diferentes actores estatales en tales etapas ha sido limitada.

Tabla N° 3: Relación entre las etapas del proceso de implementación de los componentes peruanos del Proyecto Binacional: Ejes de Interconexión Vial y los periodos de vigencia del Plan Binacional Ecuador - Perú (1999 - 2009 y 2009 - 2014)

	Proceso Paz		1er Periodo de vigencia del Plan Binacional Perú - Ecuador											2do Periodo de vigencia del P.B.						
	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
Eje Vial N° 1	Declaración de Tamaraty e inicios de las negociaciones de la Paz	Firma del Acuerdo Amplio peruano ecuatoriano					Estudios y Expedientes Técnicos				Ejecución de Obras			Operación						
Eje Vial N° 2							Estudios y Expedientes Técnicos				Ejecución de Obras		Operación							
Eje Vial N° 3 ¹⁷											E y ET		Ejecución de Obras			Operación				
Eje Vial N° 4 ¹⁸											Estudios, ET		Ejecución de Obras (Continúa hasta la Fecha)							
Eje Vial N° 5							Acercamientos con las comunidades indígenas				Inicio de Estudios (Continúa hasta la fecha)									

Fuente: MTC, IIRSA, Plan Binacional Ecuador - Perú
Elaboración: Propia

3.3. Avances en la Implementación de los componentes peruanos de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador

Los avances en los componentes peruanos de los Ejes de Interconexión Vial Perú - Ecuador, han presentado como se ha dicho diferentes fechas de inicio y fin de sus etapas técnicas, así como distintos ritmos de ejecución tanto en la

¹⁷ Los trabajos en la carretera se concluyeron en 2010, mientras que la construcción del Nuevo puente internacional finalizó en 2012, el cual estuvo a cargo del Gobierno peruano

¹⁸ La información corresponde únicamente al Tramo III: Perico – Puente Integración.

elaboración de estudios como en la ejecución de obras. En tales procesos los actores instituciones y sus respectivas burocracias han jugado un papel clave.

Para el caso del primer grupo, en lo que respecta al Eje Vial N° 1: Guayaquil – Piura, principal vía de articulación física y económica entre ambos países, la propuesta binacional de intervenciones comprendía la construcción de una variante vial que circunvalaría las ciudades fronterizas conurbadas de Aguas Verdes-Zarumilla en Perú y Huaquillas en Ecuador, un nuevo puente internacional y la construcción del respectivo CEBAF de doble cabecera (uno en cada país). Los proyectos contaron con el aporte económico de 20 millones de Euros para cada Estado por parte de la Unión Europea. Las obras parecieron avanzar sin mayores contratiempos, gracias a la adecuada gestión y coordinación de los distintos actores institucionales que se hicieron presentes en todo el proceso. Esto pese a la existencia de algunas protestas propiciadas por comerciantes fronterizos de Aguas Verdes y Huaquillas, que se oponían a la construcción de la variante vial, por considerarlos atentatorios contra sus intereses económicos fronterizos y privilegiar el comercio transnacional entre las grandes ciudades no fronterizas de ambos países, tal cual relata el diario el Universo de Ecuador en su publicación del 29 de abril de 2007, al recoger la opinión de una comerciante peruana de Aguas Verdes:

“Antes de 1999, cuando nadie creía en la paz, nosotros manteníamos negocios aquí. Ahora solo les importan los negocios directos entre Guayaquil y Piura sin pensar en los pueblos fronterizos” (El Universo, 2007).

Aun así, las obras iniciaron en 2007 y culminaron en 2010, mientras que la construcción de los CEBAF, finalizaron un año después.

Para el caso del Eje Vial Binacional N° 2: Arenillas – Sullana, el componente peruano comprendía la carretera entre Sullana y El Alamor (frontera con Ecuador). Los estudios para su rehabilitación y mejoramiento iniciaron en diciembre 2004 y concluyeron en 2007, contando con el financiamiento de la

CAF¹⁹ y el Tesoro Público (MTC, 2007). Las obras de mejoramiento y rehabilitación de vías iniciaron en diciembre de 2009 y concluyeron en julio de 2011, con una inversión US \$ 29, 517,944 millones de dólares, por parte del Estado peruano. La construcción del nuevo puente internacional para este caso estuvo a cargo de Ecuador y fue concluido en 2010. Sin embargo, la construcción del respectivo CEBAF sobre el cual es responsable el gobierno peruano según los acuerdos bilaterales, aún no ha iniciado.

En cuanto al componente peruano del Eje Vial N° 3: Loja – Sullana (segunda vía de importancia para la comunicación e integración entre ambos países después del Eje Vial N° 1), comprendió en el lado peruano el mejoramiento de la carretera Sullana – La Tina, los estudios orientados a mejorar su transitabilidad iniciaron en 2008 (MTC, 2008); comenzándose la ejecución de obras en diciembre del mismo año y concluyéndose en enero de 2010. También comprendía la construcción de un nuevo puente internacional, la cual estaría a cargo de Perú (según los acuerdos bilaterales), para lo cual se contó con la cooperación del gobierno japonés quien otorgo un crédito no reembolsable de US \$ 4.4 millones de dólares para la construcción del nuevo puente, cuyos trabajos culminaron en octubre de 2012. Sin embargo, la construcción de respectivo del CEBAF, que en este caso le corresponde al gobierno ecuatoriano, se encuentra hasta la fecha aún en fase de construcción.

En el segundo grupo en donde encontramos a los Ejes aún no concluidos: el N° 4 y el N° 5, las situaciones se han venido desarrollado de la siguiente manera:

Para el caso del componente nacional del Eje de Interconexión Vial N° 4: Loja – Saramiriza, el mismo que recorre en el Perú un territorio caracterizado por una geografía difícil, propia de los territorios de la selva. La implementación de su componente nacional en el Perú, se subdividió a su vez en 2 sub componentes: la carretera Puente Integración – Chamaya (Departamento de Amazonas) y la

¹⁹ Banco de Desarrollo de América Latina

carretera Chamaya – Saramiriza (Amazonas - Loreto). La intervención en ambos subcomponentes no ha seguido un orden específico, y se han venido ejecutando distintas obras viales en ambos tramos a partir de 2005, en donde el accionar de otros actores como el MEF y Gobierno nacional no han sido tan preponderantes como en los primeros tres casos, mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Plan Binacional han presentado dificultades de articulación para la gestión de recursos financieros.

Finalmente, la implementación del Eje Vial N° 5: Méndez – Saramiriza, que en el lado peruano representaría la construcción de una nueva carretera u otra alternativa a consensuar entre ambos países, tal y como lo señala el Acuerdo Amplio de 1998, esto al tomar en cuenta que en actualidad no existe ningún tipo de trazado vial terrestre en la zona que vincule los territorios de Ecuador y Perú, salvo las vías fluviales de los ríos Santiago y Morona que descienden desde Ecuador. En 2002 se dieron los primeros acercamientos por parte del gobierno peruano a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el MTC con las comunidades nativas presentes en el territorio (provincia de Condorcanqui – Amazonas), con el objetivo de socializar por primera vez el proyecto, lo cual demostraba que sus habitantes no fueron tomados en cuenta en la formulación de la propuesta de dicho Eje Vial. Por tal motivo no contó con el apoyo mayoritario de las comunidades presentes en la zona.

Se puede establecer entonces que el proceso de implementación de cada uno de los Ejes de Interconexión Vial en el Perú presento sus propias particularidades, lo cual resulta lógico ya que la región fronteriza con Ecuador es extensa y los territorios por donde atraviesan los Ejes son muy diversos.

Por otro lado, es importante analizar la evolución de la inversión del Estado peruano en la implementación de los componentes nacionales de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador, a fin de determinar su relación con respecto a los avances presentados

Según el Acuerdo Amplio de 1998, el Estado peruano debería invertir originalmente la cantidad de 215 millones de dólares en la implementación de sus componentes nacionales de los Ejes de Viales (Ver tabla N° 4).

