



# Herramienta de Trabajo para el Diseño de una Visión Estratégica de la Integración Física Suramericana



INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA

Este documento fue preparado en ocasión de la IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de IIRSA que tuvo lugar el 2 de julio de 2003 en la ciudad de Caracas, República Bolivariana de Venezuela, y desde esa fecha no ha sufrido modificaciones.



# ÍNDICE

## RESUMEN EJECUTIVO

### 1. INTRODUCCIÓN

### 2. PRINCIPIOS ORIENTADORES

### 3. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO COMPARADO DE AMERICA DEL SUR

### 4. CONDICIONANTES GLOBALES DEL DESARROLLO DE AMÉRICA DEL SUR

### 5. INCERTIDUMBRES CLAVES Y ESCENARIOS EXPLORATORIOS

### 6. UNA VISIÓN ESTRATÉGICA PARA AMÉRICA DEL SUR

### 7. PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN HACIA LA VISIÓN ESTRATÉGICA

### 8. UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA IIRSA

8.1 Ejes de integración y capacidades funcionales

8.2 Interacción espacial y comercio

8.3 Escenarios y flujos comerciales futuros

8.4 Requerimientos de infraestructuras y servicios

8.5 Acciones estratégicas según el grado de desarrollo de los sub-espacios

### 9. CARACTERIZACIÓN Y ASPECTOS ESTRATÉGICOS RELEVANTES DE LOS EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO

9.1 MERCOSUR-Chile

9.2 Andino

9.3 Escudo Guayanés

9.4 Central del Amazonas

9.5 Amazónico del Sur

9.6 Interoceánico Central

9.7 Interoceánico de Capricornio

9.8 Interoceánico Meridional

9.9 Cuenca del Plata

### 10. CONSIDERACIONES FINALES



## Resumen Ejecutivo

Este documento es una contribución a la discusión y formulación colectiva de una Visión Estratégica compartida para la integración física de América del Sur, que sirva de orientación, fuerza de convergencia y sinergia para las acciones de los Gobiernos y organizaciones regionales a favor del desarrollo de nuestros pueblos bajo un esquema de integración suramericana.

Entendemos que la discusión y formulación de una Visión Estratégica Suramericana es un proceso que apenas comienza y que está fundamentalmente en las manos de los líderes políticos y autoridades representativas de nuestros países. Por ello, este documento no es sino un insumo para impulsar un proceso de discusión y consulta regional que debe involucrar a gobiernos nacionales, regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado, dando espacio para la inclusión de opiniones diversas y divergentes con el objeto de construir una plataforma común sobre la cual construir nuestro futuro.

Como marco orientador para el trabajo, el **Comité de Dirección Ejecutiva (CDE)** de IIRSA definió un conjunto de Principios Orientadores para la formulación de la Visión Estratégica, que fueron establecidos en el Anexo del Informe producido en la Tercera Reunión del Comité. Los siete principios orientadores son los siguientes:

- ▶ Regionalismo abierto;
- ▶ Ejes de Integración y Desarrollo;
- ▶ Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional;
- ▶ Aumento del Valor Agregado de la Producción;
- ▶ Tecnologías de la Información;
- ▶ Convergencia Normativa; y
- ▶ Coordinación Público-Privada.

Suramérica está enfrentando el desafío que definirá su desempeño en el Siglo XXI: retomar el crecimiento económico con amplia participación social, para construir así las bases de un desarrollo sostenible en el largo plazo que genere bienestar social, reduzca los niveles de pobreza y desigualdad en todos los países de la región y aumente su participación y relevancia en la economía mundial.

Al asumir este desafío, Suramérica enfrenta dos grandes incertidumbres claves, determinantes de su desempeño: (i) la calidad del entorno mundial que acompañará a la región durante las próximas décadas; y (ii) la calidad del funcionamiento institucional, la competitividad y la equidad de las sociedades suramericanas. Claramente, la primera de estas incertidumbres escapa del control de los gobiernos y actores regionales. La definición de la segunda incertidumbre, sin embargo, está completamente en manos de las



sociedades suramericanas y en su habilidad para construir consensos, tomar decisiones estratégicas con visión regional y actuar coordinadamente en función del objetivo común del desarrollo sostenible. Esta es la motivación central de este aporte para la construcción de una visión estratégica para la integración física suramericana.

El objetivo de desarrollo sostenible para Suramérica sólo puede ser impulsado a través de una estrategia regional compartida por todos los países de la región. Esto requiere un importante cambio de enfoque en la planificación de nuestras acciones, para complementar la óptica del desarrollo en función de objetivos nacionales con el análisis de las dinámicas regionales y el diseño de iniciativas de alcance multinacional. En este sentido, la integración física del espacio suramericano se encuadra en el contexto más amplio de la integración y el desarrollo sostenible de la sociedad suramericana. Además del desarrollo de redes de infraestructura y logística trans-suramericanas, la integración regional requiere de transformaciones significativas en la calidad de las instituciones rectoras del desarrollo, el capital social y humano de las sociedades mismas, y la competitividad de las empresas y sectores productivos regionales.

El proceso de gestión estratégica es una herramienta para ayudar a los Gobiernos y a la sociedad suramericanos a concentrar esfuerzos, en un ambiente de escasos recursos, hacia los proyectos de inversión de mayor impacto sobre la integración y el desarrollo sostenible de la región.

Un primer mensaje central de este trabajo es la constatación de la relevancia que reúnen las acciones de la Iniciativa IIRSA en torno a los Procesos Sectoriales de Integración, los que se constituyen, en muchos casos, en prerequisites para el desarrollo de las inversiones en infraestructura en los tres sectores involucrados. La convergencia normativa y la adecuación institucional y regulatoria, en especial en las áreas de transporte y energía, representan así un tema de alcance estratégico para viabilizar la integración y modernización de la infraestructura en la región.

Otro mensaje central de este trabajo es que, para construir una visión suramericana que integre los numerosos elementos comunes entre los países de la región, es necesario tomar en cuenta y trabajar desde la significativa diversidad de los distintos espacios geoeconómicos existentes. Tal diversidad se pone de manifiesto en las grandes diferencias verificadas entre los Ejes de Integración y Desarrollo, y se convierte en una consideración esencial para la formulación de propuestas y el diseño de mecanismos de gestión estratégica de la integración física.

Sobre esta base, resulta necesario llevar a cabo el proceso de validación con las sociedades suramericanas, a través de un desdoblamiento de la visión estratégica en términos de problemáticas y acciones específicas para cada Eje de Integración y Desarrollo.

Uno de los desafíos más complejos para la Suramérica de 2020 es construir un nuevo paradigma del desarrollo amazónico que en su esencia consiste en garantizar la calidad de vida de las poblaciones amazónicas al mismo tiempo que se conserva el patrimonio natural,



la diversidad biológica y las culturas ancestrales. Así, el desarrollo de la infraestructura de integración asume un carácter más amplio y estratégico. Demanda, en consecuencia, acciones integradas y simultáneas de infraestructura, gestión ambiental y desarrollo social, basadas en procesos de evaluación de alcance estratégico.

Existen algunos temas que podrían beneficiarse de un tratamiento aún más profundo. Entre los procesos de transformación social presentados, el tema del financiamiento del desarrollo tiene particular relevancia para la gestión estratégica propuesta, y deberá ser objeto de trabajos adicionales más específicos por parte de los gobiernos e instituciones financieras.

Asimismo, la visión estratégica presentada contiene varias innovaciones en técnicas de planificación y gestión territorial que tienen implicaciones importantes para el funcionamiento de los gobiernos e instituciones de apoyo, como por ejemplo, el concepto de Ejes de Integración y Desarrollo como referencia geo-económica de planificación; el tratamiento multisectorial del desarrollo de infraestructura para generar y aprovechar sinergias; y proyectos integrados de unidades productivas e infraestructura. La aplicación de estos conceptos al espacio suramericano exige una postura abierta por parte de gobiernos, instituciones financieras del desarrollo y otros actores importantes de la sociedad, incluyendo al sector privado y a los centros de investigación y generación de conocimiento, a la innovación en lo referido a la gestión estratégica del desarrollo.

La actuación coordinada del BID, la CAF y el FONPLATA en la Iniciativa IIRSA es un elemento innovador positivo para el desarrollo de la región. Las instituciones del Comité de Coordinación Técnica (CCT) de la Iniciativa IIRSA han acompañado de cerca a los países de la región en los procesos de transformación y búsqueda de caminos para su desarrollo y continuarán acompañando y apoyando el proceso con todo su capital institucional.

El rol de los gobiernos y de las instituciones públicas en la gestión estratégica del proceso de integración física de América del Sur es esencial para promover la convergencia normativa y de sistemas operativos y de planificación de las inversiones públicas o de asociaciones público-privadas.

La gestión estratégica de la Iniciativa IIRSA requiere, para que sus resultados se conviertan en impulsos al desarrollo económico, social y ambiental, una participación activa de distintos sectores de los gobiernos, estimulada por la coordinación interministerial, con especial atención de los órganos de infraestructura, desarrollo económico, inversión y financiación pública, manejo presupuestario, planificación, medio ambiente y relaciones exteriores.



# 1. INTRODUCCIÓN

## ¿Por qué una visión estratégica para la integración física suramericana?

Desde fines de la década de los años ochenta, los países de Suramérica han asumido un profundo proceso de reformas estructurales en lo político y económico para lograr la estabilidad macroeconómica y retomar el crecimiento y prosperidad necesarios para combatir la pobreza en nuestras sociedades. De estos esfuerzos han surgido nuevas ideas acerca del desempeño del mercado y roles diferentes en los ámbitos público y privado, así como importantes avances a nivel institucional, el fortalecimiento del sistema democrático y el surgimiento de un nuevo concepto integracionista. Sin embargo, aún persisten problemas centrales que cercenan el bienestar de nuestras poblaciones, truncan nuestras esperanzas de un futuro mejor y nos llevan a plantearnos una reflexión profunda sobre nuestra visión de desarrollo y las estrategias para su implementación.

El primer paso para la recuperación del bienestar social en América del Sur es alcanzar mayores tasas de crecimiento que sean sostenidas a lo largo del tiempo. Esto es un requisito ineludible, pues las economías suramericanas no están generando el empleo e ingreso necesario para poder reducir la pobreza y la exclusión. En la medida en que logremos retomar el crecimiento sostenido de nuestras economías, podremos acompañarlo con la ejecución de programas sociales destinados a atender a los grupos más vulnerables de la sociedad, quienes suelen quedar excluidos de los beneficios del crecimiento económico (mujeres, niños y habitantes de las áreas rurales).

América del Sur necesita actuar integradamente como región. La experiencia de las últimas décadas nos muestra que nuestras economías enfrentan obstáculos de tal complejidad, diversidad y proporción que incluso los países más exitosos de la región se han visto limitados en su capacidad de dar respuesta a los desafíos planteados. Debido a las limitaciones de escala que presentan las economías nacionales, no es suficiente plantear el desafío en términos de una nueva estrategia nacional para el desarrollo. Para dar el salto necesario en la tasa de crecimiento se requiere transformar radicalmente los esquemas de organización empresarial para aumentar la escala de producción y mejorar la competitividad de la región en su conjunto.

Para poder actuar integradamente como región, Suramérica se enfrenta con un territorio altamente fragmentado por diversas barreras naturales. La articulación racional de este territorio requiere un plan estratégico global que se apoye en las especificidades y potenciales concretos de los diversos espacios suramericanos y oriente el desarrollo de infraestructura de energía, telecomunicaciones y transporte especializada para la integración.



Este documento es una contribución a la discusión y formulación colectiva de una Visión Estratégica compartida para la integración física de América del Sur, que sirva de orientación, fuerza de convergencia y sinergia para las acciones de los Gobiernos y las organizaciones regionales a favor del desarrollo de nuestros pueblos bajo un esquema de integración suramericana.

Entendemos que la discusión y formulación de una Visión Estratégica Suramericana es un proceso que apenas comienza y que está fundamentalmente en las manos de los líderes políticos y autoridades representativas de nuestros países. Por ello, este documento no es sino un insumo para impulsar un proceso de discusión y consulta regional que debe involucrar a gobiernos nacionales, regionales y locales, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado, dando espacio para la inclusión de opiniones diversas y divergentes con el objeto de construir una plataforma común sobre la cual construir nuestro futuro. Sabemos que el camino puede ser arduo y largo, pero estamos convencidos de que sí es posible transformar nuestra realidad y dar respuestas concretas y eficaces a las necesidades y expectativas de la población suramericana.

## 2. PRINCIPIOS ORIENTADORES

Como marco orientador para el trabajo, el Comité de Dirección Ejecutiva (CDE) de IIRSA definió un conjunto de Principios Orientadores para la formulación de la Visión Estratégica, que fueron establecidos en el Anexo del Informe producido en la Tercera Reunión del Comité. Los siete principios orientadores y su justificación, tal como fueron definidos son los siguientes:

**I. *Regionalismo abierto:*** América del Sur es concebida como un espacio geo-económico plenamente integrado, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio y los cuellos de botella en la infraestructura y en los sistemas de regulación y operación que sustentan las actividades productivas de escala regional. Al mismo tiempo que la apertura comercial facilita la identificación de sectores productivos de alta competitividad global, la visión de América del Sur como una sola economía permite retener y distribuir una mayor parte de los beneficios del comercio en la región y proteger a la economía regional de las fluctuaciones en los mercados globales.

**II. *Ejes de Integración y Desarrollo:*** En concordancia con la visión geo-económica de la región, el espacio suramericano es organizado en torno a franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o Eje de Integración y Desarrollo. La provisión de estos servicios de infraestructura busca promover el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la





exportación a los mercados globales. Los Ejes de Integración y Desarrollo representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible amplio de la región. Este ordenamiento y desarrollo armónico del espacio suramericano facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de transporte, energía o telecomunicaciones.

**III. *Sostenibilidad económica, social, ambiental y político-institucional.*** El proceso de integración económica del espacio suramericano debe tener por objetivo un desarrollo de calidad superior que sólo podrá ser alcanzado mediante el respeto a los cuatro elementos de la sostenibilidad: (i) Sostenibilidad económica, proporcionada por la eficiencia y la competitividad en los procesos productivos; (ii) Sostenibilidad social, proporcionada por el impacto visible del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población en general; (iii) Sostenibilidad ambiental, que implica el uso racional de los recursos naturales y la conservación del patrimonio ecológico para generaciones futuras; y (iv) Sostenibilidad político-institucional, que consiste en la creación de condiciones para que los diversos agentes públicos y privados de la sociedad puedan y quieran contribuir al proceso de desarrollo e integración.

**IV. *Aumento del Valor Agregado de la Producción.*** El desarrollo y la integración regional no deben ser simplemente para producir más de lo que tradicionalmente hemos producido, sino que debe ser un proceso de mejoramiento constante de la calidad y productividad de los bienes y servicios (mediante la innovación y la generación de conocimiento) para que la economía genere cada vez más riqueza para la sociedad. Como parte del proceso de integración regional, nuestras economías deben reorientarse para conformar cadenas productivas en sectores de alta competitividad global, capitalizando las diversas ventajas comparativas de los países de la región y fortaleciendo la complementariedad de sus economías para generar valor agregado en la producción que se traduzca en beneficios amplios para todos.

**V. *Tecnologías de la Información.*** El uso intensivo de las más modernas tecnologías de informática y comunicaciones permite promover una transformación total de los conceptos de distancia y espacio a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región y acercar la economía suramericana a los grandes motores de la economía mundial. La difusión y uso intensivo de estas tecnologías apoya una transformación no sólo de los sistemas productivos de la región, sino también del funcionamiento general de la sociedad, incluyendo los sistemas educativos, la provisión de servicios públicos y de gobierno, y la organización misma de la sociedad civil.

**VI. *Convergencia Normativa.*** Como parte de los requisitos para viabilizar las inversiones en infraestructura regional, es necesaria la voluntad política de los gobiernos para promover y facilitar el diálogo entre las autoridades reguladoras y de planificación de los países con el fin de lograr compatibilidad entre las reglas que rigen y orientan las actuaciones de la iniciativa privada en la región. Este diálogo entre autoridades contribuye también a la convergencia de visiones y programas entre los países más allá de lo específicamente relacionado con la infraestructura.



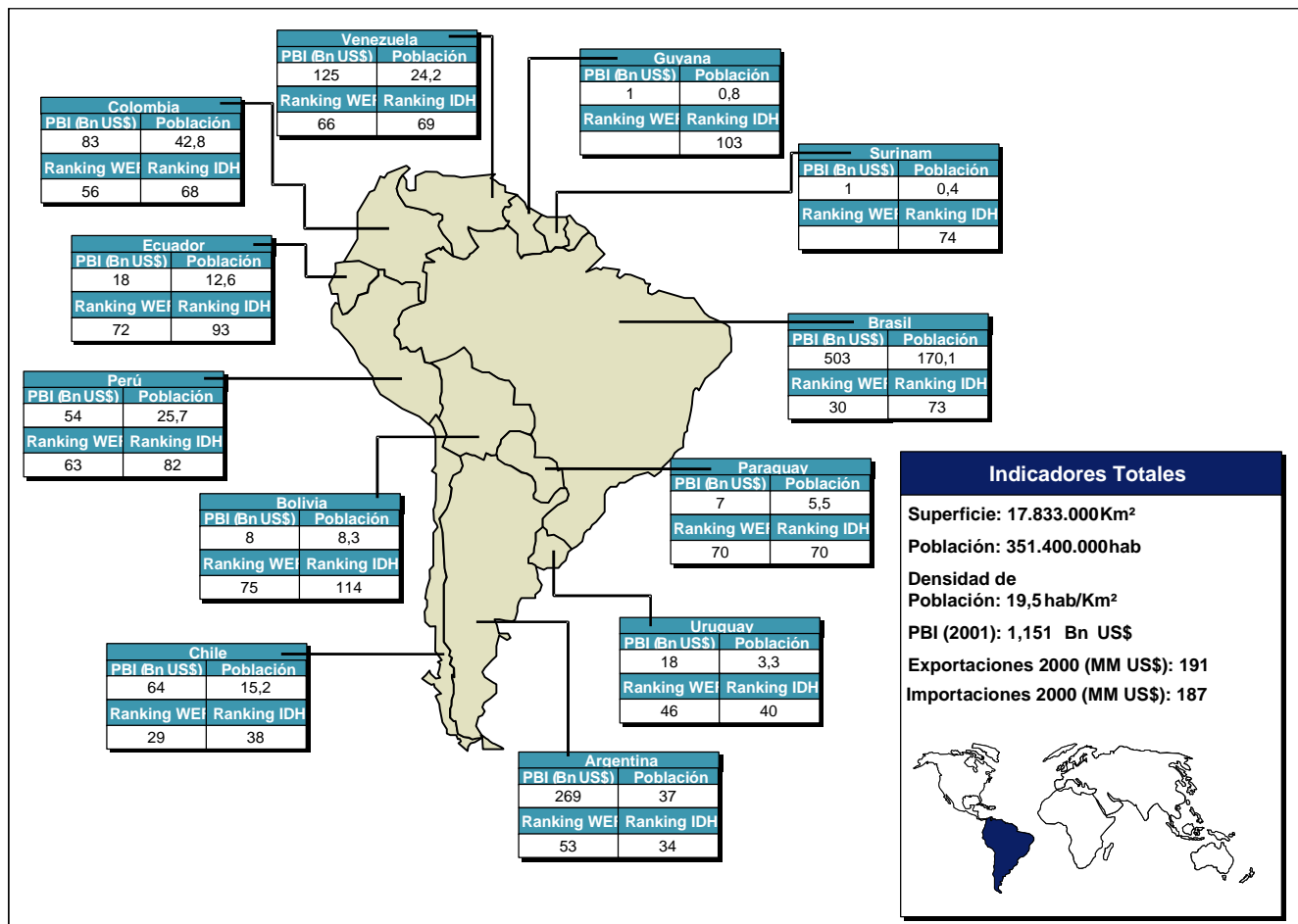
**VII. *Coordinación Público-Privada:*** Los desafíos del desarrollo de la región plantean la necesidad de coordinación y liderazgos compartidos entre los gobiernos (en sus distintos niveles) y el sector empresarial privado, incluyendo tanto la promoción de asociaciones estratégicas público-privadas para el financiamiento de proyectos de inversión, así como consultas y cooperación para el desarrollo de un ambiente regulatorio adecuado para la participación significativa del sector privado en las iniciativas de desarrollo regional e integración. Esta noción de liderazgo compartido es la base para un diálogo constante entre gobiernos y empresarios en apoyo a la función planificadora y orientadora de los primeros, y facilitando las responsabilidades de financiamiento, ejecución y operación de proyectos de los segundos. La concepción del desarrollo como una responsabilidad compartida de gobiernos y empresarios promueve el diseño de fórmulas innovadoras de financiamiento, ejecución y operación de proyectos "estructurantes" (aquellos que hacen posible la viabilidad de otros proyectos), compartiendo riesgos y beneficios y coordinando las acciones de cada parte."

Estos Principios Orientadores han sido adoptados como la columna vertebral del trabajo realizado, y volverán a ser evocados cuando se vayan presentando los elementos constitutivos de la Visión propuesta.

### **3. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO COMPARADO DE AMERICA DEL SUR**

En primer lugar, el análisis del desempeño comparado de la región demuestra que América del Sur ha mejorado su desempeño en los años noventa, pero aún así no ha logrado consolidar un proceso sostenible de crecimiento y desarrollo social, y está perdiendo posiciones relativamente a otras regiones emergentes del mundo. El diagnóstico se ha organizado alrededor de cuatro dimensiones fundamentales: la calidad de la integración a la economía mundial, la evolución de la competitividad de la región, el desempeño en desarrollo social y ambiental, y la calidad del entorno institucional.





La evaluación del desempeño comparado de la región suramericana debe comenzar con una consideración realista acerca de los recursos, de las capacidades y de los progresos que las sociedades de la región han logrado realizar en las últimas décadas. América del Sur presenta una serie de factores distintivos que permiten definirla como una de las regiones emergentes con mayor potencial de desarrollo y con mayor atractivo para inversiones internacionales; los que pueden definirse como sigue:

- ▶ Una región con enorme dotación de recursos naturales y energéticos;
- ▶ Mercados de consumo en desarrollo, que presentan enormes potenciales de crecimiento para empresarios nacionales e internacionales;
- ▶ Procesos de integración regional, como el MERCOSUR y la Comunidad Andina, que presentan un avance importante en el proceso de construcción de espacios económicos y culturas ampliadas;
- ▶ Sociedades que en las últimas décadas han realizado un enorme esfuerzo de recuperación y consolidación de sistemas democráticos. La democracia es considerada como el único sistema institucional que puede ofrecer soluciones a las demandas de sus habitantes;
- ▶ Una población joven y con fuertes aspiraciones de crecimiento y realización personal;



- ▶ Una fuerte motivación empresaria y capacidad emprendedora de la población;
- ▶ Sociedades que han logrado llegar a eliminar las hipótesis de conflicto entre ellas y que no presentan grandes divisiones étnicas o religiosas que pongan en peligro la paz interna o regional;
- ▶ Un medio ambiente y paisajes que presentan bellezas únicas y, con algunas excepciones, un estado de calidad ambiental muy bueno;
- ▶ Culturas dinámicas y creativas, que revisten gran interés para el mundo y se exportan con éxito;

La cuestión principal a abordar reside en cómo las sociedades de América del Sur pueden ir avanzando en su competitividad, en su equidad y en la calidad de sus instituciones para que este enorme potencial de desarrollo pueda confirmarse en las próximas décadas.

La evaluación de desempeño de la región debe interpretarse en consecuencia, no como un diagnóstico crítico y negativo, sino como una enumeración de las principales áreas en las que se deberá trabajar para remover obstáculos del desarrollo.

En forma resumida, puede afirmarse que América del Sur presenta una serie de dimensiones clave de desempeño que presentan falencias o brechas con respecto a otros países emergentes. Las principales áreas de desempeño que presentan brechas son las siguientes:

## **Integración a la economía mundial**

**Bajos niveles de exportaciones.** A pesar del crecimiento obtenido en los años noventa, la mayoría de las economías de la región presentan índices de apertura relativamente bajos. La mayoría de los países de la región han perdido peso en el comercio mundial y la participación de la región se encuentra estancada en alrededor del 2,5% del comercio total.

**Escasa exportación de productos de alto valor agregado.** Las exportaciones de la región son predominantemente de recursos naturales y de productos de agronegocios con bajo valor agregado. Sólo unos pocos países de la región se han establecido como activos exportadores de manufacturas industriales o de servicios.

