

# LA INTEGRACIÓN EN AMERICA DEL SUR

Graciela Oporto & Angela Guariglia  
Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública  
Ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios  
[goporto@minplan.gov.ar](mailto:goporto@minplan.gov.ar), [aguari@minplan.gov.ar](mailto:aguari@minplan.gov.ar)

## RESUMEN

El objetivo de la presentación es ensayar una respuesta preliminar a un tema complejo como es la integración de las redes regionales para un transporte intermodal eficiente.

Con este objetivo se repasan, en primer lugar, los desafíos que enfrentan los países en el proceso de globalización y como necesitan mejorar sus ventajas competitivas para lograr un mejor posicionamiento internacional, al tiempo que internalizan la concepción de que la integración regional y la inserción en el mundo globalizado son dos dimensiones importantes y complementarias del desarrollo de sus economías. De manera complementaria, se pone de relieve que como parte de dicho proceso, los países tienden a adoptar esquemas de integración, y en particular de integración física, para lograr el desarrollo de redes de transportes, eficientes e integradas, fundamentales para lograr las ventajas competitivas buscadas. A continuación se presenta la experiencia que en la primera década del siglo XXI se ha llevado adelante en América del Sur, donde en el marco de una iniciativa regional se ha desarrollado un proceso de planificación territorial con el objetivo prioritario de identificar y desarrollar la infraestructura necesaria para la integración.

Finalmente se realiza una evaluación de la Cartera de Proyectos, resultado del trabajo mencionado.

## 1. EL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

Si bien se reconoce a la globalización como un fenómeno que emerge a fines del siglo XX, el mismo tiene raíces que llegan hasta el siglo XVI con el establecimiento de redes comerciales a nivel mundial entre los imperios y sus colonias. La diferencia de esta "mundialización" con la globalización es que la última es una unidad que funciona en tiempo real a escala planetaria como consecuencia del avance de las TIC's. La globalización es un proceso de creciente internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, nuevas relaciones políticas internacionales y el surgimiento de nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo des localizados geográficamente, una expansión y uso intensivo de la tecnología sin precedentes.

En este escenario los conceptos producción, comercio y transporte, no pueden analizarse en forma separada, el uno no tiene razón de ser sin los otros. Una producción altamente eficiente no garantiza niveles de competitividad en los mercados si no se cuenta simultáneamente con un transporte también altamente eficiente y competitivo. La competitividad en los procesos productivos, en el transporte y en la transferencia de las mercancías es un requisito para mejorar las condiciones de participación de los países en los mercados internacionales.

## 1.1. El comercio internacional

Con carácter general es posible afirmar que el comercio mundial crece más deprisa que la producción, que a su vez, cada día es más internacional. En los años 80 y 90, el crecimiento del comercio internacional fue el doble del incremento de la producción global. Actualmente este proceso continúa, salvo el interregno de la crisis financiera de 2008.

El comercio de bienes y servicios entre distintos lugares del mundo ha tenido en el contexto de la globalización un crecimiento exponencial. El proceso de descentralización y segmentación de la producción que supone la organización de la economía mundial, conlleva el crecimiento cualitativo y cuantitativo de intercambios de todo tipo y la necesidad de contar con infraestructuras adecuadas para poder concretarlos. Producir y comerciar bienes, por ejemplo, requiere de energía e infraestructuras de transporte como puertos, carreteras, ferrocarriles y al mismo tiempo de redes de comunicación tecnológicamente acordes con la dinámica de toma de decisiones que exige la coordinación de estas operaciones. En este contexto la ausencia de dotaciones adecuadas a los estándares tecnológicos internacionales, así como la provisión ineficiente de servicios, constituye un serio obstáculo para la obtención de buenos índices de crecimiento económico.

Los aspectos más importantes, que explican estos cambios y que afectan al comercio y como consecuencia al transporte internacional son:

- La multiplicación de centros y grupos de comercio mundial. Hasta hace poco tiempo el comercio internacional estaba concentrado sobre todo en el noroeste de Europa y en la costa este de América del Norte. Hoy nos encontramos con una nueva estructura mucho más diversificada del comercio mundial. Más del 90 % de este comercio se transporta por barco. El Pacífico ha ganado protagonismo frente al Atlántico. Han aparecido nuevos centros económicos importantes: Latinoamérica, Oriente Medio, Sur de Europa, algunos países africanos. En los últimos años está apareciendo un nuevo y gigantesco mercado que es el de China, con potencialidades para convertirse en el número uno en las próximas décadas incluso, según algunos, para superar a EEUU hacia 2020.
- Nuevas características del crecimiento del comercio mundial. En la actualidad, se transportan relativamente menos materias primas entre países de origen y muchos más productos semi-elaborados y acabados. El comercio mundial crece más en valor que en volumen. Esto se puede explicar por el espectacular crecimiento del tráfico de mercancía general (la de mayor valor unitario) y particularmente contenedores.
- Internacionalización de la producción y del consumo mundial. Actualmente los sistemas mundiales de transporte y de comunicaciones cubren más áreas, son más rápidos, más baratos y de más fácil utilización. El acceso a los procesos de producción y a los puntos de consumo alcanza hoy un nivel mundial. Las decisiones relativas a la mano de obra, las materias primas, la ubicación de las fábricas, el sistema de transporte y distribución, los mercados y los plazos de entrega se toman a nivel mundial. El consumo también está mundializado.

## 1.2. El Transporte internacional

Existe una profunda relación entre desarrollo económico, comercio y transporte. El comercio entre las regiones, naciones y continentes ha estimulado tradicionalmente el desarrollo económico. El comercio ha impulsado la actividad del transporte y a su vez la nueva infraestructura del transporte ha fomentado el comercio.

