

POLÍTICAS PÚBLICAS E INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS. UNA LECTURA CRÍTICA DESDE LA REGIÓN ROSARIO.¹

Sciara A, Raposo I, Gorban P, Cafarell S. Brun C.

Resumen

Este trabajo trata de reflexionar a cerca de la toma de decisión y ejecución de las grandes infraestructuras a nivel regional, recurriendo a la construcción de un marco interpretativo centrado en la relación entre infraestructuras, crecimiento y políticas públicas. En base al mismo, se responden algunos interrogantes básicos respecto a quiénes deciden, con qué criterios se priorizan las inversiones y cómo se ejecutan las grandes infraestructuras en nuestro país. Se apela para la verificación al análisis de dos proyectos representativos de lo que es actualmente el proceso en la Región de Rosario: el Proyecto Circunvalar y el Tren de Alta Velocidad-TAVE. Tras un análisis crítico de ambos casos, se verifica cual es la lógica que instala y prioriza el repertorio de grandes obras que se procuran llevar adelante; se identifican aquellos elementos que a nuestro criterio imponen un llamado de atención en el tema, y se recomienda la revisión de las conductas seguidas desde la orbita estatal, a los fines de reconstruir el accionar en la materia.

1- INTRODUCCIÓN. ALGUNOS LINEAMIENTOS CONCEPTUALES.

A partir de la crisis de 2001, en la que se manifestó la incapacidad del modelo neoliberal para convertirse en una alternativa sólida para mejorar los niveles de desarrollo económico y social, la Argentina fue adoptando un nuevo modelo de crecimiento que impulsa desde el plano macroeconómico una estrategia agroexportadora sustentada en un tipo de cambio alto y potenciada por un ambiente internacional donde la coyuntura se caracteriza por precios favorables para los productos primarios, en especial la soja.

Sin embargo, mejorar la competitividad del territorio y tornarla sustentable en el tiempo, no sólo se logra sobre la base de la estabilización de las condiciones macroeconómicas y la creación de las correspondientes estructuras de incentivos. Esta dependerá, además, de la creación de un entorno que potencie los esfuerzos de las distintas empresas (Meyer- Stamer J, 1996). Específicamente, el desarrollo regional se asocia a las ventajas competitivas construidas cuyos efectos deben ser interpretados desde una visión integradora en el marco de la "competitividad sistémica" (Esser, K y otros, 1996).

Las empresas no enfrentan los mercados por sí solas, sino que dependen de numerosos aspectos y condicionamientos que hacen posible o fortalecen su inserción, entre los cuales está la localización de las plantas, la marcada caracterización de los nuevos territorios en torno del fenómeno de urbanización creciente, la estructura del sistema productivo y, sobre todo, la dotación de infraestructuras - en red o puntual- la que define el grado de estructuración socio - espacial y económica del territorio.

¹ Este escrito se realiza en el marco del proyecto "Inversión en infraestructura. Una lectura desde el desarrollo regional" radicado en el Instituto de Investigaciones Económicas -FCEyE-UNR- Colaboran como becarios: Florencia Bessone, Carolina Benzi, Martina Noguera, Luis Laporte y Leonardo Garay Decándido.

De este modo, en el marco de un proceso nacional de recuperación económica lo local o regional, como eje del modelo, adquiere una nueva consideración. El nuevo protagonismo de lo local dentro de un modelo que plantea el desarrollo de “abajo hacia arriba” (bottom– up) se viene imponiendo en la última década. Ello ha implicado nuevas facultades así como otras responsabilidades para los niveles inferiores de gobierno. En línea con este razonamiento, una de estas responsabilidades es la de definir una trayectoria que siguiendo estos postulados, impulse la región tras una nueva pauta de desarrollo que se sustente en sus fortalezas y le permita superar sus debilidades.

Esta visión que puede estar expresada en un planteo estratégico, más allá de que se haga explícito o no, debería estar en la mente de los decisores de políticas, en busca de una visión de largo plazo que contenga a todo el plano social, de modo de asegurar la utilización correcta de los fondos escasos. En correspondencia con esta lectura, en los últimos años y a partir del auge de las exportaciones primarias y la recuperación del crecimiento de la económica nacional, se dispone de nuevos fondos para las inversiones físicas (en particular grandes infraestructuras). Así, se observa un aumento considerable de la participación del capital público, tanto de la nación como de la provincia y el municipio, en el anuncio y la ejecución de nuevas obras.

Ahora bien, estas obras públicas que por su envergadura requieren la utilización de montos millonarios, presentan la particularidad – en buena parte- de definir y modelar la estructura económica de la región en torno de un perfil de modelo productivo centrado en la agroexportación que estaría en línea con la coyuntura nacional e internacional actual.

Es a partir de estas decisiones de inversión de consecuencias profundas y de largo alcance para el territorio, que se plantean a nuestro entender serios interrogantes. Existe, por un lado, un posible conflicto entre lo coyuntural del momento económico y lo estructural de las obras. Cabe preguntarse entonces, si es posible pensar en el contexto actual, en función de los términos del intercambio favorables, como una situación sostenible en el tiempo, o como un factor esencial de un modelo de desarrollo a más largo plazo. Por otro lado, es importante analizar cuáles y cómo son los procesos formales e informales a través de los cuales se deciden las prioridades de inversión y el momento de las mismas. Finalmente, y no menos importante es a nuestro criterio, indagar sobre quiénes son los actores público y privados involucrados en la toma de decisiones y qué intereses se ven representados o no por la finalidad de dichas inversiones.

Todos planifican según reza el tradicional enfoque de la Planificación Situacional (Matus C, 1977), por lo cual coexisten varias alternativas de planes en competencia o en conflicto, diseñadas por distintos actores. Un plan no es monopolio del Estado, por lo cual se afirma la idea de que no sólo hay que cumplir el mismo “manipulando variables”, sino que también hay que derrotar el de otros o ganar a los oponentes para el plan propio. De acuerdo a esto, y ante la inexistencia de una programación oficial consensuada con los actores institucionales y civiles, es plausible que el plan que prevalezca sea el de los actores privados con mayor poder económico y capacidad para movilizar fuerzas; de acuerdo a ello, el punto a considerar sería ver qué visión de región tienen estos actores y hasta que punto difieren de aquella que sostiene un modelo integrado y plural de desarrollo.

En vistas de este marco de análisis, se pueden formular algunas preguntas de investigación a tener en cuenta: ¿Existe siempre una vinculación positiva entre inversión en infraestructura y crecimiento? ¿Qué factores y elementos que configuran la inversión potencian esta relación de causalidad? La evaluación social de proyectos de inversión y la inserción de este análisis en el marco de un proceso de planificación estratégica, ¿no deberían ser condiciones sine qua non a la hora de decidir el gasto público? ¿No se debería tener una visión explícita - o implícita al menos –

del tipo de ciudad y de región que se pretende? ¿No debería esta visión de futuro definir los lineamientos del presente para la inserción estratégica en un mundo globalizado?

Sustentado en este planteo, el objetivo de este trabajo es analizar las principales obras de infraestructuras de la región de Rosario - ejecutadas y en proyecto -a la luz de los interrogantes aquí planteados y en relación con los lineamientos ya esbozados.

2- LA RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA.

El rol que se asigna a la inversión en infraestructura en cuanto al crecimiento de un país- o una región es hoy uno de los temas pendiente de la economía, cuyo tratamiento ha sido objeto de diferentes estudios en los últimos quince años.