**Bajos niveles de ahorro interno y acumulación de capital.** La mayoría de los países de la región tienen bajos niveles de ahorro e inversión, con sectores públicos que generan déficit persistentes. Los mercados de ahorro privado y de pensiones por capitalización sólo se han desarrollado exitosamente en pocos países. Los mercados de crédito continúan siendo segmentados, escasos y concentrados en el corto plazo. Esto afecta en especial a las pequeñas empresas, que son el principal motor de la actividad económica sostenible. Los mercados de capital continúan siendo limitados, ilíquidos y focalizados en títulos de renta fija, principalmente originados por el sector público.



**Creciente dependencia de inversiones extranjeras directas.** La región sigue fuertemente dependiente de la inversión extranjera directa (IED) como proporción de la formación de capital, ya que sus empresarios locales no tienen la escala o la capacidad de financiamiento para realizar grandes volúmenes de inversiones. Además, una parte importante de la IED se ha orientado a la región hacia procesos de privatización de servicios públicos (lo que debería tener un impacto favorable sobre la competitividad en el futuro), hacia la compra de empresas nacionales o hacia la atención de los mercados internos, con menos énfasis en la generación de exportaciones.

**Excesivo endeudamiento público y restricciones al crédito privado.** Los países de la región tienden estructuralmente a generar altos niveles de endeudamiento público y de endeudamiento externo, lo que lleva a crisis recurrentes de balanza de pagos o de pago de la deuda. La poca profundidad de los sectores financieros locales y el insuficiente desarrollo de los mercados de capitales locales refuerzan estas limitaciones.

## Competitividad

**Escaso crecimiento de la productividad de los factores de producción (trabajo, capital, tecnología).** La productividad de la región crece a tasas más bajas que las de otros países emergentes.

**Creciente limitación para competir vía costos laborales bajos.** Con la entrada plena de los países menos desarrollados de Asia y de China al mercado mundial, los costos laborales en América del Sur no se encuentran entre los más competitivos. Cualquier visión de desarrollo sostenible implica que América del Sur no podrá fundamentar un proceso de desarrollo sobre la base de salarios bajos.

**Poca capacidad de innovación y de desarrollo tecnológico.** Los países de la región gastan una baja proporción de su PBI en I&D y los sectores privados en general no dedican fuertes recursos a la innovación.

**Limitado desarrollo del empresariado local.** Las sociedades de América del Sur generan muchos emprendedores que se encuentran en el sector informal. Sin embargo, son menos eficaces en el desarrollo de estos emprendedores hasta llegar al estado de empresas viables y competitivas.

**Persistente brecha en la extensión y calidad de la infraestructura.** En general, y a pesar de esfuerzos locales de privatización y desarrollo institucional en los años noventa, los países de la región presentan falencias y fuertes contrastes en esta área. Se ha avanzado, en general, en materia de telecomunicaciones y puertos, pero se presentan fuertes brechas en rutas y saneamiento urbano. La calidad de la infraestructura presenta además grandes disparidades regionales.



**Rigideces regulatorias, falta de competencia y de seguridad jurídica.** Varios países de la región han realizado grandes esfuerzos en materia de desarrollo regulatorio, en especial en los aspectos ligados a la regulación de los servicios públicos y la infraestructura. Sin embargo, los resultados han sido mixtos. Con la excepción de unos pocos casos, los países de la región son considerados de insuficiente seguridad jurídica, dada la calidad del funcionamiento de sus sistemas jurídicos y la persistencia de fenómenos de corrupción.

**Posiciones competitivas débiles en servicios.** Los países de la región no han logrado establecer posiciones competitivas viables en los mercados de servicios. Algunos casos de penetración exitosa en *software*, servicios profesionales, diseño y entretenimiento demuestran que la región tiene recursos para lograr una presencia más sólida. En materia de turismo, la región tiene atractivos innumerables que deberían poder potenciar flujos de turismo varias veces superiores a los actuales. La falta de políticas decididas de desarrollo, las carencias de infraestructura y servicios públicos son limitantes al desarrollo de lo que podría ser una de las actividades más dinámicas de la región.

## **Desarrollo social y ambiental**

**Estancamiento en la reducción de niveles de pobreza y notable desigualdad en la distribución del ingreso.** Los países de la región presentan, en general, indicadores de distribución del ingreso de peor calidad que los de países asiáticos o de Europa Central. La experiencia de los años noventa no ha permitido avanzar significativamente en esta materia. El porcentaje de población en condiciones de pobreza hacia finales de los años noventa se incrementó en casi todos los países de Suramérica. De hecho, recientes estudios muestran que cerca del 35% de la población de la región vive en situación de pobreza y 16% no alcanza ni siquiera a satisfacer sus necesidades alimenticias básicas. Por su parte, el desempleo se ha incrementado en la última década, pasando de 5,3% en 1991 a 7,9% en 1998, mientras que cerca de la mitad de la población vive en condiciones de subempleo.

**Insuficiente inversión en capital humano (salud, alimentación, educación), baja densidad poblacional y desequilibrios en la distribución espacial.** Los indicadores en materia de salud, alimentación y educación presentan brechas importantes con respecto a, por ejemplo, países comparables de Asia.

**Severos problemas de seguridad: criminalidad y terrorismo.** La situación de seguridad en las grandes aglomeraciones de la región es, en general, deficiente y muestra síntomas de deterioro. El debilitamiento de la capacidad de acción de los gobiernos permite un agravamiento de este fenómeno, que se traduce en deterioros en la calidad de vida de la población y en la creación de un clima adverso a la inversión extranjera.

**Algunos problemas de sustentabilidad ambiental.** El desarrollo sostenible en la región presenta brechas en su gestión ambiental. Las instituciones públicas y la implementación de la legislación tienen debilidades para encarar un proceso de desarrollo ambiental sostenible, como, por ejemplo, en materia de deforestación. A pesar de avances institucionales



importantes en materia de políticas y gestión del medio ambiente, Suramérica ha empeorado en el uso de sus recursos naturales y ecosistemas, en particular de aquellos básicos como son los suelos, el aire, el agua y los recursos energéticos no renovables. Siendo la región una de las más ricas del planeta en términos de biodiversidad, se impone una revisión del patrón actual de uso de los recursos naturales, para lo cual es imprescindible conservarlos, valorarlos, mercadearlos y distribuir sus beneficios de manera eficiente y sostenible, involucrando necesariamente la dimensión territorial en la planeación de nuestros países.

## **Entorno institucional**

Extendida percepción de funcionamiento deficiente de las instituciones y creciente descreimiento en los beneficios del sistema democrático. En los últimos años, se están observando tendencias en la opinión pública de varios países de la región que manifiestan una actitud crecientemente negativa hacia las elites y los gobernantes, así como una menor expectativa hacia los resultados del sistema democrático.

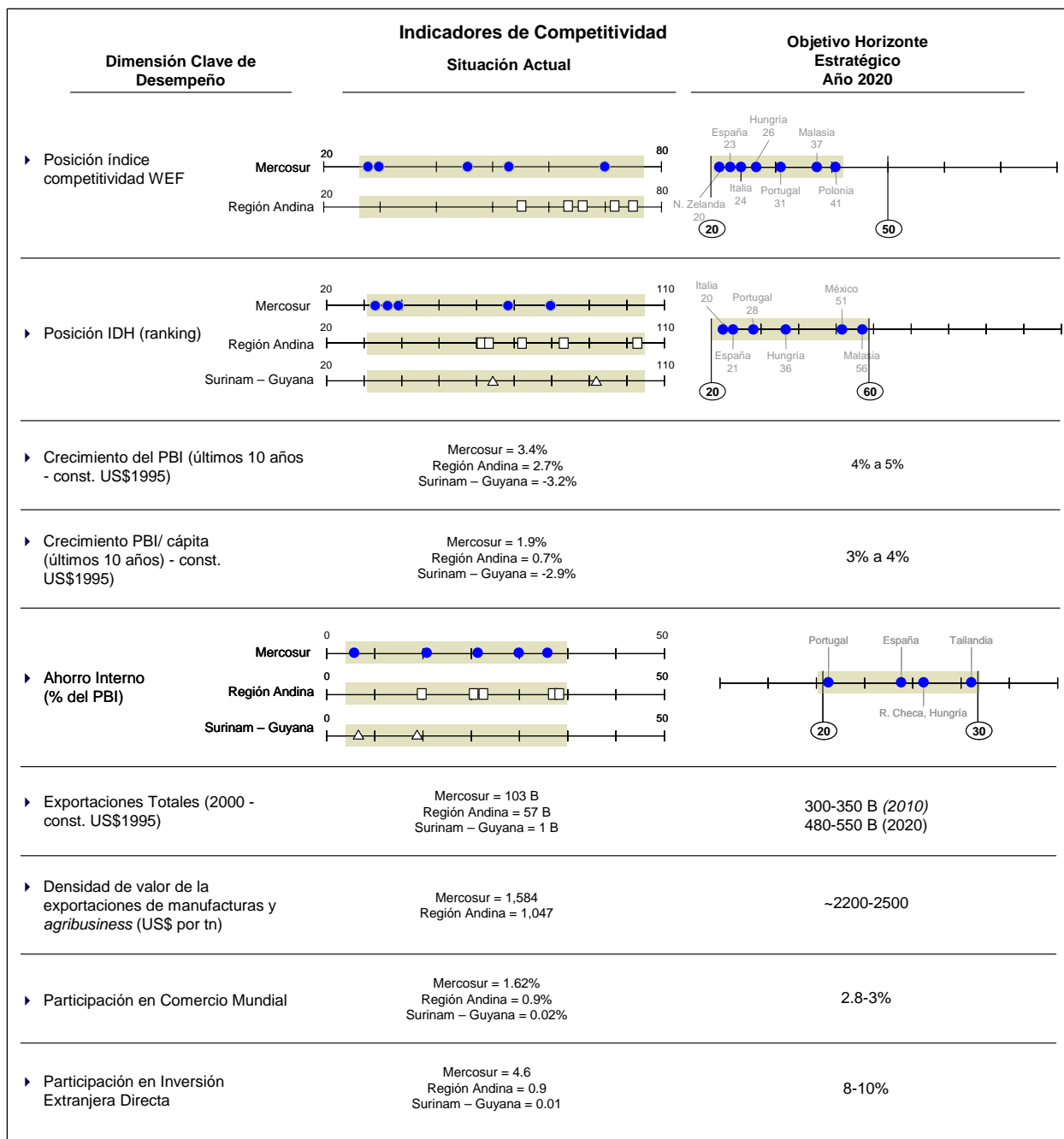
Altos niveles de informalidad y evasión fiscal. En la mayoría de los países, se presentan altos índices de informalidad y evasión fiscal. La recaudación fiscal (como proporción del PBI) es significativamente menor que en los países recientemente desarrollados y las instituciones fiscales presentan graves brechas de desempeño.

Problemas graves de corrupción, crimen organizado y administración de justicia poco transparente e ineficiente. Estos aspectos se han comentado anteriormente, pero merece destacarse que, en la medida en que generan un cuadro de falta de seguridad jurídica, se traducen en un grave freno para los emprendedores locales y en un fuerte desincentivo para la inversión extranjera.

El análisis de desempeño se completa con la comparación de indicadores de países de América del Sur con países seleccionados de la Unión Europea, Europa del Este y el sur de Asia.

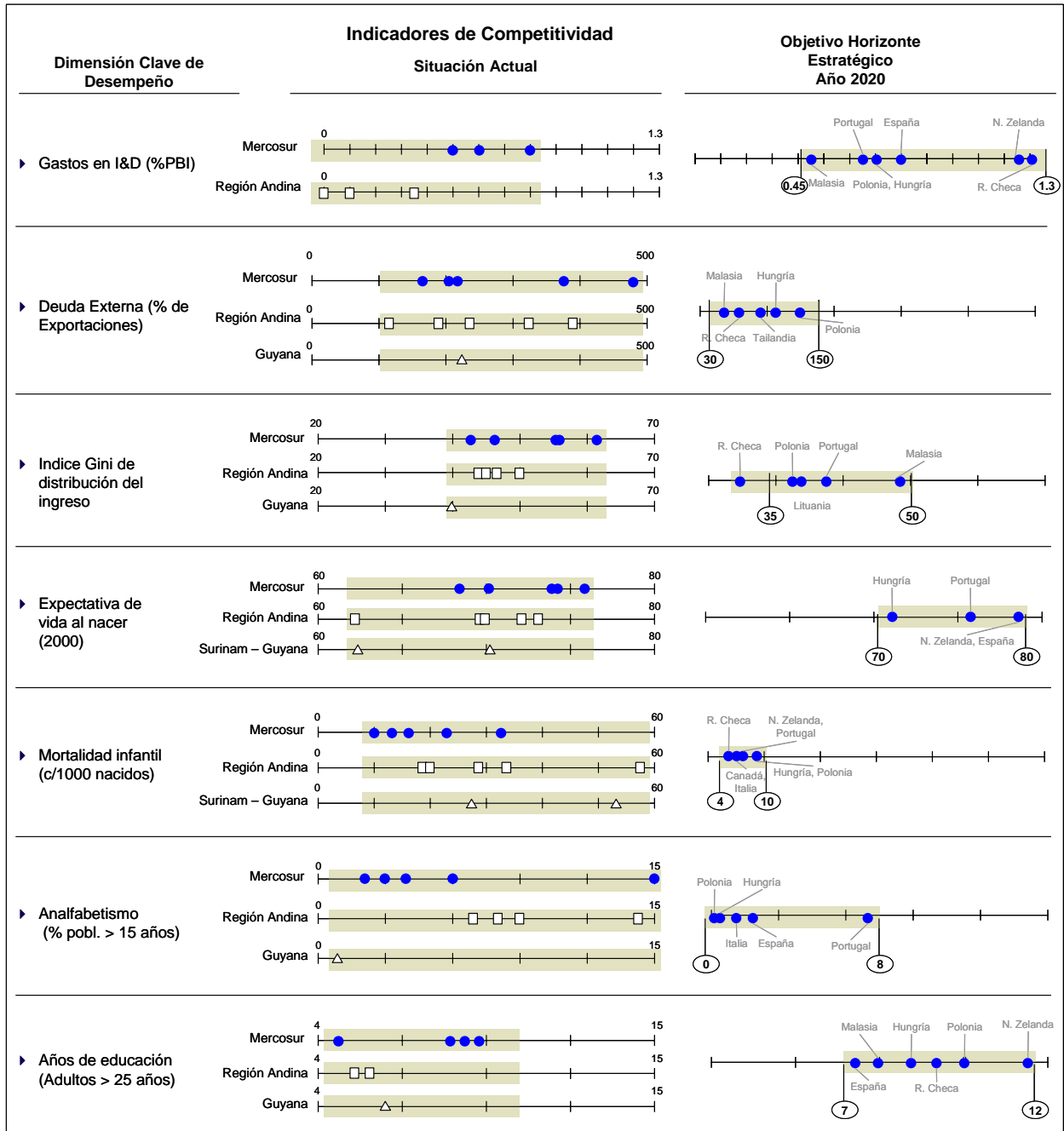


## Desempeño comparado de América del Sur





## Desempeño comparado de América del Sur (cont.)



## 4. CONDICIONANTES GLOBALES DEL DESARROLLO DE AMÉRICA DEL SUR

Asimismo, la revisión de las principales fuentes de pensamiento sobre la situación del entorno internacional permiten concluir que América del Sur deberá enfrentar y contribuir a ofrecer respuestas apropiadas a una serie de cuestiones de naturaleza global, que se han agrupado en tres grandes familias: las vinculadas con el funcionamiento del sistema económico mundial, el gerenciamiento de los recursos naturales a nivel global, y el desarrollo del marco social, político e institucional.

A modo de síntesis, se presentan los principales temas de orden global que aparecen como condicionantes del desarrollo futuro de América del Sur y que fueron definidos como incógnitas principales en el proceso de construcción de escenarios.

**Sistema Impositivo Internacional.** Los cambios que devienen del nuevo orden económico hacen "virtuales" a muchos actores económicos y dificultan la aplicación de leyes impositivas territoriales tradicionales. A esto se suma la coexistencia de modelos impositivos nacionales altamente incompatibles entre sí. Otros temas de la agenda global requerirán repensar el sistema actual desde cero (ej: impuestos al consumo de carbono, *eco-taxes*, etc., involucrando conceptos del tipo de "impuestos indirectos globales" muy difíciles de abordar).

**Reglas para Biotecnología.** El avance en este campo (transgénicos, clonación, tratamiento de enfermedades por avances en el conocimiento del genoma humano) genera muchas incertidumbres futuras, por lo que hacen falta reglas por cuestiones morales, amenazas a ecosistemas, riesgos sociales.

**Arquitectura Financiera Global.** No existe un conjunto de reglas estructuradas y mecanismos conocidos de aplicación global para: prevenir y gerenciar crisis financieras internacionales (existieron 100 crisis en los últimos 40 años); fortalecer los sistemas financieros (ej: reglas contables y bancarias); controlar abusos financieros (ej: lavado de dinero, que equivale de 1,5 a 5% del PBI mundial); y preparar el mundo para el dinero electrónico.

**Drogas ilegales.** Un problema global y de gran escala: 200 millones de consumidores y US\$150-400.000 millones en transacciones minoristas; consumo creciente en países en desarrollo, fabricación diseminada geográficamente, distribución altamente efectiva y desarrollo de drogas sintéticas nuevas –negocios muy rentables; y vínculos con corrupción de instituciones, conflictos armados, criminalidad y riesgo sanitario de la población. Las políticas para controlar el narcotráfico han sido muy costosas e ineficaces, por carecer de coordinación global: el problema debe ser atacado en múltiples dimensiones simultáneas.



**Reglas de Comercio, Inversión y Competencia.** A pesar de los beneficios demostrados por el libre comercio, existen serias trabas para profundizarlo y difundirlo: asimetrías entre países ricos y pobres; subsidios/protección de países ricos a sectores sensibles de los países en desarrollo (ej.: agricultura con US\$360.000 millones/año); protección de países desarrollados a manufacturas sensibles, por temor a competencia desleal por bajos salarios/polución sin control en países en desarrollo (ej.: textiles); y abusos (ej.: aplicación leyes *antidumping*). Existen 63.000 empresas multinacionales con 80.000 afiliadas en el mundo. Sin embargo, existen pocas reglas de inversión globales; sólo las hay bilaterales (2.000 tratadas en 170 países), las que generan una alta complejidad administrativa. Las crecientes fusiones en el mundo (US\$3 mil billones en 1999) implican negociaciones en torno de defensa de la competencia en múltiples países en forma simultánea.

**Reglas de Trabajo Internacional y Migración.** La evolución demográfica intensificará problemas actuales de migración y de trabajo en otros países, cubriendo aspectos de: derechos laborales; tráfico de personas; asilo y reglas de migración para su planificación y ordenamiento.

**Derechos de Propiedad Intelectual.** La "nueva economía" basada en conocimiento requiere algún tipo de protección de las ideas para incentivar su continuo crecimiento (ej.: para cubrir los costos, en general, altos de I&D). La tensión creciente entre países pobres y ricos por las implicancias económicas de la protección intelectual y sus vinculaciones con prácticas establecidas y con otras cuestiones de comercio.

**Reglas para el Comercio Electrónico.** El gran desarrollo, la "virtualidad" y el alcance multiterritorial del comercio electrónico requiere resolver globalmente problemas de: impuestos; barreras impuestas por leyes nacionales; arbitrajes ante conflictos interjurisdiccionales; construcción de confiabilidad en las nuevas tecnologías; y protección ante *cyber*-crímenes.

**Calentamiento Global.** La tierra se está calentando por el efecto invernadero causado por la emisión de gases como Dióxido de Carbono, Metano y otros. Los modelos predicen un calentamiento entre 1,4 C y 5,8 C para el siglo XXI si no cambian las políticas; aumento niveles del mar de 80-90 cm; eventos climáticos violentos, inundaciones y sequías extremas; cambio de patrones migratorios de animales; falta de agua, menor productividad agrícola y aumento de epidemias infecciosas; y daño irreparable a glaciares, arrecifes y otros ecosistemas. Poco avance de los países desarrollados en acuerdos sobre reducción de emisiones luego de la Cumbre Río 1992, Kioto 1997, y Bonn 2001. El objetivo actual acordado de emisión de un 2% menor a los niveles de 1990; está aún muy lejos del 5% acordado en el Protocolo de Kioto.

**Pérdida de Biodiversidad y Ecosistemas, Sobreexplotación de Recursos Ictícolas y Deforestación.** El 20% de los mamíferos y el 12-15% de especies de aves están amenazadas de extinción –las tasas de extinción son 100 a 1000 veces superiores a las "normales". LA captura actual es 100% superior a los niveles sustentables. La selva tropical se reduce a un ritmo de 1% por año con más de un 20% perdido desde 1960. Quedan



asuntos sin resolver a pesar de numerosos tratados, convenciones y esfuerzos de preservación, en gran medida por carecerse masa crítica y capacidad de decisión y acción global y de suficientes recursos asignados.

**Déficit de Agua.** Hoy existe un 15-20% de necesidades de agua insatisfechas en varios puntos del globo (ej.: Oriente Medio). Hacia 2020, se estima 2-3 mil millones de personas con falta de agua –problema empeorando por temas de irrigación, contaminación y el calentamiento global. Este asunto se encuentra sin resolver a pesar de numerosos tratados.

**Seguridad Marina y Polución.** Desde 1989, ocurrieron el equivalente a 30 accidentes como el del EXXON-Valdez. Los océanos están crecientemente amenazados por la disposición de basura y polución desde tierra, de flotas marítimas, la sobre-pesca y el transporte de materiales peligrosos (muchas veces en forma ilegal). Este tema es objeto de 46 tratados y convenios con pocos avances tangibles.

**Pobreza.** 1,2 miles de millones viviendo con menos de US\$1/día, 65% en Asia, 25% en África y el resto en las Américas; 50% de la población mundial viviendo con menos de US\$2/día; más de 800 millones de personas sufriendo hambre y desnutrición. El mundo necesita crecer el 5-6% anual (vs. 3,5% de los años 90) para comenzar a reducir seriamente la pobreza. Este crecimiento debe ser equitativo, al contrario de la regresividad observada en muchos países en desarrollo. La pobreza se relaciona con varios temas de la agenda global. El mundo desarrollado redujo su ayuda oficial en un 30% desde los años 90.

**Necesidad de Educación.** 1 entre 2 adultos en el mundo no saben leer; 115 millones de niños menores de 11 años no asisten a la escuela; la educación media y superior es casi un privilegio para las naciones en desarrollo. A pesar de aumentos presupuestarios, la calidad y alcance de la educación en el mundo en desarrollo es baja; y la humanidad hizo muy pocos esfuerzos en los 10 últimos años, dirigidos únicamente a la educación básica.

**Epidemias Infecciosas.** 13 millones de muertos por año por enfermedades infecto-contagiosas; 40 millones de personas con HIV; 300-5.000 millones afectados por Malaria; 8-10 millones de casos de Tuberculosis; sistemas de salud nacionales colapsados por simultaneidad y tamaño de las epidemias; necesidad importante de recursos (US\$5-7 mil millones por año); y pocos incentivos para un abordaje global de temas sanitarios (para los países desarrollados).

**Brecha Digital.** A pesar del exceso de capacidad mundial de telecomunicaciones, 2.000 millones de personas nunca hablaron por teléfono. El tráfico de Internet EE.UU.-Europa 30 veces superior al de EE.UU.-América Latina. Las nuevas tecnologías posibilitan reducir más rápidamente las brechas de desarrollo, sin embargo, el tratamiento de este tema muestra poco avance a la fecha.

**Desastres Naturales.** 500-800 eventos naturales por año en los años 90, con daños por US\$600 mil millones afectando 2.000 millones de personas y provocando 500 mil muertes



por desastres naturales. Este tema ha sido sólo parcialmente abordado, a pesar de su recrudecimiento en los últimos años.

**Terrorismo y Conflictos Armados.** Entre 1999-2000, 50 conflictos armados en el mundo. 7 millones de civiles muertos desde 1945 por conflictos. Septiembre 11, 2001, además de los daños directos, arrojó 10 millones de personas bajo la línea de pobreza en países en desarrollo (menor turismo, comercio, etc.). Los modelos de prevención y preservación de paz son muy frágiles. El terrorismo se hizo global, se organizó como sistemas planos y en redes muy efectivas y destructivas (vs. las tradicionales instituciones jerárquicas de seguridad).

## 5. INCERTIDUMBRES CLAVES Y ESCENARIOS EXPLORATORIOS

Entrevistas realizadas con 80 líderes de opinión de todos los países y de distintos sectores públicos y privados de la región permiten identificar un conjunto de temas que se presentan en forma reiterada.

