



Angel José SCIARA

Isabel RAPOSO

Sonia CAFARELL

Claudia BRUN

Pablo Gorbán (alumno)

Carolina Sancho (alumna)

Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía

HACIA UN ENCUENTRO EN LA RELACIÓN ENTRE INFRAESTRUCTURA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.¹

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" en el tema; por un lado, indagar en el orden de "causalidad" que se da entre inversión en infraestructura y crecimiento regional, en tanto que en una segunda línea incursionar en torno a las posibilidades reales, a escala territorial, de establecer prioridades y asignar recursos siguiendo una visión estratégica orientada a la construcción de un nuevo escenario para el desarrollo regional. Se plantea identificar cuáles son los criterios que guían la selección y ejecución de las infraestructuras en el plano regional, haciendo un reconocimiento crítico del proceso de toma de decisión en Rosario, donde se han ejecutado y/o permanecen en cartera algunas grandes inversiones en infraestructura. Mediante el estudio de casos, se trabaja con dos obras paradigmáticas en la Región como son la Conexión Vial Rosario- Victoria y el Dragado del tramo fluvio- marítimo de la Hidrovía Paraná- Paraguay; a través de ellas se reconocen deficiencias en la definición y ejecución de las inversiones y se identifican los beneficiarios de las mismas. Quedan finalmente planteadas recomendaciones para la toma de decisión a futuro, y algunas dudas y observaciones sobre otro gran proyecto "en cartera": el Circunvalar Rosario.

¹ El presente trabajo integra el Proyecto denominado "Las grandes Obras de Infraestructuras en la Región de Rosario, como posible eje de la transformación productiva", radicado en el Instituto de Investigaciones Económicas- Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la UNR. El mismo está dirigido por Angel J. Sciara y acreditado dentro del Programa 202 de Incentivos a la Investigación de la UNR bajo el N° E0-19.



INTRODUCCIÓN.

Es una posición generalizada en el mundo y, más aún en América Latina, aceptar acriticamente que las grandes inversiones en obras de infraestructura, son buenas, eficientes o productivas en sí mismas, y que, por lo tanto, no requieren una evaluación económica a tener en cuenta tanto al momento de elegir la mejor opción de inversión como para anticiparse en la estimación de sus efectos sobre la sociedad. Su ejecución pareciera cobrar sentido en si misma aún cuando el uso sea relativo, 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 al momento de la decisión política, en general, anterior a ellos (cuando existen), o se cae en realizar evaluaciones parciales que contemplan alternativas positivas para quien las ejecuta o financia, en tanto se desconocen los resultados para la sociedad en su conjunto.

Rosario y su región han focalizado su estrategia de inserción en los nuevos escenarios globales, dando prioridad a distintos lineamientos estratégicos; uno de ellos, al que se otorga máxima importancia para alcanzar el objetivo, es la ejecución de grandes obras de infraestructuras de comunicación y transporte entendiéndose que, a partir de su ejecución, se desencadenan procesos que conducen al desarrollo.

La Región apuesta a crecer cuanto prioriza alguna gran inversión de infraestructura; sin embargo, surgen ciertos cuestionamientos como, ¿el perfil adoptado en los últimos años, responde a requerimientos de desarrollo integral de la comunidad?, o bien, ¿son algunas grandes obras de infraestructura los factores necesarios y suficientes para mejorar la situación actual?

Este proyecto pone en dudas, precisamente, "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 una inversión), los encadenamientos producidos en el medio, los recursos empleados en la ejecución y las alternativas tomadas en cuenta al momento de la toma de decisión, entre otros. 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, y las cuales revisten carácter de emblemáticas para la Ciudad: La Conexión Física Rosa-



rio –Victoria y el Dragado del Canal troncal de Navegación de la Hidrovía Paraná- Paraguay (tramo en concesión Santa Fe al Mar).

En el caso de la Conexión Vial Rosario- Victoria, parece estar clara la precariedad del análisis previo de la obra, más allá de la debilidad en los impactos reales que se observan tras la reciente habilitación de la misma. Algo similar ocurre con la segunda obra, donde podríamos reiterar en el caso de una revisión del proyecto Hidrovía Paraná- Paraguay, la indefinición de los resultados derivados de esta obra que, pese al tiempo transcurrido, aún no han podido ser evaluados y donde persisten serias irregularidades en la adjudicación y funcionamiento de la concesión. Lo más grave de esta situación, resulta ser que las deficiencias reconocidas estarían por repetirse en una nueva gran inversión para la región: el proyecto de Circunvalar Ferroviario. 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 y en la región en particular.

1- LAS INFRAESTRUCTURAS DESDE LA PERSPECTIVA LOCAL

El doble juego de la racionalidad en la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos, puede conducir al “desperdicio” de los fondos (un pragmático dirá que nunca hay desperdicio en una obra de infraestructura, aserto con el que no se coincide).

La demanda de servicios que estas obras están llamadas a atender, es básicamente derivada de la expansión de la actividad económica. En tal sentido, son alternativas a considerar, las distintas formas de aumentar la oferta de los mismos, no sólo con obras nuevas sino también complementarias a las ya existentes, 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.