En los últimos cuarenta años los efectos de la globalización han acelerado el proceso de cambio tanto en el comercio como en el transporte internacional. Este viene experimentando importantes avances, tanto en el ámbito tecnológico, como comercial y de organización como consecuencia de:

- Nuevas necesidades del comercio mundial en materia de transportes y distribución. La multiplicidad de centros de comercio mundial ha generado una expansión de la red de transporte. El transporte de productos semi-acabados o acabados exige mayor velocidad y seguridad a la vez que adquiere gran importancia la fiabilidad y la frecuencia de los servicios de transporte. Además es esencial la información y el sistema de comunicación. Ya que el crecimiento del comercio mundial es muchas veces consecuencia de la mejora del precio de los factores de producción, ello obliga a que el costo total de la cadena de transportes integrada de origen a destino final, esto es puerta a puerta, se convierta en un factor fundamental.
- La producción, el transporte y la distribución se integran. Se trata de un nuevo concepto, donde las actividades de transporte y distribución se consideran como un sub-sistema del sistema total de producción. En la actualidad lo que importa es la cadena total integrada de transporte, que va desde la compra de las materias primas en su lugar de producción hasta la entrega de los productos acabados al almacén del receptor y finalmente al consumidor. En estas condiciones, la producción, el transporte, el almacenamiento, la distribución y la información se integran todos en una red única. Se trata de una cadena logística.
- La aparición y crecimiento del transbordo. Las rutas tradicionales puerto a puerto han sido sustituidas por verdaderas redes, organizadas en torno a los puertos de transbordo, en los cuales entran en contacto y se cruzan las diversas rutas. Organizando redes secundarias de transporte seguidas por buques de enlace diseñados especialmente con tal fin, ha aumentado el número de puertos atendidos desde un solo puerto de embarque, particularmente en el tráfico de contenedores.
- La concentración de operadores. La necesidad de reducir costes, ante la disminución de los fletes, con el objetivo de maximizar los márgenes y de ser competitivos, ha obligado a llevar a cabo innovaciones tecnológicas y a aumentar la escala de operaciones por la vía de asegurar un mejor servicio al cliente. Así se ha producido en los últimos años un gran número de alianzas, fusiones y adquisiciones de empresas navieras aumentando el tamaño de las existentes y reduciendo el número de grandes jugadores en el tablero mundial de los transportistas marítimos. Otro fenómeno de concentración es el de los operadores de terminales de contenedores a nivel mundial.
- Los procesos de unitización, particularmente con la aparición del contenedor. El cambio del transporte de carga general al contenedor con su incidencia en las condiciones de trabajo, es comparable con el cambio histórico entre los métodos de producción artesanal y la producción industrial. El uso de contenedores ISO estándar para el transporte de la heterogénea carga general alcanza unos atributos comparables a los del transporte de graneles. El contenedor ha hecho posible y ha acelerado el intermodalismo.

A su vez estas modificaciones son consecuencia de las que experimenta el comercio internacional, dándose un proceso de retroalimentación.

Naturalmente, las actividades de transporte y distribución, también han sufrido importantes y revolucionarios cambios. El resultado ha sido fijar sobre todo la atención en el proceso total de distribución desde el punto de producción al punto de consumo, y en una continua búsqueda de economías de escala en las operaciones de transporte, que

aseguren un sistema de transporte eficiente, elemento esencial para el desarrollo del comercio internacional.

### 1.3. Las redes de transporte intermodal

En este marco es vital para lograr una baja de los costos del transporte en el ámbito regional, que se pueda interactuar entre los distintos modos de transporte para aprovechar las ventajas competitivas que posee cada uno de ellos. Lo anterior es la clave del intermodalismo, que consiste en la integración de los diversos modos de transporte en una red de distribución física de las mercancías. Los modos de transporte marítimo, terrestre y aéreo, son coordinados e integrados en un solo sistema o red que busca eliminar las rupturas de carga.

El transporte intermodal utiliza la infraestructura del transporte unimodal y segmentado, pero esto no es suficiente cuando se necesita que la carga fluya rápidamente entre su lugar de origen y su lugar de destino. Nuevos conceptos entran a participar en la infraestructura de transporte, que requiere una carga internacional. Los Terminales Interiores de Carga o Puertos Secos, los Centros de Transferencia y las instalaciones de seguimiento y comunicaciones, hacen parte de la nueva infraestructura que debe incorporarse para hacer posible el transporte intermodal.

En resumen, en este contexto de crecimiento vertiginoso adquieren relevancia las redes intermodales de transporte, el papel del puerto moderno y la aparición de las zonas de actividades logísticas – ZAL y puertos secos. En la medida que los desarrollos de la infraestructura del transporte ponga el foco en estos “elementos necesarios”, los operadores podrán interactuar entre los distintos modos de transporte para aprovechar las ventajas competitivas que posee cada uno de estos.

## 2. LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y LA INSERCIÓN GLOBAL

La integración regional es el proceso mediante el cual diversas economías nacionales incrementan su complementación, buscando aumentar sus mutuos beneficios. Bajo esta premisa, la conformación de bloques de integración regional implica una serie de ventajas generales para las economías de los países miembros, entre las cuales se destacan: el mayor poder de negociación, la ampliación de la capacidad de atracción de recursos internacionales; el mejor aprovechamiento de las economías de escala en la producción; la extensión del mercado efectivo, y la menor vulnerabilidad económica ante factores externos, entre otras. En este sentido, los espacios de integración regional o subregional tienen el potencial de constituirse en plataformas destinadas al mejor aprovechamiento de las oportunidades de la economía mundial globalizada, al mismo tiempo que pueden consolidarse como atenuantes de la vulnerabilidad ante las fluctuaciones y riesgos de los mercados globales para sus países miembros.