- ▶ Reconocimiento generalizado de los avances de los años 90, en materia de apertura económica, transformación institucional y consolidación de procesos democráticos.
- ▶ Sin embargo, existe insatisfacción creciente con los resultados en materia de crecimiento y desarrollo social.
- ▶ Existe una percepción generalizada que América del Sur está perdiendo importancia en el mundo y corre el riesgo de "perder el tren".
- ▶ Las demandas de la sociedad son crecientes en materia de equidad y participación.
- ▶ Se estableció que los países de América del Sur necesitan darse una visión para sus sociedades, que no sea una mera adopción de "recetas internacionales", sino el resultado de una reflexión profunda y participativa acerca de las capacidades y las necesidades de la región.
- ▶ La integración creciente de la región es un valor ampliamente aceptado: en general se sostiene que la integración debería profundizarse y ampliarse a otras dimensiones, como la cultura y las instituciones.
- ▶ Para poder avanzar, los líderes de la región deberán asumir un rol comprometido para poder asegurar que América del Sur pueda seguir siendo competitiva y relevante en el mundo.
- ▶ Hay una fuerte demanda de liderazgo institucional: se comprende que los gobiernos nacionales enfrentan desafíos que pueden superar su capacidad de acción y que será necesario contar con instituciones supranacionales que ofrezcan espacios para generar una visión regional de desarrollo y contribuir decisivamente a su implementación.

El proceso de construcción de los escenarios está basado en el relevamiento de temas clave, la definición de una cuestión central a resolver, la identificación de las incertidumbres claves



y la generación de los escenarios. Inicialmente se define la "**Cuestión Central**", que refleja la pregunta fundamental que se está tratando de resolver en el proceso de generación de escenarios.

*¿Qué podemos hacer los suramericanos para avanzar hacia el desarrollo sostenible en el marco de diversos escenarios mundiales posibles?*

- **¿Qué podemos hacer...:** ofrecer una visión y una agenda de trabajo para poder actuar sobre los escenarios en el mejor interés de la región

- **...los suramericanos...:** los habitantes de todos los países de la región, pero también articulados en una visión "regional" de Suramérica

- **... para avanzar hacia el desarrollo sostenible...?:** se reconoce que los países de la región están todavía lejos de acercarse al desarrollo sostenible, pero se manifiesta una fuerte aspiración política de avanzar hacia un desarrollo que sea sostenible, que permita satisfacer todos los componentes económico, social, institucional y ambiental de un proceso de desarrollo de alta calidad

Luego, se definen las **Incertidumbres Claves** ligadas a variables que pueden ser de alto impacto sobre la región. Así, se construye la lógica de los escenarios, sobre la base de las dimensiones clave que se utilizan para generarlos.

**Incertidumbre Clave 1: la calidad del entorno internacional.** Esta Incertidumbre se puede analizar sobre la base de la evolución de una serie de variables, entre las cuales se ha puesto especial énfasis en las siguientes:

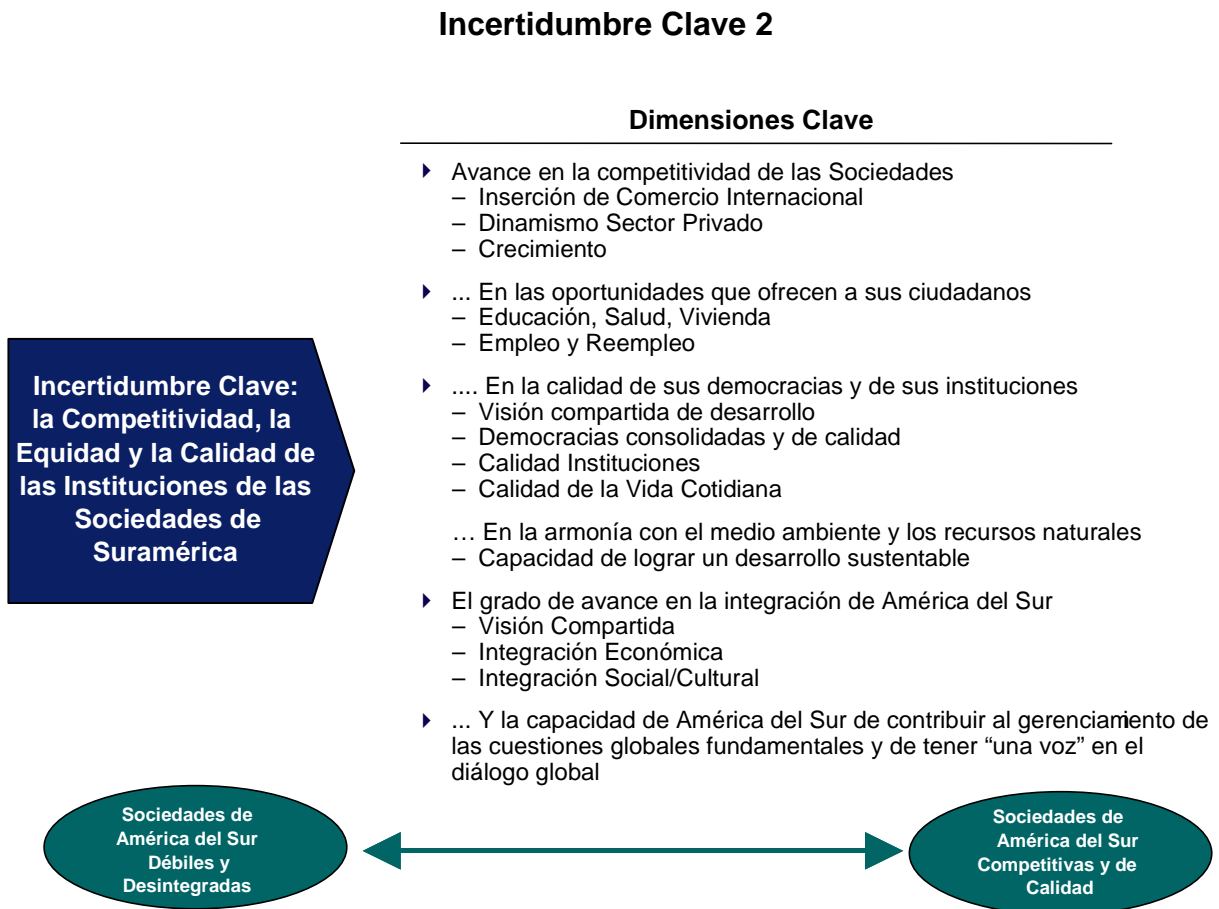


En función de los estados posibles de estas variables, se han definido dos situaciones extremas, que permiten definir un espectro continuo de posibilidades.

**Entorno Internacional Adverso**, representado por un entorno internacional caótico y violento, con alta inseguridad, donde no se puede avanzar en el gerenciamiento colectivo de las cuestiones globales, donde se avanza poco en la liberalización del comercio internacional y en el que los países desarrollados no adoptan una actitud generosa de promoción del desarrollo de los países emergentes. En resumen, un entorno hostil para las aspiraciones de desarrollo de los países de América del Sur.

**Entorno Internacional Generador de Oportunidades para Países Emergentes**, el que puede definirse como una situación de paz, en la que se avanza sobre la resolución de cuestiones globales, se puede avanzar en la liberalización del comercio internacional y existe amplia disponibilidad de capitales para financiar el proceso de desarrollo de los países emergentes. En resumen, un entorno internacional dinámico y abierto y que ofrece oportunidades para los países que sepan aprovecharlas.

**Incertidumbre Clave 2: la Competitividad, la Equidad y la Calidad de las Instituciones de las Sociedades de Suramérica.** Esta incertidumbre puede analizarse sobre la base de estadios posibles de las siguientes dimensiones clave:



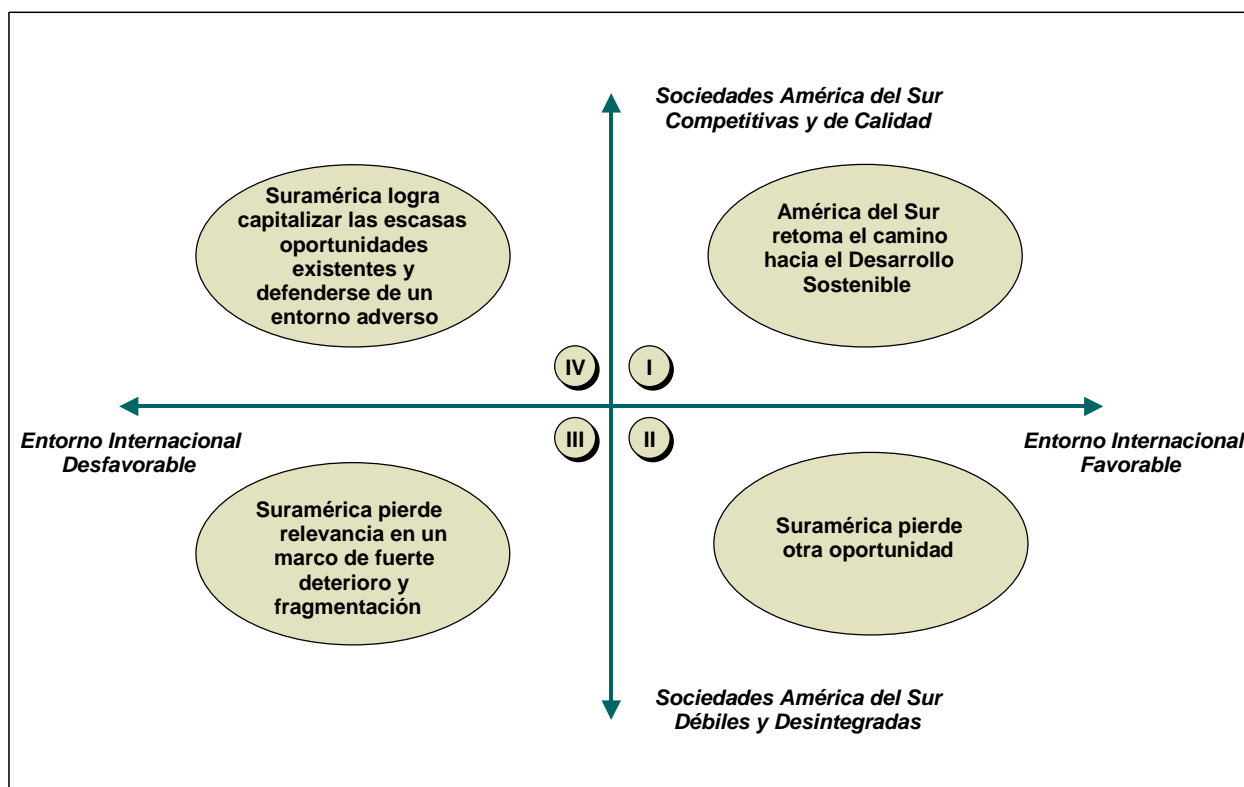
A su vez, esta dimensión permite definir dos estadios externos:

**Sociedades de América del Sur Competitivas, Equitativas y con Alta Calidad Institucional**, donde las sociedades de la región se han dado una visión y están trabajando para mejorar su desempeño en los indicadores de competitividad y calidad social e institucional presentados anteriormente. Como resultado, estas sociedades se encuentran especialmente preparadas para capitalizar sobre las oportunidades que ofrecen entornos internacionales favorables o para defenderse lo mejor posible de entornos desfavorables.

**Sociedades de América del Sur Débiles y Desintegradas**, donde las sociedades de la región no han podido avanzar en el desarrollo sostenible y presentan importantes y recurrentes brechas de desempeño y procesos de desintegración social y regional de creciente amplitud.

Al combinar estas dos dimensiones críticas, se pudieron definir cuatro cuadrantes, que presentan cuatro situaciones diferentes, en cuanto a la calidad del entorno internacional y la equidad y competitividad de las economías y la calidad de las instituciones de las sociedades de América del Sur.

### Escenarios alternativos para América del Sur





Sobre la base de estas cuatro situaciones, se construyeron cuatro escenarios exploratorios:

En el **Cuadrante I**, las sociedades de América del Sur logran capitalizar sobre las oportunidades que ofrece un entorno internacional benigno y se pone en marcha un proceso de crecimiento y mejora institucional que permite demostrar que "**América del Sur retoma el camino hacia el Desarrollo Sostenible**".

En el **Cuadrante IV**, Suramérica avanza en su proceso de transformación en un marco internacional desfavorable, con lo que "**logra capitalizar las escasas oportunidades existentes y defenderse de un entorno adverso**".

Los otros dos escenarios son negativos para la región. En el **Cuadrante II**, "**Suramérica pierde otra oportunidad**" ya que sus falencias competitivas y de calidad de sociedad no le permiten aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno, mientras otros países emergentes sí lo hacen. El **Cuadrante III** presenta el peor escenario imaginable, el que se denomina "**Suramérica pierde relevancia en un marco de fuerte deterioro y fragmentación**".

## 6. UNA VISIÓN ESTRATÉGICA PARA AMÉRICA DEL SUR

Al construirse los cuatro escenarios alternativos, puede concluirse que éstos tienen una clara gradación valorativa en lo que hace a su deseabilidad y en cuanto a la calidad de resultados para la región. El pensamiento rector en la construcción de escenarios es dotar a América del Sur para alcanzar un desempeño lo mejor posible dentro de las condiciones del entorno internacional. Es por ello que el escenario que se denomina "**América del Sur retoma el camino hacia el Desarrollo Sustentable**" es el más deseable, seguido por el denominado "**América del Sur logra capitalizar las escasas oportunidades existentes y defenderse de un entorno adverso**". A continuación, el documento se concentra en tratar de contestar las siguientes dos preguntas que son críticas para poder aspirar a alcanzar uno de estos dos escenarios:

- ▶ ¿Qué deberán hacer las sociedades de América del Sur para mejorar su equidad, competitividad y la calidad de sus instituciones?
- ▶ ¿Qué deben hacer las sociedades suramericanas para contribuir al diseño y alcance de escenarios lo más favorables posibles del entorno mundial?

Para poder avanzar en los procesos de transformación de la situación actual, se debe comenzar por formular una visión acerca de un futuro deseado para la región. Esta Visión se define en función de aspiraciones con un horizonte para el año 2020.



La Visión que se propone para América del Sur en el año 2020 es la siguiente: "**América del Sur avanza hacia el Desarrollo Sostenible**", y se construye con las siguientes descripciones del estado de la región en el año 2020:

## **El rol en el mundo**

América del Sur es un actor relevante en la economía mundial y es un contribuyente activo y responsable a las iniciativas globales críticas para la humanidad. En particular, puede visualizarse a América del Sur como un actor importante y respetado en los procesos mundiales de gerenciamiento de problemas globales como la búsqueda de la paz, el cuidado del medio ambiente y la diversidad y los procesos de liberalización del comercio.

## **La consolidación de un crecimiento sostenible**

Los países de América del Sur han logrado consolidar un proceso de desarrollo económico y social sostenible: todos los países de la región han logrado volver a crecer a tasas atractivas y están logrando un crecimiento de buena calidad y sustentable, con mejora de los indicadores sociales, las oportunidades, el cuidado del medio ambiente y el fortalecimiento institucional.

Varios países Sudamericanos están llegando al "umbral del desarrollo" y se encuentran entre los treinta países más competitivos y de mejor desarrollo humano del mundo. Se prevé que varios países estén llegando a niveles de ingreso per cápita de US\$10.000, y que hayan mejorado su competitividad y su posicionamiento en materia de Indicadores de Desarrollo Humano.

El desarrollo se ha materializado en armonía con el medio ambiente, preservando los recursos naturales. Las sociedades de la región han desarrollado una fuerte conciencia ambiental. Se reconoce que un medio ambiente de calidad representa, además de una contribución a la calidad de vida, una formidable palanca competitiva en sectores como el turismo y el desarrollo de industrias ligadas a la biodiversidad.

Todos los países suramericanos han logrado mejorar sustancialmente su desempeño económico. Los países de la región han logrado alcanzar mayores tasas de crecimiento, han logrado derrotar la inflación, han reducido sus déficit públicos, y han logrado comenzar a integrar a sus sectores informales.

## **Sociedades con competitividad creciente**

Los países suramericanos han logrado avanzar fuertemente en su competitividad. Esto se traduce en apreciables mejoras en la posición de los países en relación a sus indicadores de competitividad.



Los países cuentan con sectores privados dinámicos: grandes empresas locales que compiten mundialmente y un tejido dinámico de pequeñas y medianas empresas. Es sabido que para desarrollarse, los países necesitan desarrollar una masa crítica de "multinacionales medianas" que puedan exportar e invertir en el exterior. Al mismo tiempo, los países han logrado desarrollar "racimos" o "entramados" de empresas medianas que logran construir presencias sostenibles en el comercio mundial.

Son exportadores activos de una amplia gama de productos, desde recursos naturales a productos de agronegocios, manufacturas y servicios. La Visión apunta hacia la construcción de sociedades dinámicas y complejas, que logran diversificar sus exportaciones y agregarles valor. Son sociedades que son exportadoras competitivas de *commodities*, pero que han construido posiciones sustentables en productos de agronegocios y, en varios casos, en manufacturas, servicios y turismo.

Son uno de los destinos más atractivos para la inversión extranjera directa y las empresas multinacionales se basan en la región para exportar al mundo. Suramérica logra aumentar su participación en los flujos mundiales de IED. La combinación de mercados internos atractivos y de capacidades en materia de recursos humanos y calidad de instituciones, logran atraer decisiones de inversión de empresas multinacionales que ya no vienen sólo para explotar los mercados internos, sino también para crear plantas con fuerte orientación exportadora.

Sudamérica es un destino atractivo de turismo internacional, capitalizado sobre la cantidad y calidad de sus paisajes y culturas. Los países de la región se han dotado de instituciones y procesos de cooperación público-privados para promover sus atractivos y para ofrecer infraestructura y servicios de calidad mundial a un público de turistas exigentes y de alto poder de compra. Varios países han logrado desarrollar "circuitos regionales" y los están promoviendo y explotando en forma coordinada.

## **Sociedades con equidad social creciente**

Los países de Suramérica presentan Índices de Desarrollo Humano que se ubican entre los mejores de los países emergentes y de desarrollo intermedio. La distribución del ingreso ha mejorado notablemente; la incidencia de la pobreza absoluta ha disminuido. La mejora en los índices de alfabetización, de mortalidad infantil y de expectativa de vida y de distribución del ingreso ha sido significativa. Además, las disparidades en estos indicadores dentro de los países se han reducido sustancialmente.

La sociedad suramericana ofrece oportunidades a sus ciudadanos, con servicios sociales, de salud y de educación que promueven la movilidad social y ha logrado reducir dramáticamente las fracturas regionales, nacionales y raciales.

Se ha consolidado una cultura propia, respetando la pluralidad de sus raíces.



## **Sociedades con calidad institucional creciente**

Todos los países de Suramérica presentan regímenes democráticos consolidados, que han completado ya varias transiciones de gobierno; la democracia y los partidos políticos cuentan con la aprobación mayoritaria de la ciudadanía. En todos los países, se han logrado realizar ya varias transiciones pacíficas de gobierno y oposición, sin grandes turbulencias económicas y sociales. Las encuestas de opinión presentan a una ciudadanía que está mejorando su opinión acerca de los políticos y los partidos políticos y que confirman su compromiso con el sistema democrático.

Los diversos estamentos de la sociedad logran expresarse a través de un entramado institucional robusto. Se ha logrado consolidar un proceso de fortalecimiento de la "sociedad civil", con ONGs activas y responsables, que logran realizar aportes constructivos a la discusión de los grandes temas de la sociedad.

La sociedad percibe a la naturaleza como una oportunidad y un capital a preservar, protegiendo áreas intangibles. Se ha logrado consolidar la conciencia ambiental de la ciudadanía; el medio ambiente no es visto sólo como un problema, sino como una oportunidad. La búsqueda continua de la biodiversidad y el desarrollo sostenible forma parte de las decisiones colectivas.

## **Una América del Sur fuertemente integrada y con una identidad consolidada**

Suramérica ha desarrollado una visión común de sus aspiraciones y de su rol en el mundo. La región ha desarrollado capacidades y procedimientos para contribuir a un mundo mejor y defender sus intereses: ... tiene "una voz en el mundo". Suramérica logra proyectarse como un actor responsable y proactivo; logra hacer oír su voz porque es una región relevante, confiable y con alta autoconfianza.

Suramérica logra proyectar una cultura atractiva, joven y vibrante. La cultura suramericana, en sus diferentes manifestaciones, es conocida y apreciada en todo el mundo. Contribuye a generar fuertes corrientes de turismo, logra además exportar la producción de sus artistas y se están desarrollando empresas competitivas en áreas como la edición y la producción audiovisual.

Suramérica ha logrado avanzar fuertemente en su integración con el mundo y en la creación de un espacio económico regional y fortaleciendo su integración física. La región ha constituido una infraestructura que favorece el desarrollo económico y las oportunidades de sus ciudadanos. Los países de la región han fortalecido sus procesos e instituciones de integración regional. Se ha avanzado fuertemente con la disponibilidad y calidad de la infraestructura física, así como en los marcos regulatorios que facilitan y promueven el intercambio. Asimismo, los gobiernos nacionales han desarrollado



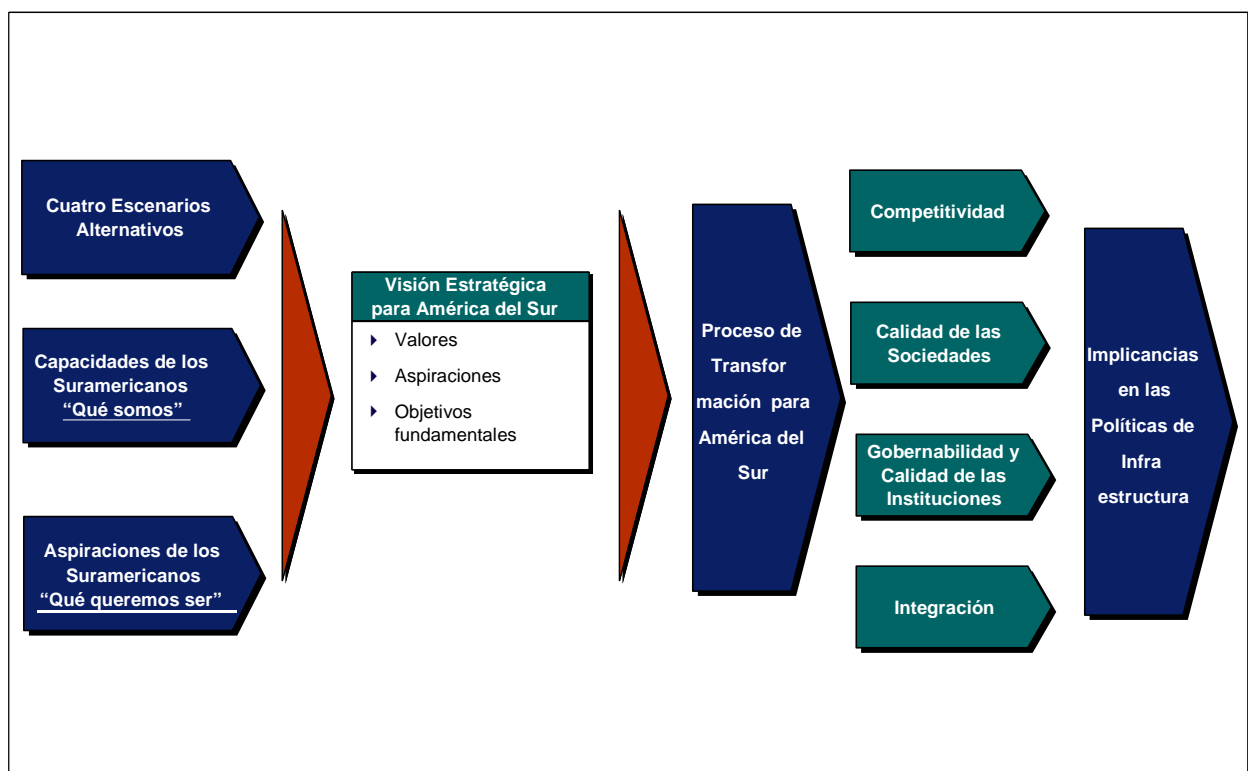
infraestructura para asegurar la integración de sus espacios nacionales y las oportunidades de trabajo para sus ciudadanos en sus regiones de origen.

Los habitantes de Suramérica tienen oportunidades de desarrollo personal y profesional en toda la región. La combinación de una región dinámica y del avance en los procesos de integración y de liberación de mercados de factores hace que los suramericanos tengan oportunidades de trabajo y se sientan "en su casa" en toda la región.