Tabla N° 4: Presupuesto general referencial para los 5 Ejes de Interconexión Vial Ecuador - Perú (1998)

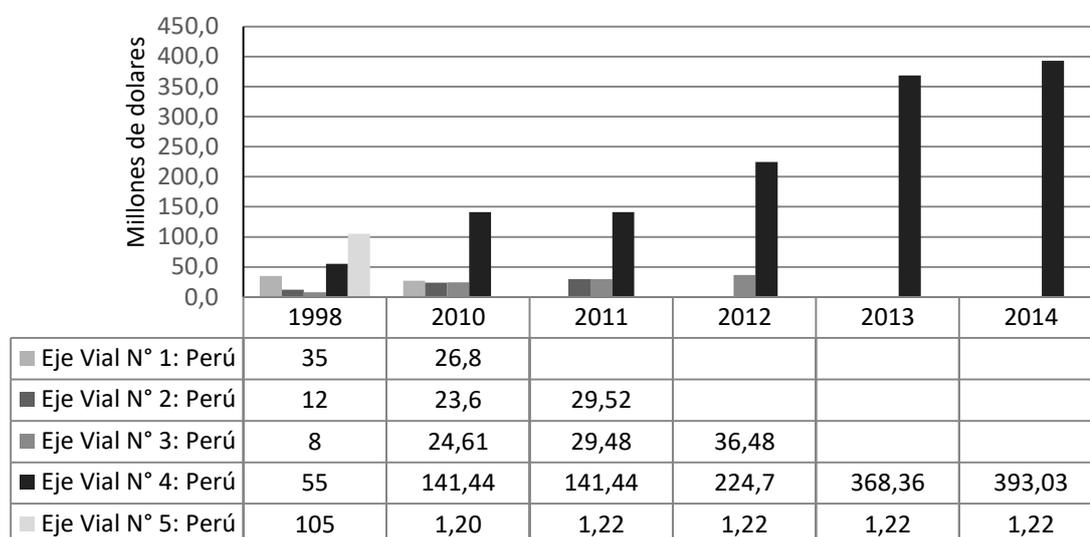
Eje:	Ecuador (millones de dólares)	Perú (millones de dólares)	Total
Eje Vial N° 1:	45.7	35	80.7
Eje Vial N° 2:	22	12	34
Eje Vial N° 3:	29	8	37
Eje Vial N° 4:	49	55	104
Eje Vial N° 5:	28	105	133
Total	173.7	215	388.7

Fuente: AAEP - Anexo 5, 1998
Elaboración: AAEP - Anexo 5, 1998

Sin embargo, en 2003 con el relanzamiento del Plan Binacional se tenía ya conocimiento que dichos montos se incrementarían en al menos un 30%, debido a que en la etapa de formulación no se realizaron estudios detallados, y no se tomó en cuenta las características particulares de los territorios fronterizos, sobre todo en aquellos de las sierra y selva donde se proponía construir nuevas vías.

Los Informes Evaluativos de la Comisión de Vecindad ecuatoriano - peruana elaborados entre 2010 y 2014, realizaron un seguimiento anual del incremento de la inversión en cada uno de los Eje Viales, de forma conjunta e individual, tanto para Ecuador como Perú. Realizando el análisis respectivo para el caso peruano, se puede constatar que el incremento supero el 30% estimado en 2003.

Tabla N° 5: Evolución de la Inversión del Estado peruano en la implementación de los componentes nacionales de los Ejes de Interconexión Vial Perú - Ecuador (1998 -2014)



Fuente: Informes Evaluativos de la Comisión de Vecindad ecuatoriano peruana, 2010 – 2014 / Banco de Proyectos del IIRSA - COSIPLAN
Elaboración: Propia

3.4. Criterios para la priorización de proyectos binacionales en el Perú: Avances en la Implementación de los componentes peruanos de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador

A través de los últimos 15 años, los avances en el desarrollo de cada uno de los componentes peruanos del proyecto binacional: Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador han presentado diferentes criterios de priorización, de acuerdo a la estructura organizacional de las instituciones estatales encargadas de llevar a cabo tales procesos.

Los primeros criterios guardaban relación con el enfoque original de la política binacional peruana ecuatoriana de desarrollo en integración fronteriza de 1998, la cual expresaba claramente una tendencia neoliberal y una visión Top – Down, que tendió a privilegiar los intereses nacionales, por sobre locales fronterizos, ya que busco favorecer el intercambio comercial bilateral entre las grandes

ciudades de ambos paises. Esto se comprueba con la priorización de los Ejes de Interconexión Vial ubicados en torno a las más importantes ciudades fronterizas del norte peruano, es decir Tumbes, Sullana y Piura.

Debido a la falta de coordinación interinstitucional evidenciada en el capítulo anterior, los proyectos binacionales como es el caso de los Ejes de Interconexión Vial, fueron percibidos de diferentes maneras por parte de cada una de las instituciones burocráticas relacionadas con el tema, auto referenciándose respecto a su papel dentro del proceso de implementación de los proyectos y de la política binacional en general. Así, durante el primer periodo político del plan binacional, esto es entre 1999 y 2003, tendieron a priorizar sus propias agendas, con el afán de obtener mayores beneficios institucionales, con los cuales legitimar la existencia de sus burocracias. De esta manera actuaron respondiendo a su propia institucionalidad, expresada a través de sus respectivos marcos legales y técnicos los cuales orientan y constriñen su accionar (Fuenmayor, 2014).

Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Transportes y comunicaciones del Perú la priorización de obras hasta antes de 2003 estuvo enfocada a la ejecución de proyectos nacionales, según su propia agenda institucional, expresada a través de respectiva Estrategias Nacionales de Transporte y Planes Operativos Anuales. La priorización de los componentes peruanos de los Ejes de Interconexión vial con Ecuador, se dieron a partir de esa fecha, con las disposiciones presidenciales generadas en el relanzamiento del Plan Binacional, lo cual permitió mejorar la articulación multiinstitucional y binacional. Así el MTC inicio la elaboración de los estudios respectivos de pre – inversión para la adecuación de los primeros 3 ejes viales, precisamente los más importantes.

De acuerdo a la Dirección General de Planificación y Presupuesto del MTC, la ejecución de proyectos viales dispone de una metodología específica diseñada para tomar en cuenta diferentes criterios que entran en juego a la hora de elegir que ejecutar de manera prioritaria. Así, la viabilidad económica de un proyecto

vial es la que se toma en cuenta por sobre otros aspectos. Por lo que son favorecidos aquellos proyectos de infraestructura vial que en primer lugar formen parte de alguna red vial mayor, interactuando con otros tramos de interés económico, y por tanto contribuyendo a mejorar la eficiencia de la red en su conjunto; y en segundo lugar de aquellos proyectos individuales que dispongan de su propia factibilidad técnico-financiera (MTC, 2005: 9 - 7). Así el Eje de Interconexión Vial N° 1 por ejemplo, reunió ambas condiciones, ya que entro formar parte de los Ejes viales del IIRSA y conto con un gran soporte financiero proporcionado por los organismos cooperantes, y también, aunque en menor medida, los Ejes N° 3 y 2 (en ese orden) presentaron similares condiciones.

Tabla N° 6: Ponderación de los criterios para proyectos viales en el Perú

Criterio	Rango de notas		Ponderación
	Mínimo	Máximo	
Evaluación económica - Conjunto	1	10	25%
Evaluación económica - Proyecto	1	10	25%
Riesgos naturales	1	10	7.5%
Impacto en el medio ambiente	1	10	7.5%
Impactos sociales	1	10	15%
Apoyo a las exportaciones	0	10	5%
Potencial turístico	0	10	5%
Integración nacional	0	10	5%
Integración internacional	0	10	5%
Total			100%

Fuente y Elaboración: MTC (Plan Intermodal de Transporte del Perú), 2005

De esta manera, los componentes nacionales de los Ejes viales que forman parte a su vez de proyectos nacionales estratégicos que promueven el desarrollo económico, tendrían mayor priorización al ser más eficientes técnicamente, que aquellos que pretenden ser priorizados únicamente con el fin de integrar nacional o internacionalmente los territorios fronterizos, ósea impulsar el desarrollo de territorios menos favorecidos. Aquello se demuestra en la priorización que se ha dado a los componentes nacionales de los Ejes N° 1, 2 y 3, sobre los Ejes N° 4 y 5, que responde a tales criterios.

