

Gobierno subnacional y la dimensión internacional de los proyectos de infraestructura en el contexto del federalismo brasileño: un análisis a partir de la experiencia reciente del estado de São Paulo

Waldomiro Pecht

Economista e investigador de la Fundación de Desarrollo Administrativo (FUNDAPE), Dirección de Economía del Sector Público, São Paulo, Brasil.

Resumen

Este texto consiste en una reflexión sobre algunos aspectos de la gestión estratégica de los gobiernos subnacionales, y toma como referencia al gobierno del estado de São Paulo, sus relaciones con el gobierno federal y los proyectos de infraestructura que están relacionados con la integración física en el MERCOSUR.

Luego de presentar los principales cambios ocurridos en el área de infraestructura con los programas de privatizaciones, tanto en el ámbito federal como en los estados, el texto identifica los principales proyectos que forman parte de los programas brasileños de inversiones que están relacionados con la integración física de América del Sur. Entre esos proyectos se destacaron los de mayor importancia para la economía paulista y que también están asociados con los países del MERCOSUR.

El objetivo fue señalar cómo un gobierno subnacional, en el caso del estado de São Paulo, cuya economía mantiene un intenso flujo de comercio con el MERCOSUR, se ha posicionado frente a grandes proyectos nacionales y estatales en el área de infraestructura.

La conclusión es que aún le falta al gobierno paulista una visión estratégica que posibilite al estado, aun con sus limitaciones impuestas por el contexto federativo prevaleciente en el país, ejercer de forma más activa, desde la perspectiva de la infraestructura, acciones inductoras en el ámbito internacional, considerando el espacio económico del MERCOSUR, que sería el espacio internacional de su interés más inmediato.

I. INTRODUCCIÓN: GESTIÓN ESTRATÉGICA, GOBIERNOS SUBNACIONALES Y RELACIONES INTERNACIONALES

Este texto es una reflexión sobre algunos aspectos de la gestión estratégica de los gobiernos subnacionales, tomando como ejemplo el gobierno del estado de São Paulo y sus relaciones con el gobierno federal y los proyectos de infraestructura que se relacionan con la integración física en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Existe consenso en la región en cuanto a la necesidad de construir una amplia infraestructura física a los efectos de consolidar el proceso de integración en América Latina, particularmente en el Cono Sur del continente. Los países de la región se enfrentan a una batería de proyectos, tratan de encontrar los mecanismos financieros y los arreglos legales e institucionales que permitan viabilizar emprendimientos que desde hace varios años constan en planes y programas gubernamentales. Se hace cada vez más evidente que el avance en ese campo necesita de la participación activa de los gobiernos subnacionales. El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre ese tema a partir de una experiencia concreta del estado de São Paulo.¹

Cuando hablamos de gestión estratégica de gobiernos subnacionales, se está refiriendo a un proceso de toma de decisiones de gran impacto, que mira a un horizonte de largo plazo y opera en un ambiente de incertidumbre en cuanto al retorno de las inversiones.²

No se trata, por lo tanto, de la administración pública rutinaria o de la simple extrapolación de tendencias. Se trata, sí, de considerar el mejor posicionamiento y las mejores acciones de los gestores frente a los posibles movimientos y configuraciones de las fuerzas que actúan en el ambiente en el que se desenvuelve el proceso de desarrollo económico. Para este análisis la referencia de ambiente está dada por el espacio definido como el Cono Sur de América Latina.

En lo pertinente al encaminamiento de cuestiones de naturaleza internacional, la literatura señala las limitaciones legales existentes, tanto en países unitarios como en las federaciones, para una actuación más efectiva de gobiernos subnacionales. Se les ha reservado, como máximo, la práctica de un tipo de paradiplomacia que posibilita a los gestores más osados ocupar espacios en la promoción de comercio, eventos culturales y científicos, y en la definición y agilización de algunos emprendimientos que dependen de recursos externos; mientras que la formalización de cualquier compromiso sigue dependiendo de la aprobación de los respectivos gobiernos centrales.³

Esa conclusión no impide reconocer que, en años recientes, en los países del Cono Sur, en particular en Brasil y en Argentina, se registra una mayor participación de gobiernos subnacionales en el escenario internacional. Ese hecho tiene una vinculación directa con la desaparición de los gobiernos militares (que eran altamente centralizadores) y, por lo tanto, con el advenimiento del proceso de redemocratización y, también, con el propio avance del proceso de integración económica y política derivado de la institucionalización del MERCOSUR (Vigevani [2002]).

En efecto, la intensificación de las relaciones comerciales, políticas y culturales -viabilizada por la institucionalización de los bloques económicos- coloca prioritariamente en contacto (en especial en los bloques delimitados en espacios contiguos) a las estructuras subregionales, más que a naciones y países.

Sin embargo, la percepción de ese hecho y de sus implicaciones sobre la gestión pública no siempre son obvias; las estructuras subregionales no fueron "pensadas" para actuar en ese nuevo ambiente. Además de las trabas de naturaleza legal, también cuenta la falta de conocimiento de las autoridades locales acerca de cómo las potencialidades regionales pueden ser dinamizadas por el proceso de integración económica. Aun considerando que la gestación de la integración es relativamente reciente, está claro que existe un importante déficit de movilización política para superar los obstáculos derivados del proceso. En el caso de la infraestructura, cuyo avance depende en gran medida de los planes gubernamentales, así como también de ajustes de naturaleza institucional y legal, los gobiernos

subnacionales pueden y deben tener una actuación más determinante a fin de contribuir y beneficiarse con el proceso de integración.

II. LA CUESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y EL SECTOR PÚBLICO

Cuando se habla de la construcción de infraestructura se intenta hacer frente a aquellos emprendimientos que se vinculan con en el área de energía, transportes, comunicaciones y saneamiento, los cuales exigen grandes volúmenes de recursos y prolongados períodos de maduración. Tradicionalmente, son obras que están bajo la responsabilidad de gobiernos nacionales o subnacionales y que dependen, frecuentemente, de financiamiento de agencias internacionales de fomento.

Por su naturaleza (monto de los recursos a ser asignados, capacidad de alterar la configuración espacial respecto de la localización de las actividades industriales y agrícolas y del flujo de mercaderías y de población, largo período de maduración y, por lo tanto, incertidumbre en cuanto al retorno de la inversión), las decisiones sobre este conjunto de emprendimientos se insertan dentro del marco de la gestión estratégica de los gobiernos.

Es verdad también que, en los últimos años, las limitaciones de recursos presupuestarios y la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión de los emprendimientos condujeron a los gobiernos a implementar planes de desestatización, buscando atraer al sector privado hacia el área de infraestructura. Eso se lleva a cabo tanto por medio de la venta o arrendamiento de activos estatales ya existentes como por la concesión de nuevos emprendimientos, lo que ha abierto un amplio abanico de oportunidades para la iniciativa privada en todos los segmentos de infraestructura.

Ese proceso de desestatización se viene desarrollando desde los años ochenta y se ha intensificado en América Latina a partir de los años noventa. Tal movimiento se encuadra en el proceso mundial de cambio de paradigma en el área de la política de desarrollo económico y deviene de la caída del llamado socialismo real, de la crisis en las finanzas públicas y de una crítica radical a la gestión del sector público.⁴

Sin embargo, en el área de infraestructura, aun cuando el sector privado asume total o parcialmente el emprendimiento, cabe al gobierno el control y la fiscalización de los servicios prestados, pues las metas de universalización, la modicidad de las tarifas y la transparencia en la gestión deben demarcar la prestación de esos servicios. Se trata de actividades reguladas, dependientes de concesiones del poder público y, por lo tanto, subordinadas a los intereses colectivos; aun cuando los servicios son prestados por el sector privado la responsabilidad última es siempre del poder concedente.

En esa área, caracterizada por la fuerte presencia de externalidades, con economías de escala e indivisibilidades (donde ocurren, frecuentemente, las llamadas fallas de mercado), el sector público siempre tendrá un rol relevante de naturaleza regulatoria. Más aún, como muchos segmentos ofrecen poco o ningún atractivo económico, los recursos públicos (inversiones directas, garantías de resarcimientos y/o financiamientos) -aun cuando los gobiernos y la sociedad están dispuestos a delegar al sector privado (léase, el mercado) la ejecución de los proyectos y la exploración de los servicios- seguirán fluyendo hacia el sector.

Es por eso que la administración pública moderna tiende a incorporar en la gestión estratégica todo el conjunto de proyectos (públicos y privados) del área de infraestructura, identificándolos en sus programas y acciones en los planes plurianuales de inversión.

III. LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y LA INTEGRACIÓN FÍSICA Y ECONÓMICA EN AMÉRICA DEL SUR

El actual gobierno brasileño, que asumió en enero de 2003, dio continuidad al discurso de los últimos años y reiteró la prioridad que el país atribuye a la consolidación del MERCOSUR. Tal vez se deba mencionar, como algo adicional para destacar, el énfasis puesto en el avance del proceso de integración física, el cual está también en conformidad con la visión de los diferentes gobiernos de América Latina y de las agencias internacionales.

No obstante, antes de analizar los programas de Brasil para el área de infraestructura, particularmente aquéllos que son relevantes para el proceso de integración física del Cono Sur, citaremos algunos antecedentes que ayudarán a una mejor evaluación del contexto y de las perspectivas que se presentan sobre este tema.

En América del Sur, ya fueron identificados los principales emprendimientos de alcance supranacional, principalmente en el área de transportes, que interesan al conjunto de los gobiernos nacionales. Los mismos forman parte de la cartera de proyectos enumerados por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y son consecuencia de un largo proceso de negociación entre los países de la región, el cual incluye la participación de las agencias internacionales de fomento.

