

**ORDENAMIENTO TERRITORIAL. PLANES Y CORREDORES DE
TRANSPORTE**

Arq. Mariana Schweitzer
Ms. en Planificación Urbana y Regional
CONICET-UBA
marianaschweitzer@gmail.com

Resumen

El ordenamiento territorial es una estrategia para el desarrollo sustentable a la vez que la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de un territorio. Una de las políticas sectoriales que contribuyen al ordenamiento territorial es la política de transporte. Las redes de transporte remiten a la puesta en valor de los territorios pero también a las diferentes modalidades de configuración y apropiación del espacio, actúan y modifican las condiciones de los territorios dando lugar a particulares configuraciones territoriales.

En los últimos años se han formulado nuevos planes y proyectos para el territorio argentino, tanto desde niveles nacionales y supranacionales. Desde el Estado se ha formulado un Programa de Obras Indispensables en materia ferroviaria en el 2005 y se está trabajando en la elaboración de un Plan estratégico Territorial desde el 2004, del cual se han presentado avances en el 2008 y el en el 2011. Por otro lado, desde la escala supranacional se continuó avanzando en la iniciativa Infraestructura para la Integración Regional Sudamericana, iniciativa que se constituyó en el 2000 y que en el 2009 se incorporó a la Unión de Naciones Suramericanas. Cada uno de estos planes e iniciativas, en sus distintos avances e inserciones institucionales, tienen su propia cartera de proyectos, con su particular priorización.

El objetivo del trabajo que se presenta ha sido el análisis de la interacción entre estas distintas escalas de planes y proyectos, e identificar los proyectos que efectivamente han avanzado. A partir del análisis se ha observado la escasa relación entre los proyectos que efectivamente van concretando y los formulados desde la escala nacional. Desde la escala supranacional se proyecta e invierte en proyectos no priorizados desde el Estado Nacional. Por otro lado también es escasa la relación entre proyectos formulados desde la escala Nacional en sus distintas versiones.

Palabras clave:

Ordenamiento territorial – Programas y planes nacionales – IIRSA – proyectos de transporte

ORDENAMIENTO TERRITORIAL. PLANES Y CORREDORES DE TRANSPORTE

1. INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial constituye un instrumento estratégico de gestión y planificación que busca el desarrollo de un territorio según particulares objetivos definidos en función de metas políticas económicas, sociales, culturales y ambientales. No es un instrumento neutral ya que tiende a la adaptación del espacio a modelos económicos. Regula uso y ocupación del territorio, incide sobre el tratamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, opera sobre las actividades productivas, el sistema de asentamientos y sobre la cohesión social y territorial, desde distintas políticas sectoriales. Una de las políticas sectoriales que contribuyen al ordenamiento territorial es la política de transporte. Las redes de transporte, su disposición y sus características están vinculadas a las demandas de los distintos modelos de acumulación, son parte del proceso de producción desigual del espacio ya que articulan y segregan personas y territorios. Las infraestructuras establecen potencialidades territoriales derivadas de la accesibilidad, conexión e interrelación, capaces de crear una serie de ventajas comparativas territoriales (Gómez Piñeiro, 2000).

En cada etapa son necesarias determinadas infraestructuras que permitan la adecuación de la movilidad de personas y de mercancías a las demandas del modelo económico territorial que se pretende estructurar, con particulares lugares que necesitan ser puestos en relación. Esas particulares relaciones se manifiestan en la existencia de caminos, puntos fuertes, repliegues, espacios diferenciados, discontinuidades que remiten a modalidades de integración, exclusión, agregación y segregación del espacio. Y se manifiestan en planes y proyectos que apuntan a crear esas relaciones sobre territorios conformados a lo largo de los años, con la importación de diferentes modelos de acumulación. En palabras de Blanco, “el sistema de transporte, la infraestructura por caso, es portadora de posibilidades a las que se asocian proyectos y prácticas de los actores” (Blanco 2010).

En la década del 90 y asociados a las políticas neoliberales, la demanda creciente de circulación de mercancías y de aceleración de los tiempos de traslado, se han formulado numerosos proyectos de integración física en América Latina. Esos proyectos consistieron en corredores entre los puertos del Pacífico y del Atlántico que buscaban trasladar más mercancías en menos tiempo y a menores costos, integrando los distintos modos de transporte, de manera de aprovechar las ventajas de casa uno de ellos (denominados corredores de transporte multimodales y/o bioceánicos), proyectos que surgieron impulsados por instituciones multilaterales de crédito y desde ámbitos privados. Ejemplos de los proyectos formulados en la década del '90 son el Corredor Bioceánico de los Libertadores, la Autopista del MERCOSUR, el Puente Buenos Aires-Colonia, el Túnel de Baja Altura, la Hidrovía Paraná-Paraguay y las nuevas terminales portuarias privadas. Si bien pocos de estos proyectos han avanzado, vuelven a cobrar impulso a partir del 2000, recuperados en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA, en un conjunto de proyectos de infraestructura de transporte para América del Sur. Esta iniciativa plantea la puesta en valor de los territorios para la explotación de los recursos naturales continentales, a partir del planteo de diez "Ejes de integración y desarrollo" que atraviesan el interior del continente y lo vinculan con puertos oceánicos.

