

LA INFRAESTRUCTURA EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR: UN PASO HACIA ADELANTE QUE DEBE SER AGRECENTADO

GEORGINA C. TOMASSIAN Y RICARDO J. SÁNCHEZ

La integración regional es el proceso mediante el cual diversas economías nacionales incrementan su complementación, buscando aumentar mutuos beneficios, aprovechar mejor las oportunidades de la economía mundial y atenuar la vulnerabilidad ante fluctuaciones y riesgos de los mercados globales. Los procesos de integración regional pueden ser vistos, al menos, en tres dimensiones: económica y comercial (acuerdos preferenciales de comercio; área de libre comercio; unión aduanera; mercado común y unión económica y monetaria, etc.); política, que implica una mayor profundidad, coordinación y armonización de acciones en el ámbito gubernamental e institucional entre sus miembros; y física, que se cimienta en infraestructura y servicios asociados. América Latina no ha sido ajena a este tipo de experiencias integradoras, desarrollando los primeros planteamientos de integración económico-comercial desde la década de los años cincuenta y profundizándolos hasta la actualidad (MERCOSUR, CAN, MCCA). Asimismo, también se han desarrollado paulatinamente distintos mecanismos de integración y/o cooperación estratégica a nivel político, como por ejemplo: Grupo de Río, UNASUR, ALBA, SELA, ACS, SICA.

Los procesos integracionistas en América Latina lograron un importante avance en la primera mitad de los años noventa, especialmente desde el punto de vista comercial. Sin embargo, los esfuerzos de integración disminuyeron en la segunda parte de dicha década, principalmente por: la sucesión de crisis internacionales que afectaron a la región, factores vinculados con impulsos proteccionistas y aspectos políticos y de crisis de confianza, entre otros. Este artículo, centrado en el esquema sudamericano de integración física, destaca que aunque las dimensiones económico-comercial y política de la integración han sido ampliamente analizadas, no ha ocurrido lo mismo en el caso de la integración física. Pese a su importancia y logros concretos, la integración física ha sido frecuentemente dejada fuera del análisis.

La importancia de la integración física

América Latina registra limitaciones importantes en la provisión de servicios de infraestructura que

pueden condicionar seriamente su desarrollo futuro. La provisión de servicios y la dotación de infraestructura es escasa, las políticas públicas en la materia son múltiples y dislocadas y, en la mayoría de los casos, se observa ausencia de criterios de sostenibilidad en su concepción y diseño. No obstante, en la región el problema no es solamente de indisponibilidad o estrechez física de la oferta de servicios de infraestructura, sino también de organización de los mercados y los marcos regulatorios, y de facilidades para transporte y comercio. Este conjunto de problemas conforman un vehículo de pérdida neta de competitividad y de productividad de factores, restringiendo las posibilidades futuras de crecimiento y obstruyendo la implementación eficaz de políticas de desarrollo de la región.

Es preciso entender la integración física regional a partir de sus características principales: 1) realización efectiva de la integración económica, comercial y política, ya que sin infraestructura ninguna de éstas sería posible; 2) favorecimiento de soluciones conjuntas a problemas comunes y estímulo a la creación o reorganización de cadenas productivas, así como facilitar una inserción más competitiva en los grandes mercados del mundo, abogar por la armonización de políticas públicas y marcos regulatorios entre los países y sectores, fomentar el desarrollo de espacios geográficos aislados, etc.; 3) la integración física es imprescindible para lograr una mayor equidad social y disminuir las asimetrías entre los países; 4) fomenta la unión, la paz, y el desarrollo, en su sentido más amplio; 5) promueve la toma de decisiones basada en asuntos de mutua utilidad para los países participantes, permitiendo avanzar en temas concretos más allá de las diferencias políticas o diplomáticas¹; 6) tiene una función de largo y mediano plazo, permitiendo que su ejecución sea más acompañada y muchas veces no se detenga en periodos críticos; 7) puede promover la toma de decisiones consensuadas hacia el desarrollo sostenible; y 8) incorpora la participación y decisión de los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil, ya sea a través de la promoción, planificación, financiamiento, ejecución y/o la operación de obras de integración física.