De hecho, en diciembre de 2000, a partir de la reunión en Montevideo de los ministros de transportes, de telecomunicaciones y de energía, se recomendó la aprobación del plan de acción tendiente a la integración de la infraestructura en América del Sur (BID-CAF-Fonplata [2000]). Ese plan fue posteriormente sometido a aprobación en la II Reunión de Presidentes, realizada en La Paz, en julio de 2001.

El llamado Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana consideró un conjunto de proyectos y programas estructurados en términos de doce agrupamientos, llamados ejes de integración y desarrollo de América del Sur:

- 1) Eje MERCOSUR (São Paulo-Montevideo-Buenos Aires-Santiago);
- 2) Eje Andino (Caracas-Bogotá-Quito-Lima-La Paz);
- 3) Eje Interoceánico Brasil-Bolivia-Perú-Chile (São Paulo-Campo Grande- Santa Cruz-La Paz-Ilo-Matarani-Arica-Iquique);
- 4) Eje Venezuela-Brasil-Guyana-Surinam;
- 5) Eje Multimodal Orinoco-Amazonas-Plata;
- 6) Eje Multimodal del Amazonas (Brasil-Colombia-Ecuador-Perú);
- 7) Eje Marítimo del Atlántico;
- 8) Eje Marítimo del Pacífico;
- 9) Eje Neuquén-Concepción;
- 10) Eje Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta;
- 11) Eje Bolivia-Paraguay-Brasil;
- 12) Eje Perú-Brasil (Acre-Rondônia).

Recientemente se redefinieron los ejes y derivaron en el siguiente conjunto:

- 1) Eje Andino: constituido por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela;
- 2) Eje Andino del Sur;
- 3) Eje de Capricornio: constituido por la región norte de la Argentina (Misiones, Corrientes, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy), el Estado del Rio Grande do Sul, en Brasil, la región norte de Chile (Antofagasta, Atacama) y la región sur-occidental de Paraguay;

4) Eje del Amazonas: configurado por los grandes sistemas Costa, Sierra Andina y Selva Amazónica;

5) Eje del Escudo Guayanés: que comprende la región oriental de Venezuela, Guyana-Surinam, el estado del Amapá, en Brasil, y el corredor Manaus-Boa Vista en los estados de Roraima y Amazonas, también en Brasil.

6) Eje del Sur: que conecta los Océano Pacífico y Atlántico a través del sur de Argentina (La Pampa, Buenos Aires, Río Negro y Neuquén) y de Chile (regiones de Maule, Bio Bio y Araucanía);

7) Eje Hidrovía Paraguay-Paraná;

8) Eje Interoceánico Central: eje transversal que comprende cinco países: Bolivia (todos los departamentos del país, excepto Pando), Brasil (estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro y São Paulo), Chile (Región I), Paraguay (todo el país) y Perú (departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna);

9) Eje MERCOSUR-Chile: articula las áreas que responden por la mayor parte de la economía regional y que incluyen grandes conglomerados urbanos como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Buenos Aires y Santiago de Chile.

10) Eje Perú-Brasil-Bolivia: eje transversal que incorpora siete departamentos de la macro región sur de Perú (Tacna, Moquegua, Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios), los departamentos amazónicos de Bolivia (Pando y Beni) y cuatro estados del noroeste brasileño (Acre, Rondônia, Amazonas y Mato Grosso).

Cabe recordar que el concepto de eje de integración y desarrollo, tal como fue pensado para la integración en América del Sur, implica no sólo la perspectiva de estructurar corredores de exportación sino también de promover el desarrollo regional; yendo, por lo tanto, mucho más allá de la simple construcción de una ferrovía o de una ruta que conecte a dos puntos de un gran territorio.

También se debe también considerar que cada país en particular tiene su propio conjunto de proyectos, algunos directamente asociados a los ejes supranacionales y otros que hacen parte de las redes interiores, y que pueden o no reforzar los ejes supranacionales.

Finalmente, debe resaltarse que la incorporación del concepto de ejes de integración y desarrollo regionales en el plan continental refuerza la línea de acción que procura renovar los procesos de gestión de los programas nacionales de desarrollo.

IV. BRASIL: LOS PLANES DE GOBIERNO Y LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN

INTRODUCCIÓN

En cuanto a Brasil en particular, sólo a partir de 1996 los planes de gobierno empezaron a incorporar explícitamente, y de forma articulada, un conjunto de acciones tendientes a promover, por medio de proyectos en el área de infraestructura, la integración física en el área del Cono Sur.⁵ Esas acciones fueron trabajadas a partir del concepto de ejes de integración y desarrollo, incorporando no sólo la dimensión transporte sino también las interacciones en las áreas de energía y de telecomunicaciones (Silveira [2000]).

Se debe recordar que fueron desarrolladas, en los años ochenta, varias propuestas tendientes a la estructuración de los llamados corredores de exportación. Esos proyectos se centraban en el montaje y/o adecuación de una infraestructura de transportes con miras de facilitar/agilizar la colocación de las mercaderías en los principales puertos, principalmente *commodities*, por lo general producidas en el interior del país. Entretanto, esos

corredores poco contribuyeron al desarrollo de las regiones por donde pasaban; al contrario, como el objetivo era exactamente agilizar el paso eliminando los obstáculos para un transporte punto a punto, los espacios intermedios quedaban aislados, sin beneficiarse de las grandes inversiones, generalmente públicas, realizadas en el corredor.

Las restricciones y críticas a la política de corredores de exportación condujeron a la adopción del concepto de eje de desarrollo, que permitió ampliar el alcance de las inversiones en el área de infraestructura como instrumento de política pública. Con el Plan Plurianual (PPA) 1996-1999 (Brasil en Acción) y el PPA de Inversiones para el período 2000-2003 (Programa Avanza Brasil), los llamados ejes nacionales de integración y desarrollo fueron asumidos como una estrategia de desarrollo para el crecimiento económico y, al mismo tiempo, para reducir los desequilibrios regionales y sociales.⁶

El programa Avanza Brasil (2000-2003) fue el principal instrumento de planificación para el medio y largo plazo del gobierno brasileño, y consideró nueve ejes para demarcar el ámbito geográfico de las acciones regionales: Ejes de la Amazonia: (1) Arco Norte, (2) Madeira-Amazonas; Ejes del Nordeste: (3) Transnordestino, (4) São Francisco; Ejes del Centro-Oeste: (5) Araguaia-Tocantins, (6) Oeste; Eje del Sudeste: (7) Sudeste; Ejes del Sur: (8) Sudoeste, (9) Sur.

Considerando el conjunto de ejes se identificaron oportunidades de inversión pública y privada por un monto de R\$ 317 mil millones, durante un período de ocho años. En cuanto al origen de esos recursos, la tendencia, según la política de desestatización progresiva de la economía, impulsa un aumento en el aporte del sector privado.

El programa Brasil en Acción (1996-1999) consideraba un 25% de recursos privados. Para las inversiones identificadas en el programa de Ejes de Desarrollo esa participación podría alcanzar a un 50%.⁷

Uno de los elementos resaltados por las autoridades del programa Avanza Brasil fue el perfeccionamiento de la estructura de administración de los proyectos. De este modo, los proyectos, sobre todo aquéllos que implicaban grandes inversiones públicas, fueron articulados en forma de programas para los cuales fueron propuestos gerentes que informaban directamente al Ministerio del Planeamiento, independientemente que los proyectos fuesen asignados y ejecutados bajo el comando de ministerios específicos.

Cuando se lanzó el programa Brasil en Acción en 1996, fueron seleccionados 42 emprendimientos para ese seguimiento prioritario. En 1999 ese número fue ampliado a 58. Los profesionales nominados como gerentes eran responsables directos por el seguimiento de los proyectos, hecho que permitía a las más altas autoridades del gobierno, en todo momento -independientemente del Ministerio en el que el proyecto estuviese asignado- saber cómo el mismo estaba siendo ejecutado, cuáles eran los problemas que se estaban enfrentando y cuáles los resultados alcanzados. En la estructura anterior, cada ministro centralizaba la información de los proyectos de su cartera, lo que frecuentemente acarrearba atrasos y distorsiones en la elaboración de los informes de seguimiento; los emprendimientos quedaban así a merced de la fuerza y del interés de cada ministerio.

BRASIL: EJES DE DESARROLLO Y EL CONO SUR

En cuanto al área del Cono Sur, los ejes más relevantes eran los del sudeste, sudoeste y sur. En cada eje fueron identificados y clasificados proyectos según las oportunidades de inversión.⁸

Las oportunidades de inversión que se abrían en el contexto del espacio brasileño y que estaban más directamente asociadas con el MERCOSUR fueron agrupadas a

partir de los llamados proyectos estructurantes y de otros menores que resultaban en oportunidades estructurales, oportunidades asociadas y oportunidades de negocios.

En el área de logística del MERCOSUR fueron identificados como proyectos estructurantes la Hidrovía Tieté-Paraná, la Circunvalación Vial São Paulo y la Carretera del MERCOSUR.

En el área de energía, como proyecto estructurante, fue identificado el gasoducto Bolivia-Brasil.

Proyectos estructurantes y oportunidades de negocios

En el Cuadro 1 se lista el conjunto de oportunidades asociadas con cada uno de esos proyectos estructurantes.

En cuanto al seguimiento de los programas, todavía está pendiente una evaluación de rendimiento entre lo que ha sido propuesto y lo que ha logrado realizar el gobierno brasileño en el área de infraestructura. En general, se acepta que los resultados alcanzados no fueron los esperados.