Previo a cualquier interpretación que pueda darse al tema, bueno es precisar que se entiende por infraestructura², teniendo en claro que es fundamental distinguir entre inversión en infraestructura económica y social. Las infraestructuras económicas son aquellas que se originan en recursos destinados 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 (carretera, energía eléctrica, comunicaciones, riego, canales y drenajes, defensas ribereñas, etc.) en tanto que infraestructuras sociales son las que resultan de la aplicación de recursos a la creación, ampliación o rehabilitación de unidades generadoras o prestadoras de servicios destinados a satisfacer necesidades sociales básicas de la población (salud, educación, vivienda, saneamiento, etc.) (Sciara A, 2003)

Si bien el debate académico en el campo del crecimiento se organizó tradicionalmente en base al enfoque neoclásico reciente, el debate alternó en torno a dos líneas o corrientes diferentes en sus posiciones hasta la actualidad: 1) la que trabaja en una reinterpretación del modelo clásico tradicional y 2) una segunda vía que desarrolla modelos alternativos entre los que están los trabajos de P. Romer y Lucas (Tirado Jiménez R, 2003: 925)

Entre los primeros planteos se destaca la adquisición de conocimientos asociados a la acumulación de capital físico como externalidad. En este caso ha sido importante la línea de trabajo desarrollada por Barro y Sala-i-Martin, quienes estudiaron la relación entre un conjunto de variables de política pública y la tasa de crecimiento del producto por habitante, tratando de demostrar la posible convergencia regional. A través del uso de indicadores, encontraron una correlación positiva entre el crecimiento real del PBI per cápita y la infraestructura pública, desde una visión neoclásica tradicional centrada en la función de producción macroeconómica.

La segunda línea mencionada, priorizó en la acumulación de capital humano asociado al proceso productivo (Rosende R, 2000: 120) Desde esta última perspectiva, dos características ocuparon un papel importante en la explicación del comportamiento dinámico de una región: a) el nivel inicial de capital humano y la tecnología disponible, y b) el grado de apertura al comercio exterior. En este caso, el proceso de crecimiento se desencadena por la presencia de un ambiente favorable al desarrollo de nuevas ideas y proyectos productivos, más que por reformas aisladas. En alguna medida se señala cierta ausencia de relación entre las acciones de política económica y crecimiento, lo que demarca la insuficiencia de los enfoques tradicionales al no priorizar “el ambiente” económico donde los aspectos institucionales y políticos- territoriales juegan un papel importante.

² Acervo físico y material que permite el desarrollo de la actividad económica y social. Según el Diccionario de la Lengua española Espasa Calpe, 2005, es el conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para el funcionamiento de una organización o el desarrollo de una actividad.

Es decir, si bien desde la teoría neoclásica del crecimiento hay mucho para decir respecto del proceso en la medida en que destaca el papel de la acumulación de capital físico en el largo plazo de una economía, son las nuevas teorías del crecimiento las que imponen un replanteo del tema sustentando sus postulados en la importancia de la tecnología y el crecimiento endógeno; ellas indagan y priorizan por su importancia en la acumulación de intangibles – conocimientos u otros insumos no considerados antes como el capital humano, las externalidades o los rendimientos no decrecientes de un factor. Esto nos lleva a nuevos cuestionamientos acerca de cuál debería ser la posición de aquellos países con menor grado de desarrollo desde la cual afrontar la toma de decisión y delinear sus políticas.

Centrados en la problemática de la infraestructura, algunas investigaciones han determinado – por ej. en el caso de México- que la disponibilidad o dotación de capital público en una región desempeña un papel importante en las diferencias del producto per cápita, siendo sus características y magnitud las que afectan en el tiempo el proceso de convergencia entre regiones, tanto sea para acelerarlo como para constituirse en un freno (Fuentes F.N.y Mendoza C.J, 2003: 179). Cuando el capital público se aplica en áreas de desarrollo intermedio, por lo general está ligado con actividades productivas en la explicación de las disparidades del ingreso, en tanto que cuando se trata de regiones rezagadas, la prioridad está en las infraestructuras sociales, jugando éstas un rol clave en la determinación de los niveles de ingresos.

Es importante tener en claro que interpretar el proceso de crecimiento implica entender las diferencias estructurales y no sólo en distancias cuantitativas ¿Qué posibilidades asisten a un país de orientar sus inversiones en la dirección del crecimiento? Este cuestionamiento conduce a tener en cuenta dos aspectos que hasta ahora escaparon a la literatura: el cambio estructural y la dinámica fuera del equilibrio. (Tirado Jiménez R, 2003)

Como señala L.Cuervo (2003: 107) .."La distribución territorial de las oportunidades de educación y formación tiene un impacto significativo sobre el desempeño económico de los territorios."..."las condiciones y la calidad de los servicios sociales y, muy especialmente de infraestructura, también tienen un impacto significativo sobre la mencionada distribución. Por esta razón, la eficiencia y eficacia de políticas como la descentralización pueden y deben ser miradas a la luz de su impacto sobre las posibilidades de desarrollo de sus territorios respectivos, como también de los factores que contribuyen a mejorar los resultados y a producir impactos redistributivos". Agrega en tal sentido que "sería necesario revisar el impacto de los cambios en las políticas de financiación de la infraestructura básica, especialmente transporte, comunicaciones, telecomunicaciones y servicios públicos domiciliarios, sobre la equidad en las oportunidades de crecimiento económico territorial".

En nuestro medio se percibe, como precepto generalizado, la idea que asocia la mayor inversión en infraestructura con el inexorable crecimiento del producto en el país. Así es como el consenso popular tiene establecido que los gastos en infraestructura están siempre justificados para generar mayores niveles del producto. Ahora bien, ¿siempre se da esta relación, tan poco cuestionada, de que mayores inversiones en infraestructura implican mayor crecimiento? Si se analiza empíricamente el tema se observan diferentes resultados y la respuesta puede llegar a ser contradictoria con los hechos, habiendo múltiples lecturas posibles que acompañan esta apreciación.

En primer lugar, es cierto, o al menos así lo demuestran buena parte de los estudios en el tema, 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: 717)³. La primera sólo nos indica que dos variables están o no asociadas mutuamente, mientras que la segunda informa en que sentido ellas lo están.

Distintos estudios han dado cuenta que mayores tasas de inversión en infraestructura conducen a un mayor crecimiento, en tanto otros, por el contrario, afirman que la demanda de infraestructura es una demanda derivada de las tasas de crecimiento, más aún, algunos sugieren una relación en ambas direcciones, y los hay también que consideran ambas variables como independientes (Sciara, A y otros, 2004: 5).

En Argentina, al igual que el resto de los países latinoamericanos, hay muy pocos trabajos empíricos que estudien esta relación. Uno de esos trabajos a destacar, es el de V.Elías, (1995) que analiza la contribución de la "hard infraestructure" (irrigación, comunicación, transporte y energía) sobre el crecimiento económico, teniendo en cuenta el stock total de infraestructura, tanto pública como privada.

El autor realiza dos tipos de análisis: uno de corte transversal que cubre evidencia de 21 países, y toma las tres décadas comprendidas entre 1960 y 1990 y otro de series de tiempo para el período 1900-1993 en Argentina, Brasil, Chile y México.⁴ Los resultados obtenidos muestran, para el estudio de corte transversal, un importante impacto de la infraestructura sobre el crecimiento de la productividad de los factores. Y, para la muestra de series de tiempo los resultados también favorecen la hipótesis de que la infraestructura tiene un importante rol en el crecimiento económico de Argentina, Chile y México.

Otro intento por cuantificar el efecto de la inversión en infraestructura sobre el crecimiento económico de Argentina, es el realizado por FIEL (1998). En la estimación del crecimiento del stock de capital en infraestructura se tomó la inversión (tanto privada como pública) en distintos sectores (gasífero, telecomunicaciones, eléctrico, transporte ferroviario y carretero, puertos, agua y saneamiento), obteniéndose el stock total y su tasa de depreciación en el período 1960- 1997. El diagrama de dispersión permite observar que existe una relación positiva entre el stock de capital, tanto con respecto al producto como a la productividad de los factores, y si bien las tasas de crecimiento están correlacionadas positivamente, ello no implica causalidad. En concreto, el trabajo obtiene evidencia de que este tipo de inversión posee una relación de largo plazo positiva sobre la productividad de ambos insumos, capital y trabajo, medido como productividad total de los factores.