Los acuerdos de integración que los países de América Latina negociaron en los años sesenta y setenta, se orientaban a consolidar la sustitución de importaciones y la creación de economías de escala mediante la ampliación de los mercados internos. Se trataba esencialmente de una integración para la protección frente a terceros y la principal preocupación consistía en la distribución de los costos y beneficios económicos atribuibles al proceso de integración. Eran procesos introvertidos.

El proceso de integración económica internacional, retomado por los países de América Latina en la década del '80, se caracterizó por dos fenómenos que promovieron dicha integración. Por un lado, condiciones de estabilidad económica, social y política que, de hecho, favorecieron una mayor interdependencia entre los países que comparten un

espacio geográfico y raíces culturales. Por otro, las políticas de carácter preferencial, plasmadas mediante acuerdos, que considerando a la integración internacional como un instrumento adecuado para mejorar las potencialidades individuales de los países, incrementaron esta interdependencia. De esta forma la política en materia de integración ha permitido vincular la integración de hecho y la integración impulsada por políticas, de modo tal de aumentar la complementariedad interna y la competitividad externa de los países de la región.

Actualmente la integración está caracterizada por un marco de gradual convergencia económica y política de los países de la región. Se busca que la integración sea compatible con el esfuerzo de mejorar la competitividad internacional. Según la CEPAL la integración debe contribuir al cumplimiento de “los objetivos específicos de fortalecer la inserción internacional, favorecer la articulación productiva e inducir la interacción creativa entre los agentes públicos y privados”.

## 2.1. Tipos de Integración

Los procesos de integración regional pueden distinguirse según el foco de los mismos. Es así que podemos hablar de:

- Integración económica y comercial, que contempla distintos grados o etapas de integración (acuerdos preferenciales de comercio; área de libre comercio; unión aduanera; mercado común, y unión económica y monetaria).
- Integración política, que implica una mayor profundidad, coordinación y armonización de acciones en el ámbito gubernamental e institucional entre sus miembros.
- Integración física, en la que la infraestructura y sus servicios son los protagonistas.

En el marco de las reflexiones acerca de la integración regional, la integración física ha sido la menos analizada, dado que se la consideraba condicionada especialmente a la integración económica, o como una necesidad surgida a partir del consenso acerca de un esquema de integración económica particular. Sin embargo la evolución reciente del proceso de integración regional nos muestra, que si bien la relación antes mencionada existe, no es menos cierto que los déficits acumulados en la región en materia de desarrollo de infraestructura para la integración adecuadas a las exigencias de estos tiempos, hacen que la integración física haya adquirido un desarrollo autónomo, independiente de la profesión de fe económica y de los esquemas comerciales en los que los países de la región estén insertos.

## 2.2. Importancia de la integración física

El desarrollo de obras de infraestructura en el marco de políticas de integración regional permite la internacionalización de la prestación de servicios de infraestructura, favorece la integración económica, política y social entre los países y contribuye a suplir algunos déficits de dotación de determinados recursos naturales que algunos países pudieran registrar. Una adecuada disponibilidad de obras de infraestructura de interés regional, así como la prestación eficiente de sus servicios conexos, contribuye a que los países de dicha región puedan alcanzar un mayor grado de especialización productiva y desarrollar ventajas competitivas en los mercados globales.

América Latina registra limitaciones importantes en la provisión de servicios de infraestructura de transporte que pueden condicionar su competitividad comercial y su desarrollo futuro.

Según los últimos estudios de la CEPAL las estimaciones para América Latina para el período considerado entre 1995 y 2010 indican un mayor crecimiento de la demanda que de la oferta de infraestructura de transporte, señalando una ampliación de la brecha respecto del año base 1995. Si bien la brecha se reduce en 2009 debido a la contracción del PIB mundial y de los países latinoamericanos, a partir de 2010 vuelve a incrementarse. Es decir, en la medida que la región retome un sendero de expansión de largo plazo y la demanda externa se recupere, la brecha continuará aumentando, lo cual pone en evidencia la necesidad de profundizar las inversiones y acciones para el desarrollo de la infraestructura de transporte como una prioridad en los países de la región.

### **3. LA INTEGRACIÓN FÍSICA Y LA EXPERIENCIA EN AMERICA DEL SUR**

En la década de los 80, la crisis que sufrió la región y los propios programas de ajuste macroeconómico tuvieron como efecto secundario la reducción del gasto público en la conservación y mejora de los servicios básicos de infraestructura. Esto se materializó en un severo deterioro de las redes de comunicación, carreteras y puertos, lo que vino a menoscabar los esfuerzos de inversión en integración física regional que se habían logrado en las décadas del 60 y del 70. Esta crisis tampoco permitió que se ampliara o renovara tecnológicamente la infraestructura regional, de acuerdo a las necesidades de modernización de la economía mundial.

Luego en los 90', la aplicación de políticas neoliberales que preconizaban e impulsaban a una mayor participación del sector privado en la provisión de infraestructura, fue encarada por los países de América del Sur con distinta intensidad y resultados, aunque claramente sin una armonización de objetivos.

