



**Angel SCIARA (Director)**  
**Isabel RAPOSO**  
**Sonia CAFARELL**  
**Claudia BRUN**  
**Pablo Gorbán (alumno)**  
**Carolina Sancho (alumno)**  
*Instituto de Investigaciones Económicas*

## **INFRAESTRUCTURAS Y DESARROLLO REGIONAL.**

### **SÍNTESIS DEL TRABAJO**

Este proyecto pretende sumarse al debate científico, materializando su aporte a través de dos campos del conocimiento que se presentan actualmente como líneas "activas". Por un lado, replantear, cuales son las posibilidades reales que se dan a escala territorial, de establecer prioridades y asignar recursos siguiendo una visión estratégica orientada a la construcción de un nuevo escenario de desarrollo regional. Una segunda línea está definida en torno al debate de como se produce la asignación de recursos escasos e indagar en el orden de "causalidad" que se da entre inversión en infraestructura y crecimiento regional.

Otra área de interés es la aplicación de conocimientos específicos al estudio de casos. El objetivo es esclarecer los criterios dominantes que intervienen en la toma de decisión y acompañan el proceso de puesta en ejecución de las grandes inversiones en infraestructura.

Desde este enfoque de proyecto, el planteo es identificar cuáles son los criterios que guían la selección y ejecución de las infraestructuras. El objetivo central pasa por tratar de reconocer como se ha dado el proceso de toma de decisión en la región de Rosario donde se han llevado a cabo recientemente y están en cartera algunos grandes inversiones, identificando además, las deficiencias puestas de manifiesto en algunos casos en particular.

Rosario, en particular, ha focalizado su estrategia de inserción en los nuevos escenarios a través de distintos lineamientos estratégicos; uno de ellos, al que sin duda se otorga gran relevancia, ha sido la construcción de grandes obras de infraestructuras de comunicación y transporte. Estas inversiones están consideradas como elementos claves, y se entiende que su sola ejecución puede actuar como desencadenante del desarrollo.

La Región apuesta a crecer cuanto prioriza en grandes inversiones de infraestructura; sin embargo surge un fuerte cuestionamiento: ¿el perfil que se adopta en los últimos años, responde a los requerimientos de desarrollo integral de esta comunidad? ¿son las grandes obras de infraestructura el elemento necesario y suficiente para mejorar en la situación actual?

Es premisa de este proyecto precisamente "poner en dudas esta verdad paradigmática" tratando de ver más allá de la misma, cuales son los intereses que la animan, cuales los elementos o componentes que deben acompañar su realización (en términos de optimizar inversión), los encadenamientos producidos en el medio, los recursos empleados en la ejecución y las alternativas posibles al momento de la decisión, entre otros.

Revisar los efectos a partir del impacto permite reconocer resultados posibles desde la perspectiva de ganancias reales en competitividad e identificar quienes son los beneficiarios de las mismas. En base a ello se pueden plantear recomendaciones para optimizar la toma de decisiones en la asignación, orientando las inversiones hacia aquellas obras que optimicen el desarrollo.



El doble juego de la racionalidad en la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos, puede conducir a un "desperdicio" de éstos (un pragmático dirá que nunca hay desperdicio en una obra de infraestructura, aserto con el que no se coincide). Si se piensa por un momento en las obras de infraestructura vial en la Región de Rosario - como la autopista Rosario- Córdoba y la Conexión vial Rosario- Victoria- técnicamente no son sustitutos sino complementarios, te cuanto a tiempo de ocurrencia no parecieran (hay que indagar) haber sido programados en una secuencia estratégica, tanto en el diseño integrado como en los tiempos de ejecución.

Debe recordarse que la demanda del servicio que estas obras están llamadas a prestar, es, básicamente, derivada de la expansión de la actividad económica. En tal sentido, son alternativas a considerar, las distintas formas de aumentar la oferta del mismo, no sólo con obras nuevas sino también complementarias, por Ej. mantenimiento con mejoras.

### **METODOLOGÍA (7000 CARACTERES)**

El doble juego de la racionalidad en la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos, puede conducir a un "desperdicio" de éstos (un pragmático dirá que nunca hay desperdicio en una obra de infraestructura, aserto con el que no se coincide). Si se piensa por un momento en las obras viales en la Región de Rosario - como la autopista Rosario- Córdoba y la Conexión vial Rosario- Victoria- técnicamente no son sustitutos sino complementarios; en cuanto a tiempo de ocurrencia, no parecieran (hay que indagar) haber sido programados en una secuencia estratégica, tanto en el diseño integrado como en los tiempos de ejecución.

La demanda del servicio que estas obras están llamadas a prestar, es básicamente, derivada de la expansión de la actividad económica. En tal sentido, son alternativas a considerar, las distintas formas de aumentar la oferta del mismo, no sólo con obras nuevas sino también complementarias, por Ej. mantenimiento con mejoras.

El equilibrio sectorial en el uso de los recursos públicos (o la deliberada generación de desequilibrios) es un elemento a considerar en la planificación estratégica de las infraestructuras. Toda inversión pública está sujeta en un tiempo determinado a la restricción de los recursos necesarios para financiarla. ¿Cómo se definen las obras prioritarias?; en un determinado momento, son prioridad las infraestructuras sociales o las económicas que producirán efectos lejanos en el tiempo? Aunque en última instancia la decisión de las inversiones públicas es política, es insoslayable darles un alto contenido de información técnica.

Quien gobierna decide y la percepción estratégica de la construcción del futuro debiera tener una secuencia desde lo global a lo sectorial, desde lo nacional a lo local, donde los ámbitos más generales contienen a los particulares, les da consistencia y los coordina. Este enfoque provee más claridad a dos problemas interrelacionados: la equidad territorial como expresión de federalismo y, las fuentes de financiamiento de las inversiones. Si los proyectos son decididos autónomamente, se relativiza el financiamiento, pero se vulnera y desvirtúa el proceso si éstos son decididos por quienes lo financian. La formalización de este proceso desde el punto de vista institucional está contenido en el Sistema Nacional de Inversión Pública, replicable en provincias y municipios; sin embargo, está pendiente a nivel regional - particularmente en el AMGR- una modelización de las relaciones entre las infraestructuras y el ritmo de crecimiento de la economía.

Un intento en tal sentido, plantea a su vez serios desafíos metodológicos, por Ej. acerca de la medición de la inversión (valor o quantum?), del papel de las inversiones en infraestructura social y su impacto, de las relaciones de condicionamiento entre infraestructuras como viviendas y servicios básicos (agua, cloacas, electricidad, calles, etc) Encontrar respuestas, aunque tentativas, a estos y otros problemas conceptuales y metodológicos, permitirá avanzar hacia estudios empíricos.



La aparición en el firmamento regional de un nuevo proyecto de inversión de gran magnitud y complejidad, impulsado por el sector privado con intereses en él y auspiciado por los Estados nacional, provincial y municipal, convoca a la reflexión e invita a revisar el Proyecto Circunvalar (al que se hace referencia), no tanto en el contenido en sí mismo, sino en referencia al contexto y sus interrelaciones. Es interesante analizar las alternativas técnicas, la composición del proyecto, las características de sus componentes, la secuencia de su ejecución, etc, en tanto que de interrelaciones, es posible identificar los vínculos con otras inversiones, entre ámbitos de decisión, etc.

Se tiene la sensación, por no decir la convicción, que en éste como en otros casos, desde lo público se actúa por reacción en tanto éste no tiene capacidad ni convicción para anticipar los acontecimientos. En suma, para planificar acciones en el mediano- largo plazo con sentido estratégico y, en ese marco, analizar todas las alternativas, se dirá que ello no garantiza el éxito del emprendimiento, como tampoco lo hace la evaluación del proyecto, pero no hay dudas que existen más probabilidad de alcanzarlo si se diseñan los escenarios y las distintas trayectorias posibles.

Esta deficiencia (a juicio personal), remite al ámbito jurisdiccional e institucional en el que las obras de alto impacto esperado son pensadas, deliberadamente concebidas y convenientemente evaluadas para optimizar el uso de los recursos disponibles en un momento.

Una especie de confusión jurisdiccional se da cuando se analiza en un territorio acotado a los límites político-administrativo (provincia) pero que invade otros (municipios) o requiere la anuencia de un tercero (Nación) ¿Quién determina los efectos a tener en cuenta para tomar la decisión? ¿Cuáles son los impactos relevantes? ¿Quién toma la decisión en última instancia? Preguntas similares encuentran fácil respuesta en el sector privado, quienes entran en un negocio si este es rentable y, si no lo es, defienden sus intereses, presionando al sector público para que lo transforme en tal invocando un futuro beneficio social neto.