En ambos trabajos se muestra una correlación positiva entre infraestructura y crecimiento y una causalidad que va de la primera variable a la segunda; no obstante ello, destacan que no existe consenso al respecto y que no hay resultados estadísticos definitivos que permitan comprobarlo. Ambas metodologías han sido objeto de diversas críticas, no todas ellas fácilmente subsanables:

³ De acuerdo con el informe del Banco Mundial (1994), "un aumento del 1% en el total de capital de infraestructura, va asociado a un incremento del producto bruto interno del 1%", en la mayoría de los países que ese estudio analiza.

⁴ Para estimar la tasa de crecimiento del stock de capital en infraestructura se emplea, en el primer caso, una metodología basada en unidades físicas; es decir, se toma el promedio ponderado del crecimiento en el stock físico de cada uno de sus componentes (irrigación, transporte, comunicación y energía). Para el segundo caso, la metodología empleada es en términos de valores monetarios, utilizando las series anuales de inversión en infraestructura y aplicando el método de inventario permanente. En este caso, se necesita contar con un valor inicial de stock de capital en infraestructura y una tasa de depreciación del mismo.

- a- Por ejemplo, cuando se toman valores de inversiones para calcular la tasa de crecimiento del stock de capital en infraestructura, indirectamente se está midiendo la eficiencia del sector público.
- b- Un mismo valor puede implicar diferentes calidades de servicios, y los cambios en la calidad de los servicios provistos por la infraestructura juegan un importante rol en la contribución de la infraestructura al crecimiento económico. Estas diferencias en la calidad o eficiencia entre países y en el tiempo de un mismo país merecen ser destacadas, dado que en alguna medida relativizan los resultados obtenidos por las estimaciones.

En estos estudios, la falta de generalidad en las estimaciones y las críticas a las que están sujetas no son menores, dadas las fuertes implicaciones de política económica que le siguen a una u otra postura. Si se entiende que la dirección de causalidad es desde la infraestructura al crecimiento, los hacedores de política estarán sesgados hacia mayores gastos en infraestructura considerando a ello una condición necesaria, y una amenaza la escasez de las mismas, pudiendo generar su falta importantes cuellos de botella que pudieran frenar el crecimiento. Por su parte, quienes adhieran a una relación de causalidad inversa, estudiarán cómo el crecimiento del producto hace necesaria la inversión en determinados sectores para acompañar y crear nuevos estímulos que redunden en un mayor producto.

Sobre la base de la falta de evidencias en que apoyarnos, es poco prudente aceptar cualquier tipo de inversión en infraestructura (con la justificación de que siempre fomenta “mayores tasas de crecimiento”) y 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 y priorizan las diferentes inversiones en infraestructura es necesario pensar en cada una de ellas y hacer un análisis económico – social utilizando métodos adecuados, para responder a cuestiones cómo si ese gasto constituye la mejor alternativa, si es el momento adecuado para realizarla, cuáles son los actores involucrados y el alcance de la misma, definir el posible financiamiento de la inversión, los beneficios y afectaciones previstas, reconocer las vinculaciones con el contexto productivo y social y con otros proyectos, de modo de atender a la construcción de ambientes dinámicos que, en alguna medida estimulen o impulsen el crecimiento. En suma, si las inversiones están pensadas estratégicamente.

Los nuevos enfoques del crecimiento deben hacer hincapié precisamente, en la creación de “contextos dinámicos”, evitando las intervenciones puntuales a las que corresponden efectos atenuados. Las nuevas corrientes apuntan a la importancia de la acumulación de intangibles y la generación de contextos (encadenamientos productivos, derrames tecnológicos, oferta laboral calificada, inversión pública en infraestructura y estructuras productivas avanzadas) dado que de hecho las actividades económicas tienden a concentrarse ya sea a escala de países o de regiones, observando cierta “lógica de causación circular” allí donde estos se concentran (Moncayo E, 2004; 22)

Sólo así, se podrá hablar una causalidad positiva generalizada entre infraestructura y crecimiento, que adquiera relevancia a nivel concreto de cada inversión que se decide. Se evitaría caer en decisiones políticas “a priori”, o bien sustentadas en lobbies sectoriales o intereses externos que consideran positiva cualquier tipo de inversión en infraestructura. Sin que medie una evaluación que demuestre que realmente una infraestructura está justificada porque añade valor a la economía en el mediano y largo plazo, no hay argumento posible que justifique o avale la inversión; esta debe respaldarse en el crecimiento como concepto amplio o equilibrado, y ser capaz de generar desarrollo en un determinado territorio.

3- POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLICANCIAS EN LA RELACIÓN ESTADO- MERCADO - SOCIEDAD.

3.1. Un enfoque sobre el tema.

En el marco de análisis de la evolución del capitalismo moderno, se pueden identificar distintas etapas caracterizadas por la supremacía transitoria de alguno de los componentes esenciales que configuran la relación Estado– Mercado– Sociedad. Dentro de este enfoque, se puede identificar la supremacía del Estado (como articular de los dos elementos restantes), en la etapa que va desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis del fordismo a principios de los años 70'.

En esta instancia, donde el Estado actúa como el eje articulador del sistema capitalista, se conoce con el nombre de Estado de Bienestar. Su implicancia como actor fundamental del régimen de acumulación fordista, determinó las bases para una estatización creciente, que tuvo su correlato en una estructura centralizada y de gran tamaño que aseguró las condiciones de continuidad del sistema. A partir del doble rol del Estado como procurador de la acumulación, por un lado, y actor legitimador del proceso (a través de un gasto creciente) por el otro, el gasto público se incrementó hasta llegar a la instancia de producirse una crisis estructural de carácter fiscal.

Cuando a mediados de los setenta la crisis del Estado se hace evidente, tanto por su incapacidad de financiamiento como de gestión, surgen nuevas teorías que postulan la inferioridad del Estado en relación con el Mercado como elemento predominante del sistema capitalista. Esta vertiente analítica compone la tradición neoclásica en torno a lo que se ha dado en llamar la Teoría de la Elección pública que intenta sacar a la luz algunas limitaciones de la intervención estatal; en defensa de esta posición se encuentran autores (como Buchanan, Tullock y Niskanen) que ven al Estado como el principal obstáculo del desarrollo.

Este enfoque, superador del planteo neoclásico original, permite la observación hacia adentro de la “caja negra” (en referencia a los supuestos simplificadores que dicho modelo maneja), y facilita la comprensión de los comportamientos que alteran la fisonomía del Estado. Específicamente, preocupa analizar porqué el Estado crece, y cuáles son las razones que conllevan a que el gasto público se incremente en el tiempo.

Para ello, la Teoría toma de la microeconomía neoclásica el análisis de las instituciones y de los fenómenos políticos – consideradas como variables exógenas, ya dadas - tomando de la antropología la concepción del “homo economicus” que entiende al hombre como un ser egoísta y racional que busca maximizar su propio beneficio. De esta manera, introduce la lógica individual del mercado a las instituciones del Estado, suponiendo que lo que el burócrata busca es maximizar su presupuesto. Con ello describe las causas que llevan al aumento del tamaño del Estado y, a partir de allí, a la crisis. De aquí en más, se plantea la necesidad de un Estado mínimo, partiendo del supuesto de que el mercado es un ámbito autorregulado (autoequilibrado) que no requiere del marco normativo que puede proveer el Estado, e impulsa la reducción de éste a su mínima expresión.

Hacia fines de los 80, surge una “tercera ola” de ideas sobre el papel del Estado en el desarrollo (a la cual adhieren autores como Skocpol, 1989; Evans, 1992; y Weiss, 2003), Ella resalta la importancia del Estado en virtud de sus capacidades, las cuales guardan relación con la estructura institucional vigente. Esta vertiente de carácter institucionalista, si bien rescata el papel del Estado por sobre la concepción mercado céntrica, reivindica el rol de la sociedad civil en el tridente, considerándola un elemento fundamental para el desarrollo del sistema capitalista.

