

La integración en infraestructura como clave para el desarrollo nacional y regional

Por Amanda Barrenengoa

Presentación

Este capítulo busca contribuir a pensar en los desafíos para la consolidación de una agenda de integración regional sudamericana en el escenario de la post pandemia causada por el COVID-19. Para ello, se recuperan los antecedentes recientes y principales rasgos de las políticas de integración en infraestructura. Asimismo, se introducen algunos de los lineamientos que se proponen para una agenda que propicie el desarrollo nacional y regional mediante políticas de integración en infraestructura. Se señalan también algunas de las contradicciones del período, estacando aquellas que persisten, las cuales es preciso tener en cuenta en el diseño de políticas públicas en el contexto actual. En su elaboración, se incluyeron los aspectos multiescalares que intervienen en la infraestructura regional, es decir, las agendas nacionales en interrelación con lo regional, en el marco del escenario internacional. Una visión de fenómenos de esta complejidad que se aboque a lo regional sin considerar los elementos del sistema mundial y las características actuales del mismo, resulta parcial para la construcción de una agenda a futuro. De igual modo, es preciso repensar la escala nacional en sus singularidades para poder realizar diagnósticos, en el marco de la estructura multiescalar del Estado (Fernández y Brandão, 2015) y así sugerir lineamientos estratégicos desde el pensamiento latinoamericano. En torno a los diferentes actores, estrategias y lógicas que se encuentran superpuestas en los territorios, la perspectiva multiescalar nos permite identificarlos y situarlos en distintas escalas espaciales para dar marco a la formulación de políticas y estrategias de desarrollo regional (Fernández, 2009). Junto con estas perspectivas, la herramienta de planificación estratégica resulta también en un aporte relevante para el diseño de políticas públicas y el fortalecimiento de la capacidad estatal.

De esta manera, si bien se concibe a la integración como un proceso multidimensional, se aborda la dimensión física de la misma, teniendo en cuenta la multiplicidad de actores sociales que participan, además de los Estados, en las tramas de estos procesos, vistos “desde arriba” (Kan, 2015), y desde abajo. Coincidimos en torno a pensar conjuntamente a la política, el poder y el Estado (Abal

Medina y Cao, 2012) y asumir que, en este caso, el Estado se erige en una pieza y actor clave en el diseño de una estrategia de integración y desarrollo (Fernández y Ormaechea, 2018). De ahí que “la clave pública supone poner en valor la centralidad de los Estados a la hora de definir un proyecto social, invertir en obras y servicios, crear y/o reasumir el control de empresas estratégicas, e insertarse en el orden internacional sin resignar soberanía” (Bernazza, 2015: 10). Por ello, en estos lineamientos se recuperan investigaciones previas donde queda de manifiesto el cruce entre las lógicas del sistema mundial (con el protagonismo del capital financiero transnacional) con aquellas lógicas de construcción territorial promovidas por otros actores, con la mediación del Estado nacional (Barrenengoa, 2019).

La integración física regional sudamericana: un balance general

En el plano regional, la pandemia por COVID-19 encontró a la región atravesando una situación previa de crisis social, económica y de integración. Este contexto extraordinario, en lugar de propiciar y multiplicar las políticas integracionistas para dar respuesta a problemas comunes y urgentes, acentuó una crisis generalizada, a la par de la preexistente situación de fragmentación regional. En el último tiempo, hubo limitadas acciones conjuntas en la región¹, lo que dejó entrever la falta de unidad para afrontar circunstancias tan extraordinarias como una pandemia. Sin instancias de coordinación, la posibilidad de una estrategia sanitaria regional se debilitó y, la falta de articulación de políticas que favorecieran a los sectores económico productivos regionales fue un obstáculo más para sortear las dificultades del presente, agravado por las tendencias hacia la concentración de las ganancias producto de las políticas sanitarias con las que lucraron las grandes empresas y laboratorios. Este panorama se sitúa en dinámicas más generales, ya que en el período que va desde finales del siglo XX a las dos primeras décadas del siglo XXI, las tensiones entre los distintos actores de peso internacional se fueron agudizando.