A partir de 2007, los avances en la implementación de los Ejes Viales se debieron en parte a las presiones bilaterales para el cumplimiento de los compromisos nacionales adquiridos, los cuales empezaron a manifestarse a través de los Encuentros presidenciales y de Gabinetes Binacionales de Ministros, que a partir de dicha fecha se llevarían a cabo cada año. En donde de forma directa los representantes institucionales de más alto nivel que encabezan sus burocracias estatales, orienten de forma articulada sus capacidades institucionales en el avance de sus respectivos componentes nacionales de los proyectos binacionales, considerando especialmente los Ejes de Interconexión Vial, lo cual se traduce en un mejor nivel de coordinaciones interinstitucionales tanto internas como externas.

En el Acuerdo Amplio de 1998, quedo señalado claramente que los criterios para la implementación de los Ejes de Interconexión Vial, responderían a aspectos económicos, buscando optimizar la inversión de recursos en todo momento. De igual manera el Ministerio de Transportes y comunicaciones, señala que las prioridades de inversión de carreteras, responde a tales criterios, por el elevado costo que implican las obras viales. Por lo que queda establecido que institucionalmente tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Plan Binacional (encargado de hacer cumplir la implementación de la Política Binacional) y el Ministerio de Transportes y comunicaciones presentan estructuras institucionales, que funcionalmente son similares (isomorfismos miméticos).

Todos estos criterios se ven reflejados en los distintos Planes institucionales del MTC y de Provias Nacional, en donde la racionalidad técnica se hace presente por la necesidad de sacar el mayor provecho a los recursos económicos que como se ha mencionado, suelen ser muy elevados para este tipo de obras.

De tal manera que la racionalidad técnica ha dificultado la comprensión de la política binacional al MTC durante los primeros años de vigencia del Plan Binacional, para buscar conseguir no solo una mayor rentabilidad económica, sino también una rentabilidad social nacional y binacional, al tratarse de un

proyecto binacional. Permitiendo así considerar no solo a los usuarios nacionales que harán uso de los componentes nacionales de los Ejes Viales, sino también a los usuarios del vecino país que también harían uso de estos.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú, a cargo del MEF, no contaría al igual que otros países de la región (incluido Ecuador) con una tipología especial de Proyecto de Inversión Pública (PIP) para proyectos Binacionales, que se desprendan de una política binacional de desarrollo e integración fronteriza.

“Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) y los ministerios de hacienda y/o finanzas, por lo general no tienen una cabal comprensión de lo que implica un proyecto de integración fronteriza, por lo que generalmente muestran poca disposición para apoyarlos. En ese sentido, es necesario adelantar gestiones ante los niveles adecuados de esos organismos a fin de salvar las restricciones al acceso de asistencia técnica y de financiamiento para ese tipo de proyectos” (SELA, 2013:7).

De tal manera que el MEF al presentar un Sistema Nacional de Inversión Pública muy similar al resto de países (isomorfismo mimético), dificulta a las instituciones del Estado librar los obstáculos que presenta su propio sistema, que permita implementar más eficientemente proyectos binacionales.

Por tanto, los criterios derivados de la elección racional y el isomorfismo mimético, hacen difícil apreciar las peculiaridades de la política binacional y los programas y proyectos que de esta se desprenden, como es el caso del Programa Binacional de Infraestructura Social y Productiva y sus proyectos binacionales, como el de los Ejes de Interconexión Vial; para poder entender de mejor manera los criterios de integración y trabajo cooperativo para el desarrollo fronterizo.

Dicha propuesta era coherente técnicamente con las soluciones viales urbanas que plantean vías perimetrales para descongestionar y agilizar el tránsito en las ciudades, así como de aquellas que buscan facilitar la accesibilidad en los pasos fronterizos para el comercio transnacional. Pero no resultaba coherente para el

proceso de integración local de las poblaciones fronterizas, caracterizada por la interdependencia económica, con base en el intercambio comercial a menor escala tanto formal como informal.

La nueva propuesta significaba para los comerciantes locales fronterizos una desviación de sus usuales compradores hacia el nuevo paso de frontera habilitado como vía de tránsito entre ambos países. Propuesta que no había contemplado la adecuación de espacios logísticos destinados al comercio transfronterizo y al transporte de carga como opción para los comerciantes locales. Lo que dio como consecuencia diversas protestas por parte de las asociaciones binacionales de comerciantes, respaldados por actores locales; que se oponían a la construcción de la variante internacional. Finalmente, los protestantes tuvieron que acatar las disposiciones establecidas por sus gobiernos centrales. En todo caso la propuesta binacional debió ser abordada de forma integral y no solo centrarse en la infraestructura vial como tal, buscando ofrecer alternativas a la población local para el intercambio comercial transfronterizo.

CAPITULO 4:

CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL PROYECTO BINACIONAL EJES DE INTERCONEXIÓN VIAL PERÚ – ECUADOR

4.1. Consecuencias derivadas de la formulación de la política binacional de 1998.

El enfoque Top – Down que tuvo la formulación de la política binacional de desarrollo e integración fronteriza peruano - ecuatoriana se hizo evidente algunos años después de la firma de la paz, cuando los gobiernos centrales de ambos países y sus sectores correspondientes, decidieron obtener el mayor beneficio de sus recursos económicos y de su aparato estatal con base en la aplicación de una racionalidad técnica institucional. Postergando así la implementación de proyectos binacionales de gran envergadura, entre ellos los Ejes de Interconexión Vial, para priorizar proyectos nacionales, aduciendo que los recursos financieros para la ejecución de los mismos deberían provenir de la cooperación internacional, a través de préstamos no reembolsables; que, al no presentarse, dio como resultado una etapa de inactividad en el cumplimiento de los proyectos binacionales.

Aquello tuvo como consecuencia el descontento de los gobiernos locales fronterizos de ambos países frente al accionar de sus gobiernos centrales durante los primeros años de vigencia del Plan Binacional, los cuales exigieron el cumplimiento de los programas y proyectos ofrecidos para sus territorios de frontera y la inversión de los 3000 millones de dólares comprometidos en el Acuerdo Amplio Ecuatoriano – Peruano de 1998.

Tales reclamos tuvieron como resultado que, en 2003, ambos gobiernos decidieran llevar a cabo el relanzamiento del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, buscando reasumir no solo sus compromisos binacionales, sino también los nacionales para con sus respectivos territorios de frontera.

Por otro lado, como consecuencia de la falta de un análisis más detallado de las consideraciones del territorio, los montos en la construcción de los Ejes Viales tenderían a acrecentarse considerablemente.

4.2. Consecuencias de las dificultades del proceso de implementación de los Ejes de interconexión Vial Perú – Ecuador en la política binacional de desarrollo e integración fronteriza peruano-ecuatoriana.

Las consecuencias en el proceso de implementación del Eje Vial N° 1, tienen que ver con la implementación de la variante vial y el nuevo puente internacional, que proponía una carretera perimetral binacional que circunvale las ciudades fronterizas conurbadas de Huaquillas (Ecuador) y Aguas Verdes – Zarumilla (Perú), así como también del lugar adecuado para la implantación de los respectivos CEBAF²⁰.

El empleo de soluciones generalizadas de parte de las instituciones del Estado tanto peruano, como ecuatoriano, representados por sus respectivas burocracias, para el caso de Ejes Viales y los Centros de Atención Binacional en Frontera (CEBAF), respondían a soluciones avaladas por la comunidad internacional, buscando principalmente a través de obras de infraestructura, mejorar el tránsito binacional y el comercio internacional, sin una adecuada adaptación a la realidad fronteriza y una propuesta integral, tanto social para la población, como institucional para la mejora de la gestión del CEBAF. Denotando que el “isomorfismo institucional” empleo alternativas generalizadas que no se adaptaron adecuadamente la realidad local, y que la “racionalidad técnica colectiva institucional” (Matt Andrews: 2012), en este caso binacional, busco priorizar el intercambio comercial transnacional, antes que el comercio transfronterizo sin mayor integralidad, lo que tuvo como consecuencia la

²⁰ Sobre este Eje Vial el CEBAF es de doble cabecera (uno en cada país) de servicio de atención yuxtapuesta.

generación de trampas en la capacidad del Estado para conseguir mejoras sostenibles en los proyectos binacionales.