La idea central de este enfoque es la relevancia de las capacidades estatales como factor explicativo de las distintas trayectorias económico – sociales, seguidas por los países capitalistas. El Estado cumple un papel central en la función de cambio, en el sentido de que la aplicación de cualquier política – sea liberal o intervencionista- requiere un conjunto de mecanismos políticos institucionalizados (Evans, 1992; Weiss, 2003)

De esta manera, el debate sobre el tamaño del Estado pierde relevancia y pasa a tener mayor importancia la búsqueda del fortalecimiento del Estado en sus capacidades institucionales. Esta vertiente, considera que la eficacia del Estado para actuar en la economía es resultado directo de sus capacidades, con lo cual destaca la importancia de dos factores: en primer lugar, la estructura interna del Estado (en términos del tipo de burocracia que presenta), y en segundo lugar, su inserción, en términos de los lazos estratégicos que establece con la sociedad civil.

En relación con la primera dimensión, la teoría institucionalista argumenta que la burocracia de tipo “weberiano”, presenta los componentes más adecuados para erigir un Estado que se manifieste como un marco de autoridad indispensable para el funcionamiento del mercado. La aplicación de la meritocracia para reclutar expertos sobre todo, ayuda a lograr la coherencia corporativa necesaria para hacer que los burócratas cumplan los objetivos del aparato en su conjunto. De esta manera, se alcanza un rasgo esencial para reforzar la capacidad, como es la autonomía del Estado.

Respecto de la segunda dimensión, y de acuerdo a Evans (1992), se necesitan redes sociales externas para tener un canal de intercambio con la sociedad civil, siendo imprescindible que el Estado logre una vinculación adecuada con la estructura social, y en especial, con los capitales industriales –como actores principales del complejo productivo- que le permita implementar eficazmente sus políticas. Es a partir de esta idea que surge el postulado del Estado “enraizado”.

Sintetizando, la propuesta institucionalista gira en torno de un Estado fuerte, con autonomía para no dejarse influenciar por intereses ajenos al bien común, pero con un criterioso enraizamiento en la sociedad civil que lo haga apto para moldearla e impulsarla en pos del desarrollo. La clave de la cuestión no es el tamaño y hasta dónde debe intervenir, sino contar con las capacidades institucionales para hacerlo estratégicamente y de la forma más eficaz posible.

Esta línea de pensamiento, aunque con un enfoque distinto, es la seguida por Weiss (2003) al analizar las consecuencias de la globalización sobre las capacidades del Estado. La autora, en contraposición a los globalistas, opina que los Estados no están constreñidos para maniobrar en el nuevo contexto; aún más, profundizando en su postura, plantea que existe una faz permisiva de la globalización que genera presiones compensatorias sobre los gobiernos para que intervengan. El argumento más importante de esta posición, tiene que ver con la generación de condiciones de competencia global para las empresas, impulsando la atracción de capital en base a: proveer mejores servicios a través de la educación de la mano de obra, la creación de polos tecnológicos, y otros, en especial la provisión de infraestructura, que impulse la actividad económica del territorio en cuestión, a cambio de mantener la presión fiscal sobre el mismo.⁵

De acuerdo a las características del entorno institucional, el Estado puede jugar un papel fundamental y determinante, amortiguando los efectos de los mercados globales. De esta manera, y de acuerdo a la calidad del contexto institucional, - teniendo en cuenta que ésta no es una

⁵ Contrariamente a la postura de la utilización de incentivos fiscales que genera el fenómeno “race to the bottom”, los cuales disminuyen la capacidad de acción del Estado.

característica fácilmente asequible y cuyo logro requiere de trayectorias a largo plazo, prevalecerán los aspectos restrictivos o permisivos de la globalización,

3.2. Las teorías del desarrollo regional como factor derivado de la relación cambiante Estado – Mercado – Sociedad.

Cada uno de los elementos identificados en las teorías sobre el Estado, conduce a la adopción de distintas posiciones en lo que se conoce como políticas de desarrollo regional o local para cada uno de los períodos considerados.

Siguiendo a Amin A. (1998), en ambos períodos predominaron las políticas de desarrollo regional basadas en incentivos, dirigidas por el Estado y en base a medidas estandarizadas. No obstante ello, se pueden señalar algunas diferencias, como: el enfoque keynesiano se basaba en la distribución del ingreso y en las políticas de bienestar para estimular la demanda en las regiones menos favorecidas, así como también, se apoyaba en incentivos directos e indirectos (desde subsidios hasta mejoramiento de infraestructuras) como factores que favorecían la localización de empresas individuales en esas regiones. Por su parte, el enfoque neoliberal basaba su estrategia en estimular la capacidad empresarial de las regiones menos favorecidas a través de políticas que favorecieran las pequeñas y medianas empresas, y también desregulando los mercados y reduciendo el costo del trabajo y el capital. En ambos enfoques, el postulado común es que las políticas de arriba – abajo (“top-down policies”), son de aplicación universal, sin importar las características o especificidades de las regiones o territorios en cuestión.

Debido en parte, a la disparidad de los resultados obtenidos (Amin 1998: 3), se comenzó a delinear un tercer enfoque alternativo para asegurar la competitividad económica, movilizándolo el potencial endógeno de las regiones menos favorecidas a través de esfuerzos que mejoren la oferta en infraestructuras - alineadas con las potencialidades de la región- y estimular los emprendimientos empresariales. Este enfoque, si bien no se respalda en una teoría económica sólida, presenta axiomas que contrastan con la ortodoxia, planteando una estrategia “de abajo hacia arriba, de largo plazo y sustentada en la pluralidad de actores”. Además, y en contraste con el individualismo conceptual anterior, reconoce los fundamentos colectivos y sociales del comportamiento económico, lo que le otorga una visión más institucional sobre el desarrollo regional.

Este último enfoque es el que se identifica con la supremacía del elemento “Sociedad” y en el cual se promueve un enrizamiento estratégico del Estado con una cuota importante de autonomía, como factores necesarios para el desarrollo. Esta postura se aprecia en el modelo desarrollado por Evans (2003) según el cual la efectividad de las instituciones públicas depende del “hibridismo”, esto es, del equilibrio integrado a partir de tres modalidades diferentes (a veces contradictorias) de orientar la acción administrativa.

Estas modalidades son:

- (1) La capacidad burocrática
- (2) Las “señales de mercado”
- (3) Participación democrática “desde la base”

A partir de este trípode de la administración, se sostiene que el elemento surgente en los últimos años es el rol que juega la sociedad civil, y que se engloba en la modalidad descrita a través de la participación democrática “desde la base”. Ésta se presenta como el elemento que asegura que las metas al interior del Estado, reflejen las reales necesidades y deseos del ciudadano común, y

que los procesos administrativos sean transparentes y responsables. Entre otras virtudes, se destaca su contribución positiva al reconocimiento de las instituciones públicas por parte de los ciudadanos, debido a que se incrementa su grado de identificación con estas y se valoriza la noción de servicio público. De esta forma, se sintetiza la relación entre Estado – Mercado – Sociedad, proponiéndose un modelo alternativo en el que las fuerzas estén equilibradas, siendo éste un requisito fundamental de toda estrategia de desarrollo a largo plazo.

4- LAS INFRAESTRUCTURAS EN LA REGIÓN DE ROSARIO.

En correspondencia con el marco de reflexión hasta aquí planteado, construido en torno a una visión centrada en la relación entre infraestructuras, crecimiento y políticas públicas, es intención de este escrito identificar cuáles han sido las recientes inversiones en obras – ya se trate de proyectos en cartera y/o ejecución- vinculadas a la región de Rosario, e identificar como se da esa relación en el caso concreto de un territorio bajo estudio.

Rosario⁶ es uno de los más importantes Aglomerados urbanos del país, y se caracteriza a partir de una historia de pujanza y prosperidad sobre el auge del movimiento portuario, la conformación del cordón industrial del litoral fluvial y una creciente actividad comercial y financiera que le valen el reconocimiento nacional. La región se caracteriza actualmente, por ser el núcleo concentrador más importante en el país de materias primas de origen agropecuario –provenientes desde una vasta extensión circundante- para su posterior procesamiento y comercialización en mercados externos (la agroindustria es la actividad productiva de mayor crecimiento para los últimos años en la región)

La Ciudad es cabecera del área integrada por el conjunto de comunas y municipios que conforman el Gran Rosario (espacio de continuidad urbana según INDEC- Instituto Nacional de Estadística y Censos), cuya población se aproxima a 1.300.000 habitantes, distribuida en una superficie total de 488.800 Has. Como Área metropolitana⁷ tiene su origen en la década del 30, en los que dio comienzo la radicación de industrias relacionadas con la "Sustitución de importaciones", etapa en la cual la urbanización se extendió para integrar al territorio, más allá de sus límites políticos.