Un intento en tal sentido, plantea a su vez serios desafíos metodológicos, por ejemplo, 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 con mayor solidez.

Existe algo más que la sensación, que 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 existe más probabilidad de alcanzarlo si se diseñan los escenarios y las distintas trayectorias posibles. No se debe omitir que en muchos casos- tal como ocurre con obras viales en la Región, como la autopista Rosario- Córdoba y la Conexión vial Rosario- Victoria-, se trata de obras técnicamente no sustitutas sino complementarias en muchos casos; por lo cual su ejecución depende de una programación estratégica de las inversiones, tanto en el diseño integrado como en los tiempos de ejecución y no de inversiones aisladas como suele ser tomada la decisión.

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.



Los ámbitos locales resultan reivindicados en los últimos años a partir de distintas teorías que dan cuenta, en alguna medida, de que las economías regionales deben ser revalorizadas y tomadas en consideración como verdadero motor del desarrollo. Tanto la teoría de la Competitividad Sistémica (donde la estrecha vinculación entre fenómenos sociales, económicos y políticos impulsa la idea de pertenencia y con ello la de cooperación a nivel territorial), la teoría del Desarrollo Endógeno (la endogeneización de las externalidades son el núcleo del análisis donde el lugar, el sitio y la localización son centrales a la decisión de inversión), o la de los Entornos Innovadores (que dan cuenta de medios organizados e innovadores donde el territorio es un recurso construido a partir de prácticas concretas y comportamientos identificables) dan cuenta de un cambio en la perspectiva de análisis, en tanto en todas ellas se revaloriza el papel de lo "local" como instancia esencial (Federico Sabaté, A; 2000)

La formalización de este proceso llevado al ámbito de las inversiones en Infraestructura y, desde el punto de vista institucional - para el caso Argentino- está contenido en el Sistema Nacional de Inversión Pública, replicable además 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. 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. 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, pensadas y priorizadas desde lo regional.

2- RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA.

Existe una idea generalizada a través de la cual se asocia 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 este tipo de gastos 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.

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, ya se habían preocupado de cómo evaluar la construcción de obras y estructuras de ingeniería



que suelen ser muy costosas, con costes irrecuperables, 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 lo 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. 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 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. 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.

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 con ello, 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 social a la economía en el mediano y largo plazo.

-¿QUÉ ENTENDEMOS POR INFRAESTRUCTURA?

Existen 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 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, alumbrado público, recreación, etc)". (Sciara A, 2003)

El Banco Mundial en su informe sobre Infraestructura 1994, se centra en la infraestructura económica y la define como aquella que abarca: *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, 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; para el caso argentino, es una definición limitada, ya que existe una amplia gama de servicios públicos privatizados.



3- LA PROGRAMACION DE 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 falta de inversión 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 otros actores al sector, fundamentalmente, abrió las puertas a la llegada de los capitales privados que se sumaron 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 generarán beneficios sociales, a partir de externalidades positivas para el conjunto.(2)

2 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



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.

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 al 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.(3)

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 Pública 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.

3 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



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 efectos, 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.

5- 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, contando 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., tras la movilización de algunas de las infraestructuras económicas y sociales en marcha, también se identifica la participación de agentes privados y sectores sociales interesados

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; quiénes lo promueven y quiénes capitalizan sus beneficios, de donde provienen los recursos necesarios para su realización, qué agentes intervienen en su definición, cuál 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 discurremos, tratando de encontrar explicaciones al proceso de selección y toma de decisión.

En el caso de esta Región, es el nivel provincial - Santa Fe- el ámbito territorial idóneo para la coordinación de los distintos agentes que intervienen 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 pro-



ceso 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 en las cuales ya pueden reconocerse efectos concretos derivados sobre el medio. Tanto por su magnitud, como por las innovaciones en el proceso de ejecución que incorporaron, 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 de toma de decisión. Se trata de la Conexión física Rosario-Victoria y dentro del proyecto Hidrovía Paraná-Paraguay, la obra de Dragado del Río Paraná Tramo Fluvio-marítimo (Santa Fe al mar).

5.1 La Conexión Física Rosario- Victoria

Uno de los casos más contundentes que pone en evidencia la ineficiencia en cuanto al análisis y estudio de las grandes infraestructuras en términos económicos para la sociedad en su conjunto, es el llamado "Puente Rosario- Victoria".

El interés en torno a esta conexión (en origen ferro-vial) entre ambas ciudades surge a mediados del siglo XIX; desde entonces y hasta el presente, el proyecto primero y la obra después, sufrió marchas y contramarchas que, finalmente, culminaron con su reciente habilitación (22-05-03) aunque transitoria, ya que restan hacer terminaciones y "reparar" gran parte de la capa asfáltica, por deficiencias de ejecución.

Esta importante infraestructura económica, construida sobre el valle de inundación en la zona del Alto Delta del Río Paraná, tiene una longitud de 59.6 Km. de longitud y se compone de un puente sobre el canal principal de 4 Km. de extensión, 17 puentes menores y viaductos (con una extensión en recorri-



do 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.