En los últimos años continuó el desarrollo de la Iniciativa IIRSA y a escala nacional se ha formulado un Programa de Obras Indispensables en materia ferroviaria en el 2005 y se trabaja en el Plan estratégico Territorial, PET desde el 2004 (del cual se han presentado dos avances). Las provincias han participado en el PET formulando sus propios modelos de territorio y las infraestructuras que requieren.

Dentro de este panorama de múltiples iniciativas que se formulan para el territorio argentino desde distintos ámbitos, escalas y actores, es que se presenta en trabajo actual con el objetivo de develar los procesos que se están verificando. Se han identificado los proyectos de infraestructura de transporte formulados desde la escala nacional y desde la escala supranacional. Se analizaron las relaciones entre los proyectos originados en los distintos planes, y se han identificado los proyectos que efectivamente han avanzado y se han promovido más allá de su inclusión en los planes.

En cuanto a la metodología empleada, se ha construido una base de datos con los proyectos incluidos en los distintos planes y sobre los avances particulares a partir del análisis de información secundaria, documentación oficial, licitaciones, planes y proyectos existentes, como también desde información solicitada a la Secretaría de Transporte de la Nación¹ y desde entrevistas a actores claves. Esta base incluye los distintos planes nacionales y sus carteras de proyectos (PETs) y el Programa Ferroviario y los planes supranacionales con sus respectivas ponderaciones.

2. LOS PLANES Y LOS PROYECTOS.

En relación a los planes y proyectos que se presentan en este apartado, en una primera instancia se presentan aquellos formulados desde el Estado, entre ellos los incluidos en el Programa de Inversiones Ferroviarias aprobado en el 2005 y aquellos que forman parte del Plan Estratégico Territorial en sus primeros avances del 2008 y en los recientes del 2011. En segundo término se presentan aquellos proyectos supranacionales contenidos en la IIRSA. Para todos los casos en la elaboración de la base de datos que permitió el desarrollo que sigue, se identificaron la totalidad de los proyectos y las agendas en las que se han plasmado la jerarquización y priorización de los mismos.

2.1 Los proyectos formulados desde el Estado Nacional

Hacia fines del año 2005, con la firma del **Decreto N°1683** se aprobó el “**Programa de Obras, Trabajos Indispensables y Adquisición de Bienes, a fin de garantizar la rehabilitación de los servicios interurbanos ferroviarios de pasajeros de largo recorrido, cuyos trazados incluyen jurisdicciones provinciales y del Área Metropolitana de Buenos Aires**” (en adelante denominado Programa Ferroviario 2005). Dentro de este Programa se presentó un listado priorizado de obras en varios ramales ferroviarios interurbanos y del AMBA (Cuadro N°1). Este Decreto luego fue complementado al año siguiente con el Decreto N°328/2006 en el cual se estableció la posibilidad de incorporar obras en forma posterior. Este mecanismo permitió que otros

¹ Solicitudes que dieron origen a Trámites Internos (TRI) elaborados por consultores de esa Secretaría desde mediados del 2008 hasta abril del 2012.

proyectos se fueran incorporando al Decreto N°1683 a medida que se fueron realizando los respectivos llamados a licitación. Como ejemplo de proyectos que no habían sido incluidos en el Programa Ferroviario del 2005 como indispensables, y que fueron luego incorporados, podemos citar al Proyecto del Soterramiento del Ferrocarril Sarmiento (incorporado en febrero del 2006), el Proyecto de Tren de Alta Velocidad entre la CABA, Rosario y Córdoba (incorporado en mayo del 2006) o el Proyecto de Tren de Altas Prestaciones entre la CABA y Mendoza (incorporado en marzo del 2007).

Cuadro N° 1
Proyectos incluidos en el Programa Ferroviario 2005

1	Rehabilitación del ramal Concepción-Tucumán
2	Reparación de vías en los servicios entre Rosario, Santa Fe, Tostado, Gral. Pinedo, Avia Terai y Güemes
3	Reparación de vías entre Tucumán-Jujuy y Güemes-Socompa
4	Rehabilitación del ramal Concepción-Trancas para servicios de pasajeros
5	Renovación de vías en el corredor Buenos Aires-Córdoba (900 Km.) para circular a 100Km/hora
6	Renovación de vías en el corredor Buenos Aires-Tucumán (852 Km.) para circular a 100Km/hora
7	Mejoramiento del ramal Bahía Blanca y Carmen de Patagones
8	Mejoramiento de las vías entre Gral. Guido-Gral. Madariaga - Aguara y Carmen de Patagones
9	Reparación y renovación de vías entre Buenos Aires y Santa Rosa
10	Recuperación tramo por La Picassa
11	Reparación y renovación de vías entre Buenos Aires y Bariloche
12	Reparación tramo Santa Fe-Rafaela
13	Circunvalar Rosario
14	Mejoramiento y renovación de vía entre Zárate y Rosario
15	Mejoramiento de vías entre Lacroze y Posadas para llegar a circular a 80km/hora.
16	En el Área Metropolitana, trabajos sobre las líneas Belgrano Norte, Urquiza y Subterráneos, Mitre y Sarmiento, Belgrano Sur y San Martín, que abarcan desde trabajos de señalización, obra civil, compra de material rodante y electrificación

Elaboración Propia a partir del Programa Ferroviario 2005, Decreto N°1683.