Los logros de la integración de la infraestructura regional suramericana

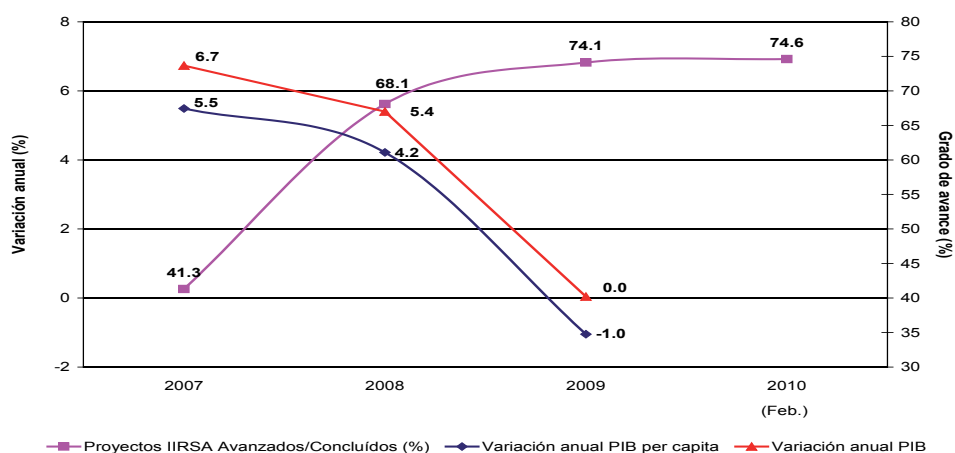
En América Latina existen dos iniciativas que incorporan un esquema regional de integración física: la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Proyecto Mesoamérica² (PM, anteriormente Plan Puebla Panamá). La IIRSA, creada en 2000, es un mecanismo de cooperación y diálogo entre doce países para intercambiar información y coordinar políticas y planes de inversión sectorial. Sus objetivos son promover la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía, con una perspectiva de desarrollo sostenible; disipar los obstáculos de integración física más notorios (cuellos de botella, tramos faltantes, etc.); fomentar el comercio intra-regional; estimular la reorganización de cadenas productivas; asistir a la construcción de una economía sudamericana más integrada, competitiva, y dinámica en un marco de sostenibilidad social y ambiental; incentivar la participación del sector privado; armonizar las políticas públicas y marcos regulatorios entre los países y sectores, y disminuir el costo comercial y de distribución mediante el desarrollo de infraestructura en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones.

A febrero de 2010, la Cartera de Proyectos IIRSA contaba con 512 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones distribuidos en 9 Ejes de Integración y Desarrollo, que representaron una inversión estimada de US\$ 75.087 millones. Los proyectos de IIRSA son seleccionados bajo una visión regional consensuada entre los doce países sudamericanos procurando ordenar, priorizar y promocionar la inversión en infraestructura³. Un 74,6% (382 proyectos) de los 512 proyectos de la cartera IIRSA

presentó avances concretos: 10,2% (52 proyectos) concluidos; 35,9% (184 proyectos) en ejecución y 28,5% (146 proyectos) en preparación efectiva. Asimismo, en términos de la inversión estimada para toda la cartera de proyectos, del total de los US\$ 75.087 millones, US\$ 6.209 millones (8,3%) se encuentran concluidos; US\$ 37.660 millones (50,2%) están en ejecución, US\$ 24.998 millones (33,3%) permanecen en preparación efectiva y el resto se registra en etapa de perfil. Incluso, si sólo consideráramos proyectos concluidos y en ejecución, el grado de avance durante 2010 continúa siendo ampliamente significativo: 236 proyectos (46,1% de la cartera) y US\$ 43.869 millones (58,5% de la inversión estimada total de la cartera).