El nuevo modelo de desarrollo que se sigue en la región, junto a la reactivación de la economía, el acceso al financiamiento multilateral y la nueva dinámica de los procesos de integración regional, han facilitado avances considerables en materia de integración física en los últimos años. Estos a su vez se han visto acompañados medidas y prácticas que afectaban negativamente el transporte, tanto por vía terrestre, como marítima y aérea. En lo que atañe a la integración física existen una variada gama de proyectos que buscan establecer la vinculación de los principales ejes del comercio regional; la conexión transoceánica, la vinculación de los territorios mediterráneos con las cuencas del Atlántico como del Pacífico, avanzando en la integración al interior de la región y proyectando a la misma a los mercados más dinámicos del sistema internacional.

Es así como han surgido distintos foros con el objetivo de dar institucionalidad ha dicho trabajo siendo los mas destacados en la región "La Iniciativa IIRSA", que ha iniciado su segunda década de acción y el Consejo de Infraestructura y Planificación de la Unión de Naciones Sudamericanas, que ha comenzado recientemente su trabajo en el marco de este proceso de integración política a nivel regional como es la UNASUR.<sup>1</sup>

#### **3.1. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA**

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana – IIRSA, es una Iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinaria que involucra a los doce países de América del Sur, en la cual participan los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones y que tiene como objetivo principal la planificación del desarrollo de la infraestructura regional en un marco de competitividad y sostenibilidad crecientes, de forma tal de generar las condiciones necesarias para alcanzar en la región un patrón de

---

<sup>1</sup> A partir del año 2010 la Iniciativa IIRSA se ha convertido en el Foro Técnico del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento – COSIPLAN, de la Unión de Naciones Sudamericanas – UNASUR.

desarrollo estable, eficiente y equitativo, identificando los requerimientos de tipo físico, normativos e institucionales necesarios y procurando mecanismos de implementación que fomenten la integración física a nivel continental.

IIRSA debe su origen a la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en agosto del año 2000 en la ciudad de Brasilia, República Federativa de Brasil, en la que los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para avanzar en la modernización de la infraestructura regional y en la adopción de acciones específicas para promover su integración y desarrollo económico y social. Tal compromiso se tradujo en un *Plan de Acción*, formulado en la reunión de Ministros de Transporte, Energía y Telecomunicaciones de América del Sur, realizada en Montevideo, en diciembre de 2000, el cual estableció las líneas de acción principales de IIRSA y se ha constituido como marco de referencia para el desarrollo de sus actividades.

La visión de la infraestructura como elemento clave de integración está basada en la noción de que el desarrollo sinérgico del transporte, la energía y las telecomunicaciones puede generar un impulso decisivo para la superación de las barreras geográficas, el acercamiento de los mercados y la promoción de nuevas oportunidades económicas. Además, mejorar la infraestructura debe verse como parte de un proceso más amplio que sea promotor del desarrollo sostenible y generador de empleo e ingreso para las poblaciones involucradas. En esta línea, América del Sur es concebida como un espacio geoeconómico plenamente integrado, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación y operación que sustentan las actividades productivas de escala regional.

### 3.1.1. *Enfoque Metodológico*

Suramérica es una región rica en recursos naturales, con una matriz agroindustrial diversificada y un potencial para la complementariedad productiva. En este contexto, los países han avanzado en la concepción de que la integración regional y la inserción en el mundo globalizado son dos dimensiones importantes y complementarias del desarrollo de las economías suramericanas.

El potencial de integración de las economías de América del Sur aún no está explotado completamente: los volúmenes de comercio intraregional todavía son bajos con relación a los que podrían esperarse entre vecinos con economías relativamente abiertas y convenios comerciales preferenciales. Por otro lado, la región también puede ser una plataforma útil para contribuir a la mejor inserción económica en el mundo de los países que la componen. Para estas dos dimensiones, el factor crítico es el desarrollo de la infraestructura en general y, en particular, la infraestructura de integración.

Las actividades desarrolladas en IIRSA toman como base la visión geoeconómica de la articulación del territorio, así como el papel de la infraestructura, la logística y los aspectos regulatorios e institucionales, los cuales, muy frecuentemente, no permiten que se utilice adecuadamente la infraestructura. En este contexto, se trabaja dos dimensiones complementarias: los *EID* y los *PSI*.

#### - Ejes de Integración y Desarrollo - EID

El espacio suramericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades y cadenas productivas, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación.

Los EID no son sólo espacios de referencia para el comercio intrarregional o internacional ya que así serían únicamente “corredores”. Son espacios de referencia para concentrar esfuerzos conducentes al desarrollo sostenible, con base en la infraestructura. La idea de generar desarrollo “a lo largo de los ejes” es un desafío más amplio. Involucra no sólo transporte, sino también energía y comunicaciones, e implica articular a la infraestructura otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo (promoción de sistemas productivos, programas de medio ambiente, formación de capital humano, construcción de capacidades institucionales y tecnológicas, etc.). En el territorio de América del Sur se han identificado diez (10) Ejes de Integración y Desarrollo, que se representan en la Figura 1.