Hacia fines del 2004, se comenzó a trabajar en una instancia poco abordada en el país, pensar un plan territorial, y, en función de ese plan, formular proyectos. El **Plan Estratégico Territorial, PET**, viene siendo elaborado por la Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Inversión Pública y Servicios, y si bien hasta la fecha hubo dos instancias de presentación - en el año 2008 se difundieron los primeros avances y a fines del 2011 se presentó una actualización-, el Plan no se presenta como una instancia acabada sino en

permanente revisión y ajuste. Dentro de los objetivos del PET se encuentran los de identificar las inversiones en infraestructura y en equipamiento necesarios para el desarrollo territorial del país y de las provincias, mejorar el nivel de desarrollo de las redes urbanas nacionales, provinciales y locales, incrementar y racionalizar la dotación de infraestructuras y trabajar sobre las zonas más rezagadas y menos dinámicas. Para ello se partió de la elaboración de un “Modelo Territorial Actual”, que sintetizó la situación ambiental, social, del medio físico y la caracterización económica del país, y a partir de ese diagnóstico se construyó una imagen prospectiva, el “Modelo Territorial Deseado” junto a una cartera de iniciativas y proyectos para la construcción de dicho modelo. Por su parte, cada jurisdicción federal presentó también su modelo territorial actual y deseado, con su propia cartera de proyectos priorizados. En el año 2011 se actualizó el plan y se presentó una nueva jerarquización con una priorización de proyectos según su impacto regional.

Comparando ambos avances del Plan Estratégico Territorial y sus respectivos proyectos priorizados, se puede observar la falta de coincidencia existente y la reducción de la cantidad de los proyectos en la nueva versión del PET (Cuadro N°2)². El tipo de proyectos que más ha disminuido tiene que ver con el transporte ferroviario. En el 2011 se plantea sostener el ramal cerealero llegando no sólo hasta Rosario sino también hasta el Puerto de Barranqueras y la conexión con Chile y Bolivia. Respecto a los proyectos viales, los cuales incluyen los accesos los pasos de frontera, son 10 los proyectos coincidentes. Entre ellos se encuentra el Proyecto de Autopista de Circunvalación del Área Metropolitana de Buenos Aires (Ruta Provincial N°6) y el Proyecto de Circunvalación de Rosario. En relación a los puertos y al transporte fluvial, se mantiene el proyecto de la Hidrovía, tanto en el tramo en el que las obras se comenzaron en 1995 y que han permitido un calado de 32 pies hasta Rosario y 25 pies hasta Santa Fe, como en el segundo tramo, entre Santa Fe y Asunción, recientemente encarado. Los dos proyectos de puertos planteados en común son el Puerto de Ibicuy, en Entre Ríos, y el Puerto de Río Grande, en Tierra del Fuego.

² En el análisis de los PETS no se incluyen los proyectos formulados desde las jurisdicciones provinciales, como los nacionales que no han sido jerarquizados, por exceder las posibilidades del presente trabajo.

Cuadro N° 2
Principales Proyectos de Impacto Regional por tipo de proyecto, PET 2008 y 2011

Proyectos	Plan Estratégico Territorial		Proyectos en común 2008 y 2011	
	PET 2008	PET 2011	Cantidad/tipo	Nombre
Vial	57	52	10	RN9, RN14, RN16, RN23, RN34, RN40, RN51, RN76 RP6 de Circunvalación en el AMBA y Circunvalación Rosario
Ferrovionario	22	12	3	-FFCC Jujuy – La Quiaca -FFCC Avia Terai-Barranqueras -FFCC Trasandino Central
Fluvial/puertos	11	10	4	-Puerto de Ibicuy -Puerto de Chubut (Río Grande) -Hidrovía Paraná-Paraguay, Santa Fe a Río de la Plata -Hidrovía Paraná-Paraguay, Asunción-Santa Fe
Total	90	74	17	

Elaboración propia en base al PE 2008 y PET 2011

Por fuera de los planes y en relación a las políticas de ordenamiento territorial, amerita señalarse que a fines del año 2008 se constituyó el *Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial* (COFEPLAN), organismo que tiene por objetivo constituirse en un espacio institucional para el diseño de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación con el objetivo de “lograr un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo”. Desde este ámbito se sostiene que el ordenamiento territorial debe realizarse sobre la base de un proceso de planificación estratégica que permita establecer lineamientos para el desarrollo equitativo y sustentable del territorio en el marco de la formación de consensos sociales y del análisis de escenarios prospectivos³. Entendiendo que la planificación y el ordenamiento territorial son competencias de las autoridades nacionales, provinciales y locales, el

³ El COFEPLAN define como territorio al “espacio geográfico resultante de la dinámica de los procesos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales que configura un modelo territorial determinado”...y “que dicho modelo es la materialización del proceso de producción del espacio que la sociedad realiza y la expresión visible de los conflictos y oportunidades inherentes a su estilo de desarrollo”, “que el ordenamiento territorial es un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la adopción de medidas dirigidas al logro de objetivos que los actores sociales por si solos no pueden alcanzar”. Acta Acuerdo 453, folio 87. Diciembre del 2008. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

COFEPLAN está integrado por las distintas jurisdicciones federales y por la Nación, a los efectos de articular, armonizar y lograr consensos entre los distintos niveles jurisdiccionales.