En cuanto al Eje Vial N° 2, si bien este no se encuentra aún habilitado debidamente para intercambio comercial binacional a falta de la construcción del respectivo CEBAF, el mismo que es de responsabilidad del gobierno peruano, si lo está para el tránsito binacional de personas. En todo caso la intervención en la vía ha permitido mejorar su estado, considerando que esta se vio seriamente afectada por el fenómeno de El niño acontecido entre 1998 y 1999, beneficiando sobre todo a las poblaciones fronterizas peruanas ubicadas entre Sullana y El Alamor (límite con Ecuador). Aunque no se propuso una variante internacional como en el caso del Eje Vial N° 1, el centro poblado peruano fronterizo de El Alamor, sigue creciendo en torno a la vía, y los intercambios comerciales transfronterizos se dan a través de los distintos pasos informales próximos al puente internacional, a causa de no existir actualmente la posibilidad de un ingreso formal de mercancías, lo que agudiza el contrabando (Plan Binacional, 2014).

En cuanto al Eje Vial N° 3, la decisión de incorporarlo a la iniciativa IIRSA, al igual que con los Ejes N° 1 y N° 2, permitió que su proceso de pre-inversión e inversión en cuanto a la elaboración de los estudios respectivos y financiamiento, no tuvieran mayores inconvenientes. Consiguiendo para la fase de inversión, la contribución económica del gobierno japonés en la construcción del nuevo puente internacional. Las intervenciones en este Eje al igual que con el Eje N° 2 han podido disminuir los tiempos de recorridos entre Piura y la frontera con Ecuador, consecuencia de aquello el tráfico de personas y mercaderías desde y hacia el Ecuador se ha ido incrementando gradualmente.

Respecto al Eje Vial N° 4 que aún no se encuentra concluido del todo, se puede decir que la situación de aislamiento de sus territorios con respecto a las grandes ciudades del norte peruano como Piura, Chiclayo y Cajamarca, y del Ecuador como Machala, Guayaquil, Cuenca y Quito, le ha restado durante muchos años

importancia para el comercio internacional (al menos para el Perú), lo que retraso la construcción de su tramo N° III (Perico – Puente Integración), que es precisamente el que lo vincula con Ecuador. Se trata de un territorio ubicado en la ceja de selva de la región Cajamarca, caracterizada por un gran atraso socio-económico y el poco tránsito transfronterizo entre ambos países.

En cuanto al Eje Vial N° 5, el no haber realizado la consulta previa respectiva a las distintas comunidades nativas asentadas en los territorios amazónicos peruanos de la cuenca del río Santiago, por donde cruzaría esta vía, trajo como consecuencia la oposición de los nativos a su construcción. Esto después de que el gobierno peruano había presentado también problemas con el establecimiento de Zona de Reservada Santiago Comaina y la determinación del área con la que contaría el Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor (SERNANP, 2012: 18).

Así, sin un buen escenario para la implementación del Eje Vial N° 5, se iniciaron los estudios respectivos para buscar la mejor alternativa vial, la misma que no prospero debido a las dificultades que presento el consultor para entregar a tiempo los informes del estudio, derivadas de la situación existe en la zona. Motivo por el cual, se liquidó la consultoría de dichos estudios en 2012 (MTC, 2013). Lo cual trajo como consecuencia que la fase de pre-inversión aún no concluya. Sin embargo, se están estudiando otras alternativas multimodales de parte del Estado peruano, empleando el río Morona para ello.

4.3. Impactos en los territorios fronterizos nacionales por donde cruzan los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador

Establecer cuáles han sido los impactos sociales y económicos derivados de la implementación del Proyecto Binacional: Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador, en las poblaciones de los territorios peruanos fronterizos por donde estos atraviesan, es una tarea difícil, sino imposible de establecer dentro de la presente investigación, por los múltiples factores que deben ser analizados para

dicho propósito. Sin embargo, con base en otros análisis realizados al respecto, se tratará de determinar relativamente tales impactos.

4.3.1. Con respecto a los impactos económicos

Los anuarios estadísticos de la SUNAT, reportan que para los años comprendidos entre 2004 y 2013, el intercambio comercial con Ecuador pasó de 874,49 a 2.876,30 millones de dólares. En 2004, las aduanas fronterizas de Tumbes y Piura, sobre los Ejes Viales N° 1 y N° 3 (únicas habilitadas para el intercambio comercial terrestre con Ecuador), registraron una participación conjunta de 72,49 millones de dólares; hasta alcanzar en 2013 un monto de 445,46 millones de dólares. Se puede decir entonces que ha existido un incremento del comercio binacional a través de los Ejes de Interconexión Vial.

Tabla N° 7: Intercambio Comercial²¹ Perú – Ecuador por Aduanas habilitadas para el Transito aduanero internacional de mercaderías Ejes Viales (2004 – 2013)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Intercambio Comercial Perú - Ecuador en millones de US \$	874,49	1.209,26	1.419,29	1.894,73	2.280,40	1.599,81	2.239,16	2.715,97	2.941,59	2.876,30
Intercambio Comercial Eje Vial N° 1 en millones de US \$	72,17	98,19	124,36	136,05	204,06	277,20	371,91	465,80	539,01	441,24
Intercambio Comercial Eje Vial N° 3 en millones de US \$	0,32	0,05	0,41	0,52	5,62	8,32	7,21	8,48	9,67	4,22

Fuente: SUNAT – Anuarios Estadísticos (2005 – 2013)

Elaboración: Propia

Si bien los valores presentados en el cuadro anterior, reflejan los incrementos en el intercambio comercial a nivel binacional dado a través de los Ejes de Interconexión vial N° 1 y N° 3, es importante analizar dentro de aquello: ¿Cuál ha sido el impacto del intercambio comercial peruano – ecuatoriano, en la economía de las poblaciones fronterizas situadas en torno a los Ejes de Interconexión vial?

²¹ Exportaciones (FOB) + Importaciones para el consumo (CIF)

De acuerdo a datos presentados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con base en el INEI, se señala que ha existido un incremento sostenido en el ingreso familiar per cápita de las poblaciones fronterizas en torno a los ejes de Ejes Viales N° 1 y N° 3. Pero, dicho incremento no ha sido homogéneo en toda la zona fronteriza por donde atraviesan los Ejes Viales, sino que este ha tendido a disminuir en cuanto más cerca se encuentra del límite fronterizo. Lo cual significa que las poblaciones fronterizas locales ubicadas en torno a la línea de frontera, no han sido mayoritariamente beneficiadas económicamente por la implementación de los ejes de interconexión vial con Ecuador.

Tabla N° 8: Ingreso familiar per cápita en los Ejes de Interconexión Vial N° 1 y N° 3 (2003 – 2012)

Eje Vial	Ámbito Territorial	Ámbito Político Administrativo	2003		2007		2010		2011		2012	
			IFP	Ranking								
-	Nacional	PERÚ	367,5	-	374,1		613,9	-	659,1	-	696,9	0
Eje Vial N° 1: Guayaquil - Piura	Región	TUMBES	346,9	7	412,8	5	571,5	7	630,7	7	669,7	6
	Provincia fronteriza	Zarumilla (Tumbes)	321,6	40	364,7	24	490,9	57	526,9	53	552,6	59
	Distrito fronterizo	Aguas Verdes (Zarumilla - Tumbes)	295,0	487	289,8	361	376,1	655	401,0	588	414,5	624
Eje Vial N° 3: Loja - Sullana	Región	PIURA	251,5	12	313,8	11	466,0	12	503,4	13	537,4	14
	Provincia fronteriza	Ayabaca (Piura)	212,4	114	147,2	178	148,2	192	164,6	188	159,0	192
	Distrito fronterizo	Suyo (Ayabaca - Piura)	208,9	1069	168,6	1124	293,8	964	306,3	906	228,5	1267

Fuente: INEI /PNUD-Perú (2013)

Elaboración: Propia

4.3.2. Con respecto a los impactos sociales

Así mismo, de acuerdo a los datos del PNUD, entre 2003 y 2012 el Índice de Desarrollo Humano (IDH), se ha venido incrementando significativamente en todo el Perú, dicho incremento también se ha dado en los territorios fronterizos del norte peruano. Si analizamos particularmente aquellos que se encuentran en torno a los Ejes Viales, podemos notar que todos a excepción de la Región Tumbes están por debajo del promedio nacional. Pero de forma similar a los valores analizados de los ingresos per cápita por familia, el IDH disminuye conforme se acerca más al límite fronterizo. Aun así, pese a los incrementos

observados en algunos ámbitos político administrativos, en general las posiciones que estos presenta con respecto al el ranking nacional han ido decayendo en vez de escalando, contrariamente a lo que se pudiera suponer. Lo que denota que dicho crecimiento no ha estado a la par con la tendencia nacional.