De este escenario partimos para enfocarnos en una reactualización de los debates en torno a la integración y el desarrollo, que se erigen en un rasgo histórico de la región latinoamericana, y cobraron mayor fuerza con los trabajos de la Cepal y la perspectiva de centro-periferia que enmarca las actuales relaciones de dependencia y desigualdad (Manzanal, 2021; Fernández, Ormaechea, 2018). El contexto de pandemia ha puesto en el centro de la escena una crisis global que ya se venía atravesando, pero que puso en evidencia con mayor crudeza el aumento de las desigualdades y la profundización de la crisis global y sistémica (Merino, 2020). Las reestructuraciones del capitalismo en su fase de globalización y financiarización actual no han podido dar

1 Una de ellas fue la creación, entre los países del MERCOSUR, de un fondo de 16 millones de dólares en el marco del FOCEM para un “Programa de educación, investigación y biotecnologías aplicadas a la salud”.

respuesta al histórico problema del desarrollo desigual, consolidando la estructura jerárquica del capitalismo y los diferentes escenarios al interior del Sur Global. Asimismo, con el paulatino declive de los Estados Unidos como potencia mundial (Merino, 2020), asistimos al ascenso de China y al crecimiento de sus vínculos comerciales, políticos y diplomáticos con los Estados latinoamericanos. Su acercamiento a la región ha desequilibrado el histórico poder estadounidense y, al mismo tiempo, ha generado nuevos conflictos.

Ahora bien, los años previos a la crisis actual, se caracterizaron por la proliferación de políticas de infraestructura en el marco de organismos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que, a pesar de su fragilidad institucional y corta vida, lograron formalizar una agenda de planificación de la integración física, a través de su Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). La infraestructura fue una de las áreas que se constituyó en un objetivo estratégico compartido, primero con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA)² y luego con el COSIPLAN, que retomó la Cartera de Proyectos y la incorporó como brazo técnico. Si bien, al incorporar a la IIRSA –surgida en un contexto de regionalismo abierto–, el COSIPLAN estuvo atravesado por la tensión entre dos concepciones diferentes de integración, su constitución y funcionamiento posibilitaron dinámicas regionales que beneficiaron a la región en distintas áreas. Además, la idea de la UNASUR se dio en una atmósfera particular, marcada por la convergencia entre liderazgos que le confirieron un rol político fuerte y que propiciaron una agenda de integración regional con una concepción amplia que involucraba un conjunto de dimensiones y áreas estratégicas.

Entre las fuentes de financiamiento con las que contó el COSIPLAN, se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Con una notable presencia de los intereses del Estado brasileño³ en dicho impulso, fueron varios los actores que, en el nuevo contexto de regionalismo propiciaron estas dinámicas, ocurriendo una clara redefinición del rol de los Estados en los procesos de integración regional. Dicha redefinición fue visible en el hecho de que el mayor financiamiento a los proyectos de infraestructura provino, en su mayoría, de fondos públicos, significando un 73% el porcentaje total de financiamiento (Cartera de CO-

2 Surgida en el año 2000, e integrada por Brasil, Argentina, Ecuador, Chile, Colombia, Bolivia, Venezuela, Perú, Paraguay, Uruguay, Guyana y Surinam. En 2011, fue incorporada como Foro Técnico del COSIPLAN, constituyéndose en los primeros antecedentes de integración física regional (Barrenengoa, 2019: 121).

3 El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil también se dedicó al financiamiento de obras de infraestructura en la región sudamericana, aumentando entre el año 2001 y el 2012 sus desembolsos en un 700%, con foco en la inversión de empresas brasileñas y servicios exportables, en el marco de la expansión de las políticas de integración física (Wegner, 2018: 921-922).

SIPLAN, 2015)⁴. En términos de integración física regional, se buscó poder ir más allá de una integración meramente comercial, para promover la integración y desarrollo desde múltiples instrumentos. A partir del trazado de los objetivos de integración de la infraestructura para la región suramericana, se crearon los Ejes de Integración y Desarrollo (EID) como espacios geoeconómicos encuadrados en las áreas de infraestructura económica, desarrollo social, información y conocimiento y gestión ambiental (Silveira José, 2001).