2.2 Los proyectos formulados desde instancias supranacionales

En el año 2000 surgió la **IIRSA**, una iniciativa desde donde se plantean obras de **Infraestructura para la Integración Regional Sudamericana**. La IIRSA está integrada por 12 países de Sudamérica y participan con un rol activo organismos financieros multilaterales: el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Estos organismos ofrecen apoyo técnico y financiero para la aplicación de una serie de obras que apuntan a ajustar las economías de la región a los intereses del mercado mundial y de las grandes empresas exportadoras (locales o multinacionales). Este regionalismo, inscripto dentro de la lógica de la globalización, demanda la eliminación de los puntos de estrangulamiento del flujo comercial (Carrion y Paim, 2006), incluye el trazado de rutas multimodales (hidrovías, carreteras, vías ferroviarias) para conectar más fluidamente los grandes centros de producción y los de consumo, abaratar y la acelerar la circulación de mercancías con el objetivo de posicionarse con mayores ventajas en los mercados externos. La obras que plantea la IIRSA están distribuidas en diez ejes denominados “ejes de integración y desarrollo”, en los cuales -al ser pensada la IIRSA para extraer recursos- los puertos se convierten en piezas clave de la organización territorial ya que funcionan como puertas de conexión con los mercados globales. Cabe aclarar que cuando se hace mención a un eje de integración y desarrollo, se está haciendo referencia a grandes espacios regionales y no solamente a los ejes de transporte (Pares 2006).

Cinco de los diez ejes IIRSA pasan por territorio argentino, e incluyen proyectos de transporte, energía y comunicaciones. Los proyectos vinculados al transporte representan algo menos del 60% del total, los de energía menos que el 40% del conjunto de los proyectos, y aproximadamente el 2% restante esta vinculados a las comunicaciones. De los cinco Ejes, la IIRSA formuló proyectos sobre cuatro: el Eje de Capricornio, el Eje MERCOSUR-Chile, el Eje Hidrovía Paraná Paraguay y el Eje del

Sur. Para el Eje Andino Sur no se han formulado proyectos. Sobre el **Eje de Capricornio**, se propone una serie de obras de transporte vial y ferroviario como corredores entre puertos de los océanos Atlántico y Pacífico. Las potencialidades del área involucrada son la agricultura -particularmente a la fuerte producción sojera del Paraguay, de la Argentina y del Brasil- la industria metalmecánica y las actividades mineras. Incluye yacimientos de gas en Bolivia, de petróleo en el área fronteriza entre Bolivia y Argentina, yacimientos metálicos en la Cordillera de los Andes. El acuífero Guaraní, tercero del mundo en tamaño y el mayor del Continente, se localiza en el área de influencia de este Eje. El **Eje MERCOSUR-Chile** vincula el Sur del Brasil y sus puertos del Atlántico con los puertos chilenos centrales en el Océano Pacífico, pasando por Uruguay, por la Mesopotamia argentina y por el Área Metropolitana de Buenos Aires. En la franja comprendida por este eje se encuentran territorios agrícolas muy productivos (granos, soja, ganado), minerales, petróleo y gas. En la región atravesada por este Eje se encuentra el principal centro industrial de Sudamérica. Por su parte, el **Eje Hidrovía Paraná-Paraguay** se desarrolla a lo largo de los cursos de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y Río de la Plata. Se pretende comunicar a través del sistema fluvial al Mato Grosso do Sul, a Paraguay y a Bolivia con el Río de la Plata y el Océano Atlántico, permitiendo que por la vía fluvial circulen grandes buques hasta más allá de los puertos del área metropolitana del Gran Rosario. Es una zona con grandes cantidades de recursos de minerales de hierro, dispone de energía hidroeléctrica y de gas natural, y tiene una importante producción industrial, y agrícola y agroindustrial vinculada al complejo sojero. Por su disposición en el territorio, este Eje está intersectado por distintos corredores transversales que lo vinculan con los Ejes Interoceánico Central, de Capricornio y MERCOSUR-Chile. El **Eje del Sur** cubre un territorio que vincula los Océanos Atlántico y Pacífico desde los puertos argentinos de Bahía Blanca y San Antonio Este hasta los puertos chilenos de Concepción, Talcahuano y Puerto Montt. Transcurre por una región exportadora de combustibles, gas licuado, cal, cemento, yeso, materiales de construcción y productos forestales. El quinto eje en territorio argentino, el **Eje Andino Sur**, corre en sentido Norte-Sur a lo largo de la Cordillera de los Andes por territorios de abundantes aguas, minerales metálicos y petróleo, sobre los yacimientos minerales ambicionados por las grandes transnacionales

mineras como Barrick Gold, Meridian, Anglo Gold y otras. Para este eje no se han formulados aún proyectos desde la IIRSA⁴.

En el año 2004, la IIRSA presentó su **Agenda de Implementación Consensuada, AIC 2005-2010**. El objetivo de la agenda fue incorporar a los proyectos con más visibilidad y más impacto, proyectos ancla⁵ y asociados. La AIC se integró con 31 proyectos de los cuales cuatro transcurren por el territorio argentino en los Ejes MERCOSUR-Chile y Capricornio. De esos cuatro proyectos, uno corresponde al sector energético -el Gasoducto del Noreste Argentino- y los otros tres al sector transporte (Cuadro N°3). En mayo del 2012 se estaba ejecutando uno de ellos, la duplicación de la Ruta Nacional N°14, y en los otros dos estaban realizándose los estudios previos.