El Gráfico 1, que presenta el grado de avance alcanzado en los proyectos de la cartera IIRSA en contraste con el PIB de los miembros de IIRSA, demuestra que pese a la última gran crisis económica internacional y el consecuente estancamiento económico en los países de la región sudamericana la integración física registró avances concretos. El monto total de inversiones estimadas para proyectos de la cartera IIRSA, que pueden ser considerados como avanzados o concluidos⁴, alcanzó un valor de US\$ 21,2 mil millones en 2007; US\$ 55,6 mil millones en 2008, US\$ 68,2 mil millones en 2009 y US\$ 68,9 mil millones a febrero de 2010. Dichos valores representaron un 35% del total de las inversiones estimadas para la cartera IIRSA en 2007, 81% en 2008, 91% en 2009 y 92% a febrero de 2010. Igualmente, es destacable el crecimiento de la inversión estimada en el total de la cartera IIRSA en los últimos años, registrándose un monto de US\$ 37,4 mil millones en el año 2005, siendo algo más que duplicado en febrero de 2010, al alcanzar un valor de US\$ 75,1 mil millones.

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LA CARTERA IIRSA EN EL ESTANCAMIENTO ECONÓMICO, 2007-2009



Nota: PIB a precios constantes de 2000 que corresponden al acumulado anual de los 12 países de la IIRSA. Se presentaron los datos desde 2007 hasta 2009 e inicios de 2010 a fin de comparar varios momentos diferentes de la iniciativa en relación a otros de la evolución económica (auge, inicio de la crisis y valle).

Fuente: Unidad de Servicios de Infraestructura, DRNI, en base a datos de IIRSA a febrero de 2010 y División de Estadísticas y Proyecciones Económicas, CEPAL, con base en datos oficiales para variación anual PIB y PIB *per cápita*.

Cabe también mencionar el desarrollo de algunas herramientas para el apoyo IIRSA: 1) la Metodología de Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado, que identifica la contribución de los proyectos a la integración productiva en su área de influencia y asegura el surgimiento de una oferta adecuada de servicios logísticos al sector productivo; 2) la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE), un nuevo instrumento de planificación ambiental y social que busca dimensionar los impactos combinados de la cartera, identificando oportunidades de desarrollo socio-ambiental para los grupos de proyectos, estableciendo lineamientos de gestión e inversiones asociadas que generen opciones de desarrollo sostenible; y 3) la Metodología de Evaluación de Proyectos Transnacionales de Integración, que identifica costos y beneficios que cada país obtendría de un proyecto multinacional, en fase final de desarrollo.

Uno de los componentes más importantes pero menos desarrollados del plan de trabajo de la IIRSA son los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), diseñados originalmente para identificar obstáculos normativos e institucionales que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región así como la provisión de servicios de infraestructura. Los PSI conciernen el transporte marítimo, aéreo y multimodal, pasos de frontera, integración energética, instrumentos de financiamiento y tecnologías de la información y las comunicaciones, con objetivos de convergencia de las regulaciones y normatividad relevantes, competitividad en la prestación de servicios, promoción de la inversión privada en infraestructura y facilitación comercial y de transporte. Sin embargo, hasta el momento, solamente dos pequeños proyectos PSI han sido concretados.

La integración física regional “silente”

Respecto a la integración física hemos de observar una importante mora analítica dentro de las reflexiones sobre integración regional. Queremos ser enfáticos en el siguiente punto: aunque es la menos difundida, la integración física es una verdadera y positiva “integración silente”. Es decir, aún cuando la integración política y la integración económica enfrentan problemas, la integración física continúa avanzando.