Por un lado, se reconoce la pérdida de capacidad de inversión que en los últimos años ha tenido el sector público. Por otro, la respuesta del sector privado, pese a la disposición del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) para crear nuevas oportunidades y estímulos mediante la profundización del proceso de desestatización, no estuvo a la altura de las expectativas iniciales. El ingreso de recursos privados en el área de infraestructura estuvo principalmente orientado a adquirir o gestionar activos ya construidos; fue muy poco lo que se destinó a la ampliación de la base ya existente (la gran excepción fue el sector de telecomunicaciones, en el que se amplió notablemente el volumen de inversiones en nuevos proyectos).

Divulgados por las autoridades, están disponibles los informes de ejecución del programa Avanza Brasil hasta el segundo semestre de 2002; o sea, hasta el último año del gobierno de Cardoso. Allí se pueden analizar, entre otros, los proyectos más relacionados con la infraestructura en el área del Cono Sur: Corredor Sudoeste y Corredor Este, Corredor Transmetropolitano y Corredor MERCOSUR.⁹

V. INFRAESTRUCTURA Y DESESTATIZACIÓN: ALGUNOS INDICADORES DEL PROCESO

Con la conocida escasez de recursos para financiar las inversiones (escasez agravada por la búsqueda de superávit fiscal mediante el ajuste de la economía a los patrones de administración de la deuda pública recomendados por las agencias internacionales), los inversores privados nacionales y extranjeros fueron y continúan siendo convocados, tanto para asumir la administración de grandes emprendimientos ya construidos y operados por el sector público como para crear la nueva infraestructura física exigida por la dinámica de integración.

Aunque la desestatización haya sido intensa, principalmente a partir de los años noventa, muchos proyectos continúan siendo gestionados por entes estatales, más allá que la orientación predominante haya pretendido restringir cada vez más la participación del sector público al área de planeamiento, regulación y fiscalización.

Por ejemplo, el sector de telecomunicaciones en Brasil fue totalmente desestatizado y la construcción de nuevas redes se realiza bajo la responsabilidad plena de los inversores privados. En el área de energía, ductos, hidroeléctricas, termoeléctricas y líneas de transmisión y distribución están construyéndose mediante iniciativa privada, la que actúa en

forma aislada o en asociación con algunas de las estatales remanentes, como es en el caso de Petrobrás y Eletrobrás. Las antiguas distribuidoras de energía fueron, casi en su totalidad, privatizadas.

En el caso de las generadoras de energía, aunque todas figuraran en el programa de estatización, sólo una parte fue privatizada. La excepción más notable fue la Usina de Itaipú que por ser un emprendimiento estatal binacional (Brasil y Paraguay) no estaba incluida en el programa.¹⁰

En el área de transporte terrestre, para el caso de las líneas férreas el proceso fue radical; las mismas ya están en su totalidad en manos del sector privado. En cuanto a las rutas, el proceso ha avanzado más lentamente de lo deseado por las autoridades; aun así, importantes tramos ya fueron entregados para la explotación por el sector privado, como la conexión São Paulo-Rio de Janeiro, además de los principales tramos del sistema del estado de São Paulo. En el caso de las rutas, la iniciativa privada se hizo básicamente cargo de los tramos ya construidos y poco fue lo invertido en nuevas obras.¹¹ Por ejemplo, las grandes obras en ejecución como la ruta Fernão Dias, que vincula Belo Horizonte con São Paulo, y toda la llamada ruta del MERCOSUR están realizándose con recursos públicos, mediante la intervención del Ministerio de los Transportes. Esas vías deberán ser entregadas posteriormente al sector privado para su mantenimiento y explotación. En el área de infraestructura portuaria, el proceso también avanzó mediante la concesión, en los principales puertos, de grandes terminales de contenedores para explotación privada, aunque la administración de los puertos permanezca bajo control estatal.

En cuanto a los aeropuertos, luego de algunos intentos de avanzar con la desestatización, que implicaría revisar el rol de la Infraero y de sus vínculos con la Aeronáutica, ahora bajo la Administración del Ministerio de Defensa, las autoridades brasileñas enfriaron el proceso, aguardando la definición de un nuevo marco institucional para el sector.

También se debe señalar que el amplio proceso de desestatización ha generado algunas situaciones nuevas en cuanto a la dinámica de integración. Importantes negocios estratégicos en el ámbito internacional que antes dependían totalmente de entes públicos (o de empresas estatales, generalmente federales) son ahora conducidos también por el sector privado.

En el área de energía eléctrica es válido tomar como ejemplo la actuación de la Compañía de Interconexión Energética (CIEN), constituida en 1999 para importar energía de Argentina. Controlada por el grupo español Endesa (55% de Endesa-España y 45% de Endesa-Chile), la CIEN se ha dedicado al desarrollo de proyectos de interconexión entre Brasil y Argentina.

El primer proyecto, que ya entró en operación, hizo viable la infraestructura necesaria para una conexión Brasil-Argentina dedicada a importar 1.000 MW de potencia firme. El segundo, buscaba hacer factible la importación de otros 800 MW. Ambos proyectos tenían como objetivo traer energía producida en la usina de Yacyretá, Argentina, hasta Itá (Santa Catarina), Brasil.

Las líneas atraviesan el estado de Rio Grande do Sul. En Garabí (RS)¹² se encuentran las estaciones de conversión de frecuencia de 50 hertz producida en Argentina a 60 hertz que es la utilizada en Brasil. En Santo Ângelo (RS) fue construida otra subestación para atender al mercado de Rio Grande do Sul.

En este caso, la CIEN no sólo se encargó de construir la infraestructura necesaria (red de transmisión y estación de conversión) sino también de los contratos para la impor-

tación de 1.000 mw de potencia firme, con compras al sistema interconectado del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) de Argentina.

La viabilización de esos proyectos significó un importante refuerzo para mitigar la crisis de oferta de energía que afectó el sudeste brasileño durante el año 2001. Posteriormente, cuando Argentina necesitó importar energía eléctrica desde Brasil, esa infraestructura construida por la CIEN hizo posible la operación.¹³

En el caso de las líneas férreas, se tiene otro interesante ejemplo de cariz novedoso que va asumiendo la gestión de infraestructura en el MERCOSUR. En efecto, luego de la privatización de la Red Ferroviaria Federal -cuya red nacional fue desmembrada en redes regionales que fueron concedidas a empresas privadas- la Red Sur, que actuaba en el sur de Brasil cubriendo Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, fue asumida por un consorcio privado formado por Ralph Partners-Railtex-Interférica y otros, por medio de una licitación realizada en diciembre de 1996. Con la denominación de Ferrovía Sur Atlántica, la nueva empresa empezó a operar en marzo de 1997 controlando una red de 6.830 km de líneas. En 1998 la empresa pasó a operar el tramo sur de la FEPASA, integrando a São Paulo dentro de su área de operación. En 1999 la Ferrovía Sur Atlántica cambió su denominación por América Latina Logística (ALL) y adquirió dos de las principales ferrovías argentinas: el Ferrocarril Mesopotámico General Urquiza (MESO) y Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico General San Martín (BAP). Con eso, ALL pasó a controlar 15.628 Km de líneas férreas. Yendo desde São Paulo, cruzando el estado de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul; por medio de Uruguaiana-Paso de Los Libres penetra en territorio argentino, llega a Buenos Aires y alcanza Mendoza a los pies de la Cordillera de los Andes. De ese modo, ALL consigue un acceso directo a los puertos de Paranaguá, São Francisco do Sul, Rio Grande y Buenos Aires y, vía Mendoza, está próxima de conectarse a Chile y al Pacífico.

En el año 2000, buscando agilizar y perfeccionar el sistema operacional, además de avanzar en los procesos de informatización de sus operaciones, la empresa adquirió 160 coches *Roadrainers*, permitiendo aparear la flexibilidad del transporte vial con la regularidad del transporte ferroviario.

En 2001, ALL amplía nuevamente su área de acción al integrar las operaciones de Delara Brasil, importante operador de transporte vial. ALL, que ya operaba con 550 locomotoras, 17 mil vagones y 16 mil km de vías férreas, al integrar las operaciones de Delara, incorpora 3.000 camiones y se transforma de este modo en la mayor operadora de logística integrada en América Latina y una de las más grandes del mundo.¹⁴

En todo caso, el proceso de desestatización en el área de infraestructura es aún una experiencia relativamente reciente para poder evaluar el alcance que podría tener la participación de la iniciativa privada como soporte para el avance del proceso de integración física en el Cono Sur. Los casos citados de la CIEN, en el área de energía y de ALL en el área de transporte, son ejemplos de aquéllo que las autoridades gubernamentales, hasta no hace mucho, deseaban ver profundizados.

Entretanto, se debe señalar que el proceso de desestatización, en el caso de Brasil, fue prácticamente interrumpido con la mudanza de gobierno, a partir de enero de 2003. Esa interrupción no deviene sólo de la postura "más estatizante" asumida durante la campaña electoral por el candidato vencedor (Luiz Inácio Lula da Silva), sino que existen otras causas que contribuyeron a esa interrupción. En primer lugar, existía de hecho cierta decepción con los resultados del proceso, agravada luego en 2001 por la crisis en el sector

de energía eléctrica. En segundo lugar, todo lo que era más atractivo para el sector privado prácticamente ya había sido privatizado; el resto (por ejemplo, el grueso de la generación en el área de energía eléctrica) era mucho más complicado de transferir, en parte por los riesgos que involucra y, también, por la propia resistencia de la sociedad. Otros segmentos, como el área de saneamiento, dependían de definiciones de naturaleza regulatoria que las autoridades de la época no consiguieron elaborar.