La adjudicación de la obra (Mayo 1998) se realizó bajo el Sistema de Concesión de Obra Pública y Pago de Peaje con subvención al consorcio adjudicatario (constituido como "Puentes del Litoral SA")(4), para la construcción, mantenimiento y explotación física de la obra, siendo la concesión por un período de 25 años. Pese a que la terminación del puente estaba prevista para el año 2002, las obras fueron paralizadas, tras la devaluación de la moneda en enero del mismo año, aludiendo la empresa "alteraciones económicas del país" que le impedían concluir con la misma; ello dio lugar a que la empresa procurara asistencia financiera y la renegociación de las condiciones contractuales.(5)

El costo y financiamiento de la obra, a partir de los aportes para su ejecución fueron los siguientes:

MONTOS FINALES EN LA CONSTRUCCION DE LAS OBRAS (en dólares)			
	Descripción	Montos	%
	Aporte inicial del Estado Nacional	\$ 187.100.000	49.54
	Aporte del Estado Nacional por 4º carril	\$ 27.471.367	7.27
	Aporte total del Estado Nacional (1 + 2)	\$ 214.571.367	56.81
	Aporte de la Provincia de Santa Fe	\$ 10.000.000	2.65
	Aporte de la Provincia de Entre Ríos	\$ 10.000.000	2.65
	Subvención total final (3 + 4 + 5)	\$ 234.571.367	62.11
	Inversión empresa concesionaria	\$ 143.102.193	37.89
	Monto total final de la obra (6 + 7)	\$ 377.673.560	100,00

Fuente: SIGEN (Informe Mayo 2003)

Sin embargo, según el Dec. N° 172/03 la Concesionaria formalizó un Convenio de Asistencia Financiera con el Estado destinado a la finalización de las Obras de la Conexión(6), por la suma de

4 El consorcio está constituido por las siguientes empresas: Impregilo Soc.por acciones, Hochtief Aktiengesellschaft, Iglys SA, VormGebra. Helfmann, Techint Compañía Técnica Internacional SACeI y B.Roggio e Hijos SA, adoptando por contrato la identificación de Puentes del Litoral SA.

5 Se ha elaborado un Informe por parte de la SIGEN- Sindicatura General de la Nación sobre el cumplimiento de las obligaciones del concesionario del Proyecto de la Conexión Física Rosario- Victoria y de los Organos responsables de la administración y gestión del Contrato, realizado en fecha Mayo 2003 bajo la denominación UCO103. Ver en http://www.siggen.gov.ar/documentación/informes_siggen/odpn030503.pdf.

6 En los Considerandos de la Resol. 172/03 se reconoce que Puentes del Litoral invirtió 107.299.304 dólares luego de que el Estado Nación y las Provincias cumplieron totalmente con el financiamiento comprometido.



51.648.352 pesos, con cargo al Fondo Fiduciario de Infraestructura del Sistema Integrado de Transporte Vial (SISVIAL)(7), pagadero con un porcentaje de los peajes futuros.

En el caso bajo análisis, ciertos aspectos hacen dudar en cuanto a la coherencia con los principios económicos y las metodologías usadas para la asignación de recursos públicos a las inversiones en nuestro país. En primer lugar, el importante subsidio por parte del Estado que, fue aumentado en relación a su valor inicial, no cuenta con fundamento económico explícito. En segundo término, la adjudicación de la obra fue realizada por licitación sin proyecto definitivo y; finalmente, el puente Rosario- Victoria se realizó por fuera del Sistema de Inversión Pública Nacional, pese al Art. 3 de la Ley N° 24354. Podemos concluir, entonces, que la voluntad política ha sido un factor determinante en la implementación de dicha obra, más allá de las consideraciones técnicas acerca de su impacto económico en la economía regional y nacional.

Analizando los efectos ex- post, la Conexión Física Rosario- Victoria no ha tenido impactos directos e inmediatos para la región, en términos de competitividad local. Así, la obra se caracteriza sólo por "potenciar" la región y poner en evidencia la carencia de obras complementarias(8) a la misma, necesarias para mejorar y captar los potenciales efectos beneficiosos de semejante inversión, nunca adecuadamente explicitados.

La realidad actual no deja de ser desconcertante: tras un año de su inauguración y sin haberse completado las tareas faltantes, la obra requiere mejoras sustanciales por fallas de construcción y dilaciones en los controles de obra (repavimentación de buena parte de la capa asfáltica, terminación de las defensas del puente principal, etc.). Si bien los tránsitos(9) estarían cubriendo mínimamente las expectativas iniciales (3500 Veh/día), las escasas cargas transportadas reflejan la realidad del uso de esta obra: tránsitos internacionales de vinculación Chile- Brasil (pasantes por la región) y, en menor escala, tránsitos nacionales básicamente dirigidos a transportar cargas agropecuarias con destino al complejo por-

7 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, habiendo fijado una tarifa de peaje de 9\$ al tiempo de habilitación.

8 Para actuar eficientemente como corredor internacional, se requeriría concretar obras complementarias al enlace y comprometidas por el sector público, aún pendientes: a) Construcción del anillo circunvalar vial 2° Ronda en el área Rosario, b) Mejoramiento- ampliación Ruta Nac. AO-08 - Circunvalación en Rosario y particularmente, c) Ampliación de la Ruta Nac. N° 12 Conexión Paraná- Victoria y otros enlaces viales en la Provincia de Entre Ríos.

9 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. Se compone casi en un 50% de movimientos ocasionales y, en buena parte, son derivados de otros cruces alternativos: un 17 % del Túnel subfluvial (hoy no se admiten tránsitos de cargas peligrosas) y un 4% del Puente Zárate Brazo Largo, en tanto ambos cruces son los más cercanos sobre el Río Paraná.



tuario Rosario, en tanto el resto es un gran número de movimientos ocasionales de vehículos particulares entre los dos ciudades cabeceras. Estos datos resultan ser positivo para la rentabilidad privada (concesionaria), pero de escaso efecto y significación para la rentabilidad social.

La conclusión inmediata es que esta obra no estaría, en el corto plazo, concurriendo a mejorar substancialmente el empleo y el producto en la Región (tampoco tuvo significación en su etapa de construcción). La misma presenta serias irregularidades comprobadas en cuanto al manejo de los fondos y en la construcción, siendo necesario replantearse, al menos desde el enfoque regional, cual es el objetivo de tamaño inversión. En principios la gran beneficiada resulta ser la Empresa Concesionaria, a quien se le cuestionan y observan serias irregularidades en todo el proceso de obra, en tanto que el Estado Nacional ha sido quien terminó aportando los fondos extraordinarios necesarios para su terminación (más allá del importante subsidio inicial entregado) y "tolerando" las deficiencias en el cumplimiento del contrato.

5.2. Hidrovía Paraná Paraguay- Dragado Santa Fe al Atlántico.

La Hidrovía Paraná Paraguay, eje de articulación de la "Cuenca del Plata", es un Programa definido sobre la base de la estrategia de transporte fluvial a lo largo del sistema hídrico del mismo nombre, en el tramo comprendido entre Puerto Cáceres sobre el Río Paraguay en Brasil - extremo norte- hasta su confluencia con el Río Paraná en territorio argentino y, siguiendo por este, hasta el encuentro con el Río de la Plata y de allí al mar, culminando en el Puerto de Nueva Palmira (en Uruguay), en el extremo sur, con una extensión 3.442 Km. de recorrido Este programa permitiría aumentar notablemente la salida de productos agroindustriales, reduciendo los costos operativos para el sector y mejorando el posicionamiento del país para las operaciones con "comodities" en el mercado internacional.(10)

Este proyecto fue concebido como una obra integral e impulsado por los gobiernos de Brasil, Uruguay, Argentina, Paraguay y Bolivia, quienes a partir de 1990 crearon el CIH- Comité Intergubernamental de la Hidrovía, organismo integrado a partir de los delegados de los 5 países. El PNUD- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo y el BID- Banco Interamericano de Desarrollo, financiaron los estudios para determinar la factibilidad económica, técnica y ambiental del proyecto.(11) (Los

10 En la Primer reunión del CIH se determinó que el motor impulsor era la navegación, dependiendo de ella la reacción de la demanda de transporte, y consecuentemente, la reactivación portuaria y reequipamiento de flota.

11 Los estudios se organizaron en 3 módulos realizados por las consultoras Hidroservice - Louis Berger- EIH quien inició sus tareas en 1995 y tuvo a su cargo el Módulo A- Factibilidad de obras y mejoramiento de navegabilidad y B1- Proyectos para mejorar la navegación, y Taylor- Golden- Consular- Connal a cargo de los estudios ambientales a partir de las obras propuestas en el módulo anterior.



estudios excluyeron el tramo Santa Fe- al mar, dado que el mismo había sido concesionado por el Estado Argentino a un consorcio privado).

Cada Estado inició en forma concreta y efectiva, en alguna medida, la realización del citado Programa. En nuestro país, se constituyó la empresa "Hidrovia SA" (integrada por Emepa SA- de Argentina y Jan De Nul- de Bélgica)(12), quien comenzó el 01/05/95 la ejecución de las tareas, adjudicándose la Licitación Internacional efectuada por el Gobierno Nacional. Tras la firma del contrato de concesión de la vía fluvial, se le encomendó a la Concesionaria las tareas de modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y dragado de la vía navegable troncal, comprendida entre el Km. 584 del Río Paraná hasta la zona de aguas profundas del Río de la Plata (Km. 205 -Canal Punta Indio) por el canal Ing. Emilio Mitre. La operación aseguraba 22 pies de calado desde Santa Fe a Pto. S.Martín, en tanto que desde esta última al mar, garantizaba los 32 pies. Cumplidas las tareas de dragado inicial, los principales beneficiarios fueron los puertos privados del sur santafesino que pasaron a mover la mayor parte de la producción granaria, subproductos y aceites en el país (alcanzó casi 40 mill. de Ton. durante el 2003)

Este contrato de concesión de dragado y balizamiento adjudicado a "Hidrovia SA", ha dado lugar a diferentes controversias(13). Entre las principales falencias está que transcurridos casi 10 años de su adjudicación, aún no se ha constituido el Órgano de Control de la concesión (dispuesto según Dec.863/93), razón por la cual las decisiones y auditorías resultan totalmente arbitrarias. Existen, además, serias irregularidades en cuanto al ajuste del valor de tarifas (se incorporó la indexación no prevista por contrato y se excluyó la tarifa de la pesificación), prematura renegociación de contratos, incumplimiento del concesionario en cuanto a la entrega de la documentación de la obra, falta de cumplimiento de una de las empresas de la firma concesionaria (EMEPA SA) en cuanto a la documentación de constitución de las garantías e inexistencia comprobada de mecanismos de tramitación y resolución para las quejas de los usuarios.

Por Dec. 1106/97, el PEN instruyó al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos en la ejecución de las obras de dragado y señalización del tramo comprendido al norte del Puerto de Santa Fe entre el Km. 584 y el Km. 1619, Ríos Paraná- Paraguay. Se recurrió a la ampliación del contrato vi-

12 La Concesión fue aprobada por Dec.253 del 22/02/95; sin embargo, serias irregularidades rodean este contrato. La firma se adjudicó la licitación tras cotizar 0,97U\$ por TRN como valor de peaje, obra para la cual el Estado comprometió 400 mill U\$ en concepto de subsidio (40 mill U\$ por año) por el término de 10 años que duraba la concesión.

13 AGN- Auditoría General de la Nación, así lo hace saber en un detalle de los informes producidos en el tema dirigido al Ministro de Economía de la Nación. Ver [http:// www.agn.gov.ar/informes/hidrovia.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/hidrovia.pdf)



gente con la concesionaria, por un monto máximo del 20%, para el tramo Santa Fe al mar. El CIH espera actualmente los resultados de la consultora contratada para continuar con 10 pies y 2 de revancha desde Santa Fe a Asunción. Recientemente, el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil otorgó un préstamo de 80 mill. U\$S al Banco de Inversión y Comercio Exterior de Argentina- BICE para ejecutar las obras. Entre las alternativas evaluadas está la del llamado a licitación internacional para la concesión bajo el sistema de peaje, en cumplimiento de los acuerdos de Cuaibá- Matto Grosso, donde se reflató el proyecto del CIH (que no funcionó por 18 meses).

En nuestro país, en tanto, se sigue renegociando el contrato de concesión que estaría en vías de resolverse en los próximos días, y donde se contemplaría una nueva profundización a 36 pies en el tramo principal del corredor. Los plazos según el contrato original, se extendieron 8 años (Acta Acuerdo del 3/10/97) sin una razón que lo justifique. Por otra parte, si bien el Estado en el año 2001 dejó de pagar subsidio anual y autorizó el aumento de los peajes (no previsto por contrato), también es cierto que durante los primeros años de la concesión el Estado "habría pagado de más", dado que la recaudación de la empresa acumuló en 5 años 36 mill. U\$S más sobre la estimación original, lo cual llevaría a la reducción del subsidio y a la revisión del contrato.(14)

En resumen, más allá de las serias irregularidades detectadas a lo largo de todo el proceso de concesión y ejecución del dragado, como el exceso de prerrogativas a la Empresa y la falta de explicación al proceso de renegociación sufrido por el contrato, podríamos decir que los grandes beneficiarios de esta obra, subsidiada por el Estado Nacional, ha sido en lo inmediato, el sector exportador vinculado al Complejo "sojero" del sur de Santa Fe y, muy especialmente, la empresa concesionaria, quien se habría beneficiado, más allá de lo estipulado en el contrato, con serias irregularidades como la falta de control y prerrogativas excepcionales que le brindara el Estado durante los ya nueve años que lleva operando la concesión. Existe algún "goteo" hacia los productores en tanto mejora el precio FAS (ambos efectos están siendo cuantificados en otra investigación acerca de los beneficios y beneficiarios de la Hidrovía).

14 Según se indica en el Anteproyecto elaborado por el Dip. R.Vago del FREPASO, presentado en la Cámara de Diputados de la Nación para la reducción del Subsidio a la Empresa Hidrovía SA -Agosto 2000 (Extraído de Vía Rosario-Portal de Rosario y su región).



6- PROYECTO CIRCUNVALAR ¿UNA OPORTUNIDAD O SE REITERAN LOS ERRORES?

Se trata de una propuesta que intenta abordar los problemas de infraestructura y transporte en el Área del Gran Rosario; el mismo propone la construcción de una traza ferroviaria de 70 kilómetros, de doble trocha, que une la localidad de Pueblo Esther (al sur de Rosario) con la ciudad de San Lorenzo (al norte), paralela a la Ruta Nacional AO 12, donde están comprendidas las ciudades de Rosario, Villa G. Gálvez, Alvear, General Lagos, Arroyo Seco, Piñero, Roldán, Ricardone, Puerto San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez y Granadero Baigorria.

La obra se compone básicamente de un anillo perimetral pensado para la transferencia de cargas que semicircunvalar la ciudad de Rosario, y al que convergerían distintos ramales que actualmente se introducen a la ciudad. Comprende, además, la transformación de la Ruta Nac. AO12 en una autovía, duplicando la calzada en toda su extensión, con cruces a distintos niveles con otras rutas nacionales y provinciales; la obra prevé asimismo, el diseño de nuevos accesos para camiones a las terminales portuarias. Finalmente, se incluiría la instalación de tres centros de trasbordo multimodal, de apoyo logístico y de servicio a las cargas sobre el mismo anillo perimetral.

La argumentación que esgrimen quienes defienden el proyecto es que en pocos años la Argentina producirá 100 millones de toneladas de granos; para que esas estimaciones se concreten deberían llevarse a cabo mejoras de infraestructura que hagan posible la movilización, acondicionamiento y conservación de los crecientes volúmenes a producir. Precisamente, uno de los factores críticos que puede condicionar esa expansión es la disponibilidad de caminos rurales, rutas, ferrocarriles y accesos viales y ferroviarios a las terminales de embarque y fábricas aptas para canalizar las cosechas. Además de agilizar el transporte hacia las terminales de embarque y descongestionar el tránsito interno en las distintas localidades afectadas, se producirá una importante reducción del costo de transporte terrestre.

La región del Gran Rosario es la que ha tenido el mayor crecimiento en el transporte de cargas terrestres del país en la última década, con volúmenes anuales del orden de los 7 millones de toneladas por vía ferroviaria y más de 60 millones por camión, concentrando el 30% del movimiento nacional de cargas de todo tipo. Por los puertos instalados en el Área Metropolitana se embarcaron en el 2003 más del 60% de las exportaciones de granos del país, del 85% de las de aceites y del 93% de las de subproductos.(15)



El proyecto está actualmente coordinado desde la Unidad de Gestión creada por el Ministerio de Planificación e integrada por los gobiernos de la provincia de Santa Fe y de la ciudad de Rosario. Además, cuenta con la participación de los municipios que integran la región metropolitana, la Bolsa de Comercio de Rosario y empresas privadas, representadas por los operadores portuarios y concesionarios ferroviarios.(16)

Recientemente el gobierno nacional confirmó la inclusión de una partida de 8,75 millones de pesos en el presupuesto 2005 para la licitación y ejecución de los estudios de factibilidad del plan Circunvalar. Esta decisión, sin duda, pone una cuota de racionalidad a tan importante inversión, y dará lugar a información sobre la evaluación económica y social del proyecto que resulta indispensable para que el Estado tome las decisiones adecuadas y, en el caso que el financiamiento sea compartido, también lo hagan los privados.

Desde algunos sectores políticos(17), se exige que el financiamiento de las obras corra por cuenta de los operadores portuarios, los concesionarios ferroviarios y las grandes empresas de la zona, los que se beneficiarían directamente con el proyecto. El ferrocarril será el principal beneficiario ya que su participación en el transporte de granos podría escalar del 15% a 30%, es decir de 6 a 20 millones de Tn. anuales en algunos años.

El gobierno nacional quiere también que las grandes empresas y los puertos privados de la región financien parte de las obras del Plan Circunvalar, porque serán las grandes beneficiarias de este proyecto. Así lo expresó el subsecretario de Transporte Ferroviario de la Nación, Julio Montaña, en su paso por Rosario, el pasado 11-11-04. La Bolsa de Comercio de Rosario, una de las instituciones que más lobby hace por su concreción, estimó el costo, en una cifra que estará entre los 160 y 180 mill. u\$s. Muy lejos de este valor, J.Montaña cambió el panorama, al afirmar que... "Hay que hablar de un costo mínimo de 300 millones de dólares".(18)

Los argumentos en favor de la ejecución del plan ferroviario Circunvalar apuntan a que éste «generaría una rebaja en los costos de flete para la producción granaria de 60 mill.u\$s a diez años de funcionamiento, ahorro que llegaría a los 120 mill. u\$s en veinte años, según señala un documento difundido

16 Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Res. N° 203/2004. BsAs 21/04/2004.

17 El ARI lo hizo a través de declaraciones de la Dip.provincial A.Gutiérrez <http://www.eleslabon.com.ar> - 17-09-04.-

18 <http://www.lt3.com.ar> Dia 11/11/2004.



por la Bolsa de Comercio de Rosario. A su vez, agregan que «los menores costos tendrían un impacto muy favorable para la competitividad de toda la Argentina, ya que por los puertos de la región se despacha el 80% de la cosecha nacional de granos».

Un tema no menor en este caso, es que de concretarse el Plan Circunvalar resultarían desafectados numerosos tendidos ferroviarios en la ciudad de Rosario, quedando una importante cantidad de tierras liberadas en el uso que, en muchos casos, han sido ocupadas por asentamientos precarios, siendo numerosas las familias que hace ya muchos años están asentadas en ellas. ¿Qué solución se tendrá en cuenta para atender el problema?, ¿qué destino tendrán las cerca de 400 hectáreas, propiedad del Estado, que quedarían liberadas del uso ferroviario?; seguramente habrá muchos interesados en el negocio inmobiliario que se genera en torno a ellas. Este "importante recurso debería ser orientado" en sentido de capitalizar a la región, incluyendo en el beneficio a la comunidad en su conjunto (ello nos lleva a reiterar la idea de trabajar con la evaluación social del proyecto como instancia previa a la decisión de su construcción).

7- CONCLUSIONES

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 la toma de decisión para las inversiones en infraestructura, es necesario indagar a cerca del cómo puede y debe pensarse el desarrollo económico del país o de una región para, luego, poder definir los pasos a seguir en este proceso.

Cuando analizamos la lógica de las nuevas inversiones en infraestructura, particularmente aquella que se desprende de los casos reconocidos, la misma parece responder a patrones autónomos, estando pensadas para actuar como variables desencadenantes del proceso de crecimiento, y de ningún modo, las evidencias indican que sea "arrastrada" por este (es decir que sea resultado de la demanda). La concepción de la inversión parece ser determinante como estímulo de la producción; ello es evidente, particularmente en el primero de los ejemplos analizados, la conexión vial Rosario-Victoria y, también está presente en el caso de las mejoras a la navegabilidad desarrolladas a partir del Dragado del Río Paraná, en la parte del tramo fluvio-marítimo (Pto San Martín al mar), llegándose a pensar como un factor de la producción granaria.

Esta lógica suele aparecer combinada, frecuentemente, con la que manifiestan determinados grupos de poder o agentes privados que pugnan por optimizar sus intereses y ganar beneficios individuales, forzando muchas veces a los decisores de política para actuar en dirección a sus propios intereses. Es



común que la estrategia seguida sea "crear la necesidad de la inversión", desatendiendo las recomendaciones de los estudios que puedan decir lo contrario, o recurriendo a producir los propios informes que suelen ser posibilitadores de sus demandas. Esta política, que se reitera una y otra vez, termina instalando la necesidad en la sociedad y creando viabilidad para la inversión.

Volviendo sobre los casos, Rosario-Victoria fue todo un símbolo, un emblema, mucho antes que una necesidad concreta y así se instaló en la sociedad. El caso de la Hidrovía Paraná- Paraguay y la obra del dragado, es otro ejemplo de lo mismo. El discurso instalado en la población por las corporaciones y, el acompañamiento del sector político creando conciencia en el imaginario colectivo del peso de la obra para el desarrollo de la región, conducen muchas veces a priorizar fondos y a encubrir decisiones cuyos beneficios se trasladan a determinado sector de la sociedad.

Las técnicas de evaluación de inversiones son las encargadas de aportar racionalidad a la toma de decisiones. El más elemental principio de racionalidad en la asignación de recursos públicos, indica que, indefectiblemente, la evaluación social de un proyecto debe brindar un indicador del flujo de los beneficios sociales netos positivos, por ejemplo, el valor actual, para que se considere su carácter preferente. En el caso del Puente Rosario-Victoria, el Estado aportó un significativo subsidio, lo cual presupone que la evaluación privada del proyecto daba su NO rentabilidad en tanto que la evaluación social indicaba, presumiblemente, su rentabilidad social. Dada la falta de precisiones en la documentación técnica con que se licitó la obra y la premura con que se definió el aumento del subsidio del Estado, hacen dudar de la coherencia en la asignación de fondos para la selección y construcción de esta obra pública en nuestro país.

La 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 impone la idea que todas las Obras Privadas con subsidio (éste sería el encuadre legal de la Conexión Rosario-Victoria) deben cumplir con el requisito de contar con el proyecto y la evaluación previa al otorgamiento del subsidio, aval o cualquier otro beneficio requerido.

Esta importante infraestructura económica se concreta, y su realización se sustenta, a partir de la firme decisión política del Estado Nacional de materializar la obra; parece haber sido este 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 que para la etapa de toma de decisión y concesión de obra, el peso de la variable política jugó un papel determinante, favoreciendo su cons-



trucción. Hay, sin embargo, dos hechos controvertidos: por un lado, la realización de un llamado a licitación y posterior adjudicación de las obras sin contar con proyecto definido y, en segundo lugar, el incumplimiento de los términos contractuales y las normas, al momento de otorgarse la concesión.

Si bien es frecuente que el Estado deba salir a garantizar lo que "el riesgo empresario" no hace, a pesar de que en un inicio las garantías del contrato resultan claras y equitativas, el sector público -a sabiendas de sus dificultades para sostener y controlar las condiciones- cae en la trampa de la "renegociación de los términos" y el balance final se cierra con un incremento de sus obligaciones, a la par que los beneficios extraordinarios se trasladan al concesionario.

El segundo caso, la obra de dragado y balizamiento del Río Paraná, es sin duda una de las privatizaciones con mayores deficiencias de los últimos tiempos, y como tal, se requiere de una pronta regularización por parte del Estado. Más allá de ser la única concesión, que lleva ya 9 años funcionando sin estar debidamente controlada por el poder público, se han efectuado numerosas presentaciones en el ámbito de la justicia, señalándose a cerca de la obra serias irregularidades, como deficiencias de adjudicación de obra, de otorgamiento y monto de subsidio recibido, prerrogativas al régimen tarifario de la empresa por parte del Estado, y otros.

Actualmente, además, se ha puesto en dudas los impactos derivados de esta obra. Falta un estudio de impacto integral en la cuenca, previo a cualquier gestión ambiental; es decir, hoy se habla de ampliación y profundización del calado cuando no hay estudios, ni siquiera datos⁽¹⁹⁾ que permitan evaluar racionalmente la obra. En tanto ello ocurre, los daños producidos por el dragado son hoy reclamados por numerosos damnificados.⁽²⁰⁾ (Todo dragado produce modificaciones en las características pluviales del río, modificando la velocidad del agua y provocando erosión en las márgenes y desajustes según donde se deposite el material dragado, que puede, en el largo plazo, derivar en la transformación del hábitat del curso fluvial principal)⁽²¹⁾.

19 Se registra una ausencia de los estudios que permitan evaluar cuales son los efectos concretos (daños y beneficios) producto del dragado (las últimas mediciones sistemáticas de precisión del Río Paraná datan de 1989, habiéndose interrumpido de esta manera una tarea esencial y básica para el control del curso fluvial y que el Estado venía desarrollado desde fines del siglo XIX): ello impide, la realización de controles debidamente fundamentados sobre el impacto de las obras de dragado. (Citado por el artículo "Dragado del Río Paraná" Privatización sin control. Ríos Vivos- Taller Ecologista).

20 Se han iniciado reclamos formales ante la Defensoría del Pueblo de la Provincia, y también la Nación, elevándose la solicitud ante la Secretaría de Puertos y Vías navegables de la Nación y el CIH.

21 Existen denuncias y evidencias de erosión en la isla La Invernada, frente a Rosario, sin que se tomen medidas que eviten los perjuicios producidos sobre las tierras y viviendas de isleños).



Finalmente, resta aclarar que la falta de información específica y las deficiencias en la difusión sobre el proceso que registran las obras de infraestructuras en el país, son un lugar común que experimentan no sólo quienes -como en este caso- tenemos un interés técnico o académico en el proceso, sino también aquellos que integrando los distintos estamentos del poder público, pretenden velar por la eficiencia y objetividad con que se realiza el gasto, para un manejo más racional de recursos comunes. Es fundamental retornar a la práctica de generar la información necesaria, a través de los estudios básicos y esenciales que permitan llevar a cabo las evaluaciones previas, que requiere toda inversión en infraestructura.

Estas deficiencias no deberían reiterarse, sin embargo todo indica que es posible que ello esté ocurriendo en el caso del proyecto Circunvalar de Rosario. Esta infraestructura ferroviaria y logística aumenta, por los recursos necesarios que requiere, la necesidad de un análisis pormenorizado de sus impactos económicos y ambientales. Es fundamental detenerse en el estudio de alternativas al proyecto, hacer las proyecciones de demanda, anticiparse a los disturbios urbanos fruto de la intervención, y sobre todo, en identificar a los beneficiarios del mismo. Seguramente, el Estado Nacional es quien tendrá un rol fundamental en la definición junto a la Provincia y el Municipio; sin embargo, será el sector privado, y en particular, los beneficiarios directos, quienes deberán hacerse presentes en la definición, sin dejar de lado a quienes puedan estar afectados o ser perjudicados por las obras.

BIBLIOGRAFIA.

AGN- Auditoría General de la Nación. Nota dirigida al Ministro de Economía de la Nación. Ver <http://www.agn.gov.ar/informes/hidrovia.pdf>

Aschauer, D (1989), "¿Is Public Capital Productive?" Journal of Monetary Economics, 23 (2), March 1989.

Banco Mundial (1994), "Informe sobre el Desarrollo Mundial. Infraestructura y Crecimiento".

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.

Cristian, 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.

Eisner, Robert (1991) "Infrastructure and Regional de Operaciones Economics Performance", New Eng. Economic Review, Federal Reserve Bank of Boston"Sept/Oct. 1991, pp.47-58.

Erenburg and Wohar (1995), "Public and Private Investment: ¿Are there causal Linkages?" Journal of Macroeconomics, 17(1), Winter 1995, pp 1-30.



Federico Sabaté, Alberto, "Desarrollo en Areas Metropolitanas". MÓDULO 9- Economía Urbana. [Http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/ModuloEconomiaUrbana.doc](http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/ModuloEconomiaUrbana.doc)

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- Pág.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 Infraestructura 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>

Munnell, Alice (1990) "Why has productivity growth declined? Productivity and Public Investment", New Eng. Economic Review."Economic Review, Jan/Feb, 1990, pp.3-22.

Rios Vivos- Taller Ecologista (2004) "Dragado de Río Paraná. Privatización sin control" Campaña Hidrovía, Mayo 2002. <http://www.tallerecologista.org.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.

SiGeN- Sindicatura General de la Nación (2003), "Informes SIGEN" UCO103, Mayo 2003. Ver en http://www.sigen.gov.ar/documentación/informes_sigen/odpn030503.pdf

Tatom, John A. (1991) "Should government spending on capital goods be raised?" Federal Reserve Bank of Saint Louis Review, Mar/Apr, 1991, pp.3-15.

Sciara, Angel y Raposo, Isabel. (2004) "Pensar las infraestructuras para el desarrollo territorial. Un análisis crítico a partir de la experiencia en la Región de Rosario", en VIII Seminario Internacional de la RII- Red de Investigadores en Globalización y Territorio. Brasil- Río de Janeiro, 25-28 Mayo 2004 (CD-rom del Seminario)

Sciara Angel y otros (2004)"Invertir en Infraestructura ¿Para qué?", en V Coloquio de la AUGM-Asociación Universidades Grupo Montevideo, La Plata, 3-5 Noviembre 2004 (Actas del coloquio en edición)