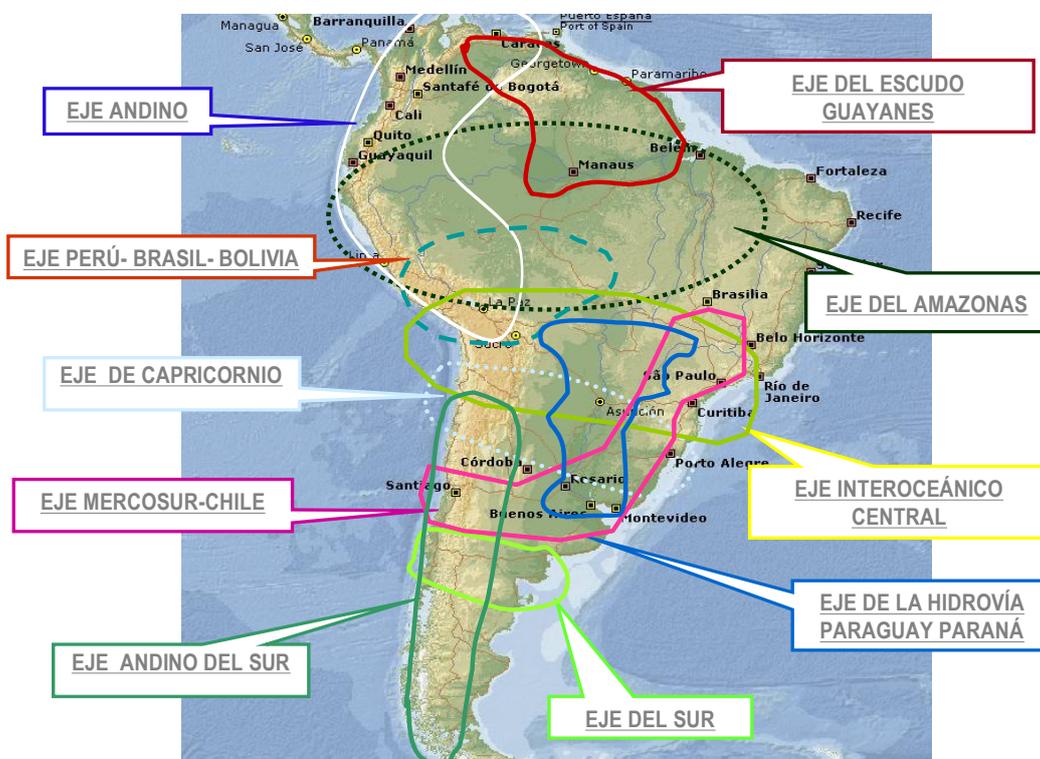


Figura 1 – Ejes de Integración y Desarrollo IIRSA

Fuente: I.I.R.S.A.

Los principales criterios técnicos utilizados para el análisis del territorio son los siguientes:

- *Cobertura geográfica de países y regiones:* Se ha buscado agrupar territorios que permitan la participación de los doce países suramericanos en el proceso de integración física.
- *Flujos existentes:* Se ha buscado agrupar los territorios multinacionales que contienen los principales flujos comerciales intrarregionales, según los patrones históricos de comercio.
- *Flujos potenciales:* Se ha buscado incorporar aquellos territorios cuyo nivel actual de desarrollo, combinado con su dotación conocida de recursos naturales permite pensar que existe un alto potencial de desarrollo.
- *Sostenibilidad ambiental y social:* Se ha dado especial consideración a un adecuado tratamiento de la megadiversidad de la región, así como zonas de características ecológicas especiales, incluyendo las áreas protegidas, las reservas forestales y las áreas de alta fragilidad ecológica. Asimismo, se ha prestado atención a las zonas que

tienen regímenes especiales para la protección de derechos indígenas, bien sea en forma de resguardos declarados o no declarados.

- *Procesos Sectoriales de Integración*

Los PSI constituyen el otro pilar del enfoque metodológico de la Iniciativa IIRSA, conjuntamente con los EID, y abarcan los servicios clave en el proceso de integración, que pueden estar presentes en múltiples Ejes, y que requieren de acciones coordinadas entre los países para remover los obstáculos al desarrollo y promover el uso eficiente de la infraestructura para la integración. Típicamente, estos Procesos procuran armonizar marcos regulatorios, como por ejemplo, la circulación en los pasos de frontera, o la mayor apertura en la navegación marítima y el transporte aéreo, o la integración de los mercados energéticos. En IIRSA se ha venido trabajando en los siete PSI siguientes:

- Instrumentos de Financiamiento de Proyectos de Integración Física Regional
- Integración Energética
- Facilitación de Pasos de Frontera
- Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs)
- Sistemas Operativos de Transporte Aéreo
- Sistemas Operativos de Transporte Marítimo
- Sistemas Operativos de Transporte Multimodal

En algunos casos se ha logrado avanzar significativamente respecto a experiencias anteriores en la región. En otros casos, los avances alcanzados hasta la fecha no corresponden a las expectativas iniciales reflejadas en el Plan de Acción de IIRSA.

3.1.2 *La Cartera de Proyectos sudamericana de Integración*

En base a una metodología de planificación territorial indicativa y con una visión regional, los doce países de Suramérica llevaron adelante mediante la articulación de sus respectivas Coordinaciones Nacionales IIRSA, la identificación, evaluación y ordenamiento de una Cartera de Proyectos de infraestructura de la integración física de Sudamérica, en un proceso cuyos resultados se publicaron en diciembre de 2004, bajo el título de “Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2004”.

Entre 2005 y 2009 se profundizaron los análisis cualitativos, y se realizó un intensivo trabajo de actualización en la Base de Proyectos que permitió contar con la “**Cartera de Proyectos 2010**”.<sup>2</sup> El resultado es el indicado en el Cuadro 1.

Cuadro 1 – Composición de la Cartera de Proyectos IIRSA 2010

47	Grupos de Proyectos
524	Proyectos
96.119	Inversión estimada (en mill. de u\$s)

Fuente: Cartera de Proyectos IIRSA 2010

<sup>2</sup> La Cartera de Proyectos fue presentada en la Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA de diciembre de 2010 y publicada en la página de la Iniciativa: [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org).