EL ESTADO DE SÃO PAULO

Durante los años de profundización de la desestatización, ese movimiento se extendió a los estados, siendo São Paulo la unidad de la Federación que más avanzó con el proceso. Era el estado que poseía el mayor acervo de empresas estatales estatales que, a su vez, cubrían prácticamente todos los segmentos de la infraestructura: generación y distribución de energía eléctrica, distribución de gas, ferrovías, amplio y moderno sistema vial (con las principales vías explotadas con el cobro de peaje), empresa de saneamiento, infraestructura aeroportuaria e inclusive uno de los mayores bancos del país.

En este contexto, se ha transferido al sector privado (mediante la venta, concesión para explotación o arrendamiento) el sistema de generación y distribución de energía eléctrica, la empresa distribuidora de gas, el sistema ferroviario, los grandes sistemas viales como también el principal banco estatal. No es objeto de este trabajo detallar las razones y cómo ocurrió, en el estado, el desmantelamiento del anterior aparato de intervención directa en el dominio económico. Cabe apenas señalar que el proceso estuvo inscripto en el contexto mayor de las políticas de ajuste fiscal y de desestatización que prevalecieron en el país después de 1994.

No obstante, el estado de São Paulo mantuvo parte del área de generación y transmisión de energía eléctrica (por no haber podido lograr, en la fase aguda de la desestatización, atraer interesados en varios intentos de licitación); todavía controla el área de saneamiento básico (parte de las acciones de la Compañía de Saneamiento Básico del estado de São Paulo -SABESP- fueron vendidas, quedando el gobierno con el control de la empresa), aeropuertos estatales, la Compañía de Metrovías y parte remanente de las carreteras estatales que no despertaron el interés del sector privado. En general, se puede decir que estos segmentos de infraestructura permanecieron bajo el control del Estado, no por una definición de política pública para el sector, sino por la simple falta de oportunidad o de interesados para la efectivación de las ofertas.

Entretanto, también en São Paulo, se percibe la pérdida de énfasis para seguir avanzando con el proceso de desestatización. Eso se debe a que no hubo, al contrario de lo ocurrido en el gobierno federal, alternancias políticas en el comando del Estado. De hecho, el actual gobernador (Geraldo Alckmim), reelecto en las últimas elecciones, ha dirigido desde su inicio (en 1995) el programa estadual de desestatización; primero como vicegobernador y luego como gobernador (después del fallecimiento del gobernador Covas en marzo de 2001). En São Paulo, las razones de la interrupción del proceso son las mismas que las del gobierno federal (excluyendo compromisos de campaña electoral): por un lado, el agotamiento de los activos económicamente más atractivos para el sector privado; y, por otro, el desencanto con las privatizaciones, que torna políticamente más difícil avanzar con el proceso.

VI. *LOS PROGRAMAS DE INVERSIÓN EN EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA Y LA INTEGRACIÓN A PARTIR DE LA ÓPTICA DEL ESTADO DE SÃO PAULO*

LOS PROGRAMAS NACIONALES DE INTERÉS REGIONAL Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

En el plano federal, a pesar de todos los problemas señalados en cuanto a los cambios de orientación política del gobierno, las dudas con relación a las fuentes de financiamiento etc., se puede inferir, a partir del contenido de los programas para el área de infraestructura, que existe una voluntad clara y explícita para renovar y profundizar el proceso de integración en el área del MERCOSUR.

En cuanto a São Paulo, no se percibe una manifestación más fuerte de la existencia de una política integracionista por parte de las autoridades estatales. En verdad, esa posición no está específicamente dirigida al MERCOSUR, sino que refleja una postura menos activa de las autoridades estatales en los últimos años, con relación a cuestiones de naturaleza internacional.¹⁵

Pese a esa casi total ausencia de debate sobre cuestiones internacionales, São Paulo surge como la unidad de la Federación que presenta los mayores valores en el flujo de comercio con los países del MERCOSUR. No sólo eso, sino que los mayores proyectos que están en ejecución o ya programados y que causan impacto en la integración física del MERCOSUR, tienen una relación directa y positiva con la economía paulista.¹⁶

En efecto, los llamados grandes proyectos nacionales estructuradores en el sudeste y el sur de Brasil constituyen una base física que refuerza la intensificación del proceso de inserción del estado de São Paulo en el área del MERCOSUR: (a) ya implementados (o en fase de finalización) como la Carretera del MERCOSUR, la hidrovía Tietê-Paraná, la Circunvalación Vial y el Gasoducto Bolivia-Brasil; y (b) los diversos proyectos en operación o en estudio, como la construcción de nuevas líneas de transmisión para viabilizar la importación y exportación de energía eléctrica, gasoductos para la importación de gas, la construcción de puentes, la reestructuración de los puertos, el Anillo Ferroviario y el plan de reestructuración general de las vías férreas.¹⁷

En resumen, a pesar de la falta de una política integracionista explícita, São Paulo disfruta de una posición muy favorable en el contexto regional. Su localización geográfica y la importancia de su mercado consumidor y la naturaleza de las plantas industriales situadas en su territorio (fruto de un largo proceso de crecimiento y desarrollo económico) dieron el necesario sostén al vigoroso flujo de comercio con los países del MERCOSUR. El Estado podría tener una posición aún más fuerte con la implementación de los grandes proyectos contemplados dentro de la política pública, tanto federal como estadual, en el área de infraestructura. Por lo tanto, el Estado disfrutaría de condiciones privilegiadas para mantenerse al frente del proceso de integración de la economía brasileña con el MERCOSUR, contribuyendo y a la vez beneficiándose de la expansión económica del bloque regional.

Entretanto, esta perspectiva contrasta en términos de gestión con la reducida capacidad del gobierno estadual (y aquí no estamos refiriéndonos sólo a São Paulo) de ejercer una influencia directa sobre el rumbo del proceso de integración. Por ejemplo, en el área de infraestructura, las autoridades, luego de la desestatización, quedaron más dependientes de los centros de poder que están fuera de su control para poder concretar sus objetivos de política económica.¹⁸

Como resultante de esto, los gobiernos subnacionales, cuyas economías tienen fuertes vínculos con los procesos de integración supranacional (como es el caso del estado de São Paulo en el MERCOSUR), en el caso que pretendan disputar mayores espacios o preservar las posiciones ya conquistadas, se verán obligados a sostener una postura innovadora en lo que respecta a las cuestiones internacionales. Ahora es indispensable ejercer una presencia más activa en la definición y el acompañamiento de las políticas nacionales que tienen consecuencias directas en las condiciones regionales de competitividad (en particular, los grandes proyectos nacionales e internacionales en el área de infraestructura), así como prestar una atención redoblada en los instrumentos indirectos de acción (actividades de fomento y participación efectiva en foros internacionales) a fin de contribuir en el avance del proceso de integración y garantizar la defensa de los intereses del Estado en el conjunto de la Federación.

LAS PERSPECTIVAS A PARTIR DE LOS NUEVOS PROGRAMAS (NACIONALES Y ESTATALES) DE INVERSIONES

En el segundo semestre de 2003, tanto en el ámbito federal como en São Paulo, fueron encaminadas a los respectivos poderes legislativos las propuestas de los planes estratégicos de gobierno (PPA) para el período 2004-2007.

Gobierno federal

En cuanto al gobierno federal, el nuevo PPA, reafirmando el discurso de apoyo al MERCOSUR, mantuvo las grandes líneas de actuación que venían del gobierno anterior. Prácticamente, fueron mantenidos todos los programas y proyectos relevantes de responsabilidad del gobierno federal y que se relacionan con la integración física. Los principales cambios deberán ocurrir en la forma de gestionarlos. Entretanto, todavía no está claro cómo será el cronograma y cómo se hará el seguimiento y la ejecución de los proyectos.

Otra novedad está dada por el cambio en la política de desestatización. El gobierno anterior trabajaba con la posibilidad que el sector privado entrara fuertemente como inversor directo en el área de infraestructura, a fin de viabilizar los grandes proyectos diseñados por el programa Avanza Brasil.

El nuevo gobierno, por medio de su programa "Brasil, un país de todos - PPA 2004-2007,¹⁸ redujo la extensión de los programas y buscó centrar la atención en proyectos que pudiesen contar de inmediato con dinero público y financiamientos de las agencias internacionales. De forma paralela, reconociendo también que el volumen de recursos presupuestarios disponibles para las inversiones en infraestructura es escaso y que es indispensable atraer recursos privados hacia el sector, se diseñó el programa de Asociaciones Público-Privada, llamado PPP (*public/private partnerships*).

Ese programa, que está en discusión en el Congreso Nacional desde diciembre de 2003, presupone ajustes legales e institucionales para superar los obstáculos para una mayor presencia de inversores privados en los proyectos de infraestructura, entre los que se destacan los riesgos regulatorios y las garantías de retorno financiero.

Gobierno de São Paulo

¿Cuáles son, entonces, las perspectivas, a partir de la óptica de gestión estratégica, del gobierno paulista para el área de infraestructura? ¿Qué se puede esperar con relación al proceso de integración de la economía paulista con el MERCOSUR?

Una forma de intentar responder a esta cuestión en el área de infraestructura es investigar las fuentes básicas donde se registran los compromisos estratégicos asumidos por las autoridades estatales y donde se definen sus principales líneas de acción. En el caso de São Paulo esas fuentes son: el Plan Director de Desarrollo de Transportes, conocido por PDDT-Vivo, y el PPA.

El PDDT-Vivo fue elaborado entre 1999 y 2001 y todavía es la referencia básica para el largo plazo (Secretaría de Transportes del estado de São Paulo [2001]). El mismo tiene un horizonte de veinte años y define la actuación del gobierno para implantar en el Estado un sistema intermodal de transportes, con miras de no sólo agilizar el flujo mediante la eliminación de algunos cuellos de botella físicos, sino también para ampliar la articulación entre las ferrovías y la hidrovía Tietê-Paraná, alterando profundamente la composición de la actual matriz. Se tiene como meta lograr que las ferrovías que hoy transportan sólo el 5% de la carga en el Estado pasen, en 2020, a transportar alrededor del 32% del total.