Para poder alcanzar esta Visión Estratégica, será necesario que las sociedades de Suramérica se den una agenda de procesos de transformación de la realidad actual, conformada por programas de acción concreta.

## 7. PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN HACIA LA VISIÓN ESTRATÉGICA

Los procesos de transformación se organizan alrededor de cuatro áreas clave de actuación: la competitividad, la equidad de la sociedad, la gobernabilidad y la calidad de las instituciones, y la integración regional.



## Fortalecimiento del capital social

La transformación productiva planteada sólo podrá llevarse a cabo si se da una mayor participación de la población en las actividades económicas rentables y una mayor institucionalización del poder político. Para ello es necesario fomentar las diversas formas de organización social que alimentan los procesos de construcción de consensos y permiten la participación de los actores necesarios en la definición y toma de decisiones. Esto es el capital social, definido como el grado de confianza existente entre los actores de una sociedad, el nivel de asociatividad y las normas de comportamiento cívico practicadas. Existe consenso en que el aumento del capital social influye positivamente sobre la productividad y la equidad de las sociedades.

La existencia de altos niveles de asociatividad indica que la sociedad cuenta con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden en su interior. Desde la perspectiva productiva, se requiere fomentar una mayor asociatividad y articulación entre empresas productoras de bienes con necesidades similares. Los conglomerados productivos o *clusters* permiten que las empresas puedan resolver con mayor facilidad y menor costo problemas comunes que afectan la productividad, ya que el *cluster* facilita la disponibilidad de insumos, el acceso a información, tecnología e instituciones especializadas y el aprovechamiento de complementariedades.

Es necesario avanzar en el proceso de integración de los actores –públicos y privados– en procesos de descentralización y liderazgo político, para que estos se incorporen participativamente en la definición de estrategias para su propio desarrollo. Esta es la única manera de garantizar el respeto a la diversidad cultural, al tiempo que se construyen objetivos comunes hacia un desarrollo sostenible.

## Construcción de capital institucional

Mejorar la calidad de las instituciones y la gobernabilidad en la región es un complemento necesario al desarrollo del capital social, especialmente considerando la importancia de las instituciones para el desarrollo económico. Existe una amplia experiencia que muestra que las instituciones sólidas aumentan la productividad de los factores de producción y, por lo tanto, inciden sobre el nivel de ingresos y crecimiento de un país. Una mayoría de las instituciones existentes son parte del sector público. Por ello, la credibilidad, transparencia y predictibilidad en la gestión pública contribuyen significativamente a fortalecer el capital institucional de la sociedad. Por su parte, las instituciones judiciales sólidas, coadyuvan a la calidad, estabilidad y cumplimiento de los contratos (públicos y privados), en el marco del imperio de la Ley, generando la confianza necesaria a los inversionistas. La eficiencia y la calidad del sistema judicial son factores clave para el desarrollo integral y la gobernabilidad de un país.



En breve, el desarrollo de instituciones sólidas es un elemento esencial para que el desarrollo económico de los países sea sostenible. Instituciones que protejan los derechos de propiedad, promuevan reglas de juego estables y creíbles, y sustenten sistemas de incentivos correctos, acelerarán los procesos de innovación y transferencia tecnológica y aumentarán la productividad de los factores de producción. Un poder judicial justo y eficiente, garantizará que los individuos y las empresas puedan beneficiarse de sus esfuerzos productivos y estén dispuestos, por consiguiente, a invertir en educación, tecnología y capital físico.

Un mayor capital institucional reduce la incertidumbre sobre los resultados de un proyecto, reduciendo los retornos exigidos por los inversionistas, y por lo tanto se viabilizan proyectos adicionales.

La construcción de capital institucional es un proceso continuo y permanente. Sus efectos no se notan en el corto plazo.

## **Transformación productiva y mejora de la competitividad**

El despegue del desarrollo necesita transformar la economía suramericana desde el modelo actual basado en ventajas comparativas –principalmente abundancia de recursos naturales y mano de obra no calificada– a uno sustentado en ventajas competitivas, fundamentalmente basado en el conocimiento y en el uso sostenible del capital natural.

Dicha transformación, no obstante, no implica necesariamente dejar de lado a los sectores primarios. En el corto plazo, es importante profundizar las ventajas comparativas que posee la región gracias a su enorme dotación de recursos naturales y fuerza de trabajo. Esta estrategia se debe enfocar en agregar valor en este tipo de productos y densificar sus encadenamientos productivos, incorporando tecnología e innovaciones a los procesos industriales.

Cabe destacar, asimismo, que el uso apropiado del conocimiento puede permitir incrementar el stock actual de recursos naturales. Ejemplos abundan sobre países industrializados que añadieron conocimiento y tecnología a sus bases productivas basadas principalmente en sectores extractivos.

Paralelamente, la región debe hacer un esfuerzo para aprovechar las llamadas "ventajas de hospedaje", es decir, aquellas condiciones que favorecen la localización de inversión extranjera directa y el mantenimiento de empresas, así como el desarrollo de proyectos de inversión nacional y extranjera.

En el mediano plazo, el reto fundamental para Suramérica es establecer las bases para construir nuevas ventajas competitivas basadas en el conocimiento como el eje vertebral de una estrategia de mejora continua y permanente de su competitividad. Para ello, además de lo anotado, la región deberá priorizar con visión de largo plazo las áreas críticas del



desarrollo moderno, tales como conocimiento, tecnología, energía, telecomunicaciones, logística y costo del capital, áreas que se analizan más adelante.

A nivel de las empresas suramericanas, la construcción de ventajas competitivas deberá hacerse sobre la base de avances en productividad y tecnología, diferenciación de productos, inteligencia de mercados, creación de marcas, liderazgo en costos y distribución, excelencia logística, acceso competitivo a capital y recursos humanos y gerenciales de calidad. Las empresas nacionales tienen que mejorar su gestión adoptando prácticas modernas que le permitan asimilar mejor la nueva tecnología y competir en igualdad de condiciones con empresas extranjeras. Esto requiere un cambio de actitud en la cultura empresarial y la generación de acuerdos compartidos entre el sector público, el sector privado, la academia, el sector laboral y la sociedad civil.

## **Inversión en capital humano y equidad**

El capital humano es la base de una economía del conocimiento y su fortalecimiento debe convertirse en una prioridad permanente. Los países suramericanos deberán diseñar políticas dirigidas a aumentar la calidad de la educación pública con el fin de aumentar la productividad de la economía y mejorar los niveles de participación social en la producción de valor agregado. También deben tomarse en cuenta los mecanismos de capacitación de la fuerza laboral que pueden ser aplicados en el lugar de trabajo o en institutos de formación técnica con apoyo del Estado.

Con respecto a la salud, los países suramericanos deberán mejorar la provisión de servicios y facilitar la acumulación de capital humano y profundizar las reformas del sistema de salud, particularmente, las relacionadas con el financiamiento del sector. Los gobiernos de la región deben asegurar un mecanismo de financiamiento sostenible y mejorar su asignación y eficiencia.

Combatir la pobreza y la desigualdad son tareas fundamentales que deben enfrentar los gobiernos de la región. En este sentido, políticas económicas y sociales que generen crecimiento económico, creen oportunidades para los más desposeídos, incentiven la participación de los más necesitados en el proceso político y provean a los segmentos de la sociedad menos favorecidos con mecanismos de defensa y seguridad contra crisis económicas o desastres naturales, son claves para avanzar en el proceso de fortalecimiento del capital humano de Suramérica, y hacer más equitativa a la región.

## **Innovación y tecnología**

Es evidente que la formación del capital humano y del capital tecnológico es un componente básico para el desarrollo de las ventajas competitivas y de la estrategia de desarrollo basada en el conocimiento. Por esta razón, los países deberán fortalecer el capital tecnológico, en particular los sistemas nacionales y regionales de innovación. Se deben destinar recursos a la investigación y al desarrollo tecnológico. Asimismo, es





fundamental estrechar los vínculos entre empresa y academia como un mecanismo para viabilizar la adaptación de la tecnología en los procesos productivos.

Se requiere mejorar la capacidad de innovación, asimilación y uso de nuevas tecnologías en los sectores productivos, fomentando además la investigación sobre los principales problemas sociales y ambientales que enfrenta la región. Para ello, es necesario fortalecer los vínculos entre los centros generadores de conocimientos y los usuarios potenciales de los mismos, así como promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo de las actividades de ciencia y tecnología.

## **Aprovechamiento sostenible y estratégico de la riqueza natural**

A pesar de los importantes avances en la región, persisten serios problemas ambientales, y el desarrollo de políticas y gestión es aún incipiente. En este sentido, se requiere fortalecer el enfoque de administración de los recursos naturales y del medio ambiente, considerando que este puede generar importantes beneficios económicos y excedentes susceptibles de ser invertidos en metas de desarrollo sostenible. Tal enfoque permitiría asignar parte de los recursos económicos generados en esos sectores para la protección del medio ambiente y los ecosistemas que mantienen la oferta de esos recursos naturales.

Entender el uso de recursos naturales como bienes públicos y su incorporación en las políticas públicas con énfasis en asentamientos humanos, agricultura, provisión y uso de agua, industria forestal, pesquera, y de biodiversidad, incluye la incorporación de la dimensión territorial en la planificación económica a nivel local, nacional y suramericano por parte de los gobiernos.

Existen grandes oportunidades de generar crecimiento económico a través de los mercados de bienes y servicios para la administración de recursos naturales, dando valor agregado a estos recursos y reinvertiendo dividendos para proteger la oferta y racionalizar la demanda.

La conservación de los excepcionales ecosistemas estratégicos para la prestación de servicios ambientales representa un desafío especial que implica la definición de políticas y modalidades de gestión específicas para este fin.

Por último, se requiere fortalecer la gestión ambiental urbana, teniendo en cuenta los altos niveles de concentración de habitantes y procesos migratorios de asentamientos a las ciudades, violencia urbana, agotamiento de recursos naturales productivos en áreas rurales y la oferta de empleo y ocupación laboral. En este sentido, es necesario garantizar a la gran cantidad de habitantes urbanos un ambiente sano y una buena calidad de vida, considerando aspectos como la disminución de riesgos ambientales sobre la salud pública. Por otra parte, se debe propender al equilibrio en las relaciones urbano-regionales, desincentivando la concentración de la población en zonas urbanas.



## **Acceso al financiamiento del desarrollo**

Es necesario movilizar el ahorro interno y profundizar el capital financiero, es decir, mejorar la disponibilidad y acceso a recursos financieros de mediano plazo en forma estable y a tasas de interés compatibles con los objetivos de desarrollo. Para ello, ciertamente es muy importante crear las condiciones para la expansión, fortalecimiento y canalización eficiente del ahorro interno. Adicionalmente, es imprescindible mejorar la eficiencia en la intermediación de recursos en los mercados financieros, lo cual implica fortalecer los sistemas bancarios y los mercados de capital de largo plazo.

El ahorro doméstico debe ser complementado con flujos de capital externo. En este sentido, el papel de entidades regionales y subregionales de crédito ha sido clave como fuente de financiamiento de mediano y largo plazo y como factor contracíclico y catalítico para atraer recursos externos hacia la región y financiar la inversión privada.

Entre las acciones conducentes a la ampliación del acceso al financiamiento en condiciones adecuadas, cabe destacar la creación de entidades especializadas en "nichos" no cubiertos por la banca formal mediante un marco legal apropiado. Asimismo, se requiere facilitar la legalización de propiedades, para lo que se tendrían que reducir los costos administrativos, así como actualizar los sistemas catastrales y atarlos con el registro de propiedades. Es imperativo reformar el marco legal de la protección a los acreedores y el esquema de garantías.

Adicionalmente, el desarrollo de instrumentos financieros de mediano y largo plazo podría reforzarse con la creación de intermediarios, públicos o privados, para el financiamiento de bienes raíces. Por último, se deberán promover las prácticas de buen gobierno corporativo que incentiven la profundización del mercado de capitales.

## **Estabilidad macroeconómica**

La estabilidad económica es una condición necesaria para impulsar la inversión que se requiere para competir exitosamente en los mercados globalizados. Dicha estabilidad no se circunscribe únicamente al mantenimiento de una inflación baja y un tipo de cambio real estable, sino también a la predictibilidad y conveniencia de las reglas del juego. La discrecionalidad en términos de la política económica puede reducirse implantando leyes o reglas transparentes que obliguen a cumplir ciertas metas.

Para evitar inflexibilidades y poder responder adecuadamente a los choques externos, dichas reglas deben contemplar rangos más que cifras absolutas, así como anticipar las fechas en las que se revisarían las metas y los mecanismos de justificación en caso de incumplimiento por razones exógenas. Asimismo, deben incluirse mecanismos de control y penalidades para el incumplimiento de las mismas, con la finalidad de aumentar su credibilidad.



Un marco institucional sólido en el campo fiscal deberá ser transparente, eficiente, estable, responsable y equitativo. La transparencia implica desarrollar sistemas que generalicen y hagan pública la información respecto de la evolución de la gestión pública, constituyendo éste un seguro en contra de la corrupción. La eficiencia alude al uso apropiado de los recursos públicos, tanto humanos como materiales, para lograr determinados objetivos.

Consolidar y preservar la autonomía de los bancos centrales de la región, incluyendo la formulación, aprobación, ejecución y control de sus presupuestos, es fundamental. La mayor independencia en la fijación de políticas para conseguir sus objetivos deberá ser acompañada también de mecanismos explícitos de responsabilidad o rendición de cuentas. Las crisis financieras usualmente tienden a venir acompañadas de problemas de balanza de pagos y presiones fiscales, gestando en la mayoría de casos crisis macroeconómicas. Por este motivo, una red de seguridad financiera bien diseñada deberá reducir la ocurrencia de corridas masivas de depósitos y la potencial incidencia de crisis macroeconómicas.

Un común denominador de las reformas planteadas para preservar la estabilidad macroeconómica, tanto en el campo monetario, fiscal, como en el financiero, lo constituye limitar la discrecionalidad de la autoridad pública y aumentar la transparencia de su gestión. La delegación de autoridad a una entidad autónoma y la sujeción a reglas preestablecidas son soluciones institucionales a los incentivos adversos que pueden caracterizar a los gobiernos de turno y que explican, en gran medida, la inestabilidad macroeconómica sufrida en el pasado y en ciertos episodios recientes.

## **Integración regional**

Un pilar fundamental de la estrategia de desarrollo propuesta es la integración suramericana. No es suficiente (y probablemente tampoco posible) para un país suramericano llevar a cabo y dar sostenibilidad a la amplia agenda de reformas y transformaciones arriba indicadas sobre la base de una estrategia estrictamente nacional. Esto se debe a que las fuerzas externas (globales) e internas (domésticas) que actúan sobre la sociedad y economía de un país pueden en ocasiones ser demasiado volátiles y poderosas para la institucionalidad y naturaleza económica de los países suramericanos, produciendo choques que no logran ser absorbidos por los mecanismos sociales existentes y que tienen como efecto retrocesos importantes en el desarrollo nacional.

La propuesta de integración suramericana nace del reconocimiento de que los países de América del Sur estamos embarcados en un mismo proceso y compartimos una misma suerte. En los últimos años hemos visto como incluso los países con el más cuidadoso manejo de sus políticas de desarrollo sufren las consecuencias de los problemas regionales y de las grandes crisis en países vecinos. Si queremos que nuestro avance sea sostenible en el tiempo tenemos que avanzar todos juntos. Adicionalmente, la integración tiene bases económicas y políticas pragmáticas, que son inherentes a la necesidad de reanudar el crecimiento sobre la base de una transformación productiva y social y el establecimiento de relaciones internacionales más simétricas.



Estas bases pragmáticas incluyen el reconocimiento de las complementariedades o sinergias que pueden existir entre los países suramericanos, más allá de la competencia en la comercialización de uno u otro producto. Estas complementariedades comienzan con la diversidad de pisos ecológicos que existen en la región, que permiten producir ciertos productos a lo largo de todo el año, al mismo tiempo que multiplican la variedad de productos disponibles. Las diversidades naturales de la región también son la base para importantes complementariedades en materia energética que se basan en los ciclos hídricos de las regiones, las diferencias horarias y las diferencias en concentración y densidad de asentamientos humanos. Finalmente, el desarrollo industrial también ha dado lugar a oportunidades de especialización y diferenciación de productos que representan elementos complementarios entre los países. Sobre esta base, la propuesta de integración regional abre grandes posibilidades de beneficio mutuo para todos los países de la región.

## **Dimensiones de la integración suramericana**

La integración suramericana es un proceso histórico que se desarrolla simultáneamente a través de varias dimensiones que tienen, cada una, dinámicas y desafíos propios. Si bien el objetivo central de este documento es la orientación de la dimensión física de la integración, la infraestructura trans-suramericana de apoyo al desarrollo regional, se parte del reconocimiento de la importancia que tienen las otras dimensiones del proceso, todas ellas condiciones necesarias más no suficientes para el logro de los objetivos de la propuesta.

### **Comercio**

Actualmente, los países suramericanos son, principalmente, países exportadores de recursos naturales, con bajos niveles de procesamiento industrial, para otras regiones del mundo (principalmente Norteamérica, Europa y Asia del Este), con niveles de comercio intrarregional sumamente bajos (entre el 15 y el 25%, comparado con cerca del 60% en Europa y en el TLCAN). El aumento del comercio entre los países suramericanos es un elemento esencial para la conformación de conglomerados regionales que sean productores y exportadores con escalas adecuadas para ser competitivos en los mercados globales. Asimismo, un mayor comercio intrarregional serviría de protección para las economías suramericanas ante los embates de choques económicos o financieros provenientes de otras regiones.

El acuerdo de libre comercio que se está negociando actualmente entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR es un instrumento importante para avanzar en esta línea de acción, con importantes beneficios para todos los países de la región. Este acuerdo sentaría las bases para un acercamiento mayor entre los pueblos suramericanos y ensayaría mecanismos de trabajo conjunto que probarán ser valiosos para impulsar y facilitar otros procesos de negociación internacional de interés para la región.



## **Producción y consolidación de negocios a escala regional**

El proceso de transformación productiva y creación de capital social mencionado con anterioridad tiene una dimensión de integración a escala suramericana de gran trascendencia. La promoción y apoyo a las aglomeraciones o *clusters* industriales, comerciales y de servicios a escala regional es necesario para que los principales sectores productivos suramericanos se incorporen de manera más eficiente a la economía global y desarrollen cada vez más su competitividad. Este es un proceso que se desarrolla de manera natural entre las empresas, pero que puede acelerarse y tener mayor impacto si se lleva a cabo con el apoyo de políticas públicas coordinadas entre los países.

Esta es una línea de trabajo que conlleva grandes sinergias con la promoción del comercio intrarregional y ambos temas están muy vinculados al desarrollo de la infraestructura y la logística trans-suramericana, pues son las fuerzas que generan la demanda económica que debe orientar la provisión de servicios de infraestructura de energía, telecomunicaciones y transporte.

## **Coordinación macroeconómica**

Durante la última década hemos visto como los desequilibrios y alteraciones macroeconómicas en algún país de la región han tenido importantes impactos en los países vecinos. Esto ha sido particularmente cierto cuando se ha tratado de países que conforman un mismo bloque comercial. Los flujos de comercio y de capital para la inversión son altamente sensibles a variaciones en la política monetaria y fiscal. En la medida en que Suramérica avance en la promoción del comercio interno y en la consolidación de negocios a escala regional, será también necesario avanzar en procesos de coordinación de políticas macroeconómicas. Estos son procesos que se alimentan mutuamente y se desarrollan de una manera interdependiente. No será posible aumentar de manera significativa los flujos de comercio y capital intrarregionales mientras los países suramericanos mantengan políticas macroeconómicas divergentes y totalmente independientes. Asimismo, el incremento en los flujos de comercio y de capital intrarregional contribuirán a fortalecer la estabilidad macroeconómica de la región, lo cual representará importantes beneficios y protecciones para todos en la sociedad.

La coordinación macroeconómica se puede lograr aún en presencia de importantes diferencias de políticas cambiarias, mediante la convergencia de los objetivos principales de las políticas monetarias y fiscales, especialmente en metas de inflación y de finanzas públicas. Asimismo, los países de la región pueden avanzar con el fortalecimiento de sus instituciones económicas, tanto en el campo fiscal como en lo monetario y financiero.

## **Instituciones para una política regional**

Una región más fuerte y cohesionada económica, social y físicamente podrá avanzar más eficazmente en la superación de los obstáculos para su desarrollo. En un contexto de



asimetrías internacionales diversas, la cohesión de Suramérica es instrumental para el logro de ganancias comerciales y financieras, y para conseguir una justa inserción en el concierto internacional.

Esta línea de trabajo contempla la armonización de la normativa que influencia y modera el intercambio internacional. Cuestiones tales como el tratamiento arancelario de bienes y servicios, su definición, trámites para la importación y exportación deben ser similares o compatibles entre países. Asimismo, debe propiciarse la convergencia de toda la normativa que regula, supervisa y controla la producción del bien o servicio que se comercia. Posteriormente, y una vez que los intercambios alcancen niveles relativamente elevados, se deberá también proceder a la consolidación de los procesos de integración subregional, los cuales se extienden más allá de los aspectos puramente comerciales, para incluir el desarrollo y estabilización de los esquemas institucionales que sustentan los procesos de integración subregional. Esto incluye el establecimiento de mecanismos eficientes y transparentes de resolución de disputas, el establecimiento de mecanismos regionales para el control y recolección aduanera y entidades que garanticen el cumplimiento de normas técnicas y estándares de calidad, el establecimiento de organismos de análisis y apoyo a la regulación de flujos internacionales, y políticas de competencia y protección intelectual, entre otros.

## **Desarrollo de la infraestructura y la logística trans-suramericana**

La articulación del territorio suramericano a través del desarrollo estratégico de infraestructura de energía, telecomunicaciones y transportes permite reducir el costo logístico de la producción regional a medida que se avanza en los procesos de promoción del comercio y conformación de conglomerados de producción a escala regional.

## **8. UNA AGENDA ESTRATÉGICA PARA IIRSA**

En este capítulo se desarrollan las implicancias de la Visión Estratégica sobre los requerimientos de infraestructura y la agenda de actuación de IIRSA.

### **8.1 Ejes de Integración y capacidades funcionales**

Nos proponemos construir una América del Sur articulada como un espacio geo-económico funcional plenamente integrado, en el cual se hayan reducido al mínimo o eliminado las barreras internas al comercio, y la infraestructura de energía, telecomunicaciones y transporte se desarrolle de acuerdo a los requerimientos de las actividades productivas a escala regional. Al mismo tiempo que la apertura comercial facilita la identificación de sectores productivos de alta competitividad global, el funcionamiento de América del Sur como una sola economía permite retener y distribuir una mayor parte de los beneficios del



comercio en la región y proteger a la economía regional de las fluctuaciones en los mercados globales.

Un análisis geográfico detallado a nivel suramericano deja atrás la ilusión de un territorio continuo en el que simplemente basta construir lo que haga falta, y nos muestra un territorio difícil de articular. Numerosas y formidables barreras (Cordillera de los Andes, Selva Amazónica, Pantanal, grandes y caudalosos ríos, problemas de orden público) generan un conjunto de enclaves discontinuos o "islas" en las que se concentra la presencia humana. Estas cinco "islas" son:

**Plataforma Caribe**, conformada por el territorio costero del Caribe colombiano y la mayor parte del territorio de Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana Francesa.

**Cornisa Andina** que es la falda occidental de la Cordillera de los Andes, desde el istmo de Panamá hasta la Patagonia Chilena.

**Plataforma Atlántica**, territorio contiguo más amplio de Suramérica, desde el Noreste brasileño hasta la Patagonia Argentina, incorporando a Paraguay, Uruguay y la Pampa Argentina hasta la Cordillera Andina.

**Enclave Amazónico Central**, conformado por el área de ocupación en torno a la ciudad de Manaus, que ha sido posible gracias a las conexiones fluviales con Porto Velho (hacia el sur por el río Madeira) y el Océano Atlántico (hacia el este por el río Amazonas).

**Enclave Amazónico del Sur** que comprende el territorio "atrapado" entre la Cordillera Andina por el oeste y el sur, la Selva Amazónica por el norte y el Pantanal por el este, perteneciente a Perú (Departamento de Madre de Dios), Brasil (Estados de Acre y Rondonia) y Bolivia (Departamentos de Beni, Pando, Norte de La Paz y Santa Cruz).