En síntesis, con el devenir del COSIPLAN se avanzó en términos de planificación a largo plazo mediante distintos instrumentos y recursos. Todo ese trabajo fue frenado una vez que la UNASUR fue desarticulada. De esta manera, aquellas agendas comunes que lograron ciertas bases de concertación mínimas en áreas clave como infraestructura, llegaron a ser prácticamente inexistentes, o funcionar, un tiempo después, por inercia institucional. A partir de la experiencia del COSIPLAN, se destacan y jerarquizan algunos elementos:

- La elaboración de un Plan de Acción Estratégico 2012-2022, con una Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API) y EID delineados.
- El contar con información pública y detallada sobre la situación de la integración física de la región, que significa una base de datos amplia sobre lo proyectado y lo concluido hasta 2018 (dichas informaciones, estadísticas y planificaciones podrían ser retomadas en el nuevo contexto).
- La existencia de una estructura de trabajo y encuentros sistemáticos, con Coordinaciones Nacionales, Grupos de Trabajo (GT), que conformó una estructura institucional y un proceso de trabajo que acumuló gran cantidad de material con cifras, informaciones y resultados organizados por EID, por países, por área, por inversión⁵, entre varias otras.
- La existencia de un caudal importante de financiamiento público y público-privado, que, a pesar de haber sido insuficiente y haberse visto interrumpido dejando obras sin concluir, marca un antecedente importante.
- La sistematicidad de las reuniones entre GT y distintas instancias de planificación estratégica a lo largo del período de duración de UNASUR, fundamental para el rediseño de políticas públicas en el escenario actual.

4 En el informe acerca de los proyectos concluidos hacia 2015, Brasil y Argentina se destacaron por la cantidad de proyectos finalizados. Para mayor información véase: *Proyectos concluidos de la Cartera de COSIPLAN (2015)*. En línea: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cartera_montevideo15_Presentacion_CARTERA_DE_PROYECTOS_CONCLUIDOS_v13-04_anexo7.pdf

5 Al observar los montos de inversión por obras por Estado, se vislumbran también grandes diferencias en cuanto al financiamiento público para la infraestructura de acuerdo a cada país. Por cuestiones de espacio, no son analizadas.

Ahora bien, hacia el año 2017 había 153 proyectos concluidos y 409 en la Cartera activa, lo que indica un bajo número de consecución de las obras. De los 62 proyectos con los que Argentina contaba, solo el 19,8% habían sido concluidos en 2017 (COSIPLAN, 2017). A su vez, en torno a los proyectos concluidos, en su mayoría fueron realizados en el ámbito nacional, quedando aún muchos proyectos binacionales por avanzar.

Estas son algunas de las características más sobresalientes de la experiencia del COSIPLAN, a partir de la cual, se buscaron vertebrar desde los Estados, los objetivos de integración de la infraestructura regional. Estos involucraron a importantes sectores estratégicos como el hidrocarburo, energía, minería, industria, agro, transporte, comunicaciones, etcétera, lo cual pone de relieve las múltiples dimensiones de la integración. Si bien en este período fueron los Estados quienes intentaron reposicionarse en las dinámicas regionales, la lógica de acumulación más general del capitalismo financiero y su proyección neoliberal en los territorios continuó avanzando. Por eso, a pesar de no tratarse de un contexto de regionalismo abierto, hubo rasgos más estructurales que persistieron. Así, observamos la porosidad que exhiben los territorios nacionales, dado que se transformaron en plataformas globales de acumulación (Arroyo y Zusman, 2010). Las autoras nos proponen reflexionar en torno al concepto de lo regional, y el lugar que asume en el contexto de regionalismo postliberal, señalando la escala transnacional como la nueva lógica imperante que supera lo intra-nacional para convertirse en soporte de nuevas interrelaciones y estrategias que se conjugan de manera conflictiva (Barrenengoa, 2019). Ante estas lógicas, cabe preguntarse por algunas claves posibles para retomar una senda de desarrollo regional (Manzanal, 2021) que pueda prefigurar objetivos y planifique una agenda de integración física y que tenga en cuenta esta nueva realidad. Y que, a su vez, pueda establecer lineamientos generales para una inserción internacional autónoma de los Estados desde una perspectiva en común.