Cuadro N°3
AIC 2005-2010. Proyectos de transporte en territorio argentino

		Estado (a mayo de 2012)
Duplicación de la RN14 entre Paso de los Libres y Gualaguaychú	MERCOSUR-Chile	En Ejecución
Proyecto Ferroviario Los Andes-Mendoza (Ferrocaril Trasandino Central)		Pre-ejecución
Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza- Yacuiba y Centro de Frontera	Capricornio	Pre-ejecución

Elaboración propia en base al Banco de datos de Proyectos IIRSA,⁶

Como se mencionó anteriormente en la IIRSA predominan los proyectos de transporte, y, según el eje, los proyectos viales (Eje de Capricornio y Eje MERCOSUR-Chile) o los proyectos vinculados a la navegación y a la construcción o ampliación de puertos (Eje Hidrovía Paraná-Paraguay). Los Ejes de la Hidrovía Paraná-Paraguay y de Capricornio concentraban en la Agenda IIRSA 2011 la mayor cantidad de proyectos. Dentro de los 136 proyectos en territorio argentino, los viales alcanzaron casi el 50%, superando

⁴ Organismos internacionales y desde empresas privadas que desarrollan actividades en la zona se han interesado en el desarrollo de iniciativas de transporte para el área.

⁵ Cada Grupo de Proyectos de cada Eje IIRSA tiene un proyecto ancla. Estos son los que le dan sentido a cada grupo y viabilizan las sinergias, por ser cuellos de botella de las redes existentes independientemente de su magnitud.

⁶ <http://www.iirsa.org/proyectos/principal.aspx>

ampliamente a los proyectos ferroviarios que no llegan al 30% sobre el total (Cuadro N°4)⁷.

Cuadro N°4
Proyectos transporte IIRSA Agenda 2011, en Argentina

Tipo de proyectos	Capricornio	Hidrovia Paraná-Paraguay	MERCOSUR-Chile	Del Sur	Total
Viales	24	7	26	9	66
Ferrovios	11	13	8	7	39
Puertos y vías navegables	-	24	2	2	28
Nodos multimodales	3	-	-	-	3
Total	38	44	36	18	136

Elaboración propia en base a datos IIRSA⁸

El 23 de mayo de 2008 se aprobó el Tratado Constitutivo de la **Unión de Naciones Suramericanas, (UNASUR)**, iniciativa que se considera desarrollista a diferencia de las anteriores alianzas que tuvieron foco en acuerdos comerciales y arancelarios. La UNASUR plantea un modelo de desarrollo hacia adentro para enfrentar los problemas estructurales de la región. Al año siguiente de su constitución se creó el **Consejo Suramericano de Ministros de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN)** como una instancia de discusión política y estratégica para implementar la integración de la infraestructura regional de los países miembros de la UNASUR. En ese contexto la IIRSA es retomada como un Foro Técnico del COSIPLAN y se plantea una redefinición de los criterios para la toma de decisiones pensando a la infraestructura con una visión más abarcadora⁹: promover nuevos modelos de desarrollo que incluyan las características propias del continente considerando la complementariedad económica y productiva, los atributos sociales, ambientales y políticos¹⁰.

⁷ Si bien la Agenda IIRSA fue variando no solamente en relación a los ejes sino también en cuanto a los proyectos, en el actual trabajo se presentan los datos de la actualización 2011.

⁸ <http://www.iirsa.org//Cartera.asp?CodIdioma=ESP>

⁹ Estatuto del COSIPLAN aprobado en la I Reunión Ordinaria de Quito, junio de 2010.

¹⁰ Ya se planteaba años antes la necesidad de pensar la infraestructura desde una visión regional. El presidente Evo Morales durante la II Cumbre UNASUR y el Foro Social, dijo: “Debemos replantear IIRSA para considerar el deseo de la gente de ver caminos para su desarrollo, no carreteras para exportación, que atraviesa los corredores de la miseria y aumenta la deuda nacional”

En abril de 2010 el COSIPLAN elaboró el **Plan de Acción Estratégico 2012-2022, PAE**, con el objetivo de promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de infraestructura para su integración física. Este Plan fue aprobado en noviembre de 2011, y se presenta sujeto a monitoreo y evolución permanente. Dentro del PAE 2012-2020 se incluye una **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API)**, integrada por 31 proyectos de transporte y energía considerados de alto impacto para la integración física regional. De esos 31 proyectos nueve se asientan en territorio argentino, siendo ocho de transporte y uno energético (gasoducto NEA). Esos ocho proyectos de la API de transporte agrupan un total de 18 proyectos individuales, nueve están en el Eje de Capricornio, siete en el Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay los dos restantes en el Eje MERCOSUR-Chile (Cuadro N°5). De todos ellos hay dos en ejecución: el Proyecto Binacional de Mejoramiento de la Navegabilidad de los ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción y el Proyecto Binacional del Mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay. De la mayoría de los restantes se están realizando los estudios previos.

Cuadro N°5
Proyectos de la Agenda de Proyectos Prioritarios, API, en territorio argentino.