En la mayoría de los casos, la situación de aislamiento de estos enclaves ha restringido su potencial de desarrollo, resultando en territorios internos con bajas densidades poblacionales que dificultan la viabilidad económica de infraestructuras de interconexión e integración. Esta propuesta estratégica plantea la concentración de esfuerzos regionales para la construcción de los "puentes" más eficientes (económica, ambiental y socialmente) para vincular estas cinco islas y construir así la integración física suramericana. A estos puentes se los ha llamado Ejes de Integración y Desarrollo.

En consecuencia, el espacio suramericano ha sido organizado en franjas multinacionales concentradoras de los flujos de comercio actuales y potenciales, que convergen gradualmente hacia un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de energía, telecomunicaciones y transportes, en apoyo a las actividades productivas específicas de cada franja. A estas franjas multinacionales se las ha llamado Ejes de Integración y Desarrollo (EID). Los EID son, entonces, las grandes regiones de América del Sur en que las oportunidades de negocios intrarregionales y globales están generando o son más probables de generar flujos de inversión y comercio importantes. Los servicios de



infraestructura se diseñan en función de los negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales. Así, los EID representan una referencia territorial para el desarrollo sostenible agregado de América del Sur.

El ordenamiento y desarrollo real del espacio suramericano se ha venido generando en torno a estos ejes territoriales. Esta dinámica facilitará el acceso a zonas de alto potencial productivo que se encuentran actualmente relativamente aisladas o subutilizadas debido a la deficiente provisión de servicios básicos de infraestructura, y proveerá mecanismos para la distribución racional y justa de los beneficios del desarrollo entre los territorios de la región.

La identificación y definición del ámbito de acción de los EID es el resultado de dos esfuerzos complementarios: (i) un análisis del territorio en torno a criterios técnicos objetivos; y (ii) un proceso de validación socio-política a través de trabajos de campo, que se entiende como un proceso continuo que permite la adecuación de las definiciones que se van adaptando a los requerimientos específicos de las distintas etapas del trabajo.

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

**Cobertura geográfica de países y regiones.** Se ha buscado agrupar territorios en un arreglo de EID que permita la participación de los doce países suramericanos en el proceso de integración física, al igual que la inclusión de las regiones con las principales concentraciones de población. Para esto, también se ha tomado en cuenta la distribución espacial de las redes de infraestructura de transporte y energía existentes y los grandes proyectos de inversión en infraestructura actualmente en ejecución o en estudio.

**Flujos existentes.** Se ha buscado agrupar los territorios multinacionales que contienen los principales flujos comerciales intrarregionales, según los patrones históricos de comercio.

**Flujos potenciales.** Se ha buscado incorporar aquellos territorios cuyo nivel actual de desarrollo combinado con su dotación conocida de recursos naturales permite pensar que existe un alto potencial para la generación de producciones exportables dentro o fuera de la región. Para esta definición se ha dado atención especial a las expresiones de interés ya manifiestas en torno a proyectos productivos importantes de naturaleza privada.

**Sostenibilidad ambiental y social.** Se ha dado especial consideración al adecuado tratamiento de las regiones de megadiversidad de la región, así como a zonas de características ecológicas especiales, incluyendo las áreas protegidas, las reservas forestales y las áreas de alta fragilidad ecológica.

Asimismo, se ha prestado especial atención a las zonas que tienen regímenes especiales para la protección de derechos indígenas, bien sea en forma de resguardos declarados o no declarados. En este contexto, se ha buscado identificar los corredores de transporte intermodales más lógicos en términos de conectividad y eficiencia que minimicen los





impactos ambientales y sociales, optimicen las sinergias de abrir sólo un corredor por donde pasen las líneas energéticas, gasíferas, petroleras y de telecomunicaciones, manteniendo la eficiencia económica (ecoeficiencia).

La aplicación de estos criterios condujo a una primera definición de doce ejes de integración y desarrollo que se convirtieron en el punto de partida para un trabajo de validación a través de levantamiento de información, visitas a los países suramericanos y reuniones técnicas multilaterales. Este proceso ha llevado al tratamiento conjunto de algunos de los ejes propuestos así como a ciertas redefiniciones que han llevado a reducir el número de EID a nueve. Sobre la base de los trabajos realizados, la propuesta plantea la organización de los esfuerzos de integración física suramericana en torno a los siguientes ejes:

En primer lugar, se definen dos EID en torno a dinámicas de integración ya establecidas, que muestran altas concentraciones de asentamientos humanos y patrones claros de comercio regional e integración física, y que cuentan con referentes institucionales para sus procesos de integración. Estos son:

- ▶ Eje MERCOSUR-Chile; y
- ▶ Eje Andino.

Un segundo grupo de seis ejes emergentes, que muestran un potencial de crecimiento con base en negocios regionales si se resuelven ciertas restricciones físicas. Estos ejes constituyen las principales articulaciones entre los dos ejes establecidos, así como la incorporación de Guyana y Surinam a la dinámica de la integración suramericana. Estos ejes son, recorriendo el territorio de Norte a Sur:

- ▶ Eje del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Surinam-Guyana);
- ▶ Eje Central del Amazonas (Colombia-Ecuador-Perú-Brasil);
- ▶ Eje Amazónico del Sur (Perú-Brasil-Bolivia);
- ▶ Eje Interoceánico Central (Perú-Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil);
- ▶ Eje Interoceánico de Capricornio (Antofagasta/Chile-Jujuy/Argentina-Asunción/Paraguay-Porto Alegre/Brasil);
- ▶ Eje Interoceánico Meridional (Talcahuano-Concepción/Chile-Neuquén-Bahía Blanca/Argentina); y
- ▶ Eje de la Cuenca del Plata.

Los EID constituyen el instrumento fundamental para que la Iniciativa IIRSA cumpla sus objetivos. Su fin no se limita a instaurar corredores eficientes para facilitar la producción y el comercio de bienes, sino en ser vehículos para el desarrollo integral de las regiones y de las personas que las habitan. En este punto del análisis, es posible deducir cómo pueden contribuir los Ejes al cumplimiento de la visión estratégica de la región, de manera de formular lineamientos para su gestión.



Los EID contribuyen a la realización de la visión estratégica siguiendo las cuatro dimensiones básicas que ella contempla, de la siguiente manera:

### **En la competitividad:**

- ▶ Aumentando la **eficiencia global** de los conjuntos articulados de sistemas productivos e infraestructura.
- ▶ Reduciendo los **costos de producción**, al facilitar el acceso de insumos productivos ante las mejoras en la accesibilidad (por ejemplo, ampliando el mercado laboral, o reduciendo los precios de los insumos).
- ▶ Facilitando el **comercio intrarregional**, tanto entre regiones de mayor concentración en la producción y el comercio de cada país, como entre regiones con menores niveles de desarrollo relativo facilitando las condiciones, a través de la infraestructura integrada, para el agregado de valor a los productos y servicios locales.
- ▶ Facilitando **exportaciones** hacia el resto del mundo, eventualmente a través de otro país, o atravesando países vecinos.

### **En la equidad y las sociedades:**

- ▶ Facilitando la **inclusión social**, a través de vincular a zonas periféricas y sus pobladores con el resto del territorio nacional y con regiones vecinas, mejorando la accesibilidad de las comunidades e igualando oportunidades a lo largo del territorio.
- ▶ Integrando regiones fronterizas, con la consiguiente mejora en las **condiciones de vida locales**.
- ▶ Disminuyendo **brechas en el acceso al conocimiento** a través de la infraestructura.
- ▶ Al integrar y articular las acciones de desarrollo económico, social y ambiental, creando **oportunidades de desarrollo local**, con la creación local de empleos de mejor calidad.

### **En la gobernabilidad y calidad institucional:**

- ▶ Dar visibilidad sobre las **oportunidades locales de desarrollo** para una mejor acción de las autoridades locales.
- ▶ Crear condiciones para la **inversión privada** en proyectos de infraestructura.
- ▶ Permitiendo la **presencia de los Estados Nacionales en todo el territorio**, y eliminando la existencia de zonas que por su aislamiento facilitan el desarrollo de actividades ilegales (narcotráfico, comercio de armas) que desestabilizan la región.
- ▶ Facilitando la **participación** de todos los ciudadanos y el alcance de las instituciones que les garanticen sus derechos.
- ▶ Articulando los intereses de diferentes **actores públicos y privados** para viabilizar proyectos transnacionales de integración.



## En la integración:

- ▶ **Conectando los países entre sí**, capitalizando los beneficios del mayor comercio y la consolidación de la identidad cultural de la región.
- ▶ Viabilizando **redes de infraestructura más eficientes en términos ecológicos**.
- ▶ **Integrando a los países con el mundo**, a través de sus territorios o de los territorios de países vecinos.
- ▶ **"Desenclavando" zonas aisladas**, particularmente las que se encuentran alejadas del litoral marítimo. Ello permite que se genere nueva actividad económica, al mejorar la accesibilidad a recursos productivos (incluyendo el turismo).
- ▶ **Integrando el propio territorio de cada país**, permitiendo una mayor cohesión y equidad regional y social.
- ▶ Creando condiciones para la **aparición y formación de cadenas productivas entre países**.

Los **Procesos Sectoriales de Integración** constituyen el otro pilar de IIRSA, conjuntamente con los Ejes de Integración y Desarrollo y abarcan los servicios clave en el proceso de integración, que pueden estar presentes en múltiples EID, y que requieren de acciones coordinadas entre los países para remover los obstáculos al desarrollo y el uso eficiente de la infraestructura para la integración. Típicamente, estos Procesos procuran armonizar marcos regulatorios, como por ejemplo, la circulación en los pasos de frontera, o la mayor apertura en la navegación marítima y el transporte aéreo, o la integración de los mercados energéticos. Con una lógica similar a la aplicada con los Ejes, cabe deducir cómo pueden contribuir estas capacidades funcionales para avanzar en la dirección establecida por la visión estratégica:

**Sistemas Operativos de Transporte Marítimo:** la mayor parte del comercio extrarregional y buena parte del transporte intrarregional va a realizarse a través del transporte marítimo. La reducción de costos, la mayor frecuencia y la mayor confiabilidad serán clave para la competitividad de la región. En un mercado en el que los principales actores son privados, las normas regulatorias que adopten los países pueden facilitar esos objetivos, evitando la separación entre tráficos regionales y extrarregionales que puede estar impidiendo un uso eficiente de los equipos.

**Sistemas Operativos de Transporte Aéreo:** tendrá una incidencia creciente en el transporte intra y extrarregional de cargas, y un rol decisivo en el transporte de pasajeros por negocios y turismo. Su objetivo es lograr la mayor cobertura y frecuencias, y menores precios, para cargas y pasajeros. La mejor articulación entre los servicios extrarregionales e intrarregionales –que dependen de las regulaciones que adopten los países– puede constituir la clave para hacerlo. Al igual que con el transporte marítimo, el "impulso" que generan los tráficos extrarregionales puede constituir una oportunidad para mejorar los servicios intrarregionales.



**Sistemas Operativos de Transporte Multimodal:** el tipo de comercio que se prevé requerirá en forma creciente las operaciones integradas, que combinen modos de transporte y empresas con una alta sincronización. Ello requiere no sólo la infraestructura adecuada, sino una sólida armazón jurídica y el desarrollo de operadores regionales.

**Facilitación de Pasos de frontera:** son clave para la movilidad de bienes y personas en la región. Deben tender a permitir operaciones *seamless*, logrando estándares similares a los que se han obtenido en otras regiones del mundo.

**Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:** deben proveer servicios de alta calidad, que constituyen una clave para la competitividad y generan numerosas externalidades al mejorar la conectividad de temas marginales, van a propiciar el desarrollo de regulaciones, infraestructura y contenidos que faciliten el desarrollo económico y social, y promuevan la igualdad de oportunidades.

**Marcos Normativos de Mercados Energéticos Regionales:** El desarrollo de mercados energéticos regionales permite optimizar el uso de los recursos y mejorar la calidad del suministro, favoreciendo también la protección del medio ambiente. Deberían removerse los obstáculos para lograr esos mercados y aprovechar plenamente sus ventajas, ante cualquier escenario. No hacerlo significa perder oportunidades de mejorar la eficiencia de las economías. Los beneficios de los mercados energéticos serán: optimizar el stock de capital; disminuir los costos marginales de largo plazo; mejorar la calidad y seguridad del suministro; reducir los impactos energéticos sobre el medio ambiente; e incrementar la dimensión de los mercados, atrayendo inversores privados.

**Instrumentos de Financiamiento:** la financiación de los proyectos seguramente requerirá de mecanismos novedosos, más allá de las formas tradicionales de concesión. Ante la escasez de recursos públicos y los límites del endeudamiento, será crucial atraer capital privado. La administración de los riesgos, con el apoyo de los Estados y los organismos multilaterales, serán la clave para lograrlo.

## 8.2 Interacción espacial y comercio

La ejecución de las acciones propuestas en la Agenda Estratégica tendrá como implicancia el desarrollo de nuevos flujos de comercio, que, a su vez, van a generar demandas de infraestructura, tanto en general como de aquella que tenga por objeto la integración regional. Para estimar la magnitud de los flujos de comercio y poder traducirla en demandas para la infraestructura de integración, se ha considerado un enfoque agregado, que se apoya en previsiones de la evolución que tendrán algunas variables clave en los escenarios exploratorios previamente definidos.

**Evolución de la economía mundial.** Evolución tecnológica: la velocidad de la innovación tecnológica y sus efectos sobre la competitividad de la región. Apertura comercial: como avanza (y a qué velocidad) el proceso de liberalización comercial mundial y cuáles son las oportunidades y desafíos resultantes. Contexto de paz: como evoluciona el entorno



internacional en materia de situaciones de guerra/paz, terrorismo y su impacto sobre la percepción de América del Sur.

**Evolución del comercio mundial de bienes.** Avances en la OMC en las discusiones sobre liberalización del comercio; acuerdos regionales: como van avanzando las discusiones sobre acuerdos regionales, comprendiendo especialmente la evolución del MERCOSUR y la Comunidad Andina y las negociaciones para la creación del ALCA.

**Participación de Suramérica en el comercio mundial.** Competitividad: como va evolucionando la competitividad relativa de la región. Desarrollo institucional: el grado de avance en la construcción de instituciones de calidad. Integración social: el avance en materia de distribución del ingreso y de oportunidades para los habitantes de la región.

**Composición del comercio regional.** Contexto comercial mundial: como se va configurando la matriz de comercio mundial, en función del grado de apertura y de la competitividad relativa de los países. Desarrollo competitivo: como van mejorando su competitividad las empresas basadas en América del Sur.

**Direccionamiento del comercio intra y extrarregional.** Nivel de integración Suramericano y acuerdos regionales: como van avanzando los procesos de integración de Sudamérica. Infraestructura y servicios: la calidad de la infraestructura y los servicios de apoyo del comercio.

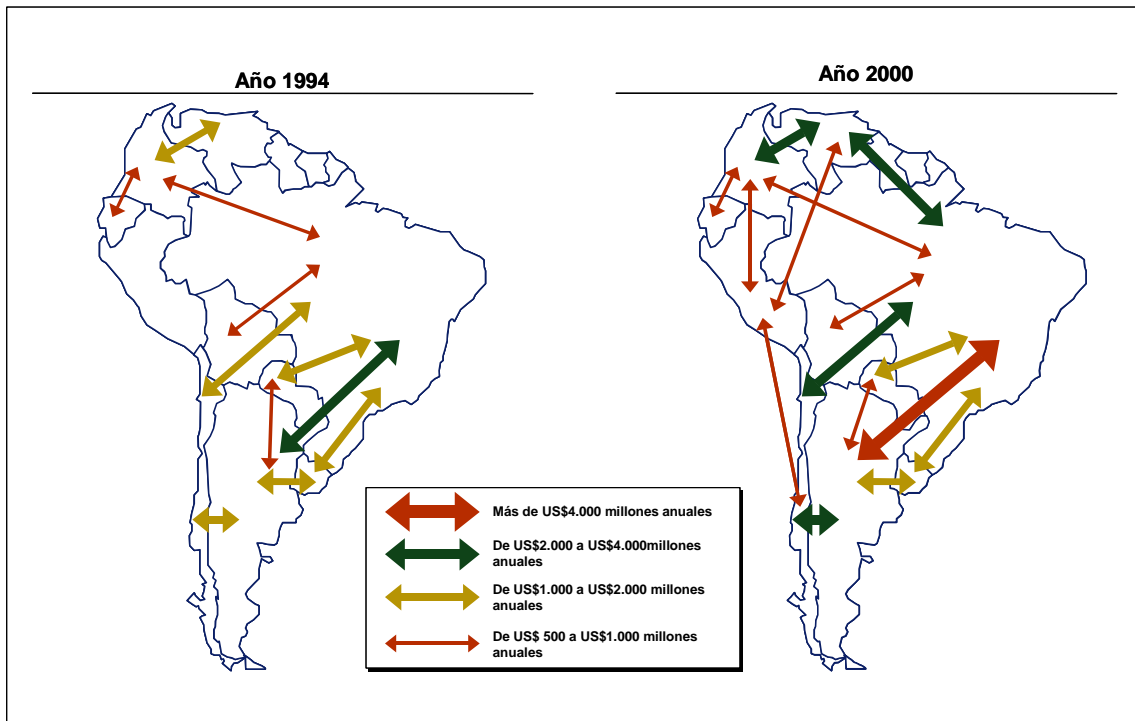
La evolución de los últimos años pone en evidencia que las exportaciones suramericanas han crecido significativamente, y que ha aumentado en forma sensible la participación del comercio intrarregional. Entre 1990 y 2000 las exportaciones de los países suramericanos pasaron de US\$86,5 mil millones a US\$161,3 mil millones, creciendo un 86%. A pesar del esfuerzo, el crecimiento fue menor que el del mundo en su conjunto (91%), y que otras regiones emergentes. La participación actual de Suramérica en el comercio mundial se ha reducido, del 3,5% al 2,6%.

Dos aspectos del comercio intrarregional suramericano merecen ser destacados: cómo se ha ido consolidando en algunos pares comerciales, y la heterogeneidad en la densidad de valor.

Respecto a la consolidación en pares comerciales, actualmente un conjunto de 15 pares (sobre 66 posibles), con un flujo de comercio por más de US\$500 millones anuales cada uno, concentran casi el 90% del comercio intrarregional suramericano.



## Evolución de los principales pares de comercio intrarregional



## Importancia relativa de los pares de comercio intrarregional (Año 2000)

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Guy	Par	Per	Sur	Uru	Ven
Argentina			●	○				○			○	
Bolivia			○									
Brasil				○	○			○			○	○
Chile									○			
Colombia						○			○			○
Ecuador												
Guyana												
Paraguay												
Perú												○
Surinam												
Uruguay												
Venezuela												

● Más de US\$4.000 millones anuales   
 ○ US\$1.000 a 4.000 millones anuales   
 ○ US\$ 500 a 1.000 millones anuales



Hacia el año 2000, los 15 pares principales, ordenados de acuerdo a su tamaño de intercambio, eran los siguientes:

#### **Pares de más de US\$ 4.000 millones anuales**

- ▶ Argentina-Brasil

#### **Pares de US\$ 2.000 a 4.000 millones anuales**

- ▶ Argentina-Chile
- ▶ Chile-Brasil
- ▶ Colombia-Venezuela

#### **Pares de US\$ 1.000 a 2.000 millones anuales**

- ▶ Venezuela-Brasil
- ▶ Argentina-Uruguay
- ▶ Uruguay-Brasil
- ▶ Paraguay-Brasil

#### **Pares de US\$ 500 a 1.000 millones anuales**

- ▶ Chile-Perú
- ▶ Perú-Venezuela
- ▶ Perú-Colombia
- ▶ Argentina-Paraguay
- ▶ Brasil-Colombia
- ▶ Colombia-Ecuador
- ▶ Bolivia-Brasil

Respecto a la densidad de valor que es el resultado de la participación relativa de manufacturas, productos de agronegocios procesados y productos naturales en el intercambio recíproco, las diferencias, son muy pronunciadas. Se ha realizado un análisis detallado de la composición del tráfico en cada uno de los 15 ejes principales.

Este análisis, realizado para los 15 principales pares comerciales, permite construir una matriz que presenta la densidad de valor en cada sentido del tráfico, poniendo en evidencia algunas asimetrías pronunciadas en el valor del comercio intrazonal.



## Densidad del Comercio Intrarregional (US\$/tonelada, Año 2000)

		Hacia											
		Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Guy	Par	Per	Sur	Uru	Ven
Desde	Argentina			364	212				452			682	
	Bolivia			56									
	Brasil	643	662		1.334	1.138			712			828	726
	Chile	692		828						619			
	Colombia			325			1.139			293			1.239
	Ecuador					418							
	Guyana												
	Paraguay	229		220									
	Perú				251	855							641
	Surinam												
	Uruguay	417		517									
	Venezuela			861		661				914			

*US\$ por Tn*

### 8.3 Escenarios y flujos comerciales futuros

La visión estratégica implica una apertura creciente del comercio exterior de la región, y un claro incremento en la densidad de valor de las exportaciones intra y extrarregionales. Es de esperar que, en los dos escenarios en los que las sociedades de América del Sur logran ser competitivas y de calidad (escenarios de los Cuadrantes I y IV), los flujos comerciales presentarán un crecimiento significativo en términos cuantitativos, y un cambio importante en términos cualitativos.

Para poder alcanzar las proyecciones de comercio, se procedió a efectuar estimaciones de la evolución de las variables macroeconómicas clave para los dos escenarios denominados **A: Escenario Mundial Favorable** y **B: Escenario Mundial Adverso**, siempre suponiendo que América del Sur apoya en la implementación de sus procesos de transformación. Las estimaciones se han realizado con un horizonte para el año 2010. Sin embargo, a fin de ofrecer alguna referencia para el año 2020 (horizonte de la visión estratégica), se ha procedido a realizar unas estimaciones puramente indicativas para ese año.