El caso de la IIRSA representa un buen ejemplo para dar cuenta de los avances de la “integración silente”, aún bajo los efectos de la última gran crisis económico-financiera que generó estancamiento y recesión en las economías de la región. Un ejemplo de este avance puede observarse en la evolución del monto total de inversiones estimadas para proyectos de la cartera IIRSA que son considerados como avanzados o concluidos. Dicho monto alcanzó un valor de US\$ 21,2 mil millones en 2007; US\$ 55,6 mil millones en 2008, US\$ 68,2 mil millones en 2009 y US\$ 68,9 mil millones a febrero de 2010. Tales valores representaron un 35%

del total de las inversiones estimadas para la cartera IIRSA en 2007, 81% en 2008, 91% en 2009 y 92% a febrero de 2010, mostrando una evolución positiva en el grado de avance de los proyectos de infraestructura de integración regional.

La IIRSA ha logrado importantes adelantos en materia de planificación e implementación de proyectos de integración física a nivel regional. No obstante, aún queda un largo camino para alcanzar los objetivos propuestos. Algunos de los desafíos pendientes se relacionan con equilibrar la importancia de la cartera de proyectos con la concreción de los objetivos de los PSI dado que los mismos son esenciales para aportar mayor dinamismo y eficiencia a los mercados de infraestructura para la integración en la región. También se requiere mejorar la complementariedad de la IIRSA con las dimensiones económicas y políticas de la integración regional existentes en América del Sur⁵ y dotarla de una institucionalidad eficaz que permita implementar políticas sustentables. Otro aspecto para revisar es el tipo de decisiones de inversión que asumió la iniciativa. Siendo IIRSA un emprendimiento de países soberanos, sus decisiones tienden a reproducir lo que ocurre al interior de los mismos. En los temas de transporte, en efecto, se observa una tendencia unimodal, con preponderancia del transporte por superficie, en especial del modo vial. En la IIRSA, por ejemplo, del total de la inversión estimada, casi el 62% guarda relación con el transporte por carretera, mientras que los proyectos de transporte por agua y ferroviario –típicamente con mejores oportunidades de favorecer el cuidado del medioambiente– alcanzan el 33%.

Conclusion

A guisa de conclusión quisiéramos destacar cinco reflexiones. 1) Los avances han existido; aunque podrían haber sido más acelerados, es un hecho que a partir de la IIRSA actualmente hay obras físicas de integración, que pocos años atrás no existían, y que las obras en ejecución han continuado aún en plena crisis económica. 2) Se trata de actos objetivos de integración física, asumidos soberanamente por países miembros y decididos por ellos mismos. 3) El mantenimiento de algunas decisiones debería ser revisado y sería aconsejable un mayor protagonismo de los PSI dentro de la iniciativa porque involucran aspectos regulatorios y organizativos con un alto potencial de mejora de las condiciones de provisión de los servicios de infraestructura. 4) La iniciativa, para mejorar su funcionamiento futuro, deberá realizar un fuerte trabajo relativo a la difusión de sus objetivos y logros en la sociedad, incluso dentro del sector público, gremios y sociedad civil en general, así como buscar mecanismos participativos para todos los sectores. 5) La articulación de la IIRSA con los procesos de integración política y económica debería impulsarse de tal modo que se aprovechen las sinergias entre las iniciativas de integración que tienen los mismos actores en distintas facetas, al tiempo que se dote a la IIRSA de una institucionalidad eficaz.

Notas

- 1 Aunque existen excepciones mas complejas, esto es lo que ha ocurrido en la mayoría de los casos, tanto de los proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana como en aquellos del Proyecto Mesoamérica.
- 2 Son 10 países, incluyendo los de América Central, México, Colombia y República Dominicana.
- 3 Para mayor información ver www.iirsa.org
- 4 Se incluyen proyectos concluidos, en etapa de ejecución y en pre-ejecución (ésta considera la pre-factibilidad, factibilidad e inversión). Quedan excluidos los proyectos en etapa de perfil.
- 5 Al respecto, al momento en que este documento se escribe, marzo 2010, se discuten las posibilidades de inserción de la Iniciativa IIRSA dentro de la estructura de la UNASUR.

Tomassian Georgina Cipoletta,
Economista, es Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Servicios de Infraestructura, División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, Naciones Unidas.

Ricardo J. Sánchez,
Economista, es Jefe de la citada Unidad.