Tabla N° 9: Índice de Desarrollo Humano en los territorios fronterizos en torno a los Ejes Viales (2003 – 2012)

Eje Vial	Ámbito Territorial	Ámbito Político Administrativo	2003		2007		2010		2011		2012	
			IDH	Ranking								
-	Nacional	PERÚ	0,37	0	0,40	0	0,48	0	0,49	0	0,51	0
Eje Vial N° 1: Guayaquil - Piura	Región	TUMBES	0,36	7	0,41	7	0,49	7	0,51	7	0,52	7
	Provincia fronteriza	Zarumilla (Tumbes)	0,35	46	0,39	35	0,44	50	0,45	46	0,45	52
	Distrito fronterizo	Aguas Verdes (Zarumilla - Tumbes)	0,33	516	0,34	388	0,38	530	0,39	513	0,40	531
Eje Vial N° 2: Arenillas - Sullana	Región	PIURA	0,31	11	0,35	11	0,41	14	0,43	13	0,44	14
	Provincia fronteriza	Sullana (Piura)	0,33	54	0,37	42	0,44	51	0,45	47	0,46	51
	Distrito fronterizo	Lancones (Sullana - Piura)	0,24	1086	0,25	943	0,28	1086	0,29	995	0,30	1001
Eje Vial N° 3: Loja - Sullana	Provincia fronteriza	Ayabaca (Piura)	0,22	156	0,19	180	0,19	191	0,20	190	0,20	191
	Distrito fronterizo	Suyo (Ayabaca - Piura)	0,24	1005	0,23	1113	0,26	1249	0,26	1186	0,26	1213
Eje Vial N° 4: Loja - Saramiriza	Región	CAJAMARCA	0,24	20	0,28	20	0,35	20	0,36	20	0,38	20
	Provincia fronteriza	San Ignacio (Cajamarca)	0,23	147	0,23	145	0,29	135	0,29	135	0,30	131
	Distrito fronterizo	Namballe (San Ignacio - Cajamarca)	0,23	1156	0,23	1145	0,28	1097	0,28	1066	0,28	1083
Eje Vial N° 5: Méndez - Saramiriza	Región	AMAZONAS	0,27	18	0,28	21	0,36	19	0,37	19	0,38	19
	Provincia fronteriza	Condorcanqui (Amazonas)	0,18	191	0,17	193	0,19	192	0,19	192	0,19	192
	Distrito fronterizo	Rio Santiago (Condorcanqui - Amazonas)	0,18	1662	0,17	1685	0,18	1722	0,17	1744	0,17	1755

Fuente: INEI / PNUD-Perú (2013)

Elaboración: Propia

Por otro lado, con respecto a la integración fronteriza entre ambos países, se puede decir que, si bien no todos los pasos fronterizos entre Perú y Ecuador están habilitados para el tránsito de mercaderías, si lo han estado para el tránsito de personas, entonces ¿qué impacto ha generado el mejoramiento de las infraestructuras viales binacionales en el flujo migratorio entre ambos países?

Al analizar el número de movimientos migratorios entre Perú y Ecuador, se puede apreciar que partir de 2010, se establece que sus valores se han ido

incrementando de forma sosteniblemente en los 3 primeros Ejes Viales, pero no así en el cuarto Eje Vial N° 4, el cual presenta una menor dinámica.

Tabla N° 10: Movimientos migratorios²² Perú – Ecuador por Ejes Viales (2010 – 2014)

EJE	PUESTO DE CONTROL FRONTERIZO	2010	2011	2012	2013	2014
EJE VIAL N° 1	PCF AGUAS VERDES - TUMBES	382435	394606	280742	64958	0
	PCF CEBAF - TUMBES	65583	86340	214719	498793	489206
	Total Eje Vial N° 1	186415	185311	178240	206125	231050
EJE VIAL N° 2	PCF LA ALAMOR - PIURA	0	0	0	14361	21022
EJE VIAL N° 3	PCF LATINA - PIURA	70098	74723	69463	76930	92636
EJE VIAL N° 4	PCF LA Balsa - CAJAMARCA	9842	8275	7021	8936	8150

Fuente: Estadísticas de Movimientos Migratorios (2010 – 2014) - Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú
Elaboración: Propia

Lo anterior, demuestra que los beneficios sociales, no han sido homogéneos en todos los territorios fronterizos por donde atraviesan los Ejes Viales, estos tienden a ser mayores en cuanto están más cerca de las grandes ciudades, tanto en la región costa, sierra o selva.

4.3.3. Con respecto a los efectos negativos en los territorios fronterizos

Algunas de las consecuencias negativas o efectos contraproducentes que se han presentado en torno a los territorios fronterizos por donde atraviesan los Ejes de Interconexión Vial con Ecuador, están relacionadas a la inseguridad ciudadana, el contrabando y el narcotráfico, que se ve agudizada por la falta de controles fronterizos eficientes por parte de ambos estados.

Como es sabido el contrabando siempre ha caracterizado a las zonas fronterizas y la frontera con Ecuador no ha sido la excepción, en donde los combustibles (gasolina, gas licuado) son los principales productos de interés; para esto los contrabandistas han venido usando no solo numerosos pasos ilegales existentes en toda la frontera peruano- ecuatoriana, sino también los mismos Ejes de

²² Ingresos y salidas de peruanos y extranjeros

Interconexión Vial. Ejemplo de aquello son los convoyes de gasolina, que cruzan a gran velocidad por las carreteras que forman parte de los Ejes Viales en el Perú, sin que la policía pueda hacer nada en muchos de los casos, ya que usualmente son superados en número por los contrabandistas.

Los datos de la OSINERGEN, señalan que el 90% de la gasolina diaria consumida en Tumbes es abastecida desde Ecuador, por gasolina ingresada ilegalmente. Son “al menos 50 mil dólares diarios en combustible ilegal que ingresa por la frontera y son alrededor de unos 30 autos diarios con unos 250 galones de gasolina, los que evaden lo puestos de control fronterizo, rumbo a Tumbes y Piura. (OSINERGEN 2013).

Por otro lado, ciudad de Sullana (punto de intercepción de los tres primeros Ejes Viales) es un punto estratégico de comunicación vial con el Ecuador. Por tal motivo, se ha convertido en el principal eje del contrabando del norte del país (Bonfiglio, 2011: 2), debido a la falta de seguridad y los eventuales operativos de control que suelen ser muy rápidos. En la frontera de Aguas Verdes, El Alamor y La Tina, mucha gente vive aún del contrabando, que se ha convertido en acto “intrínseco” de la zona.

En la actualidad el Ecuador es considerado como una ruta para la salida de la droga proveniente de Perú, con rumbo a mercados internacionales. Droga que es introducida a través de los pasos ilegales, así como legales (Ejes Viales). Tal es así que el Estado ecuatoriano ha reportado un incremento de confiscación de droga proveniente del Perú, en los que va de los últimos 5 años. Desde el 2005 hasta el 2013, el decomiso general de drogas en el Ecuador ha sido de 347 toneladas. Las rutas preferidas para este ilícito son sobre todo las de la sierra (Ayabaca y San Ignacio).

Otra de las consecuencias negativas ha sido la subutilización que se le da actualmente a los Ejes Viales 2, 3 y 4, por la falta de la construcción y puesta en operación de los respectivos CEBAF. Así mismo la falta de programas

complementarios que permitan dinamizar flujos de intercambio comercial fronterizo local, y una la inadecuada prestación de servicios logísticos para el transporte. (Informes de Pasos de Frontera – Plan Binacional, 2014).