Nombre proyecto API	Nombre de los proyectos individuales
Eje de Capricornio	
Puente Salvador Mazza-Yacuiba y Centro de Frontera	Puente Salvador Mazza-Yacuiba y Centro de Frontera
Conexión Oeste Argentina - Bolivia	Puente y Centro de Frontera La Quiaca -Villazón
	Rehabilitación del FFCC C Jujuy - La Quiaca
	Pavimentación de la RN40 Corredor Minero (Límite Bolivia)
Corredor Ferroviario Bioceánico Paranaguá - Antofagasta	Optimización del nodo Puente Ñeembucú - Río Bermejo
	Rehabilitación del FFCC C3 Resistencia-Avia Terai-Pinedo
	Rehabilitación del FFCC C12 Avia Terai - Metán
	Rehabilitación del FFCC C14 Salta - Socompa
Conexión Vial Foz- Ciudad del Este- Asunción-Clorinda	Optimización del nodo Clorinda - Asunción
Eje Hidrovía Paraná-Paraguay	
Mejoramiento de la navegabilidad de los ríos de la Cuenca del Plata	Proyecto Binacional de Mejoramiento de la Navegabilidad de los ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción
	Profundización del calado del Río Paraná desde Santa Fe hasta desembocadura en el Río de la Plata
	Proyecto Binacional de Mejoramiento de la Navegabilidad en el Alto Paraná
	Proyecto Binacional del Mejoramiento de la navegabilidad

	en el Río Uruguay
Interconexión Ferroviaria Paraguay - Argentina - Uruguay	Rehabilitación y mejora de la interconexión ferroviaria Paraguay - Argentina - Uruguay
	Recuperación del ramal Ferroviario Zárate - Posadas
	Construcción y rehabilitación de la ferrovía Asunción - Posadas
Eje MERCOSUR-Chile	
Optimización del Sistema Cristo Redentor	Optimización del Sistema paso de frontera Cristo Redentor
Túnel Binacional Agua Negra	Túnel Binacional Agua Negra

Elaboración propia en base a datos de IIRSA¹¹

3. RESULTADOS Y CONCLUSIONES. LA RELACIÓN ENTRE LOS PLANES Y LOS PROYECTOS

Entre los proyectos formulados en la IIRSA, en la cartera priorizada del PET del 2008 y del PET del 2011, se han identificado un total de 209 propuestas en ferrovías, viales y en puertos y vías navegables, muchos de ellos se presentan en más de un Plan, unos pocos se han ejecutado, algunos otros se han cancelado o suspendido y otros están en etapas de estudios previos. Son proyectos en donde prima el mejoramiento de tramo viales y ferroviarios, la pavimentación o duplicación de rutas, la profundización y dragado de vías navegables, y en una mínima proporción la construcción de obras nuevas, que en su mayoría son nuevos puentes viales y/o ferroviarios y tramos cortos de rutas o circunvalaciones de ciudades. De ese universo de proyectos en territorio argentino, un conjunto coinciden entre sí mientras otros son formulados sólo desde alguna de las iniciativas. La falta de permanencia entre los proyectos del PET el 2008 y del 2011 se estima que obedece en pocos casos a la realización de las obras y en la mayoría de los casos a la reformulación, a la maduración del proceso de planificación¹² y al avance en la articulación de proyectos entre las instancias federales y nacionales, y el una priorización más selectiva.

En cuanto a la relación entre cartetas de proyectos contemporáneas como las del 2011 de IIRSA y del PET, de los 136 proyectos de la IIRSA, 21 coinciden en su totalidad con

¹¹ Agenda de Proyectos Prioritarios IIRSA, 2011

¹² Por ejemplo ha desaparecido el proyecto de Alta Velocidad entre Buenos Aires, Rosario y Córdoba

los del PET, 25 son semejantes y los 100 no se corresponden con los formulados desde la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, área dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. O sea que desde la instancia supranacional se pretende avanzar con proyectos en territorio argentino que no fueron priorizados por el país. En porcentajes, casi el 75% de los proyectos IRSA no están en el PET¹³. En relación a los tipos de proyectos, los de tipo vial son mayoría en todos los casos, pero a nivel supranacional es mayor la proporción de proyectos ferroviarios. Mientras en la IIRSA 2011 los proyectos viales representaban el 48,5% y los ferroviarios el 28,7%, en el PET 2008 esta proporción era de 63,3% y 24,4%, y en el PET 2011 es de 70,3% y 16,2 % respectivamente. Esta mayor proporción de proyectos viales se incrementó, a nivel nacional, entre el 2008 y el 2011 (Cuadro N°6).

Cuadro N°6
Cantidad de proyectos de transporte formulados en las distintas iniciativas

Proyectos	Supranacionales			Nacionales		
	IIRSA	AIC 2005-2010	API 2011	Decreto 1683	PET 2008	PET 2011
Viales	66	2	7		57	52
Ferrovialarios	39	1	7	16	22	12
Puertos y Vías navegables	28	-	4		11	10
Multimodales	3	-	-		-	-
Totales	136	3	18	16	90	74

Fuente: elaboración propia

En relación a los proyectos en los que se ha avanzado, una primera reflexión que podemos hacer a partir del trabajo realizado se centra en la escasa relación entre los planes y programas que se han formulado, y los proyectos que efectivamente van avanzando, e incluso se han proyectado enormes inversiones sin responder a los planes. Un ejemplo de ello se puede observar en el tema ferroviario, donde la mayoría de los proyectos que fueron avanzando se han incluido en el Programa Ferrovialarios del 2005 a medida en que se fueron realizando los respectivos llamados a licitación. Es llamativa la falta de avance de este Programa y la ausencia de correlación con los Planes

¹³ En el PET 2008 también se verificó una situación casi similar. Más del 66% de los proyectos de IIRSA no habían sido priorizados por el PET.

posteriores, a la vez que el desarrollo de proyectos ferroviarios que no fueron contemplados inicialmente como “indispensables” y que al año siguiente entraron en proceso de licitación.