Los lineamientos clave de las proyecciones que surgen del estudio realizado, son los siguientes:





## Evolución del comercio internacional de América del Sur

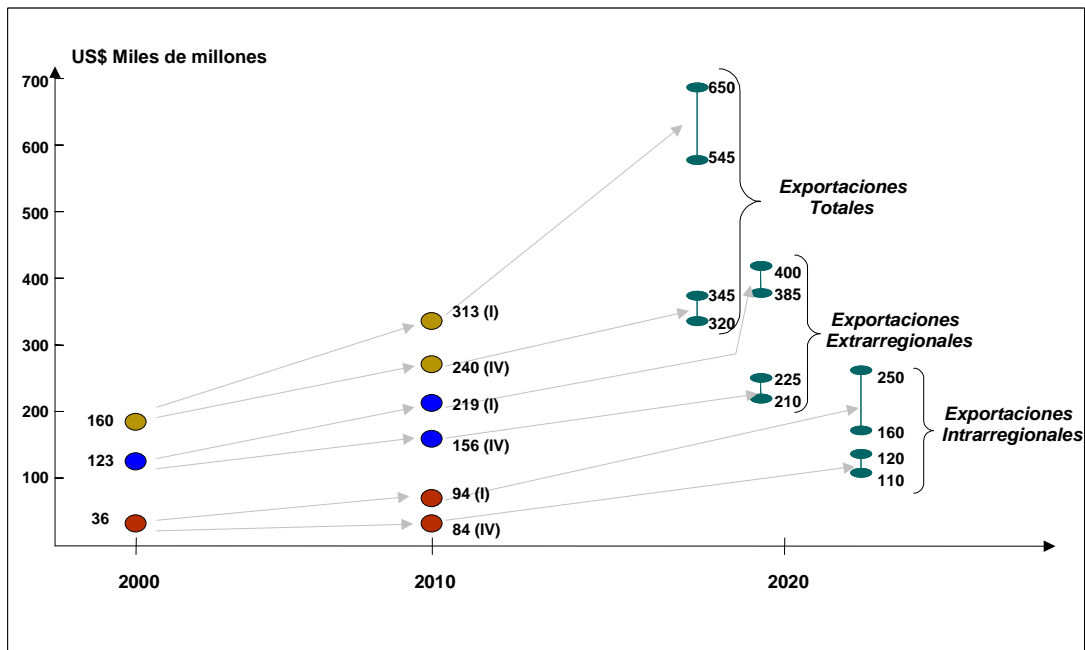
Situación Actual Año 2000 – US\$ Miles de millones	Supuestos Adoptados para los Escenarios A y B				
	Situación Resultante Año 2010		Visión Indicativa Año 2020		
	Escenario I	Escenario IV	Escenario I	Escenario IV	
<b>Exportaciones Mundiales (Miles de millones US\$)</b>					
<b>Exportaciones Suramérica (Miles de millones US\$)</b>					
<b>Participación Suramérica (%)</b>					
<b>Exportaciones Intrarregionales (Miles de millones US\$)</b>					
<b>Total</b>					
<b>Prod. Naturales</b>					
<b>Manufacturas</b>					
<b>Exportaciones Extrarregionales (Miles de Millones US\$)</b>					
<b>Total</b>					
<b>Prod. Naturales</b>					
<b>Manufacturas</b>					
	<b>Crecimiento del Comercio Mundial</b>	6% anual	4% anual	5% anual	3% anual
	<b>Participación de Suramérica</b>	2,8%	2,6%	3,0/3,5%	2,8%
	<b>Exportaciones intrarregionales</b>				
	<b>Total</b>	30%	35%	35/40%	30/35%
	<b>Manufacturas</b>	60%	65%	65%	60%
	<b>Prod. Naturales</b>	40%	40%	35%	40%
	<b>Exportaciones extrarregionales</b>				
	<b>Total</b>	70%	65%	55%	50%
	<b>Manufacturas</b>	50%	40/45%		
	<b>Prod. Naturales</b>	50%			

## Evolución del comercio internacional de América del Sur

	Situación Resultante Año 2010		Visión Indicativa Año 2020	
	Escenario I	Escenario IV	Escenario I	Escenario IV
<b>Exportaciones Mundiales (Miles de millones US\$)</b>	11.200	9.200	18.150	12.300
<b>Exportaciones Suramérica (Miles de millones US\$)</b>	313	240	545/650	320/345
<b>Participación Suramérica (%)</b>	2,8	2,6	3,0/3,5	2,6/2,8
<b>Exportaciones Intrarregionales (Miles de millones US\$)</b>				
<b>Total</b>	94	84	160/250	110/120
<b>Prod. Naturales</b>	37	30	60/90	45/45
<b>Manufacturas</b>	57	54	100/160	65/75
<b>Exportaciones Extrarregionales (Miles de millones US\$)</b>				
<b>Total</b>	219	156	385/400	210/225
<b>Prod. Naturales</b>	109	78	~200	~110
<b>Manufacturas</b>	109	78	~200	~110



## Evolución de las exportaciones de América del Sur



Nota: (I): Escenario I  
(IV): Escenario IV

Los resultados permiten visualizar un flujo comercial fuertemente creciente hacia el año 2010, pasando de los US\$160 miles de millones actuales de exportaciones totales de la región (año 2000) a US\$313 miles de millones en el Escenario I, y de US\$241 miles de millones en el Escenario IV. Los valores respectivos indican para el año 2020 US\$545 a US\$650 miles de millones en el Escenario I y de US\$320 a US\$345 miles de millones en el Escenario IV. La "benignidad" del entorno internacional tendrá una incidencia muy pronunciada en el volumen del comercio total de la región, por su relación con la apertura mundial del comercio y la inversión extranjera directa en la región. Esta variación en el comercio total se debe fundamentalmente a la evolución de las exportaciones extrarregionales; mientras que las exportaciones intrarregionales, en cambio, no presentarían variaciones pronunciadas en los dos escenarios. En el escenario del Cuadrante IV las exportaciones intrarregionales se tornan relativamente mucho más importantes para los países de la región: en un escenario de menor globalización comercial, se espera que el comercio dentro de los países de la región alcance el 35%, teniendo un rol clave en el crecimiento de sus economías.

Los volúmenes de comercio intrarregional esperados tendrán un claro impacto sobre la matriz comercial suramericana. A efectos de disponer de una visión de cómo sería esa matriz, se han adoptado algunos criterios para proyectar los pares que concentran el mayor volumen del comercio. Dichos criterios son:

- ▶ todos los países exportan más al mundo y a la región
- ▶ todos los países exportan más manufacturas, de origen agropecuario o industrial



- las tasas de crecimiento son más altas que la media en aquellos países en los que el volumen de comercio es menor

Cabe destacar que este análisis no constituye una estimación econométrica formal. Se ha adoptado un procedimiento de lo general hacia a lo específico, realizando un chequeo de consistencia de los resultados en cada par.

Debe tenerse presente que el desarrollo económico no sólo tiene implicancias en términos de flujos de exportación, sino que también involucra cambios cuantitativos y cualitativos en los flujos de importación y en los movimientos domésticos. Para capturar en forma detallada los impactos de un nuevo nivel de actividad sobre todos los flujos (de exportación, de importación y domésticos), es preciso analizar las principales cadenas productivas, identificando las necesidades de infraestructura y servicios a través de las sucesivas etapas.

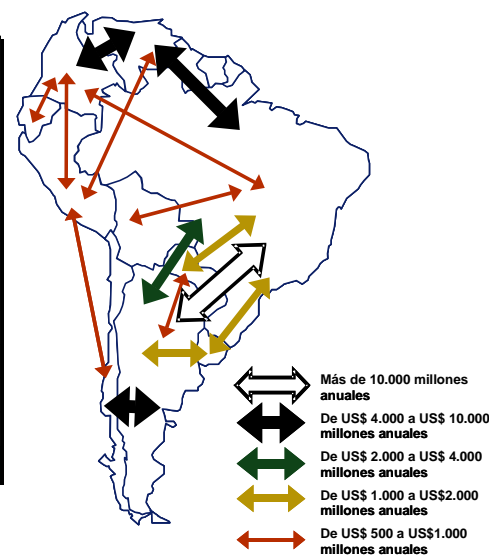
La proyección de la matriz de flujos comerciales –a nivel de una visión, para el escenario del Cuadrante I– permite apreciar que aumentará sensiblemente el número de pares. Una proyección similar, para el escenario del Cuadrante IV, seguramente no sería muy diferente en los valores de flujo, aunque sí en el significado que tendrían para los países. Ante cualquiera de los dos escenarios analizados, es de esperar que para el año 2010, en vez de uno haya cinco pares de más de US\$4 mil millones (uno de ellos probablemente de más de US\$20 mil millones). Y que se pase de siete a diez pares de US\$1 a US\$4 mil millones, duplicándose los pares menores de US\$500 millones.

### Evolución de los principales pares de comercio intrarregional

**Matriz de Flujos Comerciales – Año 2010**  
Escenario más favorable




	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Guy	Par	Per	Sur	Uru	Ven
Argentina			21.658	6.753				1.343			2.308	
Bolivia			1.325									
Brasil				4.333	1.995			2.286			2.345	4.096
Chile									1.536			
Colombia						1.411			1.135			4.732
Ecuador												
Guyana												
Paraguay												
Perú												1.410
Surinam												
Uruguay												
Venezuela												

**Pares de Mayor Dinámica**



## Importancia relativa de los pares de comercio intrarregional (Año 2010)

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	Ecu	Guy	Par	Per	Sur	Uru	Ven
Argentina			●	●				○	○		○	
Bolivia			○									
Brasil				●	○			○			○	●
Chile												
Colombia						○			○			●
Ecuador												
Guyana												
Paraguay												
Perú												○
Surinam												
Uruguay												
Venezuela												

 Más de US\$ 4.000 millones anuales
  US\$ 1.000 a 4.000 millones anuales
  US\$ 500 a 1.000 millones anuales

En resumen, puede señalarse que para el año 2010, se consolidarán al menos 5 pares con comercio de más de US\$4.000 millones al año, que serían los siguientes, en valores aproximados:

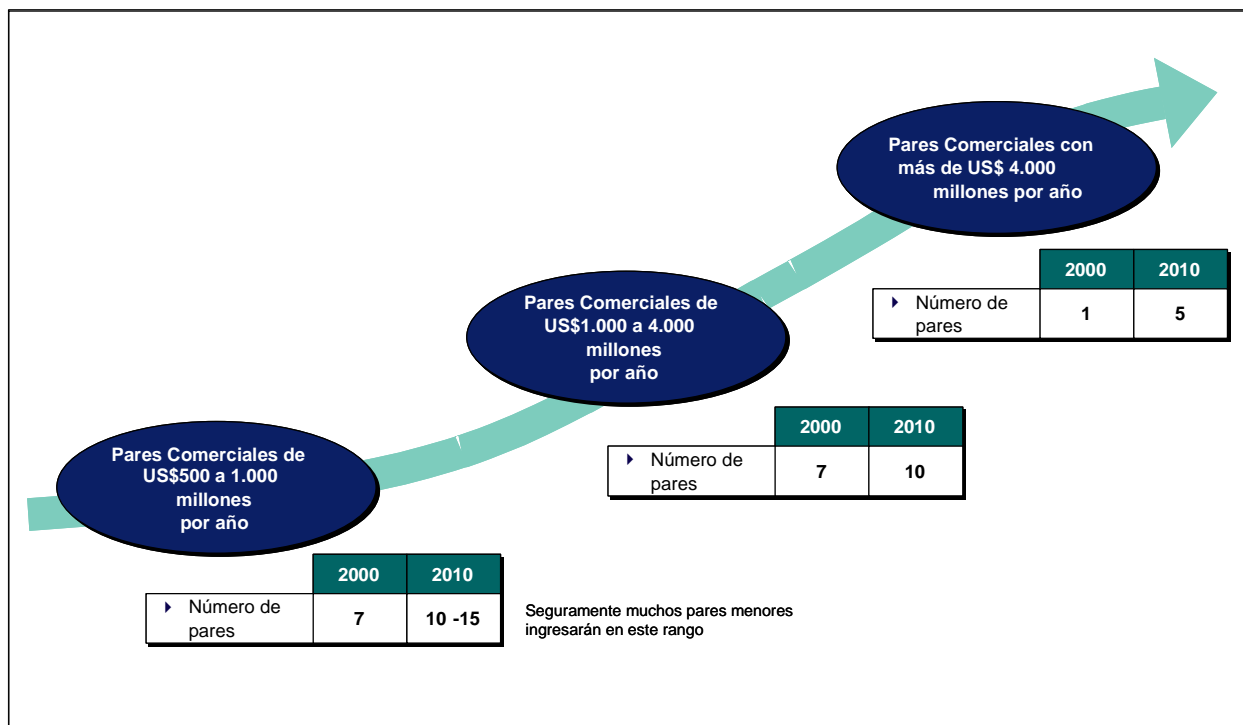
- ▶ Argentina-Brasil = US\$21.000 millones
- ▶ Argentina-Chile = US\$6.810 millones
- ▶ Colombia-Venezuela = US\$4.700 millones
- ▶ Brasil-Chile = US\$4.300 millones
- ▶ Brasil-Venezuela = US\$4.000 millones

Asimismo, ya se estarían confirmando alrededor de 10 pares con intercambio bilateral de entre US\$1.000 y US\$4.000 millones:

- ▶ Argentina-Paraguay = US\$1.300 millones
- ▶ Argentina-Uruguay = US\$2.300 millones
- ▶ Bolivia-Brasil = US\$1.300 millones
- ▶ Brasil-Colombia = US\$2.000 millones
- ▶ Brasil-Paraguay = US\$2.300 millones
- ▶ Brasil-Uruguay = US\$2.300 millones
- ▶ Chile-Perú = US\$1.500 millones



- ▶ Colombia–Ecuador = US\$1.400 millones
- ▶ Colombia–Perú = US\$1.100 millones
- ▶ Perú–Venezuela = US\$1.400 millones



Estaría también emergiendo un número creciente de pares comerciales con volúmenes de US\$500 a 1.000 millones. Cualquier intento de proyectar valores para 2020 es altamente tentativo, pero puede señalarse que, con un crecimiento promedio de las exportaciones intrarregionales del orden de 5/6% anual, puede extrapolarse que los valores correspondientes a estos pares serán a los correspondientes al año 2010 con el 80 al 100% superiores.

Estos flujos comerciales futuros serán acompañados de cambios en el valor agregado de la producción que, a su vez, van a determinar una evolución de los requerimientos de infraestructura y servicios.

## 8.4 Requerimientos de infraestructura y servicios

Los flujos de exportación intra y extrarregionales que resultan de la visión estratégica van a concentrarse en seis segmentos comerciales que presentarán el mayor dinamismo. Se ha propuesto una tipología de segmentos del comercio, que constituyen subsistemas dentro del sistema económico espacial, que son:



- ▶ Exportaciones de recursos naturales
- ▶ Exportaciones de productos de agronegocios
- ▶ Exportación de manufacturas livianas y complejas
- ▶ Comercio intra-industria intrarregional
- ▶ Turismo
- ▶ Servicios profesionales de alto valor agregado

Cada uno de estos segmentos de comercio va a presentar demandas diferentes en materia de infraestructura para la integración: obras de infraestructura, tales como carreteras, tendidos de fibra óptica, etc. Además de sus beneficios directos, suelen provocar un impacto significativo sobre otros servicios, por ejemplo, las mejoras en las comunicaciones son clave para el desarrollo de una mejor logística y de la facilitación del comercio internacional. Marcos regulatorios, que condicionan el funcionamiento de los mercados de servicio en materia de precios y calidad. Otras condiciones adicionales, tales como el desarrollo de operadores.

Estos requerimientos serán sensibles a los escenarios en los que se desarrolle la actividad. A continuación se presenta un resumen de los requerimientos.

**Exportaciones de Recursos Naturales**, tales como soja, minerales o carbón. De acuerdo con la visión estratégica, el objetivo a cumplir en este caso es el desarrollo de ***Corredores de Exportación de Alta Capacidad y Eficiencia***. Sus requerimientos principales en materia de infraestructura incluyen los componentes propios de los corredores: tramos de alta capacidad de transporte –en los que los modos masivos, como el ferrocarril y el transporte fluvial pueden resultar particularmente eficientes- y terminales portuarias especializadas. Los accesos a las terminales suelen resultar nodos críticos, ya que en muchos casos presentan conflictos con otros componentes de la infraestructura urbana. La calidad y precio de la energía eléctrica es particularmente relevante en algunas de estas actividades, y –en caso de que los flujos involucren el paso por otro país– los regímenes de circulación serán críticos.

Es probable que este segmento comercial tenga un desarrollo más pronunciado ante el escenario del Cuadrante I, resultante de una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios.

Las principales demandas de estos flujos de **Exportación de Recursos Naturales** serán las siguientes:

**En materia de infraestructura:**

- ▶ Terminales portuarias especializadas de alta productividad y que permitan el acceso de buques de gran calado.



- ▶ Accesos terrestres a puertos que configuren verdaderos "corredores" de alta productividad.
- ▶ Corredores ferroviarios especializados de alta capacidad y calidad de servicio

#### **En materia regulatoria:**

- ▶ Avance en las regulaciones portuarias y la posibilidad de operación de puertos privados.
- ▶ Marcos regulatorios para el transporte automotor y ferroviario que faciliten la operación de corredores de alta productividad.
- ▶ Acuerdos entre países que faciliten la operación binacional y la operación de flujos pasantes entre países.

#### **Otros requerimientos:**

- ▶ Desarrollo de operadores portuarios y logísticos nacionales con capacidad de clase mundial.
- ▶ Oferta de condiciones atractivas para la inversión en terminales y ejes de alta productividad.
- ▶ Desarrollo de entes reguladores que ofrezcan seguridad jurídica para los inversores y el cumplimiento de los compromisos de los contratos.

**Exportaciones de Productos de Agronegocios**, tales como frutas finas, flores, vinos o carnes. De acuerdo con la visión estratégica, el objetivo en este caso debe ser el desarrollo de *Cadenas Logísticas Integradas a Clusters Exportadores*. Para ser exitosas, estas actividades requieren integrarse en las cadenas de abastecimientos globales, disponiendo de vínculos físicos y electrónicos con sus clientes. La producción de origen agropecuario requiere adecuada accesibilidad –permanente- en todos los nodos del *cluster*, y ,en muchos casos, el desarrollo de cadenas de frío y la utilización de combinaciones multimodales. Las regulaciones deben facilitar el abastecimiento de energía eléctrica y el transporte aéreo de cargas.

Las principales demandas de estos flujos de **Productos de Agronegocios** serán las siguientes:

#### **En materia de infraestructura:**

- ▶ Red carretera con alta capilaridad y transitabilidad, ya que el *sourcing* de estos productos se encuentran muy disperso y deben pasarse varias etapas de acciones, consolidación y tratamiento.



- ▶ Desarrollo de cadenas de frío de alta capacidad y calidad para asegurar la exportación de productos de alta calidad.
- ▶ Transporte multimodal de alta calidad.
- ▶ Transporte aéreo y terminales aeroportuarias de alta calidad.

#### **En materia regulatoria:**

- ▶ Marcos regulatorias para la operación de cadenas de frío.
- ▶ Desarrollo de redes de tráfico aéreo y terminales especializadas.
- ▶ Desarrollo de servicios de telecomunicaciones orientadas a la logística.
- ▶ Mejoramiento de la legislación aduanera para facilitar transporte internacional y pasante.

#### **Otros requerimientos:**

- ▶ Promover la participación de operadores logísticos y *freight forwarders* de capitales locales o binacionales.
- ▶ Desarrollo regulatorio de control de marcas, calidad y origen.
- ▶ Actividad de marketing de las "marcas país"
- ▶ *Clusters* de alta calidad institucional con asociaciones entre el sector privado, el público y las universidades.

Para este segmento se espera un fuerte crecimiento en ambos escenarios, pero más pronunciado en el caso que el contexto global sea benigno, con una mayor apertura comercial.

**Exportación de Manufacturas Livianas y Complejas**, tales como textiles, electrodomésticos, vehículos y maquinarias. Este segmento comercial tuvo un crecimiento importante en América del Sur en los últimos años –intra y extrarregional-, y es de esperar que continúe con su desarrollo, logrando un posicionamiento estratégico diferenciado, con productos de mayor valor agregado. De acuerdo con la visión, el objetivo debe ser implementar ***Cadenas Logísticas Multimodales***. Ello requiere infraestructura y servicios que faciliten la producción y el comercio, incluyendo sistemas multimodales, mercados energéticos integrados y telecomunicaciones para la logística.

Este segmento de la actividad comercial está muy vinculado al comercio intrarregional, esperándose un fuerte crecimiento bajo cualquiera de los dos escenarios contemplados.

Las principales demandas de estos flujos de **Manufacturas Livianas y Complejas** serán las siguientes:





### **En materia de infraestructura:**

- ▶ Desarrollo de corredores de transporte multimodal y "contenerizado" de alta capacidad y calidad.
- ▶ Mejoramiento de los pasos de frontera para garantizar alta velocidad de paso.
- ▶ Desarrollo de una red vial integrada entre países sin grandes discontinuidades en materia de capacidad y calidad.
- ▶ Desarrollo de terminales portuarias para la operación de barcos utilizados de gran porte.

### **En materia regulatoria:**

- ▶ Marcos regulatorios para facilitar el comercio entre países.
- ▶ Integración del transporte de cabotaje regional a través de marcos regulatorios, legislación aduanera y promoción de operadores regionales.
- ▶ Desarrollo de redes de transporte aerocomercial de alta calidad.
- ▶ Promover las condiciones para que grandes exportadores industriales puedan operar flotas y terminales propias.

### **Otros requerimientos:**

- ▶ Promoción del desarrollo de operadores multimodales regionales.

**Comercio Intra-industria Intrarregional**, abarcando productos tales como componentes industriales o productos químicos. El crecimiento de estos flujos será el resultado de la integración entre plantas en la región, por parte de firmas multinacionales de origen extrarregional, o propias de la región, y por acuerdos de complementación intra-industrial. De acuerdo con la visión, el objetivo debe ser desarrollar ***Cadenas de Abastecimiento Regionales Eficientes***. Los flujos estarán orientados al comercio intrarregional, requiriendo integración en la infraestructura (particularmente vial), agilidad en los pasos de frontera y un desarrollo del transporte multimodal. La mayor libertad de circulación en el transporte terrestre y marítimo puede tener un efecto significativo en los costos.

Las principales demandas de estos flujos de **Comercio Intra-Industria Intrarregional** son bastante similares a las necesarias para el desarrollo del comercio industrial mencionado en el punto anterior.

**Turismo**, abarcando sus diversas modalidades, como el eco-turismo, turismo aventura, turismo cultural. Los recursos naturales y culturales de Suramérica constituyen un atributo muy valorado en el mundo, actualmente subutilizado. De acuerdo con la visión, el objetivo en materia de infraestructura y servicios debe ser lograr ***Circuitos Integrados de Alta Calidad***. La posibilidad de ofrecer opciones que abarquen varios países en forma conjunta



puede mejorar sensiblemente el atractivo de Suramérica como destino turístico. Ello requiere una red de infraestructura y servicios que incluya componentes muy diversos: aeropuertos principales y secundarios, circuitos carreteros integrados, infraestructura de apoyo (por ejemplo: hotelería, sanitaria), agilidad en la atención a los pasajeros en los pasos de frontera y el desarrollo de operadores y servicios turísticos locales de alta calidad.

Esta actividad dependerá en buena medida de la benignidad del contexto global, tanto por la demanda de turismo (vinculada al crecimiento de la economía mundial) como por la disponibilidad de los turistas a trasladarse a regiones alejadas de su residencia.

Las principales demandas de estos flujos de **Turismo** serán las siguientes:

#### **En materia de infraestructura:**

- ▶ Red vial de alta calidad y seguridad en cada uno de los países.
- ▶ Desarrollo de circuitos binacionales alrededor de áreas de alto interés turístico, con tránsito aduanero facilitado y altas condiciones de seguridad.
- ▶ Aeropuertos de calidad en zonas remotas.
- ▶ Cobertura de telecomunicaciones e Internet de alta calidad.
- ▶ Servicios e infraestructura (hotelería, salud, etc.) de alta calidad.

#### **En materia regulatoria:**

- ▶ Desarrollo de redes aéreas que puedan servir los circuitos.
- ▶ Procesos aduaneros de alta calidad.
- ▶ Marcos regulatorios que promuevan el desarrollo de capacidades turísticas binacionales o regionales.
- ▶ Marcos regulatorios que promuevan la inversión privada en infraestructura para el turismo.

#### **Otros requerimientos:**

- ▶ Desarrollo de operadores turísticos de alta calidad.
- ▶ Garantizar condiciones de seguridad y de respeto de la ley de territorio.
- ▶ Promoción de la "imagen país" y desarrollo de circuitos turísticos binacionales o regionales.

**Servicios Profesionales de Alto Valor Agregado**, tales como la producción de software, o la instalación de *call centers*. De acuerdo con la visión, el objetivo debe ser lograr una **Conectividad de Clase Mundial**. Este tipo de actividad requiere una plataforma óptima de telecomunicaciones, y también otros requisitos que hagan atractivos los centros urbanos en



los que se concentre su desarrollo, tales como el parque de servicio, y otros servicios urbanos que hagan atractiva la vida para los profesionales y sus familias (movilidad, seguridad, calidad ambiental, etc.). El desarrollo de las telecomunicaciones depende básicamente de los marcos regulatorios que adopten los países.

Las principales demandas de estos flujos de **Servicios Profesionales de Alto Valor Agregado** serán las siguientes:

**En materia de infraestructura:**

- ▶ Telecomunicaciones de alta calidad (banda ancha) y de costos competitivos.
- ▶ Desarrollo de parques de servicios de alta calidad.
- ▶ Calidad de infraestructura aeroportuaria y de accesos.

**En materia regulatoria:**

- ▶ Marcos regulatorios y tarifarios que promuevan actividades con alta intensidad de información y datos.
- ▶ Tratamiento impositivo que promueva estas actividades.
- ▶ Revisión de la legislación laboral para garantizar flexibilidad.
- ▶ Legislación sobre protección de la información y en tránsito de datos.

**Otros requerimientos:**

- ▶ Garantizar alta calidad de vida para ejecutivos y sus familias.
- ▶ Promoción del desarrollo de empresas locales o regionales de prestación de servicios.

## **8.5 Acciones estratégicas según el grado de desarrollo de los sub-espacios**

Los análisis anteriores indican que IIRSA estará administrando un portafolio de EID, que contienen en cada caso sub-espacios en distintas etapas de desarrollo. La Visión Estratégica permite comenzar a adoptar abordajes distintos teniendo en cuenta la diversidad de situaciones existentes en los varios Ejes o en sus sub-espacios.

Se considera que los actuales Ejes pueden presentar tres grupos claramente diferenciados de sub-espacios:



### **Sub-espacio consolidado que presenta las características siguientes:**

- ▶ Comercio de alta intensidad que ya presenta altos volúmenes de intercambio con alta diversificación y alta densidad de valor.
- ▶ Perspectivas de crecimiento previsible, dadas por el avance en el proceso de integración y por las estrategias de desarrollo de las empresas privadas.
- ▶ Demanda diversificada que presenta volúmenes importantes de todos los tipos de carga analizados.
- ▶ Puerta importante de acceso al mundo que presenta altos niveles de comercio intrarregional y que genera altos niveles de exportaciones extrarregionales.

