

OPINIÓN

¿Qué pasa con la infraestructura de transporte en América Latina?

La infraestructura de transporte permite vertebrar proyectos de integración regional. Con la diversidad de modelos económicos de América Latina, resulta difícil pensar una propuesta unificadora.

Por Alejandro Rascovan

Junio 2017



La infraestructura funciona como soporte para un modelo de desarrollo. A través de esta premisa básica y fundamental, podemos dar cuenta de los sentidos que constituyen la planificación, la construcción y la operación general de esas infraestructuras en las diversas sociedades. La de transporte ha sido, sin dudas, la que más recurrentemente ha concitado la atención de la política en nuestra región. Ya desde el período de independencia, América Latina ha visto en el desarrollo del transporte, un puntal sobre el que hacer eje para construir proyectos de sociedad.

Los procesos de integración regional vinculados al transporte han acompañado a los momentos políticos de la región desde la década de 1820. La histórica construcción de la red ferroviaria y el puerto de Buenos Aires, el desarrollo del Canal de Panamá, y de otras tantas infraestructuras, marcaron a la región desde aquellos tiempos. Cada país adoptó una estrategia y, a nivel continental, se verificaron similitudes y diferencias entre América del

Sur y América Central. El vínculo de los países entre sí fue distinto, como también lo fue la relación frente al mundo y, sobre todo, frente a Estados Unidos.

Desde la década de 1980, las grandes potencias de la región (Argentina y Brasil) comenzaron a consolidar un nuevo relacionamiento que se expandió a Paraguay y Uruguay. Este nuevo tipo de dinámica acabó cristalizándose en el MERCOSUR. Dicho proceso de integración regional estuvo marcado, desde la esfera económica por las llamadas políticas neoliberales. Su aplicación, por tanto, motivó un ajuste de los objetivos políticos e institucionales a la incorporación de la región al mundo globalizado post Guerra Fría. En paralelo, los países avanzaban en diversas estrategias de (sub)desarrollo. En Argentina, se avanzaba con una política de desindustrialización, a la vez que se profundizaba en la estrategia privatizadora de las empresas públicas. En Brasil, aunque también tuvo lugar el fenómeno privatista, la industria se mantuvo como uno de los pilares de la economía.

Un momento clave para la infraestructura en la región se produjo en el año 2000 con la reunión de presidentes de América del Sur en Brasilia. Entonces, cobró forma una iniciativa desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y promovida por el gobierno de Fernando H. Cardoso en Brasil y que fue consensuada con el presidente argentino, Fernando De la Rúa. La IIRSA (Iniciativa para la infraestructura regional suramericana) nació con un triple objetivo: planificar, financiar y promover obras de infraestructura (sobre todo de transporte y telecomunicaciones) que ayudasen a la región a conseguir una mejor inserción internacional. Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), comenzaron a producirse diversas reuniones en las que los representantes de los países junto a los bancos de crédito fueron dando forma a una nueva estrategia. Se trató de los Diez ejes de Inversión y Desarrollo a partir de los cuales se organiza el territorio de América del Sur según la necesidad de las inversiones. Dentro de cada eje existen grupos, cada uno de los cuales contiene los proyectos de infraestructura. En sólo un par de años, la IIRSA había logrado planificar 4.123 millones de dólares en inversiones para infraestructura, los denominados «proyectos ancla». Las obras serían luego ejecutadas por los Estados Nacionales. En 2004 los proyectos habían aumentado a 289 en infraestructura de transporte con una inversión estimada en 17.375 millones de dólares; 157 de estos proyectos eran carreteros, 25 ferroviarios, 22 marítimos, 31 fluviales, 19 aéreos y 34 sobre pasos de frontera.

En términos políticos, el recambio de gobiernos y la llegada al poder de nuevos liderazgos tuvo como correlato un énfasis en la integración regional. Con la creación de la UNASUR en 2006, la IIRSA fue absorbida y transformada en el Consejo Suramericano de Planificación (COSIPLAN) en 2010. Durante los años posteriores, los proyectos se acumularon. Lo mismo sucedió con la especulación de inversiones. El COSIPLAN, con el aval de los diversos ministerios de infraestructura y obras públicas, avanzó en un diseño continental en el que el transporte cumpliría el ansiado rol de unir los océanos. Los Corredores Bioceánicos –autopistas y/o ferrovías– que atravesasen de este a oeste, facilitando la salida hacia los puertos de las principales producciones, son desde hace más de un siglo, un fetiche de los proyectos de infraestructura en América del Sur. El proyecto del Túnel Binacional Agua Negra entre Argentina y Chile es hoy la principal obra de infraestructura de transporte planificada en el continente.