### **Conceptualización y vinculación entre infraestructura y desarrollo.**

Toda definición que se intente acerca de qué son las infraestructuras estará relacionada con el enfoque y estudio que se quiera hacer del tema; sin embargo, tanto o más importante que definir las es clasificarlas.

En este caso, resulta de utilidad diferenciar tres categorías de ellas:

- 1- Los proyectos de inversión productiva aplican recursos en la creación, ampliación o modernización de una unidad de producción de bienes y/o servicios de cualquier tipo o destino, entrando en ella los proyectos agrícolas, pecuarios, mineros, industriales, pesqueros, forestales, turísticos, etc.
- 2- Los proyectos de infraestructura económica son aquellos en que los recursos se destinan a la creación, ampliación o rehabilitación de unidades productivas para la provisión de servicios de apoyo a la producción de bienes o servicios o que faciliten su vinculación o intercambio, como es el caso de carreteras, energía eléctrica, comunicaciones, riego, canales y drenajes, defensas ribereñas, etc.
- 3- Los proyectos de inversión en infraestructura social son los que destinan recursos a la creación, ampliación o rehabilitación de unidades generadoras o prestadoras de servicios destinados a satisfacer necesidades sociales básicas. Se considerarían aquí los proyectos de salud, educación, vivienda, saneamiento urbano ren general, etc (Sciara A, 2003)

La contribución de las infraestructuras públicas al crecimiento de económico ha sido objeto de estudio por los economistas, con renovado interés a partir de los trabajos de Aschauer (1989) aunque mucho antes los economistas se habían preocupado de cómo evaluar la construcción de obras y estructuras de ingeniería que suelen ser muy costosas, con costes irre recuperables, y cuyos beneficios directos y externalidades se materializan durante largos períodos de tiempo. En primer lugar, es cierto, o al menos la mayoría de los estudios empíricos, muestran que existe una correlación positiva entre la infraestructura de un país y el crecimiento económico del mismo, sin embargo, correlación no es lo mismo que causalidad (S.V.Lall, 1999, pag.717). La primera sólo nos indica si dos variables están o no asociadas mutuamente, mientras que la segunda informa en que sentido están ellas asociadas. Em-



píricamente, se detecta que mayores gastos de infraestructura están asociados a mayores niveles de crecimiento, pero existe gran controversia respecto a cual de ellas afecta a la otra, es decir sobre la causalidad. Hay estudios que muestran que mayores tasas de inversión en infraestructura han conducido a un mayor crecimiento (Aschauer, 1989; Munnell, 1990), en tanto, otros demuestran lo contrario, afirmando que la demanda de infraestructura es una demanda derivada de las tasas de crecimiento de un país (Eisner, 1991). También hay quienes dicen que la relación es bidireccional (Erenburg y Wohar, 1995) o que por el contrario son variables independientes (Tatom, 1991; Gramlich, 1994).

En resumen, en los trabajos econométricos que estudian el tema no existe consenso hasta el momento; eso no es menor, dadas las fuertes implicaciones de política económica que le siguen a una u otra postura.

## 1- INTRODUCCION.

Resulta una posición generalizada en el mundo y, más aún en América Latina, aceptar acríticamente que las grandes inversiones en obras de infraestructura, son buenas, eficientes o productivas en sí mismas, y que, por lo tanto, no requieren de evaluación económica a tener en cuenta tanto al momento de elegir la mejor alternativa como para anticiparse en la estimación de sus efectos sobre la sociedad. Su realización parece cobrar sentido en si misma aún cuando no se utilice, esto es, no requiere la legitimación por el consumo del servicio o el bien para el que esa obra fuera construida.

En un reciente ensayo que revisa el tratamiento y efectos de las inversiones en infraestructura, encontramos que "es sorprendente cuan pocos cálculos cuidadosos de tasas de retorno están disponibles para las inversiones en infraestructuras" (E.M.Gramlich, 1994; p.1184). Esto significa que, los análisis técnicos, en especial la evaluación costo beneficio, son echados en saco roto en el momento de las decisiones políticas, en general, anteriores a ellos (cuando existen), o se cae en realizar evaluaciones parciales que contemplan alternativas positivas para quien las ejecuta o financia y se desconocen los resultados para la sociedad en su conjunto.

Esta deficiencia en la asignación de los recursos públicos fue tomada en consideración cuando se fundamentó la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley 24154/94); sin embargo, pese a haberse reconocido la necesidad de un mecanismo racional para implementar la toma de decisión y llegarse a instrumentar legalmente un mecanismo concreto para asignar con mayor eficiencia, en los hechos no se verifican resultados favorables.

Desde este enfoque, el trabajo se plantea identificar cuáles son los criterios que guían la selección y ejecución de las infraestructuras. Nos interrogamos acerca del para qué, y, aplicando este planteo en la región de Rosario donde se han llevado a cabo recientemente y están en cartera algunos grandes inversiones, tratamos de reconocer como se ha dado el proceso de toma de decisión, identificando además, las deficiencias puestas de manifiesto en algunos casos en particular.

Un caso paradigmático es el de la Conexión Vial Rosario-Victoria (hay declaraciones de la empresa adjudicataria en tal sentido) donde queda clara la precariedad del análisis previo de la obra; lo mismo podríamos reiterar de una revisión del proyecto de Hidrovía Paraná-Paraguay y, según se puede entrever por los antecedentes, se estaría por repetir una situación similar en el caso del proyecto de Circunvalar Ferroviario.



Rescatando esta considerada "deficiencia" y debido a su reiteración en los hechos, retomamos la relación de correlación y posible causalidad entre crecimiento e infraestructura, que nos pueda llevar a encontrar la lógica del proceso de inversión en obras. Para ello, tras identificar el marco legal en el cual se encuadra la ejecución de infraestructuras en el país, veremos los criterios que han guiado la política específica en el tema para luego bajar al análisis a la Región, a través de dos grandes inversiones realizadas en los últimos años. Finalmente, este planteo apunta a reflexionar en el proceso, de modo de orientar las políticas y mejorar la instrumentación de futuras inversiones de infraestructura en el país.

## 2- ¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA?

Existe una idea generalizada a través de la cual se asocia la idea de que mayores gastos en infraestructura conducen a mayores niveles de crecimiento del producto de un país. Así es como uno puede observar una especie de voz popular que nos dice que siempre los gastos en infraestructura están justificados en aras de mayores niveles de producto económico.

Ahora bien, ¿siempre se da esta relación, tan poco cuestionada en más de una ocasión, de que mayores inversiones en infraestructura implican mayor crecimiento? La respuesta es no. Cuando se analiza empíricamente el tema se observan diferentes fenómenos.

En primer lugar, es cierto, o al menos la mayoría de los estudios empíricos, muestran que existe una correlación positiva entre la infraestructura de un país y el crecimiento económico del mismo; sin embargo, correlación no es lo mismo que causalidad (S.V.Lall, 1999, pag.717). La primera sólo nos indica si dos variables están o no asociadas mutuamente, mientras que la segunda informa en que sentido están ellas asociadas. Empíricamente, se detecta que mayores gastos de infraestructura están asociados a mayores niveles de crecimiento, pero existe gran controversia respecto a cual de ellas afecta a la otra, es decir sobre la causalidad. Distintos estudios muestran que mayores tasas de inversión en infraestructura conducen a un mayor crecimiento<sup>1</sup>, en tanto otros demuestran lo contrario, afirmando que la demanda de infraestructura es derivada de las tasas de crecimiento de un país. También hay quienes dicen que la relación es bidireccional y otros, contrariamente, que se trata de variables independientes.

En resumen, en los trabajos econométricos que estudian el tema no existe consenso hasta el momento; eso no es menor, dadas las fuertes implicaciones de política económica que le siguen a una u otra postura. Si se acepta que la dirección de causalidad es de infraestructura a crecimiento, entonces los hacedores de política van a estar sesgados hacia mayores gastos en infraestructura considerando ello como condición necesaria y viendo como una amenaza la escasez de la misma, ya que podría generar cuellos de botella importantes y por tanto frenar el crecimiento. Por su parte, aquellos que adhieran a la postura de una relación de causalidad inversa, donde la demanda de infraestructura se deriva del crecimiento, tendrán una visión completamente diferente del problema; estudiarán cómo el crecimiento del producto va haciendo necesaria la inversión en determinados sectores para ir acompañando y creando estímulos que, a su vez, redunden en un producto mayor.