A título ilustrativo, se piensa que los ejes como el MERCOSUR-Chile y el Andino contienen varios sub-espacios en este nivel de desarrollo.

### **Sub-espacio con alto potencial de crecimiento, que presenta las características siguientes:**

- ▶ Comercio en consolidación con niveles crecientes y alto dinamismo en los últimos años.
- ▶ Buenas perspectivas de crecimiento y expectativas favorables de desarrollo.
- ▶ Potencial para comercio intra-industrial resultante de la localización y las estrategias de las mayores empresas multinacionales y locales.
- ▶ Comercio intrarregional potencial importante.
- ▶ Flujos y oferta de turismo que pueden combinarse en circuitos integrados de alto potencial.

A título de ejemplo, el Eje Interoceánico Central (Brasil-Bolivia-Paraguay-Perú-Chile) contiene sub-espacios con esas características.

### **Sub-espacio emergente, que presenta las características siguientes:**

- ▶ Algún nivel de comercio, que demuestra la existencia de empresas y de flujos ya observables.
- ▶ Potencial de crecimiento del comercio.
- ▶ Potenciales discontinuidades que pueden generar un salto en el comercio, como pueden ser la puesta en marcha de proyectos de extracción mineral o de ampliación de la frontera agropecuaria.
- ▶ Consideraciones adicionales que generen una demanda de construcción de infraestructura, como pueden ser la apertura de nuevas zonas de producción; la necesidad de "desenclavar" una zona; y la necesidad de asegurar la presencia del Estado nacional y de ofrecer condiciones de seguridad.



A título ilustrativo, los Ejes del Escudo Guayanés (Venezuela-Brasil-Surinam-Guyana) y Amazónico del Sur (Perú-Brasil-Bolivia) presentan sub-espacios que se encuentran en esta etapa de desarrollo.

Para cada una de estas tres categorías de sub-espacios, pueden imaginarse las acciones estratégicas que IIRSA pueda promover y las dimensiones en las que podrá contribuir mayor valor agregado serán diferentes. Así, puede visualizarse a IIRSA como un "acelerador y desarrollador" de sub-espacios y Ejes que están en diferentes estadios de desarrollo y presentan, por lo tanto, necesidades claramente diferenciadas.

IIRSA debería fijarse una estrategia adecuada para los sub-espacios de acuerdo con su estado de madurez. Los objetivos –y los criterios para seleccionar proyectos– no deberían ser similares en todos los casos. Por ejemplo, en **sub-espacios consolidados**, como los existentes en el Eje MERCOSUR-Chile, las funciones que deben cumplir los proyectos, los procesos sectoriales, los aspectos a tener en cuenta para su desarrollo, las pautas para el financiamiento de los proyectos y otros objetivos adicionales a cumplir, son los que –en forma tentativa- se resumen a continuación:

- ▶ Eliminar cuellos de botella y buscar niveles de servicio de clase mundial;
- ▶ Dar énfasis a los avances institucionales y procesos sectoriales de integración;
- ▶ Desarrollar sistemas logísticos;
- ▶ Promover la coordinación entre planes nacionales, proyectos y sus sinergias;
- ▶ Desarrollar asociaciones público-privadas;
- ▶ Maximizar el potencial de inversión y financiamiento privado, según nuevas modalidades;
- ▶ Integrar proyectos públicos y privados;
- ▶ Desarrollar la capacidad empresarial y el sector privado; y
- ▶ Fortalecer capacidades de planificación, gestión y regulación pública.

En **sub-espacios de alto potencial de desarrollo**, como pueden ser, por ejemplo, los existentes en el Eje Interoceánico Central, las acciones estratégicas a desarrollar serían:

- ▶ Focalizar la inversión en unos pocos proyectos de alto impacto para resolver cuellos de botella y eslabones faltantes;
- ▶ Promover iniciativas para la aceleración del comercio bilateral;
- ▶ Coordinar y apoyar a los *clusters* y las cadenas productivas para promover el comercio;
- ▶ Explorar la sinergia entre proyectos de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en cada espacio para aumentar el atractivo de las inversiones en sectores productivos;
- ▶ Promover el financiamiento privado en los casos en que ya es viable y promoción de asociaciones público-privadas;
- ▶ Desarrollar planes de logística y servicios para exportadores;



- ▶ Promover los procesos de integración de cadenas productivas de valor agregado entre los países;
- ▶ Promover el desarrollo de marcos reguladores para la integración; y
- ▶ Fortalecer capacidades de planificación, gestión y regulación pública.

En un **sub-espacio emergente**, como puede ser el del Eje del Escudo Guayanés las funciones, pautas de desarrollo, criterios de financiamiento y otros objetivos a cumplir serían diferentes:

- ▶ Promover la planificación de largo plazo de la infraestructura básica de transporte, energía y telecomunicaciones;
- ▶ Implantar grupos de proyectos de inversión simultánea en infraestructura y unidades productivas "anclas", para viabilizar el desarrollo económico;
- ▶ Crear nueva producción, comercio y oportunidades para las poblaciones locales, y en especial, mediante apoyo a las PYMES;
- ▶ Implantar proyectos integrados de infraestructura económica, gestión ambiental y desarrollo social;
- ▶ Promover capacidades de planificación, gestión y regulación pública; y
- ▶ Articular fondos de apoyo extrarregional para financiamiento de desarrollo.

## **9. CARACTERIZACIÓN Y ASPECTOS ESTRATÉGICOS RELEVANTES DE LOS EJES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO**

A continuación se presentan en forma resumida algunas observaciones con respecto a cada EID sobre la base de los trabajos realizados en la Iniciativa IIRSA hasta ahora. Estas observaciones serán objeto de una discusión detallada en el proceso de validación y perfeccionamiento de la Visión Estratégica.

### **9.1 Eje MERCOSUR–Chile**

#### **Caracterización del Eje**

Los países del Eje conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) más Chile como país asociado con dicho proceso. Este es claramente el Eje más consolidado de la región, generando el 70% de la actividad económica suramericana, con los mayores flujos de comercio intrarregional. El Eje articula diez concentraciones urbanas de más de un millón de habitantes, incluyendo las megaciudades de Santiago de Chile, Buenos Aires, Sao Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte y Curitiba. En el Eje se encuentran los principales centros industriales de Suramérica, varios de los territorios agrícolas más productivos del mundo, e



importantes puertos en los océanos Atlántico y Pacífico. Los puertos del Eje continuarán impulsando la vinculación con los mercados mundiales y apoyando el creciente comercio regional suramericano.

### **Principales restricciones al desarrollo vinculadas a la infraestructura**

La infraestructura vial del Eje está compuesta por una vasta red de carreteras primarias o troncales y secundarias de interconexión entre regiones. Si bien la conectividad general de la infraestructura vial es adecuada en términos de integración regional, el estado de su conservación y mantenimiento y la capacidad de muchas de las rutas, puentes y empalmes es deficiente, lo que ocasiona un mayor costo de transporte como consecuencia de las mayores distancias a recorrer, demoras a causa de embotellamientos y accidentes, mayores costos de reparaciones, y seguridad inadecuada. En algunas zonas de alto tráfico, han aparecido conflictos con la población local por razones de inseguridad motivada por el mal mantenimiento.

La red ferroviaria del Eje es antigua y se encuentra deteriorada en algunos tramos. Uno de los inconvenientes para la integración y transporte por esta modalidad es la diferencia de trochas existente entre las redes de los diferentes países del Eje y dentro de los mismos países. Si bien este inconveniente puede superarse, en la actualidad no existen estaciones de transferencia de cargas en las fronteras, por lo que es necesario el transporte intermodal.

Finalmente, aunque los países del Eje cuentan con buenas dotaciones energéticas naturales, los niveles actuales de demanda alcanzan con frecuencia la capacidad instalada de generación eléctrica, lo cual ha originado racionamientos de electricidad con el consiguiente impacto en los costos, tanto para las industrias y comercios como para los consumidores residenciales. Existe una gran diversidad de fuentes energéticas, combustibles utilizados y patrones de demanda entre los países que indica grandes oportunidades de interconexión, tanto eléctricas como de gas natural. Por otro lado, existe una dispersión significativa en los precios que indica que este potencial no ha sido realizado. Hay asimetrías regulatorias importantes en el funcionamiento y organización de las industrias de electricidad y del gas natural que representan barreras a las ventas y compras internacionales. Las asimetrías se presentan tanto entre los países como entre las fuentes energéticas, y en elementos propios del sector como en cuestiones supra-sectoriales, tales como el tratamiento tributario y aduanal a las transacciones, lo que inhibe la creación de un mercado integrado que capture el verdadero valor de los bienes y servicios.

### **Aspectos estratégicos para la infraestructura del Eje**

- Convergencia de regulaciones, normas, sistemas operativos y marcos institucionales, necesaria para que la región trabaje articuladamente en todas las áreas de



infraestructura consideradas. Esto es esencialmente un tema de optimización del uso y funcionamiento de la infraestructura existente.

- ▶ Desarrollo de los sistemas de logística avanzada y coordinación institucional dentro y entre los países, así como reglas y mecanismos para la participación del sector privado inversionista y operador en esquemas de largo plazo, y la consolidación y depuración de bases de datos sobre la gestión de la infraestructura para su acceso público.
- ▶ El desarrollo de marcos normativos avanzados para la promoción, facilitación y regulación de asociaciones público-privadas es un elemento estratégico para el Eje que requiere especial atención, puesto que los principales desarrollos futuros de infraestructura en este territorio tienen grandes posibilidades de atraer capitales privados bajo estos mecanismos.
- ▶ El proceso de convergencia normativa regional es de vital importancia en particular para el abastecimiento energético del Eje, ya que pueden lograrse grandes beneficios y ahorros a través de mecanismos para la interconexión eléctrica entre países que articulen la gran diversidad de la demanda con las capacidades de abastecimiento dispersas en la región. Las inversiones en generación y distribución que puedan ser necesarias van a requerir cada vez más garantías sobre la estabilidad de los contratos y la armonización de las normativas en lo referente a la inversión y operación por parte de capitales extranjeros.
- ▶ Inversiones selectas para el establecimiento de Centros de Atención Fronteriza de alta calidad y eficiencia.
- ▶ Automatización y telemática en puertos y pasos de frontera.
- ▶ Rehabilitaciones selectas de infraestructura ferroviaria de carga en Argentina, incluyendo mejoras en los accesos a puertos selectos y centros de transferencia de carga.
- ▶ Obras de ensanchamiento vial y circunvalación de centros poblados congestionados en puntos estratégicos de la red vial en Brasil y Argentina.

## 9.2. Eje Andino

### Caracterización del Eje

El Eje Andino es un eje relativamente maduro, con flujos de comercio consolidados a través del modo marítimo y el modo carretero por la carretera Panamericana. El principal modo de transporte por el que se moviliza la carga entre los países del Eje es el modo marítimo, seguido del modo carretero. Los flujos de comercio exterior entre los países del Eje corresponden en su mayoría a productos de alto valor agregado y alta diversificación. El 5% del comercio de la región corresponde a comercio intrarregional, el cual se apoya en una red de más de 22 grandes ciudades que articulan las cadenas de producción, distribución y consumo a nivel de la región.





La población y las actividades productivas se concentran en el área costera del Eje y en la cordillera andina. La red de carreteras y la infraestructura se desarrolla en las mismas zonas de concentración de población. El principal corredor vial coincide en su mayoría con la zona más montañosa de los países, en especial en Colombia y en Ecuador. Al mismo tiempo, el área de influencia se caracteriza por contar con importantes obstáculos geográficos, trazados viales que atraviesan terrenos escarpados y montañosos, ríos caudalosos y divagantes y extensas zonas despobladas y selváticas. En este sentido, es un eje asimétrico, con una zona de concentración de infraestructura y actividad productiva y una zona de menor desarrollo.

### **Principales restricciones al desarrollo vinculadas a la infraestructura**

La población andina ha sufrido a lo largo de su historia numerosos desastres naturales, dadas las características orográficas y geográficas que están asociadas a la intensa actividad sísmica y volcánica, así como a los fenómenos climáticos como El Niño y La Niña. Cualquier desarrollo de infraestructura para la integración debe tener en cuenta estos riesgos naturales.

Asimismo, es prioritario conservar los reductos de bosques remanentes y respetar los corredores biológicos que aseguran la permanencia de la biodiversidad andina. En este contexto, la generación de infraestructura sostenible en el Eje debe evitar contribuir a la fragmentación de ecosistemas andinos, tomando en cuenta técnicas para la conservación de la biodiversidad, y poniendo especial énfasis en el manejo de los cuerpos de agua. Cabe destacar que la vertiente oriental de los Andes es una de las regiones más biodiversas del planeta y, por lo tanto, las carreteras en esta zona deben tener consideraciones particulares sobre este valioso recurso.

El deterioro de las carreteras causado por prácticas deficientes en conservación vial (control de cargas, esquemas operativos, recuperación de costos) genera incrementos excesivos en los costos de operación de transportistas y, en casos extremos, el aislamiento comercial de subregiones enteras por largos períodos de tiempo.

El transporte carretero se detiene en los pasos de frontera por tiempos equivalentes o superiores al tiempo de viaje dentro del país. Esto se debe a deficiencias o restricciones en los servicios conexos disponibles (logísticos, bancarios, de control, etc.), a diferencias (y a veces contradicciones) entre las regulaciones que se aplican a ambos lados de la frontera, y malas prácticas en el sector privado (transportistas). Además, existe un alto nivel de congestión en los pasos de frontera existentes.

Las principales rutas de transporte terrestre Norte-Sur en el Eje están congestionadas, atraviesan numerosos centros poblados que incrementan los tiempos de viaje, requieren diversos ascensos y descensos de más de 2.000 metros de altura y exhiben diversos cuellos de botella de difícil solución debido a restricciones geológicas.



Las conexiones Este-Oeste desde los llanos hacia las principales ciudades y puertos son escasas, costosas, presentan problemas de mantenimiento y requieren de numerosos y difíciles ascensos transandinos. En razón de estas características, deben seleccionarse estratégicamente las pocas conexiones que podrán desarrollarse en el mediano plazo.

En muchos casos, el movimiento de carga a través de los puertos es lento, inseguro, impredecible o frecuentemente expuesto a trabas burocráticas que generan sobrecostos. Con frecuencia el tiempo de estadía en puerto de una carga es mayor al de la travesía marítima o al del transporte terrestre hasta su destino final. Adicionalmente, el crecimiento de los principales puertos y la construcción de zonas logísticas de apoyo se encuentran restringidos por el desarrollo urbano ocurrido.

El acceso a los principales mercados globales se dificulta por las restricciones que existen en la oferta de rutas navieras debido a falta de flujos de carga suficientes o a la carencia de infraestructura portuaria adecuada.

Las empresas aéreas regionales enfrentan problemas comerciales que ponen en peligro su capacidad de operación. Restricciones regulatorias y demandas sindicales impiden la optimización de rutas y del uso de aeronaves y tripulaciones, lo cual contribuye a debilitar la posición comercial de las líneas aéreas.

Existen fluctuaciones e inestabilidades en los precios de los servicios eléctricos causadas por los ciclos climáticos, los patrones de demanda, fallas técnicas, diversidad en los combustibles utilizados, y otros factores, que generan costos adicionales de servicio para los consumidores industriales, comerciales y residenciales. Dado el tamaño de los mercados eléctricos domésticos andinos, los mecanismos de cobertura de riesgos para estas fluctuaciones son limitados y el nivel promedio de precios es relativamente elevado.

La región posee el 3,8% de las reservas mundiales de gas natural, pero los principales centros de explotación y procesamiento se encuentran relativamente poco interconectados entre sí. Las reservas están mayormente concentradas en los extremos del Eje, en Bolivia y Venezuela. El campo de Camisea en Perú está pronto a iniciar la producción, pero las reservas confirmadas no son aún suficientemente grandes como para viabilizar la escala requerida para exportación. Ecuador no posee reservas significativas. A pesar de la existencia de las importantes reservas del Eje, en la región se consume una gran cantidad de derivados líquidos del petróleo y del gas natural que son más costosos (lo que impacta en el precio final de la electricidad), tienden a generar mayores emisiones (impactando la calidad del ambiente) y tienen un elevado valor alterno en otras aplicaciones y en los mercados internacionales.

La región exhibe un rezago relativo en inversiones en tecnología de la información y comunicaciones (TIC). En general, esto afecta los niveles de acceso ciudadano a los servicios, así como las velocidades de comunicaciones y los costos para los usuarios. Este rezago se debe principalmente a debilidades en los marcos regulatorios del sector y en las reglas para inversión extranjera, puesto que este es un sector cuyo financiamiento es



esencialmente externo al tiempo que sus ingresos son domésticos (incertidumbres cambiarias).

### **Aspectos estratégicos para la infraestructura del Eje**

- ▶ Consolidación del Programa Andino de Prevención de Desastres Naturales, a fin de impulsar el fortalecimiento institucional a nivel nacional y subregional para la gestión de riesgos de desastres naturales y el desarrollo de normas en instituciones en cada país para la prevención de desastres.
- ▶ Promoción de asociaciones público-privadas y desarrollo de nuevos instrumentos de financiamiento y garantías, a fin de facilitar la ejecución de los proyectos de inversión.
- ▶ Armonización de regulaciones y procedimientos para el paso de carga en las fronteras.
- ▶ Coordinación de mecanismos para mejorar las condiciones de seguridad vial, tanto en lo referente a prevención de accidentes como a control de la criminalidad y atención del orden público.
- ▶ Promoción de los servicios de transporte marítimo: mejoras en la organización de las comunidades portuarias; convergencia en las regulaciones a nivel regional; liberalización del cabotaje a empresas navieras de la región; promoción de la creación de una empresa naviera andina; organización de las comunidades portuarias para el mejoramiento de la provisión de servicios.
- ▶ Promoción de la organización y capacitación en la gestión de logística en el sector privado, con énfasis en la consolidación de empresas proveedoras de servicios para operar competitivamente a nivel regional.
- ▶ Convergencia/armonización de las reglas de participación del sector privado en la generación y comercialización eléctrica, a fin de fomentar el proceso de integración energética regional, introduciendo y profundizando reglas de mercado que promuevan la competencia entre proveedores y protejan a los inversionistas y consumidores.
- ▶ Convergencia/armonización de regulaciones para facilitar el desarrollo de proyectos regionales de telecomunicaciones e Internet, particularmente en lo referente a la participación del sector privado en la provisión de estos servicios.
- ▶ Continuar con las inversiones selectivas para mejorar el funcionamiento de pasos de frontera y accesos a puertos, incluyendo la construcción de Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF).
- ▶ Completar tramos faltantes y habilitar los pasos de frontera necesarios para poner en funcionamiento el corredor vial de baja altura (alta velocidad) Norte-Sur que bordea la ladera Oriental de la Cordillera, en Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú.
- ▶ Selección estratégica de pasos cordilleranos Este-Oeste.
- ▶ Resolver cuellos de botella, incluyendo el desarrollo de infraestructura para circunvalación de ciudades críticas, para optimizar el funcionamiento del Corredor Internacional actual (Carretera Panamericana), que es la ruta troncal de integración, para reducir tiempos de viaje, riesgos de accidentes y pérdidas y congestión en las ciudades.



- ▶ Promoción de iniciativas privadas para el desarrollo de infraestructuras nodales de uso logístico (puertos secos, zonas logísticas, almacenaje, ensamblaje, servicios de valor agregado).
- ▶ Desarrollo de las interconexiones entre los sistemas energéticos nacionales (eléctricos y gasíferos), a fin de incrementar la seguridad y confiabilidad del servicio, permitir la utilización de complementariedades regionales en la generación eléctrica, reducir los costos promedio del abastecimiento y obtener una mayor estabilidad en los precios.
- ▶ Promoción del establecimiento de un circuito regional de puntos de acceso a la Internet en cada país (Network Access Points – NAPs) y telecentros en localidades aisladas en los países de la región con participación principal del sector privado.

### **9.3. Eje Escudo Guayanés (antes denominado Venezuela-Brasil-Surinam-Guyana)**

#### **Caracterización del Eje**

Este Eje consiste en un Eje en donde la infraestructura de integración requiere grandes desarrollos y por lo tanto, los flujos de comercio son incipientes. Dentro de este Eje, se han identificado dos espacios de integración: (i) el Espacio de Integración Norte-Atlántico-Caribe, que corresponde al área de influencia de las zonas de frontera norte de Venezuela-Guyana y Guyana-Surinam, y (ii) el Espacio de Integración Norte-Sur, que corresponde al área de influencia de las zonas contiguas de frontera Venezuela-Guyana-Brasil (Estado de Roraima) y su articulación con los mercados regionales e internacionales, expandiéndose al norte hasta el Mar Caribe en la costa oriental de Venezuela y/o el Océano Atlántico en la costa central de Guyana y al sur hasta la ciudad de Manaos en el Estado Amazonas en el norte de Brasil.

El área de influencia de este Eje se caracteriza por contar con zonas de bajo desarrollo productivo y baja densidad poblacional. Las áreas de mayor desarrollo relativo las constituyen la zona oriental venezolana y la región norte de Brasil en donde se concentra la mayoría de la población del Eje y la mayoría de las actividades productivas. De igual manera, el intercambio comercial entre las regiones de los países del Eje es escaso e incipiente y su mayoría se concentra entre Venezuela y Brasil (97%).

Aún cuando existe un potencial para articular los centros de producción y de consumo, tanto al interior del Eje como en otros mercados, esto debe realizarse en un marco de desarrollo sostenible, dadas las características sociales y ambientales, en particular, de las zonas más aisladas.

#### **Principales restricciones al desarrollo vinculadas a la infraestructura**

El territorio del Eje no se encuentra actualmente articulado como un eje de desarrollo, sino que se encuentra dividido en regiones relativamente aisladas unas de otras y con patrones



muy distintos de desarrollo (Región Oriental de Venezuela, Guyana-Surinam, el estado de Amapá, Brasil, y el corredor Manaus-Boa Vista en los estados de Roraima y Amazonas, Brasil).

Esta desarticulación del Eje se refleja en la considerable carencia de infraestructura que permita el acceso a los amplios territorios existentes y la interconexión entre los principales centros de concentración y actividad económica. El desarrollo de infraestructura está particularmente dificultado debido a la gran cantidad de ríos que atraviesan el territorio. La principal infraestructura de integración existente es la conexión carretera entre Manaus (Brasil) y Puerto Ordáz (Venezuela), que va acompañada de una línea de transmisión eléctrica desde Macagua, Venezuela hasta Boa Vista, Brasil. Actualmente no existen conexiones terrestres consolidadas entre Brasil y Guyana ni entre Venezuela y Guyana.

La carretera que conecta Macapá (Estado de Amapá, Brasil) con la frontera con la Guayana Francesa y luego, a través de ésta, se conecta a Surinam, presenta diversos cuellos de botella, incluyendo cruces de ríos y tramos aislados en malas condiciones.

Salvo el caso de Venezuela y Brasil, los pasos de frontera son deficientes o inexistentes.

Por otra parte, las conexiones aéreas a las principales ciudades del Eje son escasas y difíciles desde fuera del Eje y, más aún, entre ciudades del Eje.

En general, los niveles de cobertura de servicios de telecomunicaciones e informática en el Eje son bajos y costosos, contribuyendo al aislamiento de las poblaciones.

### **Aspectos estratégicos para la infraestructura del Eje**

- ▶ La formulación y análisis de los proyectos estructurantes de infraestructura necesarios en el Eje está supeditado a la planificación de largo plazo del desarrollo del territorio, de modo de poder definir primeramente los niveles de servicio básico que se desean establecer en las distintas áreas y luego dimensionar y diseñar la infraestructura según corresponda.
- ▶ Asimismo, resulta estratégico el planteamiento de proyectos transnacionales que vinculen las inversiones en infraestructura de integración con el desarrollo de unidades productivas, prestando delicada atención a los aspectos ambientales y sociales involucrados. Este tipo de propuestas es particularmente propicio para la utilización de instrumentos de asociación público-privada, que sirven para movilizar capital privado en apoyo a las inversiones productivas y mejorar la racionalidad económica de las inversiones en infraestructura.
- ▶ El diseño y la evaluación de inversiones concretas en este territorio deberá realizarse bajo las dos consideraciones anteriores.



## **9.4. Eje Central del Amazonas (antes denominado Eje Multimodal del Amazonas)**

### **Caracterización del Eje**

El potencial del Eje Central del Amazonas está relacionado con tres factores principales: la posibilidad del Eje de constituirse en un corredor bioceánico Pacífico-Atlántico; las complementariedades económicas entre zonas de clima frío (sierra) y templado (costa) de la Amazonía; y la oportunidad de favorecer productos con una clara identidad amazónica.