Respecto a los ferrocarriles, hay dos proyectos concluidos en la nueva gestión, uno de ellos perteneciente a la Cartera Priorizada del PET 2008 y otro a la IIRSA y al Programa Ferroviario 2005 (la reconstrucción del tramo sobre la Laguna La Picasa que había sido licitada en el 2006). En relación a los puertos y vías navegables hay cinco en ejecución, todos ellos de la IIRSA y casi todos priorizados en la API 2011 y no incluidos en los planes nacionales, y, de los proyectos viales hay cuatro concluidos, tres de ellos de la iniciativa IIRSA¹⁴ (Cuadro N°7).

Los avances de los últimos años del Plan Estratégico Territorial, en donde se han establecido prioridades en función de metas “desde el punto de vista económico, inclusivas desde el punto de vista social, equitativas desde el punto de vista político y sustentable desde el punto de vista ambiental” y la creación en el año 2009 en el marco de la UNASUR del Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), que incorporó a la IIRSA como su foro técnico de infraestructura para darle continuidad en el marco de las naciones Suramericanas, podrían estar marcando un cambio de tendencias que aún no se han visto reflejadas en las prioridades a nivel nacional.

¹⁴ Cabe señalar que existen serias dificultades para verificar los avances de los proyectos viales debido a que la información disponible tanto en Vialidad Nacional como dentro del BAPIN (Banco de Proyectos de Inversión Pública, Secretaría de Política Económica) la información se encuentra desagregada y desactualizada.

Cuadro N°7
Los proyectos que avanzaron y su inclusión en los planes

Proyecto en marcha	Incluidos en						Avance
	Nacionales			Supranacionales			
	Progra ma Ferrovi ario 2005	PET 2008	PET 2011	IIRSA 2011	AIC 2005- 2010	API 2011	
Ferrovianos							
Río Primero –Sebastián Elcano (reactivación a Sunampa)		SI					Concluido
Construcción variante ferroviaria laguna La Picasa	SI			SI			Concluido
Recuperación y mejoramiento del Ferrocarril Gral. Belgrano		SI					Ejecución parcial
Soterramiento FFC Sarmiento Caballito-Moreno	a						Adjudicado 2008. Pre-ejecución
Tren de Alta Velocidad CABA-Rosario-Córdoba	a	SI					Adjudicado 2008, luego descartada
Soterramiento Tolosa – La Plata	a						Precalificación de oferentes 2007 luego descartada
Tren de Altas Prestaciones a Mendoza	a						Llamado a licitación 2007, suspendido
Tren de Alta Velocidad a Mar del Plata	a						Precalificación de oferentes 2008 luego descartada
Ferrocarril Trasandino Central (Corredor Bioceánico Aconcagua)		SI	SI	SI			Pre-ejecución
Circunvalar y accesos ferroviarios Rosario	SI			SI			En ejecución
Ferrocarril Choele Choel- San Antonio Oeste				SI			Llamado a licitación 2008
Mejoras en líneas del AMBA	SI	SI	SI				En ejecución parcial
Ferrocarril Puerto Deseado-Pico Truncado-Las Heras	a	SI					En ejecución

Reconstrucción de la ferrovía Garupá-Posadas				SI			En ejecución
Ferrocarril Zapala -Las Lajas - Límite Con Chile (Bioceánico Trasandino Sur)				SI			En ejecución
Rehabilitación FFCC Concordia-Puerto de Ibicuy		SI					En ejecución parcial
Rehabilitación del FFCC Jujuy-La Quiaca				SI		SI	Pre-ejecución
Rehabilitación FFCC C3 (Barranqueras) Resistencia- Avia Teria- Pinedo	SI	SI	SI	SI		SI	Pre-ejecución
Rehabilitación FFCC C12 Avia Terí-Metán	SI			SI		SI	Pre-ejecución
Rehabilitación FFCC C14 Salta Socompa	SI			SI		SI	Pre-ejecución
Reconversión FFCC Río Gallegos-Río Turbio-Puerto Natales-Calafate		SI					Pre-ejecución
Puertos y vías navegables							
Proyecto Binacional del Mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay	N/C			SI		SI	En ejecución
Proyecto Binacional de Mejoramiento de la Navegabilidad de los ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción	N/C			SI		SI	En ejecución
Hidrovía Paraná-Paraguay, profundización del calado Santa Fe- Río de la Plata y mejora en accesos fluviales a los puertos	N/C			SI		SI	En Ejecución /concluido
Ampliación puerto de Diamante	N/C			SI			En ejecución
Sistema de defensa Puerto de Barranqueras (Adecuación del Puerto)	N/C			SI			En ejecución
Proyecto Binacional del Mejoramiento de la navegabilidad en el Alto Paraná	N/C			SI		SI	Pre-ejecución
Mejoras en puertos de San Pedro, Corrientes, Ibicuy, Rosario, Posadas y Santa Ana, Santa fe, Ituzaingó, Itá Ibaté, Concepción del Uruguay, Formosa	N/C	Ibicuy		SI			Pre-ejecución
Viales (rutas, accesos a pasos, circunvalación a ciudades)							
Accesos al Paso de Jama	N/C			SI			Concluido
Pavimentación tramos RN40, RN81, RN 95	N/C	RN40		SI			Concluido