---

<sup>1</sup> Aschauer (1989) ha sido el pionero en estudiar la relación entre infraestructura y crecimiento del producto y mostrar una relación positiva entre las variables.



Así podemos concluir que, a **nivel agregado**, se evidencia una correlación positiva entre crecimiento y gastos en infraestructura, pero el debate sigue abierto en torno a cuál variable precede a la otra. Sobre la base de esta evidencia, sería poco prudente aceptar cualquier tipo de inversión en infraestructura (con la justificación de que siempre fomenta "mayores tasas de crecimiento"), sin hacer un detallado estudio del proyecto en cuestión que de lugar a la opción más indicada y en el tiempo apropiado.

Es decir, cuando se evalúan a diferentes inversiones en infraestructura es necesario pensar en cada una de ellas en concreto y hacer un análisis costo beneficio (evaluación social), preguntándose cuestiones cómo si ese gasto constituye la mejor alternativa disponible; si es el momento adecuado para realizarla o conviene postergarlo de momento, cuáles son los actores involucrados, definiéndose correctamente el ámbito bajo estudio, alternativas de financiamiento, entre otras. Sólo así, se podrá decir que esa correlación positiva que se evidencia a nivel macro, entre infraestructura y crecimiento, adquiere relevancia a nivel micro. Se evitaría así caer en decisiones políticas, a priori muchas veces apoyadas en lobbies de diferentes sectores, que consideran como positiva cualquier tipo de inversión en infraestructura, sin que medie un análisis detallado correspondiente que demuestre que realmente la inversión está justificada porque añade valor a la economía en el mediano y largo plazo.

#### -¿QUÉ ENTENDEMOS POR INFRAESTRUCTURA?

Existe diferentes definiciones de infraestructura, las cuales estarán relacionadas con el enfoque y estudio que quiera efectuarse sobre el tema. "En este sentido es útil distinguir entre proyectos de inversión productiva, de inversión en infraestructura económica y de inversión en infraestructura social.. Los proyectos de inversión productiva son los que aplican recursos en la creación, ampliación o modernización de una unidad productiva destinada a la producción de bienes y/o servicios de cualquier tipo o destino. Entrarían en esta categoría los proyectos agrícolas, pecuarios, mineros, industriales, pesqueros, forestales, turísticos, siderúrgicos, etc. Los proyectos de inversión en infraestructura económica son aquellos en que los recursos se destinan a la creación, ampliación, o rehabilitación de unidades productivas para la provisión de servicios de apoyo a la producción de bienes o servicios o que faciliten su vinculación o intercambio. Se trataría aquí de los proyectos de carretera, energía eléctrica, comunicaciones, riego, canales y drenajes, defensas ribereñas, etc. Los proyectos de inversión en infraestructura social son los que aplican recursos para la creación, ampliación o rehabilitación de unidades generadoras o prestadoras de servicios destinados a satisfacer necesidades sociales básicas de la población. Se considerarían aquí los proyectos de salud, de educación, de vivienda, de saneamiento urbano (agua potable, alcantarillado, desagües cloacales, de alumbrado público, recreación, etc)". (Sciara A, 2003)

El Banco Mundial en su informe sobre Infraestructura de 1994, se centra en la infraestructura económica y la define como aquella que abarca lo siguiente: *servicios públicos* (es decir, energía eléctrica, telecomunicaciones, abastecimiento de agua por tubería, saneamiento y alcantarillado, recogida y eliminación de residuos sólidos y suministro de gas por tubería); *obras públicas* (como carreteras y obras importantes de presas y canales de riego y drenaje) y *otros sectores de transporte* (como ferrocarriles urbanos e interurbanos, transporte urbano, puertos y vías navegables y aeropuertos). También se la puede definir en función de la propiedad de los activos, identificando la infraestructura con el stock de capital físico en manos del Estado. En muchos estudios econométricos se adopta esta definición, para evitar dificultades en la medición del capital de infraestructura en manos del sector privado; en el caso argentino, sería una definición muy limitada, ya que existe una amplia gama de servicios públicos privatizados.



### 3- CÓMO SE PIENSAN Y PROGRAMAN LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL PAÍS.

El país estuvo expuesto durante los años 80' a la crisis de la deuda externa, lo que llevó a que se agudizara la desinversión en infraestructura. Las restricciones presupuestarias y la falta de recursos en el Estado para este tipo de inversiones y los fuertes desajustes tarifarios que limitaban la capacidad financiera de las empresas públicas, sumados a la falta de mantenimiento y las deficiencias propias de un sistema regulatorio no actualizado, acorde a lo que demandaban las circunstancias, sentaron las bases para que, en los años 90', se diera un cambio en la orientación de las políticas tendientes a re-crear el proceso de inversión nacional en infraestructuras.

El nuevo contexto económico dio lugar a la incorporación de nuevos actores al sector, fundamentalmente abrió las puertas a la llegada de los capitales privados que se sumaron así al sector público, en el proceso de construcción de la infraestructura nacional. En este período se da el cambio sustancial de las características y pautas que parecían dominar el sector a nivel nacional:

- 1- El financiamiento y la gestión de numerosas infraestructuras deja de ser responsabilidad casi exclusiva del Estado Nacional, para ser traspasado – en buena parte de los casos- mediante el sistema de concesión y privatización de los servicios, a manos de capitales privados.
- 2- La localización de las inversiones, deja de lado cierto criterio de equidad territorial (presente en etapas anteriores), para ir tras las demandas derivadas del mercado de consumo, mayoritariamente focalizadas en áreas de concentración poblacional, y también, en aquellos territorios orientados a los nuevos mercados regionales que reciben los beneficios de los grandes flujos de comercialización. (El capital privado - en general- se orienta hacia las áreas que le aseguren "rentabilidad")
- 3- En función de los nuevos intereses, se acentúan las diferencias territoriales, y se comienza a hablar de "regiones que ganan y regiones que pierden"(G.Benko y A.Lipietz, 1994, pág.19). Si bien existieron mejoras operativas en muchos casos, también es cierto que el Estado, con su "retirada", deja vacíos en la producción de infraestructura, no observándose avances en obras que en principios generaran beneficios sociales, a partir de externalidades positivas para el conjunto.<sup>2</sup>
- 4- El papel de financiamiento, adquirió, además, un nuevo lugar de la mano del capital privado. Los organismos internacionales reorientaron sus líneas de créditos y acompañaron la ejecución de infraestructuras programadas, apoyando las grandes obras dirigidas a desarrollar infraestructura para la integración regional y, en los últimos años, también para la construcción de infraestructuras sociales.

La crisis que afectó al país hacia fines del año 2001, terminó por desarmar el andamiaje construido, paralizando, por un lado, las nuevas inversiones programadas, en tanto la falta de respaldo jurídico y la incertidumbre impactaron negativamente sobre las obras en ejecución, dilatando los plazos y deteriorando los términos de los contratos de obras en ejecución y operación. Este deterioro progresivo de las inversiones en el país, significó una inflexión en el proceso, del que aún no se ha rehabilitado. Quedaron detenidas no sólo las nuevas inversiones, sino también aquellas dirigidas al mantenimiento y reemplazo de las existentes, situación que se manifiesta tras el congelamiento de tarifas de servicios públicos y la entrada en renegociación de la mayor parte de los contratos de concesión de los mismos.

---

<sup>2</sup> Citado en "Infraestructura de transporte y economías regionales. Una aplicación a regiones del Norte y de la Patagonia argentina" Fundación Grupo Sophia- Area producción. Diciembre 2003. Pag.27



Pese a que en el último año la situación nacional ha experimentado cambios importantes, la recuperación de los niveles de inversión de la economía se manifiesta sólo parcialmente, y se da, fundamentalmente, a expensas de los recursos comprometidos por el sector público quién, de esta manera, intenta recuperar parte del terreno perdido.

#### 4- MARCO LEGAL DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN ARGENTINA.

El deterioro progresivo de la infraestructura y la escasez de las inversiones públicas durante los años 80, llevó a la búsqueda de nuevos mecanismos y fuente de ingresos que permitieran resolver esas deficiencias. Los cambios en la economía durante los 90, incorporaron un nuevo modelo a lo que era hasta entonces la orientación de la provisión tradicional de la infraestructura -casi excluyente- por parte del Estado. Las obras públicas en el país se regían por la Ley N° 17.520/67 (Ley de Obras Públicas) y hasta la sanción de la Ley N° 23.696/89 (Ley de Emergencia Económica), la construcción y explotación de este tipo de obras era una actividad casi exclusiva del Estado. A partir de esta última, el Poder Ejecutivo quedó facultado a otorgar concesiones de obras públicas a sociedades privadas, mixtas o entes públicos con miras a su construcción, conservación o explotación, mediante el cobro de tarifas o peajes, enumerándose los procedimientos por los cuales se pueden realizar las obras públicas nacionales, a saber:

1. Licitación pública, por contrato directo con entes públicos o sociedad de capital estatal.
2. Por contratación con sociedades privadas o mixtas.