4.4. Consecuencias para el Estado peruano

A. Consecuencias para el Estado derivadas de la formulación de la política binacional Perú – Ecuador

La necesidad de cumplir con los ofrecimientos realizados a los territorios fronterizos, permitió que tanto el Estado peruano como ecuatoriano, comprendieran la necesidad de mejorar la capacidad de articulación de sus burocracias, a fin de que puedan llevar de mejor manera las labores de gestión y ejecución de los programas y proyectos contenidos en el Plan Binacional, sobre todo los de carácter binacional. Así, se llevó a cabo el relanzamiento del Plan Binacional por parte de sus gobiernos centrales. Buscando mejorar la coordinación interinstitucional, y promover una acción más comprometida y decidida de los sectores involucrados en el proceso de implementación de los proyectos binacionales, fijando competencias, responsabilidades y asignación de sus recursos institucionales para tales fines.

Consiguiendo de esta manera que los proyectos binacionales sean incluidos dentro de las prioridades sectoriales. Así el Estado peruano pudo superar la etapa de inactividad que caracterizó a los primeros años de la política binacional, para iniciar la ejecución de los Ejes Viales, iniciando con el encargo de los estudios correspondientes y la búsqueda de financiamiento.

Con respecto al caso específico del Eje Vial N° 5: Loja – Saramiriza, las consecuencias del enfoque Top - Down, que no permitieron tomar en cuenta a la población nativa para la formulación de la propuesta vial en 1998, impidió que los primeros intentos por dialogar con los nativos y realizar los estudios

respectivos para la construcción de la vía no lleguen a concluirse, poniendo en riesgo el cumplimiento de los compromisos binacionales adquiridos por el Perú.

Por tal motivo, en la reunión de presidentes y de gabinete binacional de Ministros de ambos países, llevado a cabo en 2010 en la ciudad de Loja, ambos gobiernos decidieron iniciar las negociaciones para establecer de forma consensuada una alternativa multimodal, planteándose la posibilidad de establecer una ruta fluvial por el río Morona, una vez que se hayan determinado las condiciones de su navegabilidad.

De manera general, el Estado peruano a raíz de sus experiencias de integración fronteriza con Ecuador y Brasil, inicio la formulación de su propia Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, comprendiendo que los Ejes de Interconexión Vial conforman espacios de integración geo – económicas, que dan lugar a corredores de desarrollo territorial, los cuales contribuyen a su vez al desarrollo nacional. (RR.EE, 2012: 5). Empezando a concebir la idea de no solo buscar el intercambio comercial transnacional, sino también el de promover la integración física nacional de las localidades fronterizas más alejadas, para promover así su incorporación al desarrollo nacional.

B. Consecuencias para el Estado derivadas del proceso de implementación de los Ejes de Interconexión Vial, tanto internas (interinstitucionales nacionales) como externas (relación bilateral)

Como consecuencia de la aplicación del racionalismo técnico y la teoría de la elección racional por parte de las burocracias instituciones estatales, se generaron retrasos en el proceso de implementación de los Ejes de Interconexión Vial, ya que como se ha tratado de demostrar, sus burocracias se enfocaron en el logro de sus objetivos institucionales, a la falta de Acuerdos político – Administrativos (APA) Subirat (2008:114-115).

La decisión de construir la variante vial y el nuevo puente internacional en el paso fronterizo del Eje Vial N° 1, por representar técnicamente la mejor alternativa

para descongestionar el tránsito en las ciudades de Huaquillas y Aguas Verdes y facilitar el comercio transnacional, sin la formulación de un programa integral que permita brindar a los comerciantes informales e incluso ilegales una opción para dejar de utilizar como espacio de intercambio comercial las inmediaciones del antiguo puente y el canal internacional de Zarumilla, género como resultado que hasta la fecha aún se sigan realizando actividades de intercambio comercial a través del antiguo puente y sus alrededores. Un ejemplo de aquello es como el comercio al por mayor de productos hidrobiológicos sigue practicándose en sus inmediaciones, sin aprovechar las nuevas infraestructuras (CEBAF) que en el nuevo puente se han implementado.

Buscando superar dicha situación y mejorar la imagen sector del antiguo puente, es que, en 2013, en el marco del Plan Binacional, se propuso el desarrollo del “Plan integral para el espacio urbano conformado por las ciudades de Huaquillas y Aguas Verdes y el Canal de Zarumilla”, con la finalidad de brindar mejores condiciones de vida para la población y los comerciantes. Propuesta que fue avalada dentro del marco de los encuentros presidenciales y de Gabinetes Binacionales de Ministros de los años 2013 y 2014.

Con respecto a los Ejes Viales N° 2, 3 y 4, cuyo retraso en el inicio de obras se debió a la priorización por parte del Estado de otros proyectos que presentaban un mayor grado de complementariedad entre sí, pudo ser superado gracias a que el gobierno nacional en 2003 decidiera incorporar dichos Ejes Viales a la iniciativa IIRSA (igual que lo hiciera con el Eje Vial N° 1), consiguiendo de esta manera mejores condiciones para su priorización.

Con respecto a las consecuencias generadas por los problemas de seguridad existentes en los Ejes Viales, tales como el contrabando y el narcotráfico los cuales parecen haberse agudizado en los últimos años, los gobiernos de Ecuador y Perú, suscribieron en 2009, un “Programa de Acción Conjunto”, destinado a fortalecer la cooperación bilateral en las áreas de seguridad ciudadana, tráfico y trata de personas, lucha contra el contrabando, armas,

municiones, crimen organizado, narcotráfico, migraciones, investigaciones policiales, entre otros. Específicamente con respecto al contrabando, se dispuso fortalecer las acciones para combatir el comercio ilícito, en particular de combustibles en la región fronteriza y establecer mecanismos para la realización de operativos conjuntos, todo esto en el marco del Encuentro Presidencial y de Gabinetes de Ministros a partir de 2009.

Así mismo, el Plan Binacional Ecuador – Perú en 2014, ha elaborado una propuesta sobre Tipológicas de Servicios de Atención en Frontera, que busca presentar una alternativa integral, que incorpore también los temas de seguridad y control de actividades ilícitas, la cual ha contado con la aceptación de las instituciones competentes de ambos países, lo que significaría un fortalecimiento de las capacidades de ambos estados para combatir los flagelos del contrabando y el narcotráfico.

Finalmente, se puede decir que la política binacional ha presentado problemas de eficacia y eficiencia, ya que no ha sido posible concluir todos los Ejes Viales dentro de los dos primeros periodos de vigencia del Plan (10 y 5 años respectivamente), lo cual ha afectado directamente a las poblaciones fronterizas, en donde los ejes todavía no han concluido. En el caso del componente peruano del Eje Vial N° 5, su incumplimiento podría provocar impases entre ambos países, sobre todo entre sus Ministerios de Transporte, ya que en el lado ecuatoriano dicha vía ya está concluida y esperan el cumplimiento del compromiso peruano que le permitan su tan anhelada salida al Amazonas.

CONCLUSIONES

Primera conclusión: Tomando como base la definición de Subirats et al (2008), podría decirse que las políticas binacionales constituyen un conjunto de decisiones y acciones tomadas y llevadas a cabo entre dos Estados, representados debidamente por sus gobiernos centrales, con la finalidad de orientar de forma coordinada sus recursos, instituciones y objetivos nacionales o sectoriales a la solución conjunta de problemas, que sobre un tema o ámbito en particular han identificado como similares o comunes. Para lo cual cada Estado adquiere compromisos formales expresados en el marco de acuerdos o convenios bilaterales. Si bien el cumplimiento de tales compromisos forman parte de la política exterior de cada Estado, en la medida que estas dispongan de acciones que deban ser llevadas a cabo dentro del propio territorio nacional, (como es el caso de las políticas binacionales que promueven el desarrollo e integración fronteriza), es de entenderse que tales políticas pueden perfectamente ser consideradas y evaluadas como políticas públicas nacionales, ya que presentan componentes nacionales, cuyos productos deben ser desarrollados respectivamente por sus propias burocracias Estatales.

Segunda conclusión: La formulación de la Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza peruano – ecuatoriana, expresada a través del Acuerdo Amplio y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú – Ecuador, se enmarcó en un contexto neoliberal que facilitó los procesos de paz entre ambos países, con miras a obtener beneficios económicos nacionales derivados del potencial incremento del comercio transnacional en la zona, a expensas del comercio transfronterizo existente. Así en la complejidad de las decisiones gubernamentales que de acuerdo a López (2004:2) llevaron a pasar de la Guerra a una política binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza entre Ecuador y Perú. Las características que sus instituciones estatales presentaron, determinaron el alcance mismo de la política binacional (Duran 2011:54). La cual limitaba desde su formulación las posibilidades de promover un desarrollo local

fronterizo, al priorizar el desarrollo nacional y multinacional (en el marco de la globalización), que pretendía integrar económicamente a los países de la región y en donde las infraestructuras viales adquirirían una determinada importancia, en la medida que contribuyan a conseguir tales fines, más que por la idea de integrar a los territorios fronterizos. Lo cual contradice los postulados del desarrollo territorial y de las políticas que impulsan, de acuerdo a lo mencionado por Casalis & Villar (2011:12) y Oszlak (2006:4).

Tercera conclusión: Al no haber existido un proceso previo de interiorización que permita a las burocracias estatales de Ecuador y Perú comprender la naturaleza misma del tipo de política pública que empezaban a formularse de forma conjunta, ocasiono que estas no prioricen o tomen en cuenta el hecho de que, en las etapas subsiguientes, se requeriría de llevar a cabo de acciones conjuntas entre las diferentes instituciones de cada país. En donde sus respectivas burocracias de acuerdo a sus competencias serían las encargadas de implementar la política binacional dentro de sus territorios nacionales. Todo aquello representaría no solo un esfuerzo interno entre sus propios aparatos burocráticos, sino también externo, lo que implicarían de acciones coordinadas entre las distintas burocracias de cada país. Esto sumado al hecho de no hubo un trabajo técnico detallado que permita prever las dificultades territoriales que pudieran presentarse en los ámbitos fronterizos, llamados a desarrollarse e integrarse, pudiendo decirse que no tomo en cuenta el conflicto. Las dificultades políticas, sociales, económicas e institucionales, propias de cada Estado podrían bien generar trabas que pongan en riesgo la implementación de la política binacional y la sostenibilidad de los programas y proyectos que esta impulse.

Cuarta conclusión: El proceso de implementación de la Política Binacional de Desarrollo e Integración Fronteriza peruano – ecuatoriana en el Perú, convoco a distintos actores estatales que respondían a su propia institucionalidad. Sus capacidades expresadas a través de sus burocracias para trabajar de forma articulada en la implementación de proyectos binacionales, se puso a prueba con los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador. Ante la falta de Acuerdos Político

Administrativos (APA²³) entre las distintas instituciones del Estado peruano llamadas a gestionar y ejecutar tales proyectos (MTC, MEF, MRE, Plan Binacional: Capítulo Perú, Presidencia de la República), se produjo un descoordinación burocrática institucional, que se hizo evidente en 2003²⁴, ante los retrasos en las acciones encaminadas a la implementación de la política binacional. Aquello se debió, como era de esperarse, a la falta de una adecuada articulación entre sus burocracias nacionales, y entre estas y sus pares ecuatorianos. Sumado al hecho de que dichos actores estatales, en su apego a sus respectivas normas y estructuras organizativas institucionales, no contaban con la capacidad suficiente para desarrollar soluciones innovadoras, en vez de seguir patrones rígidos, ceñidas formulas exitosas o “modelos ideales” que no se ajustaban a su realidad fronteriza.

Quinta conclusión: Frente a los dos tipos de etapas identificadas y que coexistieron durante el proceso de implementación de los Ejes de Interconexión Vial en el Perú, estas son: las “etapas políticas” y las “etapas técnicas-procedimentales”; se puede decir, que los actores institucionales intervinieron presentando diferentes grados de participación, tanto en la gestión como ejecución de tales proyectos. Aquello se vio reflejado en los avances de cada uno de los 5 Ejes de Interconexión Vial con Ecuador. Así durante las etapas políticas (1999-2003; 2003-2007; 2007-2014), los actores institucionales representados por sus respectivas burocracias, se comportaron de acuerdo al contexto nacional, binacional e incluso internacional, que fue rigiendo a toda la política binacional; actuando conforme a sus propios objetivos institucionales, en la medida de que iban siendo convocados formalmente a formar parte activa del proceso de implementación. En el caso de las etapas técnicas-procedimentales, sus conductas parecieron privilegiar el trabajo interinstitucional tanto interno como externo, en la implementación de aquellos Ejes Viales que gozaban de financiamiento y no presentaban mayores problemas para su implementación.

²³ Subirats, Konoepfel, Larrue, & Varone (2008:168-169).

²⁴ Relanzamiento del Plan Binacional Ecuador – Perú

De tal manera que los Ejes Viales que representaban grandes inversiones o gastos operativos, conflictos socio-ambientales o aislamiento territorial por estar muy alejados de las zonas económicas de interés nacional, merecieron en la práctica un trabajo mucho menos priorizado.

Sexta conclusión: Los criterios empleados por las burocracias institucionales del Estado peruano, para priorizar la implementación de proyectos binacionales de gran envergadura dentro del territorio nacional, como es el caso de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador, se fundamentaron en criterios técnicos relacionados con su viabilidad financiera y capacidad funcional. Las mismas que eran evaluadas tanto individualmente, como colectivamente, si es que estos proyectos formaban parte de un programa mayor, o en este caso de una red vial regional, como lo es la Red IIRSA. Aquello guarda relación con la teoría de la elección racional y el uso de la racionalidad técnica, que ha distinguido a las instituciones peruanas y sus burocracias. De tal manera que en la implementación de los Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador, se priorizo a aquellos ejes que reunían tales requisitos, estos son los Ejes N° 1, 2 y 3, los cuales están concluidos hasta fecha, frente a los Ejes N° 4 y 5; que se encuentran rezagados.

Séptima conclusión: Las consecuencias derivadas de la implementación del Proyecto Binacional: Ejes de Interconexión Vial Perú – Ecuador, en las zonas fronterizas del norte peruano, son difíciles de determinar. Sin embargo, se puede establecer, por un lado, que existe una relación directa entre los niveles socio económicos que presentan las poblaciones asentadas hacia el oeste, en torno al Eje Vial N° 1, (el más importante de todos), frente a los demás Ejes Viales situados hacia el Este de forma consecutiva. Aquello se evidencia debido a que los valores de ciertos indicadores socio – económicos, van decayendo conforme los territorios se van adentrando a la sierra y la selva peruana, de forma horizontal en sentido Oeste - Este. Por otro lado, los valores de tales indicadores socio – económicos también disminuyen en la medida que los territorios se encuentran mucho más cerca del límite fronterizo con Ecuador, en sentido

vertical de sur a norte. Aquello permite demostrar que el excesivo uso de la racionalidad técnica por parte de las burocracias institucionales, encargadas de los procesos de implementación, ha tenido consecuencias en los resultados generales de las políticas binacionales de desarrollo e integración fronteriza Ecuador.

Octava conclusión: las consecuencias para el Estado peruano derivadas del proceso de formulación e implementación de la política binacional, ha incidido en los resultados mismo de dicha política. Para el caso del Proyecto Binacional: Ejes de Interconexión Vial, los resultados obtenidos en el avance de cada uno de los Ejes, ha evidenciado el grado de capacidad institucional para llevar a cabo de forma eficaz y eficiente las acciones necesarias para su implementación. En ese sentido las debilidades y limitaciones reflejadas en ambas etapas por sus burocracias, como problemas de articulación interinstitucional, han podido ser evidenciadas y puestas en consideración del Estado peruano, con el fin de corregirlas. Lo que ha significado un avance gradual en resultados de la política. La idea de no limitar su vigencia, sino ampliarla, reconociendo que la misma representa un gran reto para ambos Estados y para sus respectivas burocracias, por el grado de complejidad que estas presentan, al requerir no solo de articulaciones internas, sino también externas. Además de tener como escenario un ámbito territorial muy amplio, con la presencia de una gran variedad de actores, permito también contribuir con tales avances en los últimos años.