La Región no escapó a la reestructuración de las actividades productivas y el ajuste durante la década del 90, proceso que dejó como saldo una severa desindustrialización del Área y con ella, graves secuelas sociales como la pérdida de puestos de trabajo y altos índices de pobreza e indigencia en los años posteriores a la crisis (fines del 2001). Promediando el 2003, se evidencia un cambio notable en la conducta del Complejo agroexportador (granos, subproductos y aceites) mediando anuncios de un nuevo ciclo de inversiones, con nuevas construcciones y ampliaciones de plantas e instalaciones de embarque, almacenamiento y procesamiento en el Área (Sciara A.y otros, 2005: 16) Este sector resulto favorecido con el cambio de escenario (depreciación del tipo de cambio y transformación tecnológica con fuerte impacto en la producción de oleaginosas), dando lugar al aumento sostenido de los volúmenes de exportación.

⁶ Rosario se inscribe dentro de la concepción de región en tres dimensiones diferentes: la Región Metropolitana (espacio funcional de la metrópoli o microregión), la Región Centro (integrada por las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) y la Región Mercosur (macroregión). Cuando se habla de Región Rosario, se hace referencia a la Microregión, la que coincide precisamente con el área que el PEM- Plan Estratégico Metropolitano definió incluyendo en esa delimitación un total de 56 localidades.

⁷El Aglomerado Rosario concentra el 38,67 % de la población de la Provincia, en un total de 11 localidades: Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Pérez, Soldini, Funes, Roldán, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo y Puerto San Martín

El ciclo de nuevas inversiones se extendió a otros sectores, con ampliaciones de plantas e instalaciones complementarias -tratamiento de efluentes, cambios en los procesos productivos, etc - por parte de un grupo de grandes empresas que integran el cordón industrial de la Región. Los montos relevantes de algunas inversiones dan cuenta de que se retomaría el ritmo de crecimiento en determinados sectores productivos, a través de la recuperación mediante el mantenimiento y actualización de instalaciones. Acompañan algunas de estas inversiones (dado que buena parte de las plantas son capital intensivo) la creación de nuevos puestos de trabajo, lo cual lleva a suponer el mejoramiento en los niveles de ocupación de la mano de obra regional.

Junto a este proceso de recuperación insipiente de los últimos años, se retoma una política pública tendiente a la concreción de algunas grandes infraestructuras. Esta tendencia resulta estimulada a partir de la renegociación de contratos de concesión con empresas de servicios y la reciente actualización institucional del marco de referencias para la ejecución de las obras públicas en el país.

Rosario en particular retomó el nuevo ciclo expansivo con varias inversiones tanto públicas como privadas; los cambios en la conducta inversora acompañan las expectativas favorables que llevan a pensar en términos de recuperación de parte de los niveles perdidos e incluso crecimiento para la Región. En el conjunto de grandes obras de infraestructura económicas priorizadas para la ejecución en la Región están: la adecuación de la red de accesos viales a Rosario, la autopista Rosario- Córdoba (en toda su extensión faltante), el proyecto Circunvalar, la profundización del calado de la Hidrovía Paraná- Paraguay, el tren de alta velocidad- TAVE, entre otros.

Si bien el nivel de la inversión se reestablece a buen ritmo, con un sector público que se muestra decidido a llevar adelante las mismas, no existiría igual compromiso público en cuanto a las llamadas infraestructuras sociales. En este sentido y, pese a los recientes anuncios de incremento en los recursos para este tipo de obras - particularmente en la ejecución de viviendas sociales- no se ha llegado a sostener el necesario mantenimiento del patrimonio público (escuelas, hospitales, cárceles, saneamiento), apareciendo como lejana la posibilidad - en base a la limitación de los fondos asignados- de incrementar, y aún mantener la infraestructura social.

El variado "repertorio" de grandes infraestructuras" vinculadas a la Región, algunas aún en cartera y otras en ejecución efectiva, es una realidad a medias que requiere- a nuestro entender- de la reflexión particularizada. Si bien el sector público es quien moviliza el proceso en su fase inicial, también se reconoce la participación de agentes económicos privados y sectores sociales interesados en pugna tras la movilización de ciertas inversiones en cartera.

En suma, trataremos de entender a través del estudio de casos cuál es la lógica que instala y prioriza el repertorio de las grandes obras que se procuran llevar adelante en la Región. Junto a este interrogante, se desencadena un amplio abanico de componentes relacionados: quiénes lo promueven y quiénes capitalizarán sus efectos positivos, de dónde provienen los recursos necesarios para su concreción, qué agentes intervienen en su definición, cuál es el impacto previsto en el desarrollo regional y con qué otros proyectos o inversiones se vinculan, por mencionar algunas de las cuestiones relacionadas sobre las que discurrimos tratando de encontrar explicaciones al proceso de selección y toma de decisión.

En el caso de un espacio metropolitano, es el nivel provincial - Santa Fe- el ámbito idóneo para la coordinación de los distintos agentes intervinientes en el proceso; sin embargo, si llevamos la línea de razonamiento hacia la identificación del problema, y la búsqueda de la propuesta más adecuada, es el ámbito local por su proximidad y conocimiento de la realidad, donde es deseable que se concrete la iniciativa de centralizar la toma de decisión. Es allí donde mejor y más

rápidamente se puede percibir la demanda a la vez que es en ella donde con mayor claridad se reconocen y corrigen posibles alteraciones del ambiente. Si bien Provincia y Municipio ocupan un lugar fundamental, nadie desconoce la importancia del Estado nacional, siendo ésta la escala desde donde se perfilan los grandes lineamientos políticos que orientan y concretan las inversiones, más allá que es el nivel desde donde –en líneas generales- se accede al financiamiento internacional que respalda la ejecución de las grandes infraestructuras.

Recién iniciado el siglo XXI, inmersos en un proceso globalizador que impone renovadas reglas de juego, se requiere de la construcción de un planteo que atienda todas las facetas del nuevo paradigma organizativo, contando con una estrategia de crecimiento adecuada a las “renovadas amenazas” que se ciernen sobre el desarrollo regional. En este sentido, se destaca la importancia de “volver a pensar” el espacio metropolitano y su inserción en el modelo productivo actual, identificando las debilidades del proceso. El destino de la inversión pública, particularmente si ésta es destinada a la construcción de grandes infraestructuras, debe responder al interés de una sociedad que está por detrás con sus demandas.

Definido el contexto y planteado los interrogantes, se recurre al análisis crítico de dos grandes infraestructuras cuya puesta en marcha está en curso de materializarse por estos días; en ambos casos se reconocen efectos sobre el medio. Se trata de dos obras que tanto por su magnitud como por los objetivos que se persiguen con la ejecución unidos al los agentes intervinientes y los recursos comprometidos en las mismas, nos acercan a una interpretación amplia de la lógica e identificación de los mecanismos que dominan el proceso de toma de decisión y ejecución.

Los casos analizados son:

- 1- El Proyecto Circunvalar Rosario
- 2- Tren de Alta Velocidad Buenos Aires –Rosario -Córdoba TAVE.

4.1 El Proyecto CIRCUNVALAR ROSARIO.

Este proyecto está contenido en un programa de ordenamiento del transporte terrestre de cargas mediante la adecuación de la red ferroviaria y sus accesos a las terminales industriales y portuarias del Gran Rosario. El mismo busca minimizar las interferencias con el área urbanizada y complementar con zonas de operaciones ferroviarias asociadas a plataformas de actividades logísticas, tratando de lograr un nuevo ordenamiento funcional, operativo y jurídico del transporte de carga.