La Cartera de Proyectos 2010, está formada por 524 proyectos, identificados por los países en los sectores de transporte, energía y comunicaciones y que permitirían alcanzar dotación y standards de infraestructura y sus servicios adecuados en los Ejes de Integración y Desarrollo que constituyen su referencia territorial.

Una primera evaluación de la composición de la Cartera nos muestra (Figura 2) que los proyectos del sector transporte son los mas demandantes, tanto por la cantidad de proyectos a ejecutarse para el logro de la meta de integración (453 proyectos), como también por el esfuerzo financiero que exige su concreción (u\$s 57.243 millones).

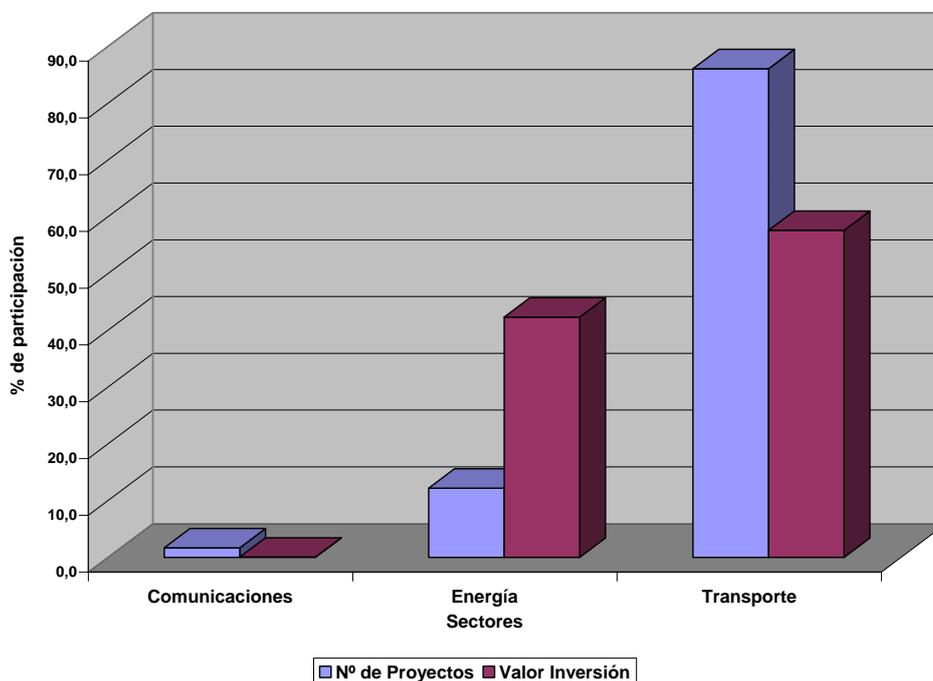


Figura 2 – Composición Sectorial de la Inversión

Fuente: Análisis propio de la Base de Proyectos I.I.R.S.A.

Enfocando el análisis en los Proyectos del Sector Transporte se puede observar que su composición, considerando los distintos modos mas otras obras de infraestructura de soporte a la intermodalidad y control fronterizo (Figura 3 ) exhibe un claro predominio de las inversiones en el modo carretero.

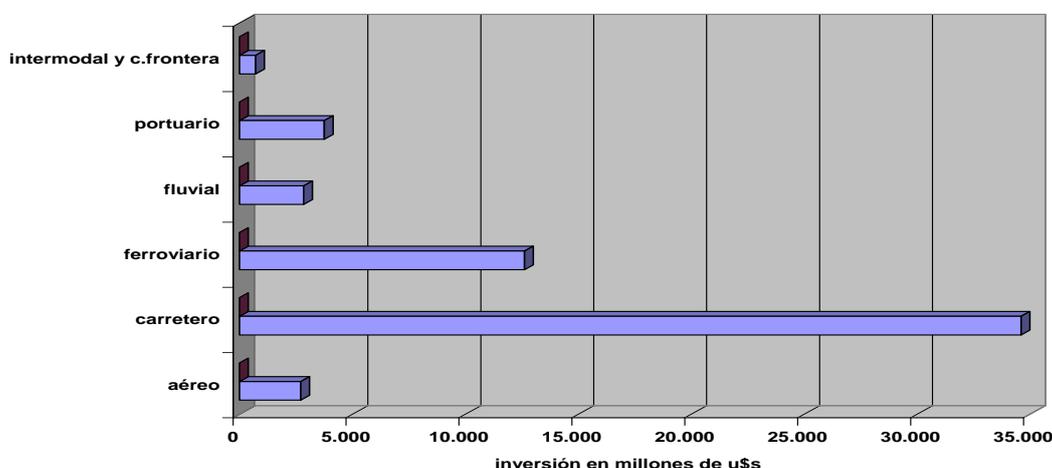


Figura 3 – Proyectos de Transporte – Participación por modo

Fuente: Análisis propio de la Base de Proyectos I.I.R.S.A.