En pos de corregir la irracionalidad en el proceso de planificación, la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos del Ministerio de Economía, obras y Servicios Públicos (MEOySP), busca la programación ordenada de las obras mediante la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública -Ley N° 24.354/94- el que constituye el nuevo encuadre legal para la toma de decisiones.

A su vez, el Decreto N° 720/95 establece que la autoridad de aplicación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) será la **Secretaría de Programación Económica del MEOySP** de la Nación y se designa como órgano responsable del mismo a la **Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos**, dependiente de esa Secretaría. Se crea, además, en el ámbito del Órgano Responsable, el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN). El principal objetivo del **Sistema Nacional de Inversión Pública**, es la iniciación y actualización permanente del Banco de proyectos de inversión pública nacional (BAPIN) y la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversiones.<sup>3</sup>

De acuerdo a la Ley, cada área de la Administración Pública Nacional debe contar con su propio banco de proyectos, y a la vez alimentar el BAPIN, en base al cual se seleccionan los mejores proyectos sectoriales que formarán el Plan Nacional de Inversiones Públicas trianual. De este modo, y tratando de evitar la asignación irracional de los recursos públicos, la Dirección Nacional de Inversión Pú-

---

<sup>3</sup> El Sistema Nacional de Inversión Pública se define como el conjunto de principios, la organización, las normas, los procedimientos y la información necesarios para la formulación y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas y el mantenimiento y actualización periódica del Inventario de Proyectos. Como Inversión Pública Nacional se entiende la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir capacidad productora de bienes o prestadora de servicios.



blica y Financiamiento de Proyectos realiza la programación sistemática de las inversiones, teniendo a su cargo la responsabilidad de la toma de decisiones en lo que se refiere al proceso de selección.

El buen funcionamiento del Sistema normatizará y hará posible ordenar la inclusión de los diferentes proyectos a través de la diagramación del Plan, el que sirve de base para la asignación de fondos y determinación de las partidas, al momento de elaboración del Presupuesto Nacional. Según la Ley N° 24.354/94 (en su Art. 3) están sujetos a las disposiciones que en ella se establecen todos aquellos proyectos de inversión de los organismos integrantes del sector público nacional así como los pertenecientes a organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

Superpuesta a esta estructura, incluso interviniendo desde los propios ámbitos de poder en la formulación y selección de inversiones en el sector, cada Provincia define y gestiona por sí sus propias infraestructuras, aunque estén limitadas financieramente para su formulación. Finalmente, los ámbitos municipales, también están en condiciones de fijar prioridades a través de proyectos, sin embargo, las posibilidades concretas de ejecución están muy recortadas, a pesar de ser este el ámbito con mayor acceso y conocimiento a las demandas y necesidades locales. Generalmente, la falta de recursos humanos calificados en los Municipios se constituye en la principal limitante a vencer (Banco Mundial, 1999; Pág. 7)

#### **4.1 La política detrás de la evaluación social de proyectos.**

Un proyecto, previo a ser seleccionado e incorporado al Plan de Inversiones, debe contar con una evaluación que respalde la toma de decisión, asegurando que es la mejor alternativa en función de los objetivos económicos y sociales considerados y sobre los cuales se fijan las prioridades. De ello se ocupa la evaluación social de proyectos a través de diferentes metodologías, basadas en principios y normas que van de acuerdo a los planes y prioridades establecidos por el poder público –llámese políticas nacionales o sectoriales- para el área. En este sentido, los diversos estudios (prefactibilidad, factibilidad y diseño definitivo), deben ser consistentes con los parámetros nacionales y dependiendo de la naturaleza del proyecto, con otros factores como el análisis de impacto ambiental, o del impacto distributivo.

La lógica que está por detrás de este esquema de asignación de recursos, gira en torno a identificar aquellas inversiones en infraestructuras que realicen un aporte mayor a los objetivos o metas de gobierno; por ello, toda evaluación social de proyectos debería hacerse en base a parámetros definidos por el poder público. Pero la evaluación social no agota todos los factores que hacen a una decisión responsable. En verdad se limita a ciertos efectos con incidencia económica para la sociedad en su conjunto, razón por la cual la decisión final, e integral, es de la autoridad política.

#### **4- LAS INFRAESTRUCTURAS EN LA REGIÓN DE ROSARIO.**

Rosario y su entorno metropolitano han sido el escenario sobre el cual se programaron durante los años 90 un conjunto de grandes obras de infraestructuras cuya concreción despertó expectativas acerca de que a partir de contar con ellas, era posible pensar en un potencial aumento de la competitividad regional. El variado "repertorio de obras de infraestructuras", algunas aún en cartera y otras en ejecución efectiva, constituyen una realidad a medias que requiere- a nuestro entender- de la reflexión particularizada.

Si bien es el sector público quien impulsó el proceso, al menos en su fase inicial, sabiendo que muchos de esas inversiones serían determinantes en el destino de la Región., también se identifica la



participación de agentes privados y sectores sociales interesados tras la movilización de algunas de las infraestructuras económicas y sociales en marcha.

En suma, lo que estamos tratando de entender es cuál es la lógica que instala y prioriza el repertorio de grandes infraestructuras en la región. A partir de este interrogante, se desencadena un amplio abanico de elementos vinculados al tema; quienes lo promueven y quienes capitalizan sus beneficios, de donde provienen los recursos necesarios para su realización, que agentes intervienen en su definición, cual es el impacto que producen o, saber en que medida impactan en el desarrollo regional, por mencionar algunas de las cuestiones vinculadas sobre las que discurrimos tratando de encontrar explicaciones al proceso de selección y toma de decisión.

En el caso de esta Región, es el nivel provincial - Santa Fé- el ámbito territorial idóneo para la coordinación de los distintos agentes intervinientes en el proceso, sin embargo, si llevamos la línea de razonamiento hacia la identificación del problema, y buscamos elaborar una propuesta adecuada para solucionarlo, el ámbito municipal por su cercanía y mayor conocimiento de la realidad que lo rodea, es la escala desde donde se espera surja la iniciativa de centralizar la toma de decisión. Es en el plano local donde mejor y más rápidamente se puede percibir la demanda de acción requerida, a la vez que es en esta escala donde más claramente se perciben y se corrigen efectos que modifican el ambiente. Si bien la Provincia y el Municipio ocupan un lugar fundamental, nadie desconoce la importancia que adquiere el plano nacional, siendo ésta la escala desde la cual se trazan los lineamientos de las inversiones. Ella mantiene una fuerte ingerencia en cuanto a la decisión y ejecución de las grandes obras públicas en el país, siendo la escala desde donde se accede y dispone al financiamiento internacional para obras públicas.

De acuerdo a la experiencia aprendida a partir del Sistema Nacional de Inversión Pública, y dada la forma de hacer gobierno en la Argentina, no parece ser la decisión centralizada el medio más confiable a través del cual llevar a cabo un proyecto; menos aún, esperar una respuesta a la solución de los problemas locales. Partiendo de la base que el sistema de gobierno federal no es perfecto, puede ser ésta una opción para pensar el desarrollo regional desde una nueva lógica; si bien todas y cada una de las escalas desde las cuales se planifican y gestionan las infraestructuras resulta válida y aporta al proceso de la competitividad sistémica, no deberíamos descartar la opción complementaria de una agencia gubernamental o ente regional y el rol que ésta podría jugar en la decisión.

A principios del siglo XXI, nos encontramos inmersos en un proceso altamente dinámico y que trae consigo nuevas reglas de juego; ellas demandan un enfoque que atienda todas las dimensiones del nuevo paradigma. Dadas las implicaciones de una nueva forma de relacionarse en el mundo, es necesario establecer una estrategia de crecimiento adecuada con las "nuevas amenazas" que se ciernen sobre las posibilidades de desarrollo para la región. En este sentido, se destaca la importancia de "repensar" el espacio metropolitano desde un enfoque "sistémico" de competitividad, trabajando con elementos concretos, e identificando las debilidades que ofrece el proceso actual.

Para ello recurrimos a analizar críticamente dos grandes infraestructuras con ejecución avanzada, en las cuales ya pueden reconocerse efectos concretos derivados sobre el medio. Se trata de dos casos diametralmente opuestos: una infraestructura económica y otra social, pensadas con a partir de estrategias y objetivos totalmente diferentes y desde diversas escalas de intervención. Tanto por su magnitud, como por las innovaciones en el proceso de ejecución que ellas incorporan como por la variedad de agentes y recursos comprometidos, nos acercan a la interpretación amplia de esa lógica y a la identificación de los mecanismos que intervienen en el proceso para la toma de decisión. Se trata de la Conexión física Rosario- Victoria y el Programa Rosario Habitat de recuperación de asentamientos irregulares en la Ciudad.

#### **A- La Conexión física ROSARIO-VICTORIA.**

**Descripción de las Obras:** Enlace vial de 59,6 km.de longitud y dos carriles de circulación que une las ciudades de Rosario con Victoria, ubicadas en dos Provincias diferentes: Santa Fe y Entre



Rios respectivamente. Esta obra, construida sobre la zona del delta del Rio Paraná - en toda la extensión del valle de inundación- se compone de un puente sobre el canal principal de 4 km. de extensión y 50,3 mts de altura (tramo construido en 4 carriles) y 300 mts de gálibo horizontal; la obra se compone de un total de 17 puentes menores y viaductos (con una extensión total en recorrido de 12,1 km.= 20% de la obra), 47,5 km.de terraplenes y viaductos de acceso en ambas cabeceras y cinco bajadas en la zona de las islas. Su construcción demandó 250.000 m<sup>3</sup> de Hormigón y un total de 63.000 t. de acero. Por razones presupuestarias, debió desestimarse la posibilidad de concretar la vinculación ferroviaria, prevista inicialmente y reducir la obra -casi totalmente- a sólo dos carriles de circulación vehicular. El proyecto tomó en cuenta estudios hidráulicos que atienden el problema de sedimentación y erosión en épocas de crecida del Río, considerando protecciones, en especial sobre el puente principal. El otro gran impacto sobre el medio actual se establece en la zona de las cabeceras, en especial sobre Rosario, donde la llegada es un área de ocupación eminentemente urbana.

**Antecedentes de estudios y propuestas:** Es imposible hablar de esta obra sin tener en claro que la misma refleja un "viejo anhelo" de las poblaciones de ambas Ciudades por estar vinculadas. Aunque los primeros antecedentes datan de mediados del S. XIX. recién en 1898 se construyó un canal para resolver los problemas del Puerto de Victoria.y enlazar por via fluvial ambas localidades. La idea de construir un camino sobre las islas estaba vigente desde 1918; la misma quedó detenida, mediando intentos de mejorar la navegabilidad, establecimiento un servicio de balsas regulares.

En 1958 se constituyó una Comisión Interprovincial a favor de una solución mixta: canal-camino Rosario-Victoria y mediante la Ley 14464/58 del Congreso, se autorizó al Ejecutivo a invertir en los estudios y la construcción. Tras innumerables avances y retrocesos, en 1971 se crea la Comisión Mixta del Complejo Regional Rosario- Victoria, entidad que realiza gestiones a nivel nacional y cumple un papel fundamental en la difusión de la obra; de allí en más, se multiplicaron los intentos, aunque con resultados infructuosos. A principio de los años 80, la obra toma otras connotaciones, existiendo razones geoestratégica, como vincular la Mesopotamia con el resto del país, por lo que recibe mayor atención la propuesta de "puente" como una posibilidad "tecnológicamente" factible de evaluar y en 1984 se suscribe un convenio entre Provincias, del cual participan también los Municipios y la Nación, decidiéndose preparar la prefactibilidad. Recién en 1991, se firma un Acuerdo entre la Nación y las Provincias, creándose el Comité Ejecutivo y el grupo a cargo de los estudios de factibilidad de las obras. Declarada "de Interés nacional" en noviembre de 1992, un año después se firma el Acta compromiso, transfiriendo la Nación, fondos para los estudios previstos. Por entonces, la estrategia nacional deja en claro la intención de concretar el Corredor Bioceánico Valparaíso- Porto Alegre, dándole a la obra proyección internacional (Mercosur).

En Mayo de 1995 se inició el proceso licitatorio con un subsidio de 100 mill. U\$, y la autoridad de aplicación, el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación, efectúa por Res. N°498/96 el llamado a Concurso Público Internacional para la construcción, mantenimiento y explotación de la obra por el término de 25 años. En julio de 1997 se rechazó la única oferta presentada y se decide una segunda Licitación Pública Nacional e Internacional, donde el subsidio ofrecido más que duplica el anterior. El 14-05-98 se firmó el Decreto Aprobatorio de la Concesión en favor del Consorcio formado por Impregilo Soc.por acciones, Hochtief Aktiengesellschaft, Iglys SA, VormGebr. Helfmann, Techint Compañía Técnica Internacional SACeI y B.Roggio e Hijos SA, constituidos en la empresa "Puentes del Litoral SA.". Poco después, la Empresa toma posesión de los terrenos y da inicio a las obras, estando prevista su terminación para septiembre/2002.

Con más del 90% de obra ejecutada, y en fecha próxima a su terminación (marzo2002), "Puentes del Litoral" paralizó las tareas, siendo el incumplimiento motivo de rescisión del contrato con ejecución de garantías. La intención era renegociar aludiendo "alteraciones económicas del país" que impedían se le otorgara el préstamo internacional del BID para la terminación; pese a ello el Gobierno Nacional decide seguir, asistiendo financieramente al Concesionario para, finalmente, habilitar "precariamente" la obra el 22 de Mayo de 2003, previa constitución de la garantía de mantenimiento, y un nuevo valor al peaje<sup>i</sup>. Quedó pendiente a la fecha de aprobación definitiva, el Manual de explotación y mantenimiento y la terminación de tareas (aún sin concluir).



**Costo y financiamiento:** La realización de la Conexión Física Rosario y Victoria como obra pública por peaje con subvención, contaba con tres fuentes de financiamiento:

- a- Aporte de capital de los accionistas.** La Sociedad Puentes del Litoral SA se constituyó legalmente e integró su capital inicial (a 1998), **b-Aporte de la Subvención a cargo del concedente.** La construcción de las obras se llevó a cabo, en una primera etapa a partir de los aportes del Concedente, hasta agotar el monto comprometido (monto de 227.100.000\$ +27.471.367\$ de ampliación) y **c-Financiamiento de otras entidades,** quienes debían cubrir el saldo para cumplir con las obligaciones contractuales, según programa financiero que integraba la oferta. En julio de 2000 se suscribió con el BID-Banco Interamericano de Desarrollo el préstamo por U\$S 73.751.000, pactándose un incremento del capital social. Pese al cumplimiento (parcial) del compromiso, nunca se desembolsó el monto del crédito.

Presupuesto de las obras. Costo total inicial de la obra	\$ 350.202.193	(100 %)
Subsidio estatal inicial	\$ 207.100.000	(53,43%)
Subsidio de Provincias	\$ 20.000.000	( 5,70%)
<u>Aporte empresario</u>	<u>\$ 143.102.193</u>	<u>(40,87%)</u>
Ampliación a 4 Carriles	\$ 27.471.367	(a cargo Estado Nac)

La asignación de los fondos se concretó como Subsidio a privados por lo cual las partidas no integran los montos asignados por el Estado como Inversión Pública, sino que quedan dentro del marco de la Inversión Privada. A estos valores debe agregarse en el flujo de fondos de la concesionaria: tratamiento especial del IVA y del Impuesto a las ganancias; eximición de impuestos provinciales y eximición de tasas municipales.

Tras la reactivación, la Concesionaria accedió al Convenio de Asistencia Financiera con el Estado Nacional, a través del Órgano de Control de Concesiones Viales (representante en la relación contractual) para la finalización de las Obras<sup>ii</sup> por 51.648.352\$ con cargo al SISVIAL- Fondo Fiduciario de Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Vial.<sup>iii</sup>

Los aportes se integraron, en primer lugar con el subsidio del Estado (aporte mayoritario), contra certificaciones de obra, y el Concesionario en segundo lugar una vez terminados los fondos del subsidio, existiendo dudas respecto a los montos efectivamente "integrados" al efecto, tarea que mereció una auditoria de la obra a pedido del Congreso.

#### **Evaluación de la obra- estudios realizados.**

Más allá de los estudios previos realizados y, según lo exigía en el Pliego de bases y condiciones, las ofertas se acompañaron por estudios específicos a cargo de cada consorcio interesado. La concesión se concretó sin existir un proyecto definitivo del Enlace, tarea pendiente e incluida entre las tareas pendientes a la Empresa concesionaria.

Accediendo a los estudios de evaluación económica social de la Conexión Rosario- Victoria, realizados por la Provincia de Santa Fe<sup>iv</sup> (en base a los lineamientos del BID para la evaluación de proyectos de carreteras)<sup>v</sup>, la metodología utilizada optó por la modalidad de cuantificación de los beneficios económicos, recurriéndose al *enfoque de excedentes sociales*, que estima los beneficios en términos de ahorros en los costos de transporte para los usuarios. (la elección obedecía a las limitaciones de acceso a mayor información).

Al ser un análisis ex-ante, pretendió determinar la viabilidad económica del proyecto según la técnica Costo- Beneficio y determinar la TIR. (corrigiéndose los valores de mercado utilizando precios de eficiencia, los cuales miden la repercusión de la obra en el PIB). En el proceso de identificación y



cuantificación de los beneficios económicos, se utilizó el **enfoque de los excedentes sociales**, el cual consiste en la estimación de los beneficios en ahorros en los costes de transporte para los potenciales usuarios de la obra.; se tuvieron en cuenta e este caso: a-Ahorros en los costos de operación de los vehículos y b-Ahorro en los tiempos de viaje de los usuarios.

A pesar de la imposibilidad de cuantificar los benéficos indirectos, el informe indica que las mayores externalidades positivas estaban vinculadas al desarrollo urbano y del valle fluvial, en especial con las posibilidades de nuevas actividades asociadas a la accesibilidad. Los resultados a los que se arribó (estimados al inicio de operación de obra 2001, el plazo de concesión y la tasa de actualización utilizada de 12%) fueron los siguientes:

### Efectos del impacto. Beneficiarios y expectativas.

El tránsito actual promedio es de 3600 vehículos diarios (25% de ellos son camiones), estimándose 10.000 veh./día hacia el final del período de concesión de 25 años. (el tránsito se compone casi en

	<b>Evaluación Financiera</b> (a precios de mercado)	<b>Evaluación económica</b> (a precios de eficiencia)
Tasa Interna de Retorno	14.75%	15.70%
VAN (en millones de pesos)	51.3	84.7

un 50% de movimientos ocasionales y, en buena parte son derivados de otros cruces alternativos: Tunnel subfluvial- 17% (donde hoy no se admiten por ej. cargas peligrosas) y Puente Zárate Brazo Largo- 4%.

Los beneficios directos de esta obra se pueden señalar en tres escalas diferentes: Local-regional, nacional e internacional. En lo inmediato, es decir como inversión dirigida al desarrollo regional, los impactos directos, vinculados al Area Metropolitana como centro de distribución y concentración productiva, a partir del aumento del potencial como enlace vial de la Región (la prefactibilidad anticipaba desarrollos agropecuarios y utilización del valle aluvional, desarrollos turísticos relacionados y otros proyectos de Reserva de Biosfera) es muy poco lo que se ha concretado por el momento. Se pueden distinguir:

1- El sector de la construcción a través de la inversión inmobiliaria, donde hay claras evidencias de capitalizar beneficios derivados: la construcción de un complejo Hotel- casino y, una inversión residencial de 15 mil U\$s en la zona de islas (campos bajos de veraneada próximos a Victoria), con boating, servicios de calidad, en tres etapas de obra.

2- Otras actividades como la industrial, se reconocen contactos entre empresas y se evalúan posibles relocalizaciones a partir de utilizar beneficios fiscales o incentivos a las nuevas radicaciones ofrecidos por la Provincia de Entre Ríos. Sólo se reconoce en inmediaciones de Victoria la reapertura de un establecimiento lácteo, hoy bajo la denominación "La Sibila" que a partir d la obra , exporta parte de la producción utilizando el enlace vial.

3- Existen ventajas para el sector ganadero entrerriano, al tener acceso directo a una plaza próxima como es Rosario para la comercialización de las carnes.

4- El ahorro de fletes benefició la producción agrícola(particularmente acompaña el desarrollo de la soja en el país), embarcando productos por el complejo portuario Rosario. 5- El turismo es otra actividad que se incrementó a partir de incorporar alternativas de microturismo a una extensa área de in-



fluencia, sumando distintas áreas entrerrianas "rápidamente accesibles" particularmente para desarrollo de mini- turismo.

Los impactos de la obra a escala nacional e internacional, se acusan esencialmente a partir de la composición de los tránsitos, detectándose desplazamientos que hablan de la materialización del "Corredor bioceánico" con viajes regulares de carga Brasil- Chile. Es también un paso alternativo utilizado para destinos turísticos (notándose este destino en buena parte de los recientes movimientos de verano. Sin embargo, para actuar como corredor internacional, se requeriría completar las obras complementarias al enlace y comprometidas por el sector público, aún pendientes: a) Construcción del anillo circunvalar vial 2º Ronda en el área Rosario, b) Mejoramiento- ampliación Ruta Nac.AO-08 - Circunvalación en Rosario y particularmente, c) Ampliación de la Ruta Nac. Nº 12 . Conexión Paraná- Victoria y otros enlaces viales en la Provincia de Entre Ríos.

**Breve Evaluación de la Inversión:** Pese a ser una obra promovida e impulsada desde la Región, sus efectos parecen concentrarse en una escala mayor, no existiendo efectos directos e inmediatos sobre la competitividad local que puedan demostrarse. Casi podría decirse que se trata de una obra que "contrariamente" a lo que se da en otras inversiones económicas, no viene a mejorar u optimizar relaciones productivas (afectadas en su desempeño o su instalación por su no existencia) sino a "potencializar" un territorio, quedando abierta la tarea de imaginar o atraer inversiones productivas que "utilicen" a la misma como insumo disponible. (No fue pensada desde la idea de optimización como tal).

Pese a ser una obra pública a cargo del sector privado (con un subsidio estatal mayor que los aportes de la Concesionaria), el rol que juega el capital privado en este caso está lejos de aquel previsto por el nuevo paradigma, complementando y apoyando el desarrollo de las inversiones. Para la construcción de capital social.

## **B- El Programa ROSARIO HABITAT de asentamientos irregulares.**

### **CONCLUSIONES.**

Tomar conciencia del mundo que nos rodea y del tiempo en que vivimos, es un deber de la acción gubernamental, que se traduce en la orientación de las políticas necesarias y la coordinación de los actores involucrados, para la conformación de un ambiente apto para el crecimiento y el desarrollo. El nuevo enfoque viene a sustituir el viejo modelo clásico de las ventajas comparativas por otro donde el contexto cambiante requiere de la adaptación permanente; la competitividad adquiere ahora nuevas dimensiones, más allá de la tradicional reducción de los costos.

La globalización va de la mano de la regionalización, y esta última, conlleva la creación de grandes bloques económicos donde se concentran las inversiones (léase Unión Europea, Bloque Norteamericano, etc.). Estas inversiones se materializan en la localización de grandes multinacionales que explotan las diferencias entre países apoyadas por el creciente comercio intra- firmas. Además, las nuevas tecnologías aplicadas a la producción requieren de una mano de obra cada vez más calificada y especializada, junto con una amplia red de servicios tanto técnicos como personales, que sirvan como base de apoyo de esa estructura compleja. Conjuntamente, se busca también una red transportes fluida que facilite el traslado y obtención de los insumos a bajo costo, acercando las distancias entre proveedor y consumidor.

Dentro de esta concepción global de la competitividad, se destaca la creación de un entorno "meso" que reúne las características señaladas. Este entorno, fuente de la competitividad industrial según la teoría, no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente a políticas de nivel micro. Es en realidad, el producto de un patrón de interacción complejo y dinámico entre el Estado, las empresas, las instituciones y la capacidad organizativa de una sociedad. Dentro de este "entorno", quienes compiten en el mercado mundial ya no son empresas aisladas que operan en forma descentralizada, sino clusters industriales. Para estos grupos de empresas constituidos en redes, la dinámica de desarrollo depende sustancialmente de la eficacia de sus localizaciones indus-



triales, es decir, de la existencia de ventajas adicionales a partir de contar con el apoyo de universidades, centros de capacitación, centros de investigación y desarrollo, sistemas de información tecnológica, y sobre todo, de una infraestructura física adecuada que haga posible una estructura de redes de apoyo a la producción y que facilite, en alguna medida, el desarrollo regional.

Habiendo partido desde los enfoques tradicionales de la economía respecto al desarrollo regional y su vinculación con la infraestructura, llegamos a reconocer que es la competitividad sistémica un enfoque "atractivo" para la mejor interpretación de la situación actual y para el abordaje de propuestas que tengan que ver con el desarrollo regional. Sin embargo, de este primer contacto, se visualizan limitaciones económicas y financieras, institucionales y de gobernabilidad política, entre otras. Tanto las limitaciones como los alcances identificados son múltiples y habrá que tomarlos en cuenta para una propuesta, que necesariamente deberá ser integradora.

Si bien este trabajo intenta actuar como un disparador de ideas a los fines de abrir caminos posibles e imaginar las bases sobre las cuales debe asentarse el desarrollo regional y, en particular, la materialización de las inversiones en infraestructura necesarias para alcanzarlo, será necesario indagar cómo desde el plano regional puede y debe pensarse el desarrollo para luego definir los pasos a seguir dentro del proceso.

No obstante y conociendo de las limitaciones municipales para imponer un proyecto regional, se destaca el papel de importancia que puede jugar un centro urbano de peso como es Rosario, aún en su carácter de nivel inferior de gobierno, actuando como impulsor de un esquema de competitividad sistémica para el litoral santafecino y convirtiéndose en el eje principal a través del cual se puede articular la coordinación de actores en la Región.

Es posible que la planificación estratégica a escala regional sea el método más apropiado para determinar la orientación y, las técnicas de evaluación de inversiones las encargadas de aportar racionalidad a la toma de decisiones. Tanto uno como otro instrumento, tienen para nuestra realidad regional, escasos antecedentes y aplicación concretas en los hechos.

El más elemental principio de racionalidad en el empleo de recursos del Estado indica que indefectiblemente la evaluación social de un proyecto debe exhibir un valor actual de los beneficios sociales netos positivos para que se considere su financiamiento. En el caso del Puente Rosario- Victoria el Estado aporta un significativo subsidio, lo cual crea un interrogante a cerca de si se ha cumplido con aquel requisito. Dada la falta de precisiones en la documentación técnica con que se licita la obra y la premura con que se define el aumento del subsidio del Estado, hacen dudar de la coherencia en la asignación de fondos para la selección y construcción de obras públicas en el país.

Esta idea se refuerza si se reconoce que su puesta en marcha se realizó por fuera del Sistema de Inversión Pública Nacional, creado por Ley N° 24.354/94 con la intención de ordenar y priorizar la realización de las mismas, y desde el cual se imponía la idea que todas las Obras Privadas con subsidio (éste sería el encuadre legal de la Conexión Rosario- Victoria) cumplieran con el requisito de contar con el proyecto y la evaluación previa al otorgamiento del subsidio, aval o cualquier otro beneficio que se requiera.

En la documentación analizada en ningún momento se verifican menciones a la citada normativa, por lo que se puede estimar que el ordenamiento al que inducía esta Ley, tratando de garantizar la apropiada realización del gasto, no fuera atendido en este caso.

En realidad, la firme decisión política del Estado de materializar la obra parece haber sido el respaldo necesario y suficiente para salvar las distintas debilidades que acompañaron el controvertido proceso licitatorio y de adjudicación final. De este modo, podríamos concluir en que el peso de la variable política en ambos proyectos jugó un papel determinante; en un caso, favoreciendo su construcción (Rosario- Victoria), en otro, dilatándola (Buenos Aires- Colonia). Tal vez el hecho más cuestionado tenga que ver con la realización de un llamado a Licitación y posterior adjudicación de las obras sin contar con proyecto definitivo. (La licitación se resolvió incluso con un subsidio tope y las ofertas se concretaron sin contar con las especificaciones definitivas que harían posible su construcción).



Hay una segunda cuestión controvertible sobre el caso: el fuerte subsidio otorgado por el Estado - superior al monto comprometido por la empresa- y el cuestionamiento acerca de si Puentes del Litoral SA. realizó en tiempo y forma los aportes comprometidos. Resta una breve mención a lo que se entiende como una de las fallas más graves de las que adolece el proceso: el incumplimiento de los términos contractuales y las normas establecidas al momento de otorgarse una concesión. Es frecuente que el Estado deba salir a garantizar lo que "el riesgo empresario" no hace, a pesar de que en una primera instancia las garantías del contrato resulten claras y equitativas. Es común que el sector público - a sabiendas de sus dificultades para sostener y controlar las condiciones- caiga en la trampa de la "renegociación de los términos" y el balance final se cierre con un incremento de sus obligaciones a la par que los beneficios se trasladan al concesionario.

Finalmente, es de observar las enormes dificultades a vencer cuando se quiere acceder a consultar material sobre la obra, conocer los presupuestos de gastos e inversión, los montos realizados o las condiciones bajo las que se lleva adelante la renegociación de los términos del contrato; por lo general, no es accesible esta información y se convierte en una constante difícil de superar para quienes quieran trabajar u aportar a una mejor resolución del conflicto.

Es un lugar común, la falta de conocimiento o las deficiencias en la difusión de la información, las que experimentan no sólo quienes como en este caso tenemos un interés técnico o académico en el proceso, sino también para quienes integrando los distintos estamentos del poder público, pretenden velar por la eficiencia y objetividad con que se realiza el gasto y disponer el manejo de los recursos a este fin. Es así que la instancia regional -local permanece ausente, alejada de la toma de decisión y sin posibilidades de intervenir en muchos casos, quedando a la zaga de muchas de las decisiones que se toman en el tema. Es fundamental tomar en cuenta y avanzar en esta dirección si lo que se pretende es mejorar los niveles de competitividad para la Región.

### **CONCLUSIONES.**

Tomar conciencia del mundo que nos rodea y del tiempo en que vivimos, es un deber de la acción gubernamental, que se traduce en la orientación de las políticas necesarias y la coordinación de los actores involucrados, para la conformación de un ambiente apto para el crecimiento y el desarrollo. El nuevo enfoque viene a sustituir el viejo modelo clásico de las ventajas comparativas por otro donde el contexto cambiante requiere de la adaptación permanente; la competitividad adquiere ahora nuevas dimensiones, más allá de la tradicional reducción de los costos.

La globalización va de la mano de la regionalización, y esta última, conlleva la creación de grandes bloques económicos donde se concentran las inversiones (léase Unión Europea, Bloque Norteamericano, etc.). Estas inversiones se materializan en la localización de grandes multinacionales que explotan las diferencias entre países apoyadas por el creciente comercio intra- firmas. Además, las nuevas tecnologías aplicadas a la producción requieren de una mano de obra cada vez más calificada y especializada, junto con una amplia red de servicios tanto técnicos como personales, que sirvan como base de apoyo de esa estructura compleja. Conjuntamente, se busca también una red transportes fluida que facilite el traslado y obtención de los insumos a bajo costo, acercando las distancias entre proveedor y consumidor.

Dentro de esta concepción global de la competitividad, se destaca la creación de un entorno "meso" que reúne las características señaladas. Este entorno, fuente de la competitividad industrial según la teoría, no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente a políticas de nivel micro. Es en realidad, el producto de un patrón de interacción complejo y dinámico entre el Estado, las empresas, las instituciones y la capacidad organizativa de una sociedad. Dentro de este "entorno", quienes compiten en el mercado mundial ya no son empresas aisladas que operan en forma descentralizada, sino clusters industriales. Para estos grupos de empresas constituidos en redes, la dinámica de desarrollo depende sustancialmente de la eficacia de sus localizaciones industriales, es decir, de la existencia de ventajas adicionales a partir de contar con el apoyo de universi-



dades, centros de capacitación, centros de investigación y desarrollo, sistemas de información tecnológica, y sobre todo, de una infraestructura física adecuada que haga posible una estructura de redes de apoyo a la producción y que facilite, en alguna medida, el desarrollo regional.

Habiendo partido desde los enfoques tradicionales de la economía respecto al desarrollo regional y su vinculación con la infraestructura, llegamos a reconocer que es la competitividad sistémica un enfoque "atractivo" para la mejor interpretación de la situación actual y para el abordaje de propuestas que tengan que ver con el desarrollo regional. Sin embargo, de este primer contacto, se visualizan limitaciones económicas y financieras, institucionales y de gobernabilidad política, entre otras. Tanto las limitaciones como los alcances identificados son múltiples y habrá que tomarlos en cuenta para una propuesta, que necesariamente deberá ser integradora.

Si bien este trabajo intenta actuar como un disparador de ideas a los fines de abrir caminos posibles e imaginar las bases sobre las cuales debe asentarse el desarrollo regional y, en particular, la materialización de las inversiones en infraestructura necesarias para alcanzarlo, será necesario indagar cómo desde el plano regional puede y debe pensarse el desarrollo para luego definir los pasos a seguir dentro del proceso.

No obstante y conociendo de las limitaciones municipales para imponer un proyecto regional, se destaca el papel de importancia que puede jugar un centro urbano de peso como es Rosario, aún en su carácter de nivel inferior de gobierno, actuando como impulsor de un esquema de competitividad sistémica para el litoral santafecino y convirtiéndose en el eje principal a través del cual se puede articular la coordinación de actores en la Región.

Es posible que la planificación estratégica a escala regional sea el método más apropiado para determinar la orientación y, las técnicas de evaluación de inversiones las encargadas de aportar racionalidad a la toma de decisiones. Tanto uno como otro instrumento, tienen para nuestra realidad regional, escasos antecedentes y aplicación concretas en los hechos.

El más elemental principio de racionalidad en el empleo de recursos del Estado indica que indefectiblemente la evaluación social de un proyecto debe exhibir un valor actual de los beneficios sociales netos positivos para que se considere su financiamiento. En el caso del Puente Rosario- Victoria el Estado aporta un significativo subsidio, lo cual crea un interrogante a cerca de si se ha cumplido con aquel requisito. Dada la falta de precisiones en la documentación técnica con que se licita la obra y la premura con que se define el aumento del subsidio del Estado, hacen dudar de la coherencia en la asignación de fondos para la selección y construcción de obras públicas en el país.

Esta idea se refuerza si se reconoce que su puesta en marcha se realizó por fuera del Sistema de Inversión Pública Nacional, creado por Ley N° 24.354/94 con la intención de ordenar y priorizar la realización de las mismas, y desde el cual se imponía la idea que todas las Obras Privadas con subsidio (éste sería el encuadre legal de la Conexión Rosario- Victoria) cumplieran con el requisito de contar con el proyecto y la evaluación previa al otorgamiento del subsidio, aval o cualquier otro beneficio que se requiera.

En la documentación analizada en ningún momento se verifican menciones a la citada normativa, por lo que se puede estimar que el ordenamiento al que inducía esta Ley, tratando de garantizar la apropiada realización del gasto, no fuera atendido en este caso.

En realidad, la firme decisión política del Estado de materializar la obra parece haber sido el respaldo necesario y suficiente para salvar las distintas debilidades que acompañaron el controvertido proceso licitatorio y de adjudicación final. De este modo, podríamos concluir en que el peso de la variable política en ambos proyectos jugó un papel determinante; en un caso, favoreciendo su construcción (Rosario- Victoria), en otro, dilatándola (Buenos Aires- Colonia). Tal vez el hecho más cuestionado tenga que ver con la realización de un llamado a Licitación y posterior adjudicación de las obras sin contar con proyecto definitivo. (La licitación se resolvió incluso con un subsidio tope y las ofertas se concretaron sin contar con las especificaciones definitivas que harían posible su construcción).



Hay una segunda cuestión controvertible sobre el caso: el fuerte subsidio otorgado por el Estado - superior al monto comprometido por la empresa- y el cuestionamiento acerca de si Puentes del Litoral SA. realizó en tiempo y forma los aportes comprometidos. Resta una breve mención a lo que se entiende como una de las fallas más graves de las que adolece el proceso: el incumplimiento de los términos contractuales y las normas establecidas al momento de otorgarse una concesión. Es frecuente que el Estado deba salir a garantizar lo que "el riesgo empresario" no hace, a pesar de que en una primera instancia las garantías del contrato resulten claras y equitativas. Es común que el sector público - a sabiendas de sus dificultades para sostener y controlar las condiciones- caiga en la trampa de la "renegociación de los términos" y el balance final se cierre con un incremento de sus obligaciones a la par que los beneficios se trasladan al concesionario.

Finalmente, es de observar las enormes dificultades a vencer cuando se quiere acceder a consultar material sobre la obra, conocer los presupuestos de gastos e inversión, los montos realizados o las condiciones bajo las que se lleva adelante la renegociación de los términos del contrato; por lo general, no es accesible esta información y se convierte en una constante difícil de superar para quienes quieran trabajar u aportar a una mejor resolución del conflicto.

Es un lugar común, la falta de conocimiento o las deficiencias en la difusión de la información, las que experimentan no sólo quienes como en este caso tenemos un interés técnico o académico en el proceso, sino también para quienes integrando los distintos estamentos del poder público, pretenden velar por la eficiencia y objetividad con que se realiza el gasto y disponer el manejo de los recursos a este fin. Es así que la instancia regional -local permanece ausente, alejada de la toma de decisión y sin posibilidades de intervenir en muchos casos, quedando a la zaga de muchas de las decisiones que se toman en el tema. Es fundamental tomar en cuenta y avanzar en esta dirección si lo que se pretende es mejorar los niveles de competitividad para la Región.

## BIBLIOGRAFIA.

- Banco Mundial, (1999), "**Descentralización en la Provisión y Mantenimiento de la infraestructura social básica de Jurisdicción municipal**" pag.7
- BID- Banco Interamericano de Desarrollo (2000) "**Un Nuevo Impulso a la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur**", Departamento de Integración y Programas de Desarrollo y Departamento Regional de Operaciones 1-3. Diciembre 2000.
- Fuentes Flores, Noé E. Y Jorge E.Mendoza Cota (2003). "**Infraestructura pública y convergencia regional en México, 1980-1998**" en Revista Comercio Exterior Febrero 2003- Pag.178-188
- Fundación Grupo Sophia- Area producción (2003) "**Infraestructura de transporte y economías regionales**. Una aplicación a regiones del Norte y de la Patagonia argentina". Buenos Aires, Diciembre 2003; pág.27. [http:// www.gruposophia.com.ar](http://www.gruposophia.com.ar)
- G.Benko y A.Lipietz, (1994) "**Las Regiones que ganan**". Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica. Edicions Alfons El Magnanim. Generalitat Valenciana, Valencia, Espana; pág.19.
- Gramlich, Edward M (1994) "**Infrastructure Investment: a Review Essay**", Journal of Economic Literature, vol. 32, Nº 3, sep. 1994, pág. 1184
- Lall, Somik V.(1999) "**The role of Public Infrastructure Investments in Regional Development**". Experience of Indian Status, en Economic and political Weekly. March 20. pág. 717
- Leyes, Decretos y Resoluciones varias. Biblioteca INFOLEG. Ministerio de Economía de la Nación: <http://www.infoleg.mecon.gov.ar>
- Ministerio de Economía de la Nación. "**Plan Nacional de Inversión Pública**"- Período 2004-2006. Tomo I. <http://www.mecon.gov.ar>
- Sciara , Angel (2003) " La complementación de técnicas y tipos de evaluación. Un caso "III Seminario Interamericano de Evaluación de Proyectos, Buenos Aires, 24-26 de noviembre 2003.



- Sciara, Angel y otros (2003), "**Las infraestructuras en el desarrollo regional**". Actas de las Octavas Jornadas "Investigaciones en la Facultad". Facultad de Ciencias Económicas y Estadística- UNR Rosario, noviembre 2003.
- Sciara, Angel y otros (2001) "**Grandes obras de Infraestructura en la Región de Rosario**". VI Jornadas de Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística- UNR Nov/2001.
- Cristini, Marcela y Viglione, Abel (2003) "**Componente C: el ambiente de negocios para la localización y el crecimiento de las actividades económicas**". Ministerio de Economía de la Nación- UNPRE. Resumen Ejecutivo. Marzo/03.
- Ginés de Rus "**Infraestructuras (2000) ¿Qué podemos decir los economistas?**"- Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. España..

---

<sup>i</sup> El valor del peaje original había sido establecido en 7,40 U\$S +IVA(vehículo de dos ejes- veh.equivalente)

<sup>ii</sup> En los Considerandos de la Resol. 172/03 se reconoce que Puentes del Litoral invirtió 107.299.304\$ luego de que el Estado Nación y las Provincias cumplieron totalmente con el financiamiento comprometido. La Asistencia debía estar garantizada por una caución de la Concesionaria a favor del Fondo Fiduciario, de su derecho al cobro de tarifa de peaje.

<sup>iii</sup> Por su parte, la Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Economía de la Nación, tomará en cuenta la asistencia financiera realizada a los efectos que correspondan, para concluir las tratativas en curso.

<sup>iv</sup> "Conexión Física Rosario- Victoria. Evaluación Económica". Unidad de Desarrollo de Proyectos, Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda.

<sup>v</sup> BID "Guía para la formulación de solicitudes de préstamos "Sector Transporte de Carreteras". Cap.7