En términos de recursos involucrados, el PDDT-Vivo preveía inversiones de R\$ 35 mil millones; el estado de São Paulo contribuiría con R\$ 11,5 mil millones, la iniciativa privada con R\$ 17 mil millones y el gobierno federal con otros R\$ 6,5 mil millones.

Considerando que la hidrovía Tietê-Paraná está básicamente implementada (aunque el estado de São Paulo continúe invirtiendo recursos para su mejor adecuación),²⁰ en términos de proyectos estructuradores, el PDDT-Vivo considera dos grandes obras: la construcción de la Circunvalación Vial y la construcción del Anillo Ferroviario; ambas pensadas para superar el obstáculo representado por el gran aglomerado urbano -el área metropolitana de São Paulo- y agilizar el flujo de cargas en el Estado. Tanto la Circunvalación como el Anillo Ferroviario contribuirían, también, para descongestionar el interior de la metrópoli, por el desvío de camiones pesados y trenes de carga que demanda el sur del país o el Puerto de Santos.

El plan fue concebido durante la gran ola de privatizaciones y consideraba una situación de mayor descentralización y participación de la iniciativa privada. En ese contexto, al Estado le cabría un rol más de inductor, planificador y regulador que de inversor.

De esas dos grandes obras, sólo la Circunvalación fue puesta en marcha. La obra proyectada con 173 km de extensión contornará la Carretera Gran São Paulo y conectará diez rutas que llegan a la capital, retirando del interior del espacio metropolitano gran parte del flujo de vehículos. Por el volumen de recursos involucrados y el impacto regional, la Circunvalación está entre las mayores obras de infraestructura del país.

La obra, proyectada para ser ejecutada en cuatro etapas que se corresponden, respectivamente, con los tramos oeste, sur, este y norte, estaba presupuestada en R\$ 3,3 mil millones. Entretanto, las autoridades percibieron que sería difícil atraer inversores privados para el proyecto y las obras comenzaron su ejecución con recursos presupuestarios y préstamos tomados por el sector público junto a las agencias internacionales de fomento. El proyecto fue entonces concebido, articulando intereses de los tres niveles de gobierno: del estado de São Paulo, de la Unión y del Municipio de São Paulo. El esquema financiero inicial preveía que al estado de São Paulo le correspondería el 50% de las inversiones, a la Unión el 25% y al Municipio de São Paulo el 25% restante.

El primer tramo, el oeste, con 32 km de extensión, fue iniciado en 1999, concluido y liberado para el tráfico en octubre de 2002. El tramo sur tiene prevista su habilitación en 2006; el tramo este en 2007, y el tramo norte será iniciado en 2005 y concluido en 2008.

El tramo oeste, que ya está en operación, interconecta cinco carreteras de las diez que llegan a São Paulo (Régis Bittencourt, Raposo Tavares, Castelo Branco, Anhangüera y Bandeirantes, que son responsables por el 44% del tráfico de entrada en la Capital).

Con relación a los mecanismos de financiamiento, la ejecución del tramo oeste enfrentó numerosas dificultades como consecuencia de los cortes de gastos del sector público, hecho que comprometió la liberación de los recursos necesarios para inversiones. Más aún, la intendencia de São Paulo, desde el comienzo, alegando dificultades financieras, dejó de aportar los recursos previstos y la obra tuvo que ser realizada con los fondos provistos por el estado de São Paulo y la Unión. Finalmente, los costos superaron en mucho las previsiones iniciales.

De hecho, inicialmente, el costo de la obra para el tramo oeste había sido estimado en R\$ 700 millones. Los datos más recientes, divulgados por la Dersa (entidad del gobierno paulista, responsable por la ejecución del proyecto Circunvalación) en su balance de 2003, informan que en el tramo oeste fueron invertidos R\$ 1.302,0 mil millones (Dersa - Desenvolvimento Rodoviário SA [2003]). En el Cuadro 2 se detalla la composición de las fuentes de los recursos.

El próximo tramo a construirse será el tramo Sur. Con aproximadamente 53 km de extensión, interconectará el tramo oeste, ya en operación, con las rutas Anchieta e Imigrantes, que son las principales vías de acceso a la región de la Bajada Santista y al Puerto de Santos, el principal del país.

Para la conclusión del tramo sur, están previstas inversiones de R\$ 1,9 mil millones. Hasta poco tiempo atrás se pensaba utilizar la misma ingeniería financiera del tramo oeste. Sin embargo, ambos gobiernos enfrentan grandes dificultades para liberar nuevos recursos y por consiguiente intentan atraer capitales privados para el proyecto.

En cuanto al PPA 2004-2007 del gobierno de São Paulo, el plan reconoce la importancia de sus grandes proyectos de infraestructura para contribuir a la mejor inserción del Estado en el escenario internacional. En ese sentido señala que "la Circunvalación Vial y las negociaciones avanzadas para el Anillo Ferroviario son obras fundamentales para el comercio internacional y en el ámbito del MERCOSUR" y que "(...) las estrategias e inversiones en puestos de transferencia articulados con los sistemas de transporte también asumen importancia para la exportación, como por ejemplo el Ciasp - Centro Integrado de Abastecimiento, que será implementado junto con la Circunvalación Vial y contará con más de 2.000 operadores". Y agrega: "(...) entre las inversiones en infraestructura con miras a facilitar el comercio internacional tenemos la duplicación de la ruta de los Tamoios y la ampliación y modernización del Puerto de São Sebastião y la Hidrovía Tietê-Paraná que posibilitará la conexión del centro-oeste y sur de Brasil con Argentina, Paraguay y Bolivia, por medio de sus 2.400 km y su área de influencia de 800 mil km²" (Gobierno del estado de São Paulo [2003]).

De esa forma, a pesar de los problemas, el gobierno paulista está dando continuidad al proyecto de la Circunvalación Vial, avanzando en las obras del tramo Sur y, también, reafirmando su empeño en viabilizar el inicio del Anillo Ferroviario.

Seguramente el ritmo de las obras, tanto de la Circunvalación Vial como del Anillo Ferroviario, estará condicionado a los aportes de recursos del Tesoro y de otras fuentes. Las perspectivas no son optimistas, pues tanto el presupuesto de la Unión como el presupuesto del Estado para 2004 cuentan con dotaciones bastante limitadas y ambos colocan sus esperanzas en las nuevas formas de ingeniería financiera, particularmente aquéllas vinculadas a los programas de asociación con el sector privado.

De todos modos, en términos de disponibilidad de recursos, el gobierno estadual ha asignado al PPA 2004-2007, para el Programa de Transposición de la Región Metropolitana (Circunvalación/Anillo Ferroviario), R\$ 727,3 millones del Tesoro del Estado, y prevé obtener de las demás fuentes (Unión y asociaciones) otros R\$ 1.213,3 millones, totalizando R\$ 1.940,6 millones.

A su vez, el gobierno federal ha incluido en su propuesta del PPA 2004-2007, para la Circunvalación Vial de São Paulo-Tramo Sur, un total de R\$ 369 millones, considerando el siguiente esquema de financiamiento: Recursos Públicos R\$ 35 millones, Recursos Privados (posible PPP) R\$ 167 millones y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) R\$ 167 millones.

En cuanto al Anillo Ferroviario de São Paulo, el PPA de la Unión considera dotaciones para el tramo norte, con un total de R\$ 200 millones, con el siguiente esquema de financiamiento: Recursos Públicos R\$ 80 millones, Recursos Privados (posible PPP) R\$ 120 millones.

Sin embargo, cabe señalar que los valores expuestos arriba advierten que tanto para la Circunvalación como para el Anillo Ferroviario se corre el riesgo de una paralización o de una ejecución muy lenta, dado que los recursos públicos asignados son claramente insuficientes. A diferencia de lo que se hizo para el tramo oeste de la Circunvalación Vial, de aquí en adelante, para obtener una mayor proporción de los recursos necesarios para viabilizar las obras en esos próximos cuatro años, se deberá contar con recursos privados.

Adicionalmente, es menester mencionar algunas iniciativas centradas en proyectos de dimensión internacional en el área de infraestructura que no están contemplados en el PPA de São Paulo, pero que pueden tener una fuerte repercusión en el Estado. Un ejemplo de ello son los estudios que están realizándose para implantar vías férreas para acceder al Océano Pacífico.

Como ya fue mencionado, son varias las propuestas de ejes de integración y desarrollo, con proyectos que, además de promover la integración, viabilizan la comunicación entre la costa este y oeste de América del Sur.

Entretanto, las alternativas que han sido colocadas cuando se trata del modal ferroviario implican la disponibilidad de grandes volúmenes de recursos y largo plazo de ejecución de las obras.

Una propuesta que escapa a esa tendencia es la que está analizándose en el Ministerio de Transportes por los responsables del Plan de Revitalización de Ferrovías. La propuesta podría hacerse efectiva en un plazo razonablemente corto (dos años) e interesa particularmente al estado de São Paulo.

Se trata de un corredor ferroviario con 4.269 km de extensión que permitiría conectar el Puerto de Santos con el Puerto de Antofagasta, en Chile. La concepción de ese corredor, que es una idea antigua (no sólo en Brasil, sino también en otros países del continente), está siendo revitalizada por la actual administración del Ministerio de Transportes. El corredor partiría de Santos, seguiría hacia Corumbá, pasando por Bolivia y el norte de Argentina y alcanzaría el Océano Pacífico en el puerto de Antofagasta, en Chile.