Desafíos e interrogantes para una agenda de desarrollo e integración física regional

En la consolidación de una agenda conjunta, la planificación estatal es central para el diseño de políticas regionales que puedan sostenerse en el tiempo desde mínimos denominadores comunes. Una manera de proteger a la región de las intensas dinámicas tanto internas como externas, sería el establecimiento conjunto de instrumentos y líneas de acción que formen parte de una agenda estratégica de los Estados regionales en búsqueda del desarrollo y la integración. La situación de fragilidad institucional en la que terminó la UNASUR, sujeta a los recambios gubernamentales y al clima político nacional y regional, arroja como enseñanza la necesidad de dotar de mayor volumen de institucionalidad estatal regional a estas herramientas. Es decir, sostener una planificación estratégica desde los Estados que no esté atada a los vaivenes políticos gubernamentales y que se sostenga en la escala regional. Para ello, el Estado como pieza clave en la planificación de una agenda de integración física es quien debe construir “canales de diálogo, participación

y conciliación, tanto con los equipos de trabajo como con actores y sectores externos (sector empresario, organizaciones sociales, sindicatos, etc.)” (Bernazza, 2015: 23). Junto con esto, se introducen algunas propuestas:

- Diseñar una estrategia de integración económica regional de largo plazo, que se sirva de instrumentos públicos de financiamiento con fondos regionales, que pueda equilibrar las situaciones de desigualdad entre los Estados sudamericanos y aporte a los objetivos de desarrollo, inversión y crecimiento a nivel regional. Para ello es necesario el diseño de un plan conjunto de desarrollo que fomente el comercio dentro de la región (con cierta complementariedad productiva), su diversificación, el agregado de valor y la generación de trabajo e innovaciones tecnológicas con la participación de empresas y grupos económicos regionales.
- Recuperar el PAE 2012-2022 y los Planes e Informes de COSIPLAN para que el plan de integración de la infraestructura física regional pueda articularse con los objetivos de desarrollo y crecimiento en la región suramericana en estos nuevos tiempos. Garantizar financiamiento público, patrones de control sobre las empresas contratadas para las obras y consecución de las mismas.
- Articular la agenda de integración y desarrollo con objetivos y planes que puedan revertir las alarmantes situaciones de desigualdad, pobreza y desocupación en la región.
- En lo referente a la escala nacional, buscar articular la dimensión física y económica de la integración regional con la política exterior y la política económica para dinamizar el mercado interno involucrando a empresas locales y regionales proveedoras de bienes de capital, así como los sectores ligados a otras áreas como transporte y construcción. Pensar lo nacional desde la multiescalaridad.
- Propiciar inversiones públicas y privadas para el desarrollo de grandes obras de infraestructura social, urbana, logística y energética del país, incluyendo ferrocarriles, puertos, aeropuertos, hidrovías, carreteras, entre varios de los sectores incluidos en los Planes del COSIPLAN, de carácter estratégico. Garantizar que los Estados se comprometan en la disposición de sus fondos para beneficio regional.
- Propiciar la participación de la ciudadanía en estos procesos de toma de decisiones. La participación y movilización política son claves para el sostenimiento de proyectos que van más allá de las coyunturas. Un proyecto de integración regional común tiene que poder sostenerse desde los Estados y promoverse a nivel de las sociedades desde mecanismos que apunten al fortalecimiento de ciudadanía regionales con arraigo en los movimientos populares.
- Trabajar para reunir los mayores consensos posibles entre los Estados de la región para delinear una política regional para la post pandemia, que pueda servirse de distintos instrumentos. Para ello, es preciso que la dirigencia política ratifique y sostenga una vocación integracionista, o, al menos, la idea de que la integración es la vía para mejorar la situación crítica actual de todos los Estados nacionales.

- Recuperar la senda del crecimiento con redistribución del ingreso, algo que caracterizó el ciclo anterior de regionalismo, hoy estancado. Fortalecer el rol del Estado como planificador en estos procesos y en el diseño de políticas públicas para el desarrollo y la distribución del ingreso.
- Preefigurar objetivos de desarrollo a partir de ejes de integración que contemplen la situación actual del escenario internacional. Propiciar agendas bilaterales y regionales que puedan aprovechar el proceso de multipolaridad, propiciando mayor autonomía. Se trata de poder consolidar y multiplicar las agendas regionales para participar en instancias multilaterales, sin perder de vista las relaciones de poder asimétricas en las que históricamente nuestra región participa. Promover un desarrollo sustentable sin poner en juego nuestros derechos ni la sostenibilidad de nuestras vidas. Es urgente para la región poder diseñar opciones viables para tiempos difíciles. Ante la crisis actual del capitalismo a nivel mundial, es preciso recrear mecanismos regionales que tengan durabilidad en el tiempo. Para ello, recuperar la experiencia del COSIPLAN para traerla al presente y que pueda aportar a los desafíos de la integración física regional actuales.