Los proyectos de infraestructura para la integración incluidos por los países en la Cartera de Proyectos, tienen distintas maduración desde el punto de vista del ciclo de vida del proyectos, por los que se los ha ubicado a cada uno de ellos en una de estas cuatro categorías:

- Perfil : En esta etapa se estudian los antecedentes que permitan formar juicio respecto de la conveniencia y factibilidad técnico-económica de llevar a cabo la idea del proyecto
- Pre-Ejecución: En esta etapa se incluyen aquellos proyectos que se encuentran en las siguientes fases: Prefactibilidad: en la que se examinan con detalle las alternativas consideradas mas convenientes en la etapa de perfil. Entre los elementos a analizar figuran aquellos que inciden en la factibilidad y rentabilidad de las posibles alternativas. Factibilidad: se orienta hacia el examen detallado y preciso de la alternativa que se ha considerado viable en la etapa anterior. Asimismo, en esta etapa se incluyen y analizan todos los aspectos relacionados con la obra física, el programa de desembolsos de inversión, la puesta en marcha y operación del proyecto.
- Inversión: incluye dos aspectos: i) financiamiento: se refiere al conjunto de acciones, trámites y demás actividades destinadas a la obtención de los fondos necesarios para financiar la inversión, y ii) estudio de ingeniería: conjunto de estudios detallados para la construcción, montaje y puesta en marcha.
- Ejecución: Esta etapa se refiere al conjunto de actividades necesarias para la construcción física en sí como puede ser la firma del contrato, la compra e instalación de maquinarias y equipos.
- Ejecutados: se refiere a proyectos cuya obra física se encuentra totalmente terminada, e inicia el ciclo de operación.

Considerando está clasificación para los proyectos de transporte carretero se puede observar, que un porcentaje importante de los mismos se encuentran en ejecución o concluídos (Figura 4), en tanto que los proyectos ferroviarios se ubican mayoritariamente en las etapas de Pre-Ejecución y Perfil (Figura 5).

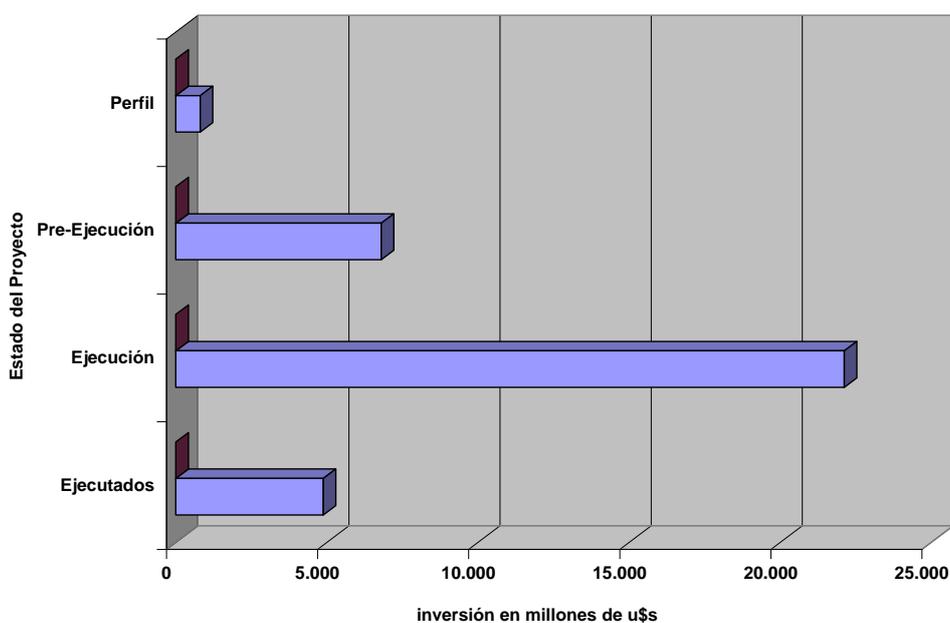


Figura 4 – Inversión en proyectos carreteros

Fuente: Análisis propio de la Base de Proyectos I.I.R.S.A.

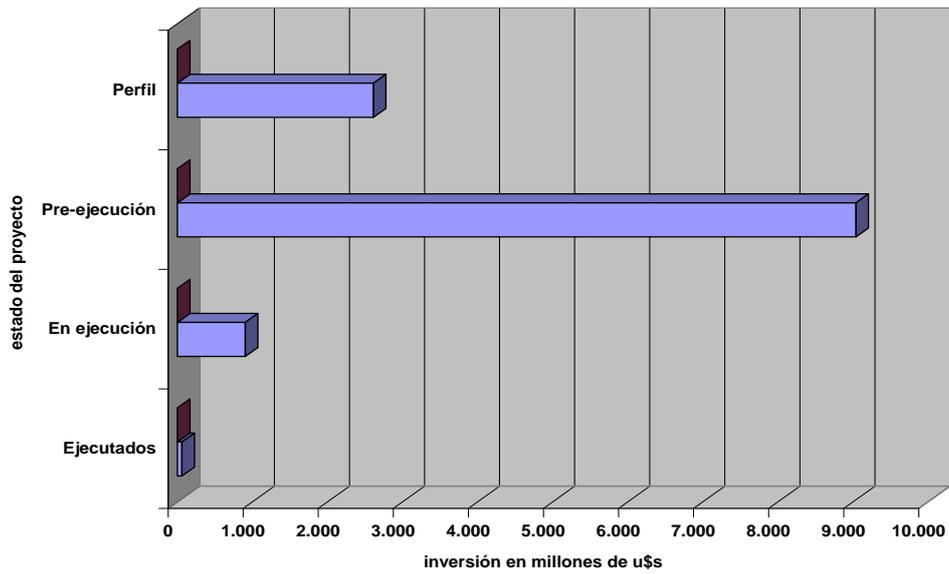


Figura 5 – Inversión en proyectos ferroviarios

Fuente: Análisis propio de la Base de Proyectos I.I.R.S.A.

La representación en manera de resumen (Figura 6), es visualmente clara, respecto a la preponderancia de los proyectos carreteros, respecto a los ferroviarios, pero también es elocuente el rezago en el ciclo de proyectos que exhiben los proyectos ferroviarios.