El principal objetivo que se persigue con el mismo, de acuerdo a lo que se explicita en el en el pliego licitatorio...” es ordenar el transporte de cargas terrestres, efectivizando su operatividad, mejorando la participación del modo ferroviario para lograr efectivas economías en los fletes, especialmente en los tráficos de granos, subproductos y aceites en las terminales industriales y portuarias de la región” (MPFIPyS, 2004: 26)

La obra se integra en esencia a partir de un anillo perimetral pensado para la transferencia de cargas que semi- circunvala Rosario, y al cual convergirían distintos ramales que actualmente ingresan - en parte - a la Ciudad. La construcción de la traza ferroviaria de 70 kilómetros de doble trocha, uniría la localidad de Pueblo Esther (ubicada al sur de la ciudad de Rosario) con San Lorenzo (en el extremo norte), manteniendo un recorrido paralelo a la Ruta Nacional AO12 actual.

Complementariamente, el proyecto contempla la transformación de la Ruta Nac. AO12 en autovía, duplicando la calzada en toda su extensión, con cruces a distintos niveles con otras rutas

nacionales y provinciales, y previendo el diseño de nuevos accesos para camiones a las distintas terminales portuarias de la Región; quedarían así enlazadas una veintena de localidades que integran la región metropolitana Gran Rosario.

Finalmente, en una segunda etapa, mediando estudios complementarios, se prevé la instalación de tres centros de trasbordo multimodal de intercambio y de servicios a las cargas, situados sobre el anillo perimetral. A priori se estima, dado que no se conoce el monto de la inversión, que la obra se aproximaría a los 1200 mill.\$, (sólo las obras ferroviarias estarían en los 750 mill.\$). Se desconocen exactamente – en la etapa complementaria de expropiación y/o recuperación de tierras e instalación de las tres playas terminales de transferencia de cargas- cual sería el alcance de las erogaciones por realizar así como quienes se harían cargo de cubrir las mismas.

El proyecto original se organiza en torno a la propuesta de la Bolsa de Comercio de Rosario, quien salió a gestionar la realización de las obras del Circunvalar ante el sector público, en nombre de poderosos intereses locales vinculados a la producción, transporte y comercialización de granos y subproductos en los mercados internacionales.

En su realización, hoy se encuentra comprometida la Nación – a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- conjuntamente con la Provincia de Santa Fe y los principales Municipios del Área. Si bien es el Estado quien gestiona y lleva adelante el Proyecto, habiendo licitado y contratado a través de una UTE integrada por la estadounidense Pearson, IATA SA y la consultora local Ing. Cornero y asoc. los estudios necesarios y la preparación del material para la licitación de las obras, esta importante inversión se sustenta en actores fuertes de la Región Metropolitana. Ellos captaron el interés desde el plano nacional y local y encaminan el proyecto hacia una efectiva concreción.

Pese a que aún no se han completado los estudios que permiten definir la conveniencia o no de su ejecución, este proyecto se ha instalado como "necesidad" en la sociedad local a través del discurso público y se comenzó a trabajar fuertemente, condicionando en alguna medida, el resultado de los estudios que deben expedirse en torno al mismo.. Recientemente, se ha resuelto el llamado a licitación para la ejecución de las algunas obras viales y ferroviarias, sin contarse aún con el proyecto definitivo ni los estudios de factibilidad, menos aún con una evaluación del impacto ambiental derivado.⁸

Muchos actores del territorio quedan "marginados" de la decisión final a partir de que los beneficios esperados – según el pliego licitatorio- están focalizados en optimizar especialmente el transporte de las cargas con destino a las terminales de Área. Buena parte de la población, en líneas generales, desconoce en que medida pueden verse afectados por este proyecto que los incluye a partir de los efectos derivados del mismo y no los contiene en los objetivos trazados. El hecho genera gran inquietud en el medio, particularmente en los propietarios de campos sujetos a posibles expropiaciones así como en las autoridades de los distintos municipios del Área, por desconocer – más aún temer- los reales efectos sobre la población de las distintas localidades (la problemática gira en este caso en torno a cuestiones como: congestión vehicular en los cruces a

⁸ Las obras, que por un total de \$150 mill, se iniciaron este año, son: 1. Acceso a las zonas portuarias y terminales industriales de Puerto San Martín y Timbúes, por RN N° 11. (\$19.7 mill.), 2. Doble traza entre la RN N°11 y la Autopista a Santa Fe. (\$10.9 mill.), 3. Acceso a tránsito pesado ente RN N°9 y RN N°21, incluye intercambiador sobre autopista Rosario –Buenos Aires y puente sobre el ferrocarril. (\$21.3 mill.), 4. Construcción vía doble entre Cabín 8 y San Lorenzo, ampliación de la playa San Lorenzo. (32.8 mill. más \$6 mill para reubicación de viviendas precarias), 5. curvas Cabín 8. Vinculación con los ramales a Córdoba, Casilda y Buenos Aires a Tucumán en trocha ancha. (el presupuesto supera los \$33 mill.) y, 6. la variante San Lorenzo – Cercana. Implica la construcción de 10 Km. ferroviarios entre trocha ancha y angosta, además de puentes y otras mejoras. (\$22.1 mill.)

nivel, posible contaminación medioambiental - como ruidos o polución del aire-, fraccionamiento de la trama urbana por partes, entre otros efectos no deseados)

Por su parte, los agentes económicos movilizados tras la obra, demandan su pronta ejecución argumentando que en pocos años más la Argentina producirá 100 millones de toneladas de granos y, entre las condiciones necesarias para que dichas estimaciones se cumplan está la realización de mejoras en la infraestructura que posibiliten la movilización, acondicionamiento y conservación de los grandes volúmenes a producir. Precisamente, sostienen que uno de los factores críticos que puede condicionar la expansión es la falta de disponibilidad de adecuados caminos rurales, rutas, ferrocarriles y accesos viales y ferroviarios a las terminales de embarque así como instalaciones aptas para el almacenaje y procesamiento de las cosechas.

El supuesto estima que, además de agilizarse el traslado hacia las terminales de embarque y descongestionar el tránsito interno en las localidades afectadas, se produciría una importante reducción del costo de transporte terrestre, que permitiría aumentar las ventajas competitivas de nuestros principales productos exportables. Sin embargo entendemos que la reducción del costo de transporte no implicaría una ventaja competitiva “adquirida” dado que estos bienes son comodities y su precio está fijado internacionalmente; esto significaría un mayor margen de ganancia para el productor o para los intermediarios en la cadena de producción, pero de ningún modo será una modificación del precio de estas producciones, o una mayor ventaja competitiva para el país. Lo interesante es saber quienes se apropian de esa reducción de los costos de transporte - los que se desconocen hasta el momento en su verdadera magnitud - así como quienes se harán responsables de mitigar los efectos no deseados derivados.

En principios, se ha alzado la voz de numerosos intendentes de la Región reclamando la atención de estas cuestiones, sin tener hasta el momento gran repercusión con sus reclamos. Del análisis del pliego, si bien se observa poca profundidad y detalle sobre estas cuestiones, se desprende que existiría un importante beneficio directo y que el mismo estaría capitalizado por las terminales portuarias privadas y las concesionarias del ferrocarril; en todos los casos se desconoce cual es el grado de compromiso y participación de estos actores con el proyecto, y si la participación podría contemplar cierta correspondencia en el financiamiento de las obras (Sciara, A y otros, 2005)

4.2 Proyecto TREN DE ALTA VELOCIDAD -TAVE.

El enlace de los tres mayores centros urbanos del país: Buenos Aires-Rosario-Córdoba, se constituye en el corredor de transporte más importante a nivel nacional, en torno al cual se concentra buena parte de la actividad productiva del país. Este tramo de alrededor de 700 kms se proyecta cubrir con un nuevo tren de alta y estaría afectado con exclusividad al traslado de pasajeros. La ejecución de las obras necesarias que reclama el servicio en la zona más dinámica del país, le permitiría al tren competir con otros medios de transporte como el automotor, cuyas condiciones mejorarían tras la ejecución completa de la autopista Rosario-Córdoba.