Esa conexión ferroviaria entre Santos y Antofagasta ya existe. No obstante, para que se transforme efectivamente en un corredor de exportación y comience su operación comercial en dos años serían necesarias inversiones del orden de los US\$ 463,5 millones.²¹ Esos recursos serían distribuidos de la siguiente forma:

- US\$ 36,2 millones para reparaciones en la vía férrea;

- US\$ 83,7 millones para estandarización de las trochas;
- US\$ 343,6 millones para compra de vagones y locomotoras.

Además del estado de São Paulo, el corredor tendría un importante impacto en la economía del estado de Mato Grosso do Sul que, por otro lado, tiene en su gobierno al sector más entusiasmado con la propuesta. También son entusiastas los grandes productores de *commodities*, interesados en los mercados asiáticos, que ven al proyecto como un factor de reducción de costos para las exportaciones.

Efectivamente, proyectos de esas características, que tienen un fuerte impacto en la economía local, significan un desafío extraordinario a la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. Desde luego, en términos estrictos de competencia, a partir de la óptica nacional se trata de un proyecto federal. Sin embargo, ello sólo tendrá lugar y podrá producir los beneficios esperados si los gobiernos subnacionales, principalmente los de São Paulo y de Mato Grosso do Sul, se involucran activamente en el emprendimiento. Eso implica articular intereses y competencias técnicas e institucionales entre los diferentes niveles de gobierno, sector público y sector privado, los actuales concesionarios y agencias internacionales de fomento. En fin, es necesario viabilizar un nuevo sistema de asociación entre los agentes interesados en las diferentes dimensiones de los proyectos.²²

No obstante, para que esas asociaciones puedan ocurrir de hecho, hace falta recorrer un largo camino. Tanto en el plano federal como en el de los estados, se llegó a la conclusión de que es indispensable una legislación específica que abarque las nuevas modalidades de relación entre el sector público y el privado, tal como están diseñándose para el escenario brasileño.

En ese sentido, el estado de São Paulo aprobó su ley de PPP en mayo de 2004 (Ley N° 11.688/2004), mientras que el gobierno federal está a la espera de la aprobación del Proyecto de Ley (PL N° 2.546/2003) que fue enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional en diciembre de 2003. Otros estados aguardan la Ley Federal para luego definir sus propuestas.²²

ALGUNAS CUESTIONES PENDIENTES DE NATURALEZA FEDERATIVA EN EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA

- a) Competencia y responsabilidades en el área de infraestructura.
- b) La cuestión de los recursos y el financiamiento.

En rigor, en Brasil persisten algunos problemas en cuanto a la definición de competencia de los diferentes niveles de gobierno en el área de infraestructura.

Las cuestiones más complejas están vinculadas con el uso del agua, puesto que el tema afecta a la gestión en el área de energía y saneamiento, así como en el área de transporte.

Sintéticamente, si bien es evidente que la explotación directa (o mediante concesión o licencia) de los servicios en el área de telecomunicaciones y de energía es de competencia federal (y que la explotación de los servicios de gas canalizado es de competencia estadual), en el área de transportes la competencia depende del alcance de los servicios. Puede ser municipal cuando se trata de un servicio que no exceda los límites del municipio, será de competencia estadual si abarca más de un municipio, y federal si traspasa los límites de un Estado de la Federación.

Más específicamente, en el área de transportes, la Constitución (Art. 21) define como competencia de la Unión explotar directamente (o mediante concesión o licencia):

- la navegación aérea, aeroespacial y la infraestructura aeroportuaria;
- los servicios de transporte ferroviario y acuaviario entre puertos brasileños y fronteras nacionales, o que traspasen los límites de estado o territorio;

- los servicios de transporte vial interestatal e internacional de pasajeros;
- los puertos marítimos, fluviales y lacustres.

En el área de saneamiento persiste una gran indefinición. El actual texto constitucional, de 1988, no inhibe formalmente la competencia de actuar en saneamiento en ninguno de los tres niveles de gobierno. Entretanto, históricamente, los municipios han ejercido esa potestad, explotando directamente los servicios o confiriendo a empresas municipales o estatales los derechos de explotación. A partir de 1970, como resultado de la estructuración del Sistema Nacional de Saneamiento con el Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA), se organizaron importantes empresas estatales en los diferentes estados y hoy actúan en el sector cubriendo los principales conglomerados urbanos del país. Hasta hace poco tiempo, esa indefinición no había derivado en mayores conflictos.

Sin embargo, con el avance del proceso de privatización en el país, y en algunas regiones que poseen ya escasez de agua o se proyecta su escasez, se ha enfocado la atención sobre el posible valor económico del agua y de la explotación de los servicios de saneamiento, hecho que recrudeció la disputa entre estados y municipios por la titularidad. Los embates políticos, legales e institucionales que han puesto en campos opuestos al municipio de São Paulo y al gobierno estadual, contralor de la SABESP, ejemplifican el potencial de conflictos de naturaleza federativa, presentes en el área de infraestructura.

Para resolver esos *impasses*, el gobierno federal está preparando una propuesta -que pretendía enviar al Congreso aún en el primer semestre de 2004-, a los efectos de definir competencias y un nuevo armazón institucional para el sector. La cuestión es sumamente compleja ya que en los últimos años han fracasado varios intentos para definir un marco regulatorio como consecuencia de las disputas entre estados y municipios sobre el asunto. Ese hecho, además de las cuestiones doctrinarias y técnicas para la administración pública sobre la naturaleza de esos servicios, han creado obstáculos a la inversión tanto pública como privada en el sector.

En cuanto a la cuestión de los recursos y el financiamiento para el área de infraestructura continúa siendo incierta la forma como el gobierno federal y las autoridades estatales enfrentarán los desafíos que se presentan principalmente en las áreas de energía, transportes y saneamiento (el área de telecomunicaciones parece estar razonablemente atendida), para hacer frente a las necesidades de inversión. Ya se ha señalado que el programa de privatización de los últimos años no aportó las inversiones esperadas a los efectos de dotar al país de una infraestructura capaz de atender a la actual demanda de servicios (principalmente en el área de transportes y saneamiento) y mucho menos para hacer frente a una demanda futura previsible, aun cuando se consideren modestas tasas de crecimiento económico.

Además de la tradicional escasez de las fuentes presupuestarias (agravada por el bajo nivel de crecimiento de la economía que compromete a la renta gubernamental), los llamados déficits regulatorios también continúan frenando el ya bajo entusiasmo de los inversores privados con el sector de infraestructura.

En ese contexto, las autoridades están empeñadas en enfocar los ajustes de naturaleza regulatoria y, más aún, en crear nuevas formas de atracción a los capitales. Tanto en el plano federal como estadual, surgen las propuestas de PPP, cuya esencia es ampliar las garantías de retorno financiero a los inversores privados en proyectos en el área de infraestructura.

Otra vertiente observada es la tentativa del sector público de reconstruir su propia capacidad de inversión en infraestructura. En Brasil, el ejemplo reciente más fuerte fue la creación de la Contribución de Intervención en el dominio Económico (CIDE), Ley N°

10.336 de 19/12/2001 (incidente sobre la importación y la comercialización de petróleo y sus derivados, gas natural y sus derivados, y alcohol etílico combustible), como mecanismo para recaudar recursos destinados al sector de transportes. La CIDE ya está generando una recaudación de R\$ 10 mil millones/año.

De cierta forma, este mecanismo significa un retorno al pasado, dado que rompe con la orientación de política económica que se opone, desde los años ochenta, a la constitución de fondos específicos para financiar el crecimiento en infraestructura.

En el caso de la CIDE, creada como fuente de recursos para ser invertidos por el gobierno federal principalmente en el área de transportes, dio lugar a uno de los arreglos más interesantes de disputa federativa. Dichos arreglos permitieron a los estados y municipios la apropiación de una parte de los recursos (25% originariamente y ya existe acuerdo para llegar al 29%) para ser aplicados en sus jurisdicciones.

A pesar de que la ley fue aprobada en 2001, sólo en 2004 se completó su reglamentación, y esto permitirá que los recursos empiecen, de hecho, a fluir hacia el sector. Actualmente, el gobierno federal venía utilizando la mayor parte de los valores recaudados para engrosar el superávit fiscal.

Con relación a las cuestiones de finanzas públicas, los acuerdos y mecanismos vigentes para ajustes macroeconómicos relacionados con la deuda y el necesario equilibrio fiscal establecen rígidos límites a los gastos públicos. La llamada Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) ha logrado inhibir gastos, pero principalmente ha restringido a las inversiones.

Entretanto, en términos agregados, las perspectivas para aumentar la inversión pública en Brasil, y así dinamizar el crecimiento de la economía, continúan muy restringidas. Por un lado, con una carga tributaria bruta próxima al 40% del Producto Interno Bruto (PIB), es difícil aumentar aún más los impuestos para recuperar la capacidad de gastos del sector público; por otro, con una relación deuda líquida del sector público/PIB del orden del 57%, obtener nuevos recursos en el mercado se torna una operación de alto riesgo y, por lo tanto, más onerosa.

Concomitantemente, aumentan las presiones, tanto en el plano federal como estadual y municipal, por fórmulas que alivien las restricciones que están sofocando a la gestión pública en el área de infraestructura. El resultado de dichas presiones, además de acuerdos intergubernamentales entre los entes federados (renegociaciones de deudas, contratos y cambios de legislación),²⁴ son nuevos arreglos internacionales, dada la naturaleza de los mecanismos de financiamiento.