### **Principales restricciones al desarrollo vinculadas a la infraestructura**

Aunque los ríos Amazonas, Madeira, Ucayali, Marañón, Huallaga, Napo y Putumayo son aptos para la navegación sin necesidad de mayores dragados, en algunos trechos existen problemas de calado que requerirían de inversiones para lograr una navegación viable y, en especial, resolver diferencias de nivel. Estas obras, como en todas las hidrovías, conllevan aspectos ambientales que deben ser previstos en los estudios de factibilidad. Asimismo, el paso por la Cordillera Andina, en especial en la ladera oriental, implica la construcción de carreteras en una región muy rica en biodiversidad, lo cual requiere atención especial a los impactos ambientales.

El Eje, visto como un sistema de transporte intermodal entre Manaus y los puertos del Pacífico, presenta tramos de acceso terrestre faltantes o inadecuados, incluyendo los terminales fluviales intermodales, así como problemas de seguridad en las rutas. Los flujos a través del Eje deben atravesar serranías, ríos, y zonas inexploradas, lo cual genera incertidumbres para los tráficós, aumenta los costos de transporte y enfatiza la importancia de actuar con gran sensibilidad ecológica.

Buena parte del Eje se encuentra en una zona selvática en donde predomina un sistema inadecuado de energía y comunicaciones. Los centros de generación eléctrica se encuentran muy distantes de los centros de consumo, lo que dificulta la interconexión física. Hay pocas opciones de integración energética viables en el área selvática, principalmente programas de energía alternativa (biodiesel, PCH, fotovoltaica) y pequeñas turbinas a gas.

### **Aspectos estratégicos para la infraestructura del Eje**

- Es de fundamental importancia desarrollar estrategias de integración de la Amazonía que sean capaces de generar un desarrollo sostenible de la región con alta tecnología y con el mínimo impacto ecológico negativo posible. Esto conlleva la formulación de un nuevo paradigma de desarrollo en torno a la Cultura Amazónica, que combine la preservación de la diversidad biológica y los derechos de las poblaciones indígenas con la generación de conocimiento científico que permita el uso de estos recursos para la



generación de nuevos productos basados en la biotecnología y los conocimientos ancestrales, para el beneficio de los pueblos amazónicos y de la humanidad. El avance de este nuevo paradigma requiere profundizar el conocimiento que se tiene sobre la región y sus potencialidades, así como el cuidadoso ordenamiento del uso del territorio y del crecimiento de los centros urbanos existentes.

- ▶ La mejora de los sistemas de transporte fluvial (señalización para la navegación, dragado de canales en trechos críticos, telemática, nuevas embarcaciones, terminales portuarias fluviales, zonas logísticas, etc.) es una necesidad estratégica para el desarrollo futuro del Eje. Esto también implica la realización de acuerdos para la flexibilización del cabotaje fluvial.
- ▶ También es necesario completar conexiones terrestres selectas desde los Andes hacia los ríos amazónicos, consolidando corredores intermodales de transporte. Los países han identificado las rutas prioritarias de conexión, que son Tumaco-Pasto-Mocoa (Colombia), Manta-Francisco de Orellana (Ecuador) y las rutas que pasan por Sarameriza, Yurimaguas y Pucallpa (Perú). Estas inversiones deben ir acompañadas de la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura portuaria en los ríos.
- ▶ El desarrollo de un sistema de transporte aéreo eficiente tanto para el transporte de pasajeros como para el abastecimiento de productos industriales de consumo disperso en la región, es otra área de trabajo prioritaria.
- ▶ Existe la oportunidad de promover un programa regional de inversiones en energía alternativa, empezando por un estudio para la sustitución de generadores eléctricos a base de derivados del petróleo por pequeñas turbinas a gas que incluya la viabilidad de transportar el gas por vía fluvial.
- ▶ El desarrollo de un sistema de telecomunicaciones adecuado para la Amazonía (NAP, sistemas satelitales para telefonía inalámbrica, redes de centros de investigación que también ofrecen servicios de punta para las poblaciones locales) es también un elemento estratégico para la vinculación entre las numerosas y pequeñas poblaciones dispersas por el territorio, el apoyo a la investigación científica, el turismo y la comercialización de los productos de la región.
- ▶ Finalmente, es de importancia estratégica la ampliación y coordinación regional de los sistemas de monitoreo del espacio aéreo y fronterizo para mejorar la seguridad de la región y la respuesta a emergencias. Existe la posibilidad de generar economías importantes en las inversiones, vinculando los sistemas de radar y monitoreo satelital con la provisión de servicios de telecomunicaciones para el Eje.

## **9.5. Eje Amazónico del Sur (antes denominado Perú–Brasil–Bolivia)**

### **Caracterización del Eje**

El potencial del Eje Amazónico del Sur está relacionado a tres factores principales: la posibilidad del Eje de constituirse en una zona de tránsito para las exportaciones brasileras (Cuiabá, Manaus, Porto Velho y Rio Branco) hacia el océano Pacífico; las



complementariedades de los diferentes pisos ecológicos a lo largo del Eje; y la oportunidad de mejorar la competitividad de los productos principales de la Región MAP (Madre de Dios, Acre y Pando).

### **Principales restricciones al desarrollo vinculadas a la infraestructura**

Las conexiones entre Perú, Brasil y Bolivia son principalmente carreteras y ríos con capacidad precaria para el transporte. En el Eje, Bolivia y Perú sólo están enlazados mediante el transporte fluvial a través de Puerto Heath.

Las carreteras de acceso desde Perú atraviesan el altiplano andino en las regiones de Cuzco y Puno y descienden por las frágiles y biodiversas vertientes orientales de la cordillera hacia los llanos amazónicos por grandes extensiones de bosques húmedos, lo cual presenta importantes consideraciones ambientales.

Los pasos de fronteras son deficientes o inexistentes y de hecho existe muy poco o nulo intercambio formal.

El transporte aéreo hacia la región es sumamente limitado, especialmente desde Perú y Bolivia (Rio Branco y Porto Velho tienen un servicio periódico en un circuito con Manaus, Sao Paulo y Brasilia).

Los servicios de telecomunicaciones tienen muy bajos niveles de cobertura y altos costos, contribuyendo al aislamiento de la región.

### **Aspectos estratégicos para la infraestructura del Eje**

- ▶ Al igual que en el Eje Central del Amazonas, las estrategias de integración de la Amazonía deben ser capaces de generar un desarrollo sostenible de la región con alta tecnología y con el mínimo impacto ecológico negativo posible. Esto conlleva la formulación de un nuevo paradigma de desarrollo en torno a la Cultura Amazónica, que combine la preservación de la diversidad biológica y los derechos de las poblaciones indígenas con la generación de conocimiento científico que permita el uso de estos recursos para la generación de nuevos productos basados en la biotecnología y los conocimientos ancestrales, para el beneficio de los pueblos amazónicos y de la humanidad. El avance de este nuevo paradigma requiere profundizar el conocimiento que se tiene sobre la región y sus potencialidades, así como el cuidadoso ordenamiento del uso territorial y del crecimiento de los centros urbanos existentes.
- ▶ El desarrollo del principal proyecto estructurante de infraestructura en el Eje está relacionado al desarrollo de las tres rutas para articular Iñapari (frontera Perú-Brasil) y los puertos marítimos de San Juan, Ilo y Matarani. Esto está necesariamente supeditado a la planificación de largo plazo del desarrollo del territorio del Eje, pues es preciso definir primeramente los niveles de servicio básico que se desean establecer en las distintas áreas y luego dimensionar y diseñar la infraestructura según corresponda.





- ▶ Asimismo, resulta estratégico el planteamiento de proyectos transnacionales que vinculen las inversiones en infraestructura de integración con el desarrollo de unidades productivas, prestando delicada atención a los aspectos ambientales y sociales involucrados. Este tipo de propuestas es particularmente propicio para la utilización de instrumentos de asociación público-privada, que sirven para movilizar capital privado en apoyo a las inversiones productivas y mejorar la racionalidad económica de las inversiones en infraestructura.
- ▶ El diseño y la evaluación de inversiones concretas en este territorio deberá realizarse bajo las dos consideraciones anteriores.
- ▶ En este Eje, es de particular importancia mejorar el sistema informativo entre los mercados de consumo y de producción mediante la promoción de telecentros y el desarrollo de sistemas de comunicaciones inalámbricos, en coordinación con las acciones que se tomen en este sentido en los otros ejes amazónicos.

## **9.6. Eje Interoceánico Central (antes denominado Eje Interoceánico -Perú-Chile-Bolivia-Paraguay-Brasil-)**

### **Caracterización del Eje**

El Eje Interoceánico Central es una franja territorial transversal al continente que vincula la zona norte de Chile (Primera y Segunda Regiones), la macro región sur de Perú (Arequipa, Moquegua y Tacna), la mayor parte de Bolivia, el Norte de Paraguay y los estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro y Sao Paulo, en Brasil. Engloba una población de 76 millones de habitantes y una superficie de 3,3 millones de km<sup>2</sup>.

A través del Eje, el polo industrial de Belo Horizonte-Rio de Janeiro-Sao Paulo, el Mato Grosso y la región petrolera y de producción de soya de Santa Cruz tendrían salida al Océano Pacífico. Actualmente, la economía de la región está dominada por el sector agropecuario, la minería y la explotación del gas, con grandes potenciales de crecimiento. La gran riqueza ecológica de la región podría ser base para el desarrollo de la biotecnología, el sector farmacéutico, el turismo cultural y ecológico y los servicios ambientales para los mercados mundiales.

### **Principales restricciones al desarrollo vinculadas a la infraestructura**

La región central del Eje es un territorio mediterráneo relativamente aislado, lejos de las costas, bordeado al Oeste por la Cordillera Andina, al Norte por la Selva Amazónica, y al Este por el Pantanal Matogrossense. Todas éstas son importantes manifestaciones geográficas que deben ser tomadas en cuenta para cualquier acción de mejoramiento del transporte.



Actualmente no existe una conexión carretera de nivel internacional entre Bolivia y Brasil. La carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, actualmente en construcción, será la primera de esta naturaleza.

Existe una importante vulnerabilidad en el ascenso carretero desde Santa Cruz hacia Cochabamba en el sector El Sillar, el cual presenta problemas de estabilidad de terraplenes en un tramo de aproximadamente 26 Km. Está en estudio una variante para este tramo.

Los niveles de cobertura y los costos de los servicios de telecomunicaciones son insatisfactorios y contribuyen al aislamiento de las poblaciones y al entorpecimiento de los negocios en el Eje.

### **Aspectos estratégicos para la infraestructura del Eje**

- ▶ En primer lugar, es necesario resolver los cuellos de botella y eslabones faltantes en los corredores de transporte terrestre del Eje, para permitir la conectividad interoceánica y articular los espacios interiores. En este sentido, los puntos críticos más relevantes son: (i) las conexiones terrestres de Bolivia con Brasil; (ii) el ascenso carretero de Santa Cruz a Cochabamba (sector El Sillar); y (iii) el pavimento de la carretera Toledo-Pisiga, en Bolivia, para la conexión hacia el puerto de Iquique, en Chile.
- ▶ En telecomunicaciones, es importante completar la conexión de Bolivia al *backbone* (conexión troncal) de telecomunicaciones regional, incluyendo el estudio del desarrollo de un NAP nacional.
- ▶ Es también de interés estratégico explorar la sinergia que pueda existir entre el desarrollo de infraestructura para el transporte de gas natural y el desarrollo de infraestructura para el transporte terrestre de carga y pasajeros y para telecomunicaciones. Esta sinergia puede resultar en economías que faciliten el financiamiento de las inversiones necesarias para resolver los eslabones faltantes en el Eje, al mismo tiempo que se facilita la salida del gas boliviano a Brasil (ampliación de gasoductos) y al Pacífico (nuevos gasoductos).

## **9.7. Eje Interoceánico de Capricornio (antes denominado Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta)**

### **Caracterización del Eje**

El Eje Interoceánico de Capricornio (Porto Alegre-Asunción-Jujuy-Antofagasta) está conformado por la región norte de Argentina (Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy), el estado de Rio Grande do Sul de Brasil, la región norte de Chile (Antofagasta, Atacama) y la región sur occidental de Paraguay.



El Eje se encuentra considerablemente consolidado en términos de asentamientos humanos, uso de la tierra y desarrollo de infraestructura, a lo largo de territorios altamente productivos. Las actividades económicas dominantes del Eje son la minería, la agricultura, la ganadería, la explotación forestal-maderera, la industria y con predominancia en algunas regiones del sector servicios, con gran importancia relativa del sector público. El Eje cuenta con una buena capacidad portuaria y logística instalada en los puertos de Antofagasta y Mejillones, en el Norte de Chile.

### **Principales restricciones al desarrollo vinculadas a la Infraestructura**

La red vial del Eje atraviesa significativas barreras naturales de la región (la Cordillera de los Andes, los ríos Pilcomayo, Paraguay, Paraná, Uruguay). Esta conformación limita y concentra los flujos de transporte a través de un pequeño número de pasos de altura y puentes para la interconexión y el transporte entre los países.

A pesar del gran acervo de inversiones en infraestructura ya realizadas en el Eje, en muchos de los casos, el estado de conservación y estructura de las vías es deficiente, incluyendo puentes y pasos de fronteras, lo que ocasiona mayores costos de transporte y dificultades de integración.

En general, los sistemas de transporte ferroviario son antiguos (fueron construidos entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX) y se encuentran deteriorados. Los ferrocarriles General Belgrano S.A. (FCGBSA), Ferrocarril Nuevo Central Argentino (FCNCA) y el Ferrocarril Mesopotámico (FCM), funcionan como espina dorsal. El FCGBSA se interconecta con los Ferrocarriles Chilenos en Socompa, para dar acceso a Antofagasta y Mejillones en el Océano Pacífico. Desde Socompa sale un ramal que, a través de Salta, llega hasta el puerto de Barranqueras a orillas del río Paraná. El FCNCA une a la ciudad de Tucumán con los puertos de Rosario y Buenos Aires. Se destaca también en Chile la importancia del Ferrocarril Ferronorte que está en condiciones de conectar Antofagasta con los centros más importantes de Argentina a través del Ferrocarril General Belgrano y otros.

### **Aspectos estratégicos para la infraestructura del Eje**

- ▶ La promoción del transporte intermodal como elemento articulador del territorio y promotor de la competitividad es un elemento estratégico central para este Eje. Algunos elementos a considerar para consolidar la intermodalidad del Eje son: (i) la interconexión con la Hidrovía Paraguay-Paraná para la articulación del territorio con el Eje MERCOSUR-Chile y los tráficos marítimos del Atlántico; (ii) las amplias redes de transporte ferroviario existentes en Argentina, Brasil y Paraguay; y (iii) las amplias extensiones de territorio productivo con relativamente buenas redes carreteras de acceso básico.
- ▶ El desarrollo de la intermodalidad requiere, además de la adecuación de las infraestructuras pertinentes, la convergencia en los esquemas regulatorios del transporte internacional de cargas para facilitar los flujos a lo largo del Eje.



## **9.8. Eje Interoceánico Meridional (antes denominado Talcahuano-Concepción-Neuquén-Bahía Blanca)**

### **Caracterización del Eje**

El Eje Interoceánico Meridional conecta el Océano Pacífico con el Atlántico a través del Sur de Argentina (La Pampa, Buenos Aires, Río Negro y Neuquén) y Chile (regiones de Maule, Bío Bío y Araucanía). Las principales actividades económicas del Eje son la agricultura, la ganadería, la minería, la industria petroquímica y los servicios. El Eje presenta una focalización hacia los sectores de servicios y comercio, dada por la alta concentración de turismo, transportes, logística y comercio exterior. La existencia de los puertos de Bahía Blanca en el Atlántico y Talcahuano en el Pacífico, prometen un elevado potencial de desarrollo si la conexión terrestre en la frontera se mejora. Así se facilitarían la llegada de productos argentinos al Pacífico para su eventual comercialización en el Asia, así como el desarrollo turístico de una región de interés mundial.

### **Principales restricciones al desarrollo vinculadas a la infraestructura**

El Eje está razonablemente provisto en términos de infraestructura y es una zona con bajo nivel poblacional donde no se presentan grandes procesos migratorios. La infraestructura para la integración entre Argentina y Chile, sin embargo, es muy limitada. Existen proyectos con distintos grados de avance que mejorarían el estado actual.

### **Aspectos estratégicos para la infraestructura del Eje**

- ▶ La interconexión ferroviaria entre Zapala, Argentina y Llonquimay, Chile, conocida como Ferrocarril Trasandino del Sur, constituye el proyecto estructurante del Eje de Integración.
- ▶ El desarrollo de proyectos de circuitos turísticos en el lado chileno es otro elemento estratégico que podría complementar al proyecto anterior.

## **9.9. Eje de la Cuenca del Plata**

Originalmente, se había planteado la constitución de un Eje de Integración y Desarrollo para la utilización e interconexión de las principales vías fluviales suramericanas de navegación, de manera integrada, para apoyar la articulación de los espacios interiores de la región.

Luego de diversas consideraciones iniciales sobre el tratamiento de esta propuesta, tomando en cuenta las dificultades físicas, ambientales y económicas involucradas en algunas de las interconexiones, se propone avanzar separadamente en la consolidación de los sistemas de navegación fluvial actualmente en funcionamiento. De esta manera, este



trabajo se ha identificado como prioritario dentro de otros EID anteriormente mencionados (el Eje del Escudo Guayanés para el caso del Río Orinoco, y el Eje Central del Amazonas para el caso del Río Amazonas y sus afluyentes). Queda pendiente el tratamiento del desarrollo de la navegación en los ríos que conforman la Cuenca del Plata, el cual es un tema que está siendo actualmente estudiado por el Comité Intergubernamental para la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH), a fin de definir el plan de acción y esquema institucional correspondiente.

## 10. CONSIDERACIONES FINALES

Suramérica está enfrentando el desafío que definirá su desempeño en el Siglo XXI: retomar el crecimiento económico con amplia participación social, para construir así las bases de un desarrollo sostenible en el largo plazo que genere bienestar social, reduzca los niveles de pobreza y desigualdad en todos los países de la región y aumente su participación y relevancia en la economía mundial.

Al asumir este desafío, Suramérica enfrenta dos grandes incertidumbres clave, determinantes de su desempeño: (i) la calidad del entorno mundial que acompañará a la región durante las próximas décadas; y (ii) la calidad del funcionamiento institucional, la competitividad y la equidad de las sociedades suramericanas. Claramente, la primera de estas incertidumbres escapa del control de los gobiernos y actores regionales. La definición de la segunda incertidumbre, sin embargo, está completamente en manos de las sociedades suramericanas y en su habilidad para construir consensos, tomar decisiones estratégicas con visión regional y actuar coordinadamente en función del objetivo común del desarrollo sostenible. Esta es la motivación central de este aporte para la construcción de una Visión Estratégica para la Integración Física Suramericana.

El objetivo de desarrollo sostenible para Suramérica sólo puede ser impulsado a través de una estrategia regional compartida por todos los países de la región. Esto requiere un importante cambio de enfoque en la planificación de nuestras acciones, para complementar la óptica del desarrollo en función de objetivos nacionales con el análisis de las dinámicas regionales y el diseño de intervenciones de alcance multinacional.

En este sentido, la integración física del espacio suramericano se encuadra en el contexto más amplio de la integración y el desarrollo sostenible de la sociedad suramericana. Además del desarrollo de redes de infraestructura y logística trans-suramericanas, la integración regional requiere de transformaciones significativas en la calidad de las instituciones rectoras del desarrollo, el capital social y humano de las sociedades mismas, y la competitividad de las empresas y sectores productivos regionales.

Este trabajo es un esfuerzo inicial de presentación y articulación de elementos centrales para la construcción de una visión estratégica regional. En este sentido, este aporte se presenta para ser enriquecido por un amplio debate en el seno de la sociedad suramericana



(gobiernos, sector privado y sociedad civil), que permita construir consensos fuertes en torno a conceptos y propuestas estructurantes de la integración y el desarrollo suramericano, incorporando la diversidad de situaciones de los distintos espacios geo-económicos de la región. De esta manera, la región tendrá no sólo una visión estratégica orientadora de su desarrollo, sino que estará poniendo en marcha un proceso de gestión estratégica conjunta que permitirá avanzar decididamente en la construcción de esta visión en un marco de legitimidad democrática.

El proceso de gestión estratégica es una herramienta para ayudar a los Gobiernos y la sociedad suramericanos a concentrar esfuerzos, en un ambiente de escasos recursos, hacia los proyectos de inversión de mayor impacto sobre la integración y el desarrollo sostenible de la región.

Un primer mensaje central de este trabajo es la constatación de la relevancia que reúnen las acciones de la Iniciativa IIRSA en torno a los Procesos Sectoriales de Integración, los que se constituyen, en muchos casos, en prerequisites para el desarrollo de las inversiones en infraestructura en los tres sectores involucrados. La convergencia normativa y la adecuación institucional y regulatoria, en especial en las áreas de transporte y energía, representan así un tema de alcance estratégico para viabilizar la integración y la modernización de la infraestructura en la región.

Otro mensaje central de este trabajo es que, para construir una visión suramericana que integre los numerosos elementos comunes entre los países de la región, es necesario tomar en cuenta y trabajar desde la significativa diversidad de los distintos espacios geo-económicos existentes. Tal diversidad se pone de manifiesto en las grandes diferencias verificadas entre los Ejes de Integración y Desarrollo, y se convierte en una consideración esencial para la formulación de propuestas y el diseño de mecanismos de gestión estratégica.

Sobre esta base, resulta necesario llevar a cabo el proceso de validación con las sociedades suramericanas, a través de un desdoblamiento de la visión estratégica en términos de problemáticas y acciones específicas para cada Eje de Integración y Desarrollo.

Uno de los desafíos más complejos para la Suramérica de 2020 es construir un nuevo paradigma del desarrollo amazónico que en su esencia consiste en garantizar la calidad de vida de las poblaciones amazónicas al mismo tiempo que se conserva el patrimonio natural, la diversidad biológica y las culturas ancestrales. Así, el desarrollo de la infraestructura de integración asume un carácter más amplio y estratégico. Demanda, en consecuencia, acciones integradas y simultáneas de infraestructura, gestión ambiental y desarrollo social, basadas en procesos de evaluación de alcance estratégico.

Existen algunos temas que aún podrían beneficiarse de un tratamiento más profundo. Entre los procesos de transformación social presentados, el tema del financiamiento del desarrollo tiene particular relevancia para la gestión estratégica propuesta, y deberá ser objeto de trabajos adicionales más específicos por parte de los Gobiernos e instituciones financieras.



Asimismo, la visión estratégica presentada contiene varias innovaciones en técnicas de planificación y gestión territorial que tienen implicaciones importantes para el funcionamiento de los Gobiernos e instituciones de apoyo, como por ejemplo, el concepto de Ejes de Integración y Desarrollo como referencia geo-económica de planificación; el tratamiento multisectorial del desarrollo de infraestructura para generar y aprovechar sinergias; y los proyectos integrados de unidades productivas e infraestructura. La aplicación de estos conceptos al espacio suramericano exige una postura abierta por parte de los Gobiernos, las instituciones financieras del desarrollo y otros actores importantes de la sociedad, incluyendo al sector privado y a los centros de investigación y generación de conocimiento, a la innovación en lo referido a la gestión estratégica del desarrollo.

La actuación coordinada del BID, la CAF y el FONPLATA en la Iniciativa IIRSA es un elemento innovador positivo para el desarrollo de la región. Las instituciones del Comité de Coordinación Técnica (CCT) de la Iniciativa IIRSA han acompañado de cerca a los países de la región en los procesos de transformación y búsqueda de caminos para su desarrollo y continuarán acompañando y apoyando el proceso con todo su capital institucional.

El rol de los gobiernos y de las instituciones públicas en la gestión estratégica del proceso de integración física de América del Sur es esencial para promover la convergencia normativa y de sistemas operativos y de planificación de las inversiones públicas o de asociaciones público-privadas.

La gestión estratégica de la Iniciativa IIRSA requiere, para que sus resultados se conviertan en impulsos al desarrollo económico, social y ambiental, una participación activa de distintos sectores de los Gobiernos, estimulada por la coordinación interministerial, con especial atención de los órganos de infraestructura, de desarrollo económico, de inversión y financiación pública, de manejo presupuestario, de planificación, de medio ambiente y de relaciones exteriores.



# COMITE DE COORDINACION TECNICA



BID

Banco Interamericano de Desarrollo



Corporación Andina de Fomento



FONPLATA

Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata