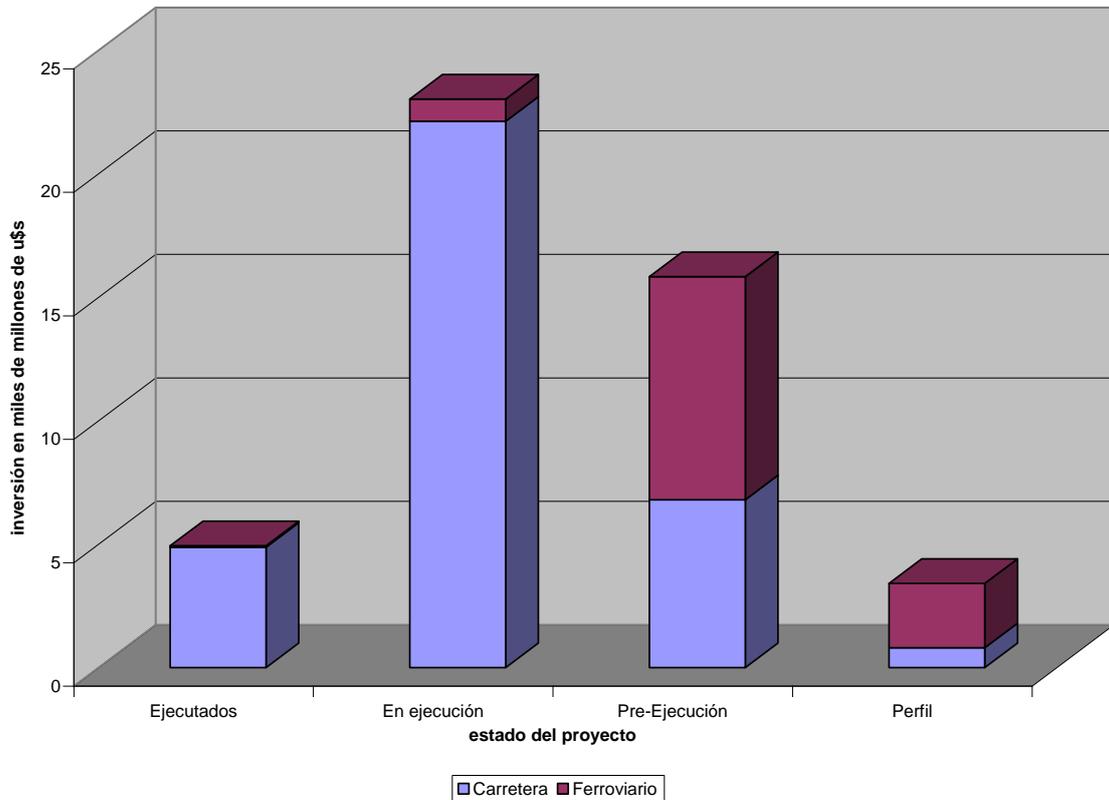


Figura 6 – Inversión en proyectos carreteros y ferroviarios

Fuente: Análisis propio de la Base de Proyectos I.I.R.S.A.

### 3.2. El Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento

El Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento – COSIPLAN, es una instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional de los países Miembros de la UNASUR. Su creación fue decidida en la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, conforme al Tratado Constitutivo de la UNASUR.

El COSIPLAN tiene como objetivos generales los siguientes:

- Desarrollar una infraestructura para la integración regional, reconociendo y dando continuidad a los logros y avances de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), incorporándolos a su marco de trabajo.
- Fomentar la cooperación regional en planificación e infraestructura, mediante alianzas estratégicas entre los estados miembros de UNASUR.
- Promover la compatibilización de los marcos normativos existentes en los países Miembros de UNASUR que regulan el desarrollo y operación de la infraestructura en la Región.
- Identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiamiento.

#### Objetivos específicos

Los objetivos específicos del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento son:

- Promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física, atendiendo criterios de desarrollo social y económico sustentables, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas.
- Aumentar las capacidades y potencialidades de la población local y regional a través del desarrollo de la infraestructura, con el fin de mejorar su calidad y esperanza de vida.
- Diseñar estrategias regionales de planificación para el desarrollo de infraestructura.
- Consolidar la Cartera de Proyectos para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.
- Fomentar el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región.
- Impulsar la aplicación de metodologías, el desarrollo de procesos sectoriales y acciones complementarias que viabilicen el diseño, la ejecución y operación de los proyectos de integración física.

## 4. CONCLUSIONES

En materia de infraestructuras y medios de transporte integrados, el objetivo es tener una red coherente y puntos de transbordo a escala con objeto de garantizar la interoperabilidad y la interconexión de los modos de transporte.

La concepción metodológica del proceso de planificación territorial realizado en América del Sur, en el marco de la Iniciativa IIRSA, si bien no permite en esta etapa, realizar una evaluación conclusiva de la integración de las redes de infraestructura de los distintos modos de transporte, si llama la atención sobre la mayor participación de proyectos de carreteras, en fuerte contraste con las dificultades de desarrollo en particular de los proyectos ferroviarios y el muy escaso protagonismo de infraestructuras intermodales.

En el Plan de Acción 2012-2022 del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR, se tratará de dar un salto metodológico y complementar los avances logrados a la fecha en materia de planificación territorial, con una evaluación de las redes de infraestructura que permita realizar un diagnóstico fundamentado de su integración y su eficiencia y si los proyectos identificados a la fecha deben ser complementados por otros de no alcanzarse dichos resultados.