Para concluir, y retomando lo expresado al comienzo de nuestro trabajo, parece evidente que todos los proyectos relacionados con el área de infraestructura, que podrían contribuir al avance del proceso de integración económica del MERCOSUR y a apoyar la presencia más activa de los gobiernos subnacionales, están también sometidos a la misma lógica de las limitaciones arriba descritas. Son cuestiones típicas de gestión estratégica representan de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos subnacionales. A partir de la óptica de São Paulo, los grandes proyectos (Circunvalación Vial, Anillo Ferroviario, Hidrovías, Puertos, Corredor MERCOSUR, entre otros) corren serios riesgos de permanecer dormidos en los programas gubernamentales, en caso que no se tomen las opciones correctas en términos estratégicos de políticas tendientes a viabilizar a las inversiones.

Notas

¹ El texto utiliza y actualiza parte del material desarrollado en el estudio "Gestión Pública Estratégica de los Gobiernos Subnacionales ante los Procesos de Inserción Internacional e Integración Latinoamericana". São Paulo: Fundap/PUC/Cedec. 2003.

² Mintzberg [1988] presenta una recolección de textos en que se desarrollan los diferentes abordajes sobre el concepto de gestión y estrategia. Ver también Matus [1996].

³ Para un análisis sobre la actuación de las regiones en asuntos internacionales ver Keating [2004] y Mariano y Mariano [2002].

⁴ Para un análisis del proceso en Brasil ver Pinheiro [1999].

⁵ Esas acciones fueron reforzadas a partir de la crisis en el sector de energía, en 1991, cuando la viabilización de proyectos para importar energía eléctrica y gas de los países vecinos pasó a ocupar un espacio prioritario en la agenda del gobierno brasileño. Eso no significa que no se hayan implantado anteriormente importantes proyectos en la región que contribuyeron a la integración física. La diferencia está en la concepción estratégica del programa de integración que sólo tomó cuerpo a partir de mediados de los años noventa.

⁶ Entre 1998 y 1999 fue realizado el estudio Ejes Nacionales de Desarrollo, identificando las prioridades nacionales y regionales y que subsidió la elaboración del PPA de Inversiones para el período 2000-2003.

⁷ Ver datos sobre los ejes en el sitio <http://www.abrasil.gov.br>

⁸ Ver la relación de proyectos y oportunidades de inversiones en <http://www.ejes.gov.br>

⁹ Ver <http://www.abrasil.gov.br>. A partir de enero de 2003, con el cambio de gobierno, la sistemática de seguimiento fue interrumpida. Casi en su totalidad las obras fueron suspendidas por falta de recursos o por la decisión de las nuevas autoridades de proceder a una auditoría en los contratos, o por una reevaluación de prioridades. Los proyectos y obras están siendo retomados lentamente ante la escasez de recursos.

¹⁰ El proceso de privatización de estas generadoras fue interrumpido, aun en el gobierno de Cardoso, por la crisis significativa que llevó al racionamiento de energía en 2001; el gobierno actual declaró que no pretende retomar el proceso. Recientemente, las grandes generadoras federales fueron formalmente retiradas del Programa Nacional de Desestatización (PND), conforme la Ley Federal N° 10.848; 15/3/2004).

¹¹ En algunos tramos concedidos, la iniciativa privada realizó importantes inversiones. Son ejemplos, en São Paulo, la construcción de la segunda pista de la Ruta dos Imigrantes y la extensión de la Ruta dos Bandeirantes.

¹² Las denominaciones empleadas para designar a cada uno de los estados brasileños son: ES: Espírito Santo; GO: Goiás; MG: Minas Gerais; MS: Mato Grosso do Sul; MT: Mato Grosso; PR: Paraná; RJ: Rio de Janeiro; RS: Rio Grande do Sul; SC: Santa Catarina; SR: Sergipe.

¹³ Esas operaciones observan el Memorando de Entendimiento celebrado el 13 de agosto de 1977, entre Brasil y Argentina, que dispone sobre el desarrollo de intercambio eléctrico y futura interconexión eléctrica entre los dos países, y el Protocolo de Intenciones sobre el tema firmado entre ambos gobiernos el 9 de abril de 1996 (ver <http://www.energiabrasil.gov.br>).

¹⁴ Asociación Nacional de Transporte Ferroviario (ANTF): <http://www.antf.org.br>; y ALL: <http://www.all-logistica.com.br>.

¹⁵ Para un análisis sobre la posición del gobierno del estado de São Paulo con relación al MERCOSUR ver Barreto [2001].

¹⁶ Un análisis de los flujos de comercio del estado de São Paulo con el MERCOSUR puede ser vista en Pecht [2002].

¹⁷ El nuevo PPA de Inversiones del estado de São Paulo (PPA 2004-2007), cuyo contenido es analizado en otra parte de este texto, actualmente sugiere una disposición más incisiva de las autoridades estatales de llevar adelante algunos proyectos que interesan directamente al programa de integración con el MERCOSUR.

¹⁸ El argumento fue presentado también en el sentido contrario. Muchos afirman que las "estatales" estaban fuera del control del Ejecutivo y/o que éste no disponía de recursos para mantener a las empresas y mucho menos para ampliar sus actividades. La privatización, en ese caso, serviría para exonerar al Estado y, de hecho, contribuir al aumento de su capacidad para realizar sus objetivos de política económica.

¹⁹ Ministerio del Planeamiento y Gestión, septiembre de 2003.

²⁰ Actualmente, "la mejora de las condiciones de navegación, mantenimiento de la vía o la implementación de la Hidrovía Paraná-Tietê; en fin, todas las acciones referidas a la infraestructura de la vía navegable, a la excepción de las alusivas al Rio Tietê, son responsabilidades de la Administración de las Hidrovías de Paraná - AHRANA, órgano de la sociedad de economía mixta federal vinculada al Ministerio de Transportes, Compañía Docas del estado de São Paulo - CODESP"; <http://www.transportes.gov.br/modal/hidroviario>.

²¹ Ver Gazeta Mercantil, 12/3/2004.

²² Ver Ministerio de Transportes, DNIT - Asesoría de Comunicación Social, Encuentro Internacional sobre el Corredor Bioceánico, realizado en Campo Grande (MS) el 4/2/2004.

²³ Recientemente, el estado de Minas Gerais también aprobó leyes a los efectos de desarrollar su programa de PPP (ver Leyes estatales N° 14.868, 14.869 y 14.870 del 16/12/2003).

²⁴ Un ejemplo de resultado práctico de esa presión fue el envío, por el Ejecutivo, al Congreso Nacional, en los últimos días de junio de 2004, del proyecto de ley (PL N° 3.884/2004) creando nuevas reglas para la formación de consorcios entre entes públicos. La aprobación de esa ley permitirá, entre otras cosas, viabilizar nuevas ingenierías financieras para la toma de recursos y ejecución de proyectos por el sector público en el área de infraestructura.

A - LOGÍSTICA MERCOSUR**Proyectos Estructurantes**

- Hidrovía Tietê-Paraná
- Circunvalación Vial São Paulo (SP)
- Carretera del MERCOSUR

Oportunidades Estructurales**· Ferrovías**

- Ferrovía ALL Curitiba (PR) - Paranaguá (PR)
- Ferrovía ALL Guairá (PR) - Cianorte (PR)
- Ferrovía ALL Guarapuava (PR) - Engenheiro Gutierrez (PR) - Ponta Grossa (PR)
- Ferrovía ALL Lages (SC) - Roca Sales (RS) - General Luz (RS)
- Ferrovía ALL Ourinhos (SP) - Ponta Grossa (PR)
- Ferrovía Ferrobán Araguari (MG) - Santos (SP).
- Ferrovía Ferrobán Bauru (SP) - Itirapina (SP)
- Ferrovía Ferrobán Bauru (SP) - Santos (SP)
- Ferrovía Ferrobán Santa Fé do Sul (SP) - Campinas (SP)
- Ferrovía Ferronorte Alto Taquari (MT) - Cuiabá (MT)
- Ferrovía Ferropar Cascavel (PR) - Foz do Iguaçu (PR) - Guairá (PR)
- Ferrovía MRS Campo Limpo Paulista (SP) - Itaquaquecetuba (SP)
- Ferrovía MRS Este São Paulo, Vila Califórnia (SP) - Evangelista de Souza (SP).
- Ferrovía Novoeste Corumbá (MS) - Bauru (SP)
- Ferrovía Santos (SP) - Campinas (SP)

· Hidrovías

- Hidrovía Tietê-Paraná - Esclusa/Represa de Santa Maria da Serra (SP)
- Hidrovía Tietê-Paraná-Paraguay - Esclusas en Itaipu (PR)

· Puertos

- Puerto de Sepetiba (RJ) - Terminal de Contenedores

· Rutas

- Circunvalación Mário Covas (SP)
- Ruta BR-101 Florianópolis (SC) - Joinville (SC)
- Ruta BR-101 Rio Bonito (RJ) - João Neiva (ES)
- Ruta BR-116 São Leopoldo (RS) - Camaquã (RS) - Jaguarão (RS)
- Ruta BR-277 Santa Terezinha de Itaipu (PR) - Cascavel (PR)
- Ruta BR-280 São Bento do Sul (SC) - São Francisco do Sul (SC)
- Ruta BR-290 Osório (RS) - Porto Alegre (RS)
- Ruta BR-290 Porto Alegre (RS) - Uruguaiana (RS)
- Ruta BR-470 Rio do Sul (SC) - Itajaí (SC)
- Ruta PR-272 Curiúva (PR) - Siqueira Campos (PR)
- Ruta PR-317 Campo Mourão (PR) - Maringá (PR)
- Ruta RS-135 Erechim (RS) - Passo Fundo (RS)
- Ruta RS-324 Passo Fundo (RS) - São Leopoldo (RS)
- Rutas BR-369/BR-376 Araçongas (PR) - Apucarana (PR) - Maringá (PR) - Paranavaí (PR)