La infraestructura se piensa para un tren de alta velocidad y tecnología de punta en el tramo Rosario- Buenos Aires (el que desarrollaría el trayecto en 1h.30 min. aproximadamente), en tanto que para el tramo Rosario – Córdoba se estudian dos alternativas: la primera, con igual tecnología que la utilizada en el primer caso y la segunda, con trenes de alta prestación de tracción Diesel y una velocidad máxima de 160 kilómetros por hora.

El Estado llamó a licitación recientemente la construcción del tramo ferroviario, siendo las empresas precalificadas para construir el tren rápido: la francesa Alstom, asociada a nivel local con

el Grupo Macri y Emepa; la alemana Siemens, y el consorcio español KAF, asociado con el grupo OHL y la argentina Chediak.⁹

Las primeras cifras del proyecto indican, en cuanto a la cantidad de pasajeros a desplazar entre Rosario y Buenos Aires, que su número ascendería a un total de 7.500 personas por día. Estas cifras resultan, a nuestro entender, estar sobreestimadas si se toma en cuenta que, en la actualidad, la totalidad de micros que unen Retiro con Rosario no llega ni a la mitad de ese número de pasajeros por día¹⁰. Se trabaja sobre la idea de unos 20 servicios diarios con paradas intermedias en las localidades de Campana, San Pedro, San Nicolás, Villa Constitución, Marcos Juárez, Leones, Bell Ville y Villa María.

El costo de la obra se estima entre 1000 y 1200 mill \$, aunque en realidad ese valor depende de la elaboración del proyecto ejecutivo, el que quedaría a cargo del consorcio ganador de la licitación; se cree que los trabajos podrían comenzarse en el primer trimestre de 2007 para culminar a fines de 2009 o principios de 2010. Según las proyecciones oficiales, durante la etapa de construcción de las obras se llegarían a crear cinco mil puestos de trabajo directos y 20 mil indirectos, en tanto que posteriormente, y a los fines de operar la flamante línea ferroviaria se sumarían otros 350 agentes.

Además del material rodante, el trazado, los estudios de factibilidad, la obra civil, el aporte de tecnología, el tendido de la red eléctrica, las vías, las locomotoras eléctricas o diesel vendrán del exterior. Sólo un mínimo de 20% de los materiales utilizados en la instalación, serían aquí elaborados; si la provisión estuviera en mayor proporción en manos de proveedores locales, a la obra podría corresponderle un gran impacto en la producción nacional (no es este el caso)

En cuanto a las tarifas poco se conoce, pero ya se habla de subsidios importantes por parte del Estado. El servicio no va a ser operado por el gobierno nacional; el mismo sería licitado a un operador privado, quien debería proponer el cuadro tarifario. Habrá que ver entonces, cuando se presenten los operadores, qué tarifa va a tener el servicio y si necesitan una subvención pública. Según el Secretario de Transporte, R. Jaime “En un primer momento son necesarias. Hoy en día no se puede tener un tren que sea financiado exclusivamente con la tarifa, porque no se tiene una proyección en cuanto a la captación de las personas que lo van a usar. Antes de hablar de tarifas esperemos el resto”¹¹.

En principio, vemos que ya se plantea la necesidad del subsidio de las tarifas, cuando en realidad se deberían haber comenzado por realizar las estimaciones de demanda que se requieren para saber por anticipado la factibilidad del proyecto y la necesidad de llevar adelante el mismo.

De la Licitación nacional e internacional de la obra, Tren de Alta Velocidad (TAVE) – a través del pliego de bases y condiciones de la licitación pública- Buenos Aires-Rosario (Provincia e Santa Fe)- Córdoba (Provincia de Córdoba) podemos extractar lo siguiente:

a- “La Secretaría de Transporte de la Nación prevé dar inicio a la obra según el principio “Diseño y Construcción, Llave en mano”, tanto en su concepción como realización del nuevo Tren de Alta Velocidad “TAVE”, compuesto por el tramo I: Buenos Aires-Rosario (310 Km) y el tramo II Rosario-Córdoba (400 Km). La línea será de doble vía para el tramo I y de vía sencilla para el tramo II”.

⁹ <http://archivo-elciudadano.com.ar/26-07-2006/ciudad/trenrapido.php> El Ciudadano 26-07-06

¹⁰ http://www.lacapital.com.ar/2006/06/01/ciudad/noticia_298346.shtml jueves, 01 de junio de 2006

¹¹ http://buscador.lanacion.com.ar/Nota.asp?nota_id=829277&high=tren Domingo 6 de Agosto de 2006

b-“ Se invita a presentar antecedentes y propuestas para la contratación de la formulación integral del anteproyecto, propuesta de desarrollo y ejecución de la obra, oferta económica con propuesta de financiamiento, mantenimiento de infraestructura y provisión de material rodante, y mantenimiento par al ejecución de la obra Tren de Alta Velocidad (TAVE), Buenos Aires-Rosario (Provincia e Santa Fe)- Córdoba (Provincia de Córdoba)”

c-“El llamado comprende asimismo, el análisis y desarrollo de los aspectos jurídicos, técnicos, ambientales y económico-financieros del proyecto. También comprenderá la definición de la modalidad operativa para la ejecución de las obras sin la interrupción del servicio ferroviario del corredor objeto de la Licitación.” El pliego de Bases y Condiciones hace mención de los operadores actuales y condiciona a la coordinación con los mismos la realización.

Una vez más, y después de experiencias anteriores fallidas, se licita sin proyecto y se deja éste librado al interés de las empresas que lo propongan.

Hoy la tecnología moderna impone altos costos, sin embargo debe recordarse que en el país se negaron fondos al mantenimiento a un sistema ferroviario que, en su momento, integró eficientemente espacios muy distantes y lo hizo con una eficiencia que aún nos sorprende: como por Ej, recordar que...“el récord de velocidad registrado por una locomotora a vapor con tren de pasajeros que en 1938 unió la estación Rosario Norte con Retiro (Capital Federal) en dos horas y 52 minutos.¹²

Las propuesta de obras “faraónicas” , en la Argentina de los últimos tiempos, no es un caso aislado. En particular y para el caso de las empresas oferentes de trenes de alta velocidad, parecen prevalecer estrategias exitosas al interesar y a traer a distintos sectores decisorios de inversiones públicas. En México, por ejemplo, se entusiasman con un proyecto que conectaría la ciudad de México con Guadalajara, en tanto que Chile lo hace con un tren rápido que una Santiago con Valparaíso.

La decisión de efectivizar este proyecto es exclusivamente política, surge del gobierno nacional quien cubriría el costo total del mismo, y cuenta con el consenso favorable de los gobernadores. No se realizaron estudios de factibilidad o prefactibilidad previos al llamado a licitación, no obstante se llegaría a cumplir con esta instancia a través del llamado a licitación -sin proyecto-. Desconocemos en base a que se decide que una obra de envergadura se pueda ejecutar sin los estudios que evalúen los impactos económicos, sociales y ambientales de la misma.

5. CONCLUSIONES.

Hay dos “ideas fuerza” que prevalecen a nuestro criterio en lo que debe ser la concepción de las infraestructuras, de acuerdo a lo trabajado como marco conceptual de este escrito.

A los efectos de promover el crecimiento, entendemos que las infraestructuras deben ser pensadas y programadas:

- centradas en la idea de convergencia regional y atendiendo a los desequilibrios de la economía como esencia del modelo.
- desde un enfoque amplio, (no sólo es un capital físico) sino que genera trabajo y conocimientos necesarios y fundamentales para el desarrollo regional, e

¹² http://www.lacapital.com.ar/2006/04/28/ciudad/noticia_289330.shtml viernes, 28 de abril de 2006

- inversiones integradas (no es una inversión aislada) a un conjunto de programas y proyectos de inversión que estimulen la producción regional.