Construcción variante vial laguna La Picasa	N/C			SI			Concluido
Autovía RN9	N/C	SI					Conclusión de la autopista
Duplicación de la RN14 (Paso de los Libres y Gualeguaychú)	N/C			SI	SI		En ejecución
Pavimentación, rehabilitación y/o mejoramiento tramos RN3 RN11, RN16, RN23, RN38, RN50, RN40, RN76, RN86, RN89, RN95, RN145, RN150 –RP9	N/C	RN3, RN23, RN16, RN40, RN95		SI			En ejecución
Duplicación y ampliación tramos RN18, RN19, RN22, RN26, RN50, RN168	N/C	RN12, RN19, RN22		SI			En ejecución
Circunvalación Ciudad de Rosario	N/C	SI	SI	SI			En ejecución
Mejoras en los accesos a los pasos Hua Hum, Icalma. Tromen-Mamuil Malal	N/C			SI			En ejecución
Pavimentación Tartagal - Misión La Paz - Pozo Hondo	N/C			SI			En ejecución
Adecuación y mantenimiento Ruta Interlagos	N/C			SI			En ejecución
Construcción del Puente Salvador Mazza-Yacuibá	N/C			SI		SI	Pre-ejecución
Pavimentación RN40 (corredor minero)	N/C			SI		SI	Pre-ejecución
Optimización del Sistema Paso de Frontera Cristo Redentor	N/C			SI		SI	Pre-ejecución
Túnel Binacional Agua Negra	N/C			SI		SI	Pre-ejecución
Multimodales							
Optimización Nodo Ñeembucú-Río Bermejo	N/C			SI		SI	Pre-ejecución
Optimización Nodo Clorinda-Asunción	N/C			SI		SI	Pre-ejecución

Fuente: Elaboración propia a partir del PET 2008, PET 2011, Decreto N° 1683, IIRSA

Nota: a, incluidos en el Programa Ferroviario 2005 en los respectivos llamados a licitación.

4. BIBLIOGRAFÍA

BLANCO, Jorge (2010) “Notas sobre la relación transporte-territorio: implicancias para la Planificación y una propuesta de agenda”. *Revista Transporte y Territorio*, N° 3, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

BID-INTAL (2011). *IIRSA, 10 años después: Sus logros y sus desafíos*.

http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb_iirsa_10_a%C3%B1os_sus_logros_y_desafios.pdf

CARRION, Maria da Conceição; e PAIM, Elisangela Soldatelli (2006). *IIRSA Desvendando os Interesses*. Núcleo Amigos da Terra. Brasil.

CECEÑA, Ana Esther AGUILAR Paula, MOTTO. Carlos (2007). *Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional*. Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Buenos Aires, Argentina

COFEPLAN, Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (2008) *Acta Acuerdo COFEPLAN N°453, 16/12/2008* Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Argentina.

GÓMEZ PIÑEIRO, Javier (2000). “Redes y sistemas de transporte en relación con la cohesión regional” en: *Las redes transeuropeas (RTE) y el modelo federal de la Unión Europea. Una visión desde Euskadi*. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao, España.

HAESBAERT, Rogerio, (2004) *O mito da Desterritorializacao. Do fim do território a multiterritorialidade*, Bertrand, Brasil.

IIRSA SISTEMA DE GESTION DE PROYECTOS Y BASE INTEGRADA IIRSA
<http://www.iirsa.org/proyectos/principal.aspx> (acceso enero 2012)

IIRSA, Agenda de proyectos prioritarios API,
http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/api_agenda_de_proyectos_prioritarios_de_integracion/api_agenda_de_proyectos_prioritarios_de_integracion.asp?CodIdioma=ESP
acceso enero 2012

PAIM, Elisangela (2003). IIRSA. É esta a integração que nós queremos? Núcleo Amigos da Terra/Brasil. Disponible en:
http://www.natbrasil.org.br/Docs/instituicoes_financeiras/iirsa%202003.pdf.

PARES, Ariel (2006). *Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento*. Bahia Invest. Salvador, v.04 março.

SCHWEITZER, Mariana (2009) “La construcción del territorio a partir de las redes ferroviarias” en (Kullock D y Novick A compiladores). *Debates sobre Ciudad y Territorio. Los aportes del CIHaM*. Ed. Nobuko, Buenos Aires. Argentina

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). *Plan Estratégico Territorial*, Avance 2008, Argentina

SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011), *Plan Estratégico Territorial Avance II: Territorio e Infraestructura*. 2011, Argentina

UNASUR, UNASUR *Paso a Paso*, en
http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=293&Itemid=341, acceso febrero 2012

VITTE, Claudete de Castro Silva e SENHORAS, Elói Martins (2007). “Planejamento territorial e a agenda transregional em infra-estrutura na América do Sul” en *Mercator*. Revista de Geografía de la Universidad Federal de Ceará, Año06, N° 11.