Oportunidades Asociadas**· Aeropuertos**

- Aeropuerto de Belo Horizonte (MG) - Pampulha
- Aeropuerto de Campinas (SP) - Viracopos
- Aeropuerto de Curitiba (PR) - Afonso Pena
- Aeropuerto de Londrina (PR)
- Aeropuerto de Navegantes (SC)
- Aeropuerto de Porto Alegre (RS) - Salgado Filho
- Aeropuerto de São Paulo (SP) - Guarulhos
- Aeropuerto de São Paulo (SP) - Congonhas
- Aeropuerto de Uberlândia (MG)
- Aeropuerto de Vitória (ES)
- Aeropuerto del Rio de Janeiro (RJ) - Santos Dumont

· **Agronegocio**

Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial en el Sur y en el Sudoeste

· **Comercio y Servicios**

Calidad en el sector Servicios en el Sur y en el Sudoeste

· **Desarrollo Sustentable**

Conservación y Desarrollo Sustentable de la Floresta Atlántica

· **Ferrovías**

Ferrovía FCA Cachoeiro de Itapemirim (ES) - Vitória (ES)

Ferrovía Ferroban Presidente Epitácio (SP) - Presidente Prudente (SP)

· **Industria**

Desarrollo Industrial en el Sur y en el Sudoeste

· **Medio Ambiente - general**

Expansión de la Base Forestal en el Sudeste

Expansión de la Base Forestal en el Sur

· **Recursos Hídricos**

Gestión Integrada - Cuenca de los Ríos Tietê y Piracicaba

Gestión Integrada de Cuencas - Alto Paraguay

· **Rutas**

Ruta BR-153/BR-365 Aparecida de Goiânia (GO) - Monte Alegre de Minas (MG) - Uberlândia (MG)

Ruta BR-153/SP-MG Icém (SP) - Prata (MG)

Ruta BR-262/BR-494 Divinópolis (MG) - Betim (MG)

Ruta BR-369 Ourinhos (SP) - Ibiporã (PR)

Ruta RJ-109 Puerto de Sepetiba (RJ) - BR-116/BR-040

Ruta SP-270 Ourinhos (SP) - Presidente Epitácio (SP)

Ruta SP-322 Bebedouro (SP) - Sertãozinho (SP)

Ruta SP-348 Campinas (SP) - Limeira (SP)

Rutas SP-270/SP-127 Sorocaba (SP) - Capão Bonito (SP)

· **Transporte - general**

Logística - Investigación y Desarrollo en el Sur y en el Sudoeste

Oportunidades de Negocios

· Aeropuertos

· Agronegocio

· Conexión de Fibra Óptica

· Ferrovías

· Gas y Petróleo

· Hidrovías

· Medio Ambiente - general

· Minería

· Puertos

· Recursos Hídricos

· Rutas

· Saneamiento Básico

· Telecomunicaciones - general

· Turismo y Ecoturismo

B - ENERGÍA CENTRO/SUR/SUDESTE

Proyecto Estructurante

· Gasoducto Bolivia-Brasil

Oportunidades Estructurales

· **Hidroeléctricas**

Hidroeléctrica Aimorés (MG)

Hidroeléctrica Barra Grande (SC/RS)

Hidroeléctrica Campos Novos (SC)

Hidroeléctrica Capim Branco I (MG)

Hidroeléctrica Capim Branco II (MG)

Hidroeléctrica Cebolão (PR)

Hidroeléctrica Dona Francisca (RS)

Hidroeléctrica Funil Grande (MG)

Hidroeléctrica Funil Ribeira (SP)

Hidroeléctrica Garabi (Argentina - Brasil)

Hidroeléctrica Irapé (MG)

Hidroeléctrica Jataizinho (PR)

Hidroeléctrica Mauá (PR)
Hidroeléctrica Pilar (MG)
Hidroeléctrica Pirajú (SP)
Hidroeléctrica Salto Pilão (SC)
Hidroeléctrica São Jerônimo (PR)
Hidroeléctrica Telémaco Borba (PR)
Hidroeléctrica Tijuco Alto (PR/SP)

· **Líneas de Transmisión**

Línea de Transmisión Batéias (PR) - Ibiporã (PR)
Línea de Transmisión Curitiba (PR) - São Paulo (SP)
Línea de Transmisión Garabi (RS) - Itá (SC)
Línea de Transmisión UHE Itaipu (PR) - Tijuco Preto (SP)

· **Termoeléctricas**

Generación Térmica Centroeste
Generación Térmica Grande São Paulo y Bajada Santista
Generación Térmica Interior de SP
Generación Térmica RJ, ES y MG
Generación Térmica Sur
Generación Térmica Vale do Paraíba

Oportunidades Asociadas

· **Agronegocio**

Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial en el Sur y en el Sudoeste

· **Comercio y Servicios**

Calidad en el sector Servicios en el Sur y en el Sudoeste

· **Hidrovías**

Hidrovía Tieté-Paraná - Esclusa/Embalse de Santa Maria da Serra (SP)

Hidrovía Tieté-Paraná-Paraguay - Esclusas en Itaipu (PR)

· **Industria**

Desarrollo Industrial en el Sur y Sudoeste
Incubadoras y Parques Tecnológicos en el Sur y Sudoeste

· **Medio Ambiente - general**

Expansión de la Base Forestal en el Sudeste
Expansión de la Base Forestal en el Sudoeste
Expansión de la Base Forestal en el Sur
Reducción de Emisiones de Contaminantes Vehiculares e Industriales

· **Otros**

Programa de Calidad en Sectores Seleccionados

· **Recursos Hídricos**

Gestión Integrada - Cuenca del Río Paraíba do Sul
Gestión Integrada - Cuenca de los Ríos Tieté y Piracicaba
Gestión Integrada de Cuencas - Alto Paraguay
Gestión Integrada de Cuencas - Río Uruguay

· **Telecomunicaciones - general**

Internet 2 - Ampliación de la capacidad de transmisión de datos

· **Turismo y Ecoturismo**

Desarrollo del Turismo en el Sudeste

Oportunidades de Negocios

- Agronegocio
- Energía - general
- Ferrovías
- Gas y Petróleo
- Hidroeléctricas
- Industria
- Líneas de Transmisión
- Medio Ambiente - general
- Minería
- Recursos Hídricos
- Saneamiento Básico
- Termoeléctricas

Notas: ES: Espírito Santo; GO: Goiás; MG: Minas Gerais; MS: Mato Grosso do Sul; MT: Mato Grosso; PR: Paraná; RJ: Rio de Janeiro; RS: Rio Grande do Sul; SC: Santa Catarina; SR: Sergipe.

Fuente: <http://www.infraestruturabrasil.gov.br>

Cuadro 2

CIRCUNVALACIÓN VIAL TRAMO OESTE - ORIGEN DE LOS RECURSOS

	R\$ millones	Porcentaje
Unión	397,60	30,54
Estado de São Paulo	901,00	69,20
Otros	3,40	0,26
Total	1.302,00	100,00

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF) Y FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA (FONPLATA). *Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*, Montevideo. Diciembre, 2000.

BARRETO, MARIA INÉS. *Gestión estratégica del poder Ejecutivo del estado de São Paulo frente al proceso de integración regional del MERCOSUR*, (tesis de doctorado). São Paulo: Curso de Posgrado de la FGV/EASP. Abril, 2001.

DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO SA. Balance Societario. 2003.

GOBIERNO DEL ESTADO DE SÃO PAULO. Plan Plurianual 2004-2007, Cap. 1, São Paulo. 2003.

KEATING, M. "Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias", en *La Dimensión Subnacional y las Relaciones Internacionales*. Vigevani, T. y otros (Org.). São Paulo: Editora Educ, Fapesp, Cedec. 2004.

MARIANO, KARINA P. Y MARCELO P. MARIANO. *Una interpretación del concepto de estado subnacional a la luz de las teorías de relaciones internacionales*. São Paulo: Cedec/PUC/Fundap. 2002.

MATUS, CARLOS. *Chimpancé, Maquiavelo y Ghandi - Estrategias Políticas*. São Paulo: Ediciones Fundap. 1996.

MINTZBERG, H., ET AL. *The Strategy Process: Concepts, Contexts and Cases*. Prentice Hall. 1988.

PECHT, WALDOMIRO. "Gobiernos Subnacionales - flujos comerciales, integración física y económica", en *Cadernos Cedec N° 71*. São Paulo. 2002.

PINHEIRO, ARMANDO CASTELAR. "Privatización en Brasil: ¿Por qué? ¿Hasta dónde? ¿Hasta cuándo?", en *La Economía Brasileña en los Años 90*, BNDES. Octubre, 1999.

SECRETARÍA DE TRANSPORTES DEL ESTADO DE SÃO PAULO. Plan Director de Desarrollo de los Transportes (PDDT). 2001.

SILVEIRA, JOSÉ PAULO. *Ejes de integración de América del Sur: la contribución brasileña*, Brasília, Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas, Ministerio del Planeamiento, Presupuesto y Gestión. Agosto, 2000.

VIGEVANI, TULLO. *Historia de la Integración Latinoamericana: MERCOSUR y Cuestiones subnacionales*. São Paulo: Cedec/Puc/Fundap. 2002.

Páginas web consultadas:

AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA (ALL): <http://www.all-logistica.com.br>

ASOCIACIÓN NACIONAL DE TRANSPORTE FERROVIARIO (ANTF): <http://www.antf.org.br>

<http://www.ejes.gov.br/asp/proyecto>

Ministerio de Minería y energía: <http://www.energiabrasil.gov.br>

Ministerio de Transportes: <http://www.transportes.gov.br>

Programa Avanza Brasil: <http://www.abrasil.gov.br>