Las infraestructuras entendidas desde las políticas públicas, deberían ser concebidas en relación con la visión sobre el desarrollo que aporta la corriente institucional, o sea:

- Replanteando el rol del Estado en virtud de sus capacidades para actuar con autonomía en la formulación objetivos estratégicos y en la planificación del territorio, entendiendo aquél como un elemento central, articulador de los agentes sociales y económicos.
- Incorporando a la sociedad civil en la toma de decisiones, considerando al consenso social, en función de la posibilidad de identificar beneficios plurales, como una condición necesaria para la priorización de las inversiones.
- Incorporando las señales del mercado como elemento generador de información e incentivos no sólo en la toma de decisión, sino en la programación y ejecución de las obras.

Bajar estos principios a las prácticas políticas actuales para los casos analizados nos permite afirmar que lejos se está de lo que entendemos debería ser la programación de las inversiones de grandes infraestructuras a nivel regional. Esta afirmación está avalada en algunas regularidades que se desprenden del análisis de las dos infraestructuras analizadas. No se pretende en este caso barrer el espectro de observaciones e identificación de componentes analizados, sin embargo se tratan de describir aquellos elementos que a nuestro juicio imponen un llamado de atención sobre el tema.

- 1- Lejos se está de lograr consenso y de mantener un equilibrio entre los actores involucrados. Si bien en los años 90, el mercado había conseguido una cuota importante de participación en la programación y ejecución de algunas grandes obras públicas (la que muchas veces no se verificaba en la práctica), esa participación hoy se ha revertido en parte y es el Estado Nacional el que parece asumir la decisión y la inversión, aunque los beneficios siguen siendo en buena medida monopolizados por algunos sectores.
- 2- El Gobierno nacional excluye de la decisión a las distintas escalas políticas de la decisión (provincia y región- municipio), particularmente cuando estas instancias pueden significar una traba o una dificultad al momento de la concreción.
- 3- Las inversiones previstas en muchos casos no sólo son cuestionables en cuanto a en que medida promueven el crecimiento, sino que es posible imaginar que estén produciendo fuertes deseconomías que puedan afectar la dotación de capital existente (competencia del tren con las rutas o posible adaptación de las instalaciones actuales), nuevos conflictos ambientales, etc.
- 4- En todos los casos la participación de la sociedad civil es marginal aunque fundamental. Existe "cierto grado de manipulación de la opinión pública" a través del discurso oficial que induce al acompañamiento "con bajo nivel de información y documentación de la programación y ejecución de las obras.
- 5- La priorización obedece en muchos casos a la demanda que emana de la presión de grandes grupos económicos que promueven las obras en función de sus propios intereses (agroindustria) u otros intereses sectoriales (grandes grupos conectados a la actividad de la construcción o el financiamiento) que se suman rápidamente a través de presiones o lobbies que favorecen la ejecución.
- 6- La concepción de las inversiones se da en forma aislada, y en muy pocas ocasiones se integran al medio productivo en general, por lo cual es dable pensar que las "socialización de las externalidades" no está en la consideración inicial de las obras, más aún es posible ver externalidades negativas derivadas que no son tomadas en cuenta, incluso se reconoce

casi como "utópica" la posibilidad de pensar un plan de contingencias que atienda las dificultades de ellas derivadas.

- 7- Si bien desde el plano local se ha construido un discurso que tiende a promover la participación y el seguimiento por parte de la sociedad civil, la "construcción de la opinión" se da a partir de un bajo nivel de información, de la falta de evaluación técnica (particularmente evaluación social de las obras previa a la ejecución y a la falta de cumplimiento de las normas establecidas a los efectos de una toma de decisión racional (Sistema de Inversión Pública).
- 8- La inversión está concentrándose fuertemente en manos del Estado, quien como en el caso del tren de alta velocidad asume prácticamente la responsabilidad de la concreción y asegura en base a sus propios recursos la operación a futuro. En otros casos, el Circunvalar, este desconoce o avanza por sobre lo programado, no respetando los plazos establecidos para asegurar la racionalidad de las obras. En todos los casos los intereses de terceros permanecen marginados (afectados por el dragado, Municipios desconformes en el caso del circunvalar, o la sociedad civil que como en el caso del tren de alta velocidad se suma entre entusiasta y perpleja a las declaraciones que describen un mundo imaginario donde la tecnología está por arriba de la realidad la sociedad del subdesarrollo en que está inmersa.

Se entiende en base a lo aquí planteado que se impone una revisión de las conductas seguidas desde la órbita estatal, a los fines de reconstruir el accionar en la materia.

Bibliografía

AMIN, Ash (1998) "An Institutional Perspective on Regional Economic Development" University of Durham, Department of Geography UCL, London.

CUERVO, Luis M. (2003) "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina" Serie Gestión pública 41, Ipes/CEPAL. Santiago de Chile.

ELÍAS, Víctor (1995) "Infrastructure and Growth: The Latin American Case". Universidad Nacional de Tucumán. The World Bank.

ESSER, Klaus y otros (1996) "competitividad sistémica: nuevos desafíos a la empresa y a la política" Revista de la CEPAL, Santiago, N° 59,pg.39-52

EVANS, Peter (1992), "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Adjustment" in Stephan Haggard and Robert Kaufman (eds.) *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press. [article is an expanded, policy oriented version of the argument presented in *Sociological Forum*, 1989]. Reprinted as "El Estado como Problema y como Solución" *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales* [Buenos Aires] 35(140) [January -March, 1996]: 529-562. Same translation also reprinted by Instituto de Estudios Peruanos [Lima]. To be reprinted in forthcoming edition of *Leading Issues in Development Economics*.

EVANS, Peter. (2003), "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa". Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 25, Caracas".

FIEL (1998) "Argentina: Infraestructura, Ciclo y Crecimiento". Ed. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas ISBN.: 987-99661-9-8

FUENTES FLORES, Noé y MENDOZA COTA, Jorge. "Infraestructura pública y convergencia regional en México, 1980-1998" *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, Nro. 2, Febrero 2003.

LLAL, Somik V. (1999) "The role of Public Infraestructura Investments in Regional Development". Experience of Indian Status, en *Economic and political Weekly*. March 20.

MATUS, Carlos (1977) "Planificación de situaciones". Libros Alfaro. Caracas.

MEYER- STAMER, Jörg (1996) "Política Industrial" Congreso alemán de Urbanismo. Deutscher Städtetag. pag. 343-397. Colonia- Alemania .

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2004) "Pliego de Bases y condiciones para el Proyecto Circunvalar Rosario". Licitación Pública. De la Secretaría de Transporte de la Nación a nombre y por cuenta del MPFIPyS- Diciembre.

MONCAYO, Edgard (2004) "El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica" *Revista Eure* (Vol. XXX, Nº 90), pp. 7-26, Santiago de Chile.

ROSENDE, Francisco "Teoría de Crecimiento Económico" *R. 95 Estudios de Economía*. Vol. 27 - Nº 1, Junio 2000. Pg. 95-122 <http://www.econ.uchile.cl/ede/v27-1-e.pdf>

SCIARA, A y otros. (2004) "Infraestructura y Desarrollo Regional". Facultad de C.Económicas y Estadística. Novenas Jornadas "Investigaciones en la Facultad"- FCEyE-UNR. <http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/index.htm>

SCIARA, Angel y otros (2005) "Políticas de Inversión en la Región de Rosario ¿Orientadas al Desarrollo Regional?". I Congreso de Economía Regional- Simposio 11-PUCRS-. Porto Alegre, Brasil.

SCIARA, Angel y otros (2005) "El proyecto Circunvalar Rosario ¿Una inversión sobre rieles? Décimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad"- FCEyE-UNR.- Noviembre <http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/index.htm>

TIRADO JIMÉNEZ, Ramón "La Nueva Teoría del Crecimiento y los países menos desarrollados" *Revista Comercio exterior*. Vol. 53. Nro. 10, Octubre 2003.pg.918-935

WEISS, L.(2003) "Bringing Domestic Institutions Back In" in *States in the Global Economy*, Ed Linda Weiss, Cambridge University Press, New York and Cambridge, pp 1-33.