Por último, una agenda de integración física no puede proponerse sin advertir como uno de los grandes elementos emergentes, la presencia de China y su involucramiento, desde distintos instrumentos de política exterior, en nuestra región. Erigiéndose en el principal financiador de proyectos de infraestructura en el presente, avanza a pasos agigantados en la articulación con los Estados con políticas que ningún otro actor internacional propone. Esta situación genera interrogantes en torno al tipo de vínculo que se construye en medio de un escenario regional con tan serias dificultades y contradicciones para el establecimiento de una agenda regional común. Además, ¿cómo aumentar el comercio exterior sin abandonar el objetivo de diversificación del mismo? En materia comercial, durante el período 2008- 2014, los Estados parte del MERCOSUR participaron del 55% de los intercambios comerciales dentro de la región, alcanzando los mayores flujos de comercio intrarregional (Obiesur, 2020). La importancia de estas cifras deriva en que se trata de vínculos comerciales más diversificados y con mayor valor agregado que aquellos con otros Estados del mundo, consistente en la exportación de commodities. Es un problema para la región que resulte más barato vender productos a China y que ello vaya en detrimento del comercio intrarregional, cuyas implicancias son –además de comerciales– productivas y territoriales.

También es preciso evaluar si la profundización de las relaciones con China puede contribuir a revertir el proceso de reprimarización y desindustrialización de nuestras economías, consolidando nuestro rol de periferia subordinada. Y ver qué oportunidades se generan en términos de inversiones y desarrollo de sectores de más valor agregado, desde la creación de un espacio económico regional que pueda aprovechar la multipolaridad para re-colocar a los Estados sudamericanos en un rol de mayor jerarquía dentro del Sur global.

En el marco de una nueva configuración internacional en la cual emerge China como nueva potencia y socio comercial, es preciso construir con mayor fuerza una agenda de integra-

ción regional en la que se priorice la defensa de la autonomía, la consolidación de una identidad común y el y desarrollo y bienestar de los pueblos latinoamericanos.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (Comps.). (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Arroyo M. y Zusman, P. (2010). *Argentina e Brasil: posibilidades e obstáculos no processo de integração regional*. São Paulo: Humanitas - Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras.
- Barrenengoa A. (2019). “¿Mudar para valer?” Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011). Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77918>
- Bernazza C., Longo, G. y Comotto S. (2015). *Evaluando en clave pública: Guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- COSIPLAN - IIRSA (2017). *Plan de Acción Estratégico 2012-2022 (PAE)*. Ajustado a 2017. Buenos Aires: Secretaría CCT. Foro Técnico COSIPLAN-IIRSA. Disponible en: <https://www.flipsnack.com/IIRSA/plan-de-acci-n-estrat-gico-pae-2012-2022.html>
- COSIPLAN-IIRSA (2015). *Cartera de proyectos 2015*. VI Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN. 3 de diciembre, Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://www.flipsnack.com/iirsa/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2015.html>
- Fernández, V. R. (2009). ¿Qué desarrollo regional para qué desarrollo nacional? Desafíos para una Argentina post neoliberal. *Realidad Económica*. Núm. 242, 2: 102-125.
- Fernández, V. R. y Ormaechea, E. (2018). *La Cepal y el rol del Estado para el desarrollo latinoamericano*. Cuadernos del CENDES. 35, Núm. 99: 1-23.
- Fernández, V. R. y Brandão, C. (2010). *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional*. Desafíos para América Latina. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- Kan, J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Manzanal, M. (2021). *Desarrollo regional (AL, 1950- 1980) en Diccionario del Agro Iberoamericano*. Buenos Aires: Editorial Teseo Press.
- Merino, G. (2020). El ascenso de China y las disputas estratégicas en los grupos dominantes de los Estados Unidos. *Cadernos PROLAM/USP*. 19 (37): 44-77.
- Observatorio de Integración Económica de América del Sur (2020). ¿A dónde va el Mercosur? *Revista La Espada*. Núm. 23.

- Silveira, J. P. (2001). “Eixos da América do Sul impulsionarão Desenvolvimento”. Notícias do Ministério do Planejamento (08-10-01). Brasília. Disponible en: www.planejamento.gov.br
- Wegner, R. C. (2018). Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. *Economia y Sociedad*. Vol. 27, Núm. 3, (64): 909-938.