Novena conclusión: Finalmente, se puede concluir que la implementación de políticas y proyectos binacionales orientadas al desarrollo territorial, representan un doble desafío para los Estados, ya que por un lado requieren de burocracias que trabajen de forma articulada y presenten intereses comunes, lo cual como se ha demostrado suele ser complicado. Y, por otro lado, está el hecho de no caer en las trampas de la racionalidad técnica, que impiden orientar sus acciones a la superación de desequilibrios territoriales, fundamento sobre el que reposan los objetivos de las políticas orientadas al desarrollo territorial, distinguiéndose así del resto de políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE EVALUACIÓN DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

2010 *Fundamentos de evaluación de políticas públicas – Guías*. Madrid: Gobierno de España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, pp. 49. Consulta: 11 de agosto de 2015.
<http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf>

ANDREWS, Matt; Pritchett, LANT y M. WOOLCOCK

2012 Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA). No. 299. Washington DC. Consulta: 11 de agosto de 2015.
<http://www.cgdev.org/sites/default/files/1426292_file_Andrews_Pritchett_Woolcock_traps_FINAL_0.pdf>

BONFIGLIO, Giovanni

2011 *Percepciones acerca de los puestos de control en las carreteras del País*. Instituto del Perú, pp.2. Consulta: 11 de agosto de 2015.
<http://institutodelperu.org.pe/descargas/percepciones_acerca_de_los_puestos_de_control.pdf>

BONILLA, Adrián

1999 “Fuerza, Conflicto y Negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú”. FLACSO – ECUADOR. *Ecuador – Perú Horizontes de la negociación y el conflicto*. Parte 1: Estudios. Quito: Flacso, pp. 3 - 4. Consulta: 18 de julio de 2015.
<https://www.flacso.edu.ec/docs/ecuaperu_bonilla.pdf>

CAETANO, Gerardo y Carlos, LUJÁN

- 2013 “Las políticas públicas regionales y sus dimensiones institucionales. Apuntes teóricos y un análisis de caso”. *Perspectivas Internacionales*. Cali, 2013, volumen 9, número 1, pp. 96. Consulta: 21 de junio de 2015.
<<http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/929/1485>>

CALVO, Jorge.

- 2005 “El enfoque territorial en las políticas públicas”. Ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública, pp. 4. Guatemala. Consulta: 13 de abril de 2015.
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026054.pdf>>

CASALIS, Alejandro y Alejandro VILLAR

- 2011 “Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración. en: García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel. El Modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo. Buenos Aires: IDISA, FLACSO. Editorial CICCUS, pp. 16. Consulta: 13 de junio de 2015.
<http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1400534867_versi-n-final-casalis-villar.pdf>

CASTILLO, José Bolívar

- 2002 “Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional. La regionalización horizontal” 3era Edición. Loja: Industria Gráfica Amazonas. Pp. 152.

COMUNIDAD ANDINA

- 2004a *Consolidando la Paz con Desarrollo: El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú – Ecuador. Documento de trabajo.* Lima. Consulta: 7 de mayo de 2015.
<<http://secgen.comunidadandina.org/bi/planbinacionalecuadorperu.pdf>>

COMUNIDAD ANDINA

- 2004b *Informe de la Décima Reunión del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo. Décima Reunión del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.* Lima. Consulta: 9 de abril de 2015.
<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Reuniones/DFinales/SG_GT_IDF_X_INFORME.pdf>

DURÁN, Carlos

- 2011 “Elección Racional e Instituciones Políticas: El antagonismo como lo ausente de la política”. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública.* Santiago, 2011, volumen IX, número 14, pp. 53-73. Consulta: 08 de diciembre de 2014.
<<http://www.redalyc.org/pdf/960/96019001003.pdf>>

FUENMAYOR, Jennifer

- 2014 “Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos”. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales.* Santiago, volumen 50, pp. 39-52. Consulta: 11 de diciembre de 2014.
<<http://www.cintademoebio.uchile.cl/index.php/CDM/article/viewFile/32788/34549>>

HOCQUENGHEN, Anne Marie

- 2009 “La Región Fronteriza Peruano - Ecuatoriana y el Proceso de Globalización”. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*. Santiago, 2009, volumen IX, número 2, pp. 101 - 116.
<<http://www.redalyc.org/pdf/3379/337930336006.pdf>>

INTERNATIONAL CRISIS GROUP

- 2007 *Ecuador: ¿Superando la Inestabilidad? Informe sobre América Latina N°22*. Bogotá/Bruselas. Consulta 5 de noviembre de 2014.
<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/ecuador/22_ecuador__overcoming_instability_spanish.pdf>

LÓPEZ, Jimmy

- 2004 “*Ecuador - Perú: Antagonismo, negociación e intereses nacionales*”. Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Ciencias Sociales, especialización en Relaciones Internacionales de Flacso-Sede Ecuador, pp. 97-117. Consulta 7 de noviembre de 2014.
<http://www.flacso.org.ec/docs/ecuador_peru.pdf>

MARES, David y David, PALMER

- 2012 “Política Burocrática” en Mares y Palmer, Flacso - Ecuador. “*Poder, instituciones y liderazgo en la paz y la guerra: Aprendizajes de Perú y Ecuador (1995-1998)*”. Quito, Flacso – Ecuador, pp. 35. Consulta 11 de noviembre de 2014.
<<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52544.pdf>>

MONTES LIRA, Pedro

- 2001 “El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe”. *CEPAL - Medio Ambiente y Desarrollo*. Santiago, 2001, N° 45, pp. 12. Consulta 3 de enero de 2015.

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5739/S01111024_es.pdf?sequence=1>

MORALES BARRAGAN, Federico

2003 “Desarrollo Regional Sustentable: Una reflexión desde las políticas públicas”. *Revista Digital Universitaria*. Ciudad de México, 2003, pp. 5. Consulta 8 de diciembre de 2014.
<http://www.revista.unam.mx/vol.4/num6/art14/oct_art14.pdf>

MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES DEL PERÚ

2005 *PLAN OPERATIVO 2005. Documento de trabajo*. Lima. Consulta: 5 junio de 2015.
<<http://www.proviasnac.gob.pe/frmContenido.aspx?IdArchivo=625>>

MTC-PROVIAS NACIONAL

2006 *Plan Operativo Institucional 2006. Documento de trabajo*. Lima. Consulta: 5 de junio de 2015.
<[http://www.proviasnac.gob.pe/Archivos/file/POI\(20140121\)\(1\).pdf](http://www.proviasnac.gob.pe/Archivos/file/POI(20140121)(1).pdf)> 2014

OSZLAK, Oscar.

2006 “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas”. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Buenos Aires, 2006, volumen XI, pp. 4. Consulta 21 de noviembre de 2014.
<http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc_est_pol_y_pols_pub.pdf>

PERÚ Y ECUADOR, Gobiernos

2003 *Declaración Presidencial Conjunta Lima 2003: Relanzamiento del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador*. Lima.

RAMOS, José María

- 2002 “Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos”. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Guadalajara, volumen IX, número 25, pp. 123. Consulta 17 de diciembre de 2014. <<http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1241>>

REPETTO, Fabián

- 2003 “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, pp.4. Consulta 5 de noviembre de 2014. <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>>

ROZAS, Patricio y Ricardo SÁNCHEZ

- 2004 “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”. *CEPAL - SERIE Recursos naturales e infraestructura*. Santiago de Chile, número 75, pp. 41. Consulta 21 de mayo de 2015. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6441/S048642_es.pdf?sequence=1>

SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando

- 2003 “Constitución política, acuerdo nacional y planeamiento estratégico en el Perú”. *ILPES – CEPAL, Serie Gestión Pública*. Santiago de Chile, número 30, pp. 39. Consulta 11 de octubre de 2014. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7281/S03297_es.pdf?sequence=1>

SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS DEL PERÚ - SERNAP

2012 *Parque Nacional Ichigkat Muja Cordillera del Condor. Diagnóstico del Proceso de Elaboración del Plan Maestro 2011-2016.* Lima. Consulta 17 de noviembre de 2014.

<http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/biblioteca/planes_maestros_2012/PM_PNIMCC_2011-2012.pdf>

SUBIRATS, Joan, Peter KONOEPFEL, Corinne LARRUE y Frederic VARONE

2008 *Análisis y gestión de políticas públicas.* Madrid: Editorial Ariel S.A. 1era Edición, pp. 114-115.