Para 2010, el COSIPLAN contaba con una cartera de 524 proyectos y 52.000 millones de dólares planificados en obras. Sin embargo, estos proyectos, muchos de los cuales no han siquiera comenzado, dejan al descubierto dos grandes falencias en el desarrollo de infraestructura de transporte. El carácter extraregional de estos proyectos, el aumento de la competitividad sobre la base de la reducción de los costos de los fletes como premisa máxima del transporte en la región apunta a fortalecer aquellas producciones que son nutridas desde América del Sur para los mercados globales, es decir, materias primas y commodities. Muchos de estos sectores concentrados, altamente superavitarios en los últimos años, distan de ser las pequeñas economías regionales que desde los

discursos políticos sobre transporte se busca fortalecer. El carácter extraregional deja de lado las perspectivas de una matriz intra regional de transporte que puedan fortalecer los mercados internos y diversos desarrollos productivos.

La segunda gran falencia está vinculada con el transporte de pasajeros. Un elevado porcentaje de los proyectos del COSIPLAN hacen referencia a transporte de cargas. El transporte regional de pasajeros, cubierto principalmente por bus y avión, es uno de los grandes debates en política de transporte regional. Desde la economía y la ingeniería suele argumentarse que América del Sur tiene población muy dispersa y centralizada y que los obstáculos naturales son múltiples. Ese sería el principal problema para el desarrollo de una red de infraestructura regional que posibilite mayor y mejor movilidad transnacional. La infraestructura ferroviaria, aunque largamente desarrollada en algunos países, nunca pudo suplir las demandas de tráfico internacional, cubierto, desde la década de 1960, por buses y aviones. En la actualidad, las conexiones ferroviarias internacionales en funcionamiento son escasas y se encuentran en pésimas condiciones para servicios de pasajeros¹.

Las perspectivas futuras para la infraestructura de transporte son diversas. Por un lado, la consolidación de un modelo económico centrado en la exportación de materias primas y commodities para suplir los mercados globales, requiere de una adecuación de infraestructuras. Es posible que se mejoren accesos a puertos, hidrovías, rutas y ferrovías. Sin embargo, aún hay una pregunta abierta. ¿Pueden las inversiones planificadas previamente servir a otros proyectos económicos? Un caso de particular interés es el de la red ferroviaria argentina que, desde la década de 1930, nunca pudo adaptarse a la modificación de la estructura productiva y al desarrollo industrial. El costo de la infraestructura es elevado y los tiempos de construcción también.

Los resultados de la integración en infraestructura de transporte no pueden escindirse de los vaivenes políticos y los modelos socio-económicos elegidos por los gobiernos de turno. En 2016, el COSIPLAN contaba con 581 proyectos. 518 son de transporte, 453 aún se encuentran en etapa de planificación y 128 se han concluido. La inversión ejecutada desde la creación de IIRSA llegó a los 28.000 millones de dólares.

Si el transporte de la segunda década del siglo XXI se planifica y ejecuta para las necesidades actuales, caerá en desgracia cuando el modelo económico se agote, al igual que lo hiciera en el siglo XIX. El mayor problema con la infraestructura de transporte en América Latina no es sólo que se encuentre obsoleta, sino que la región aún debate su lugar de inserción en el mundo. Las definiciones político-productivas son diversas. Así se trate de un modelo extractivista, neo-desarrollista, uno focalizado en los mercados internos u otro focalizado en los externos, la tarea urgente consiste en reflexionar sobre la materia. Ha quedado claro que los grandes déficits en la infraestructura de transporte difícilmente puedan dar respuesta a proyectos de sociedad tan diferentes.

1. Rascovan, Alejandro (2017) «International Railways in Argentina: Rethinking International Relations and Regional Integration Studies in the Southern Cone», *Mobility in History*, Vol. 8.