

Integración física en América Latina

Una revisión de la experiencia reciente y lecciones de política

RICARDO CARCIOFI

Universidad de Buenos Aires (UBA).
Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP).
ricardocarciofi@gmail.com

ROMINA GAYÁ

Universidad del Salvador (USAL). Instituto de Investigación
en Ciencias Económicas (IICE).
rominagaya@gmail.com

En el curso de los últimos quince años la agenda latinoamericana de integración ha incorporado un tema que había estado mayormente ausente en las décadas previas: las inversiones en infraestructura destinadas a aumentar la conectividad e integración física regional. Este trabajo recorre la experiencia de los procesos de cooperación regional en dicha materia puestos en práctica en América Central y América del Sur. Se examinan los mecanismos específicos orientados a conjugar recursos institucionales, económicos y financieros para planificar y ejecutar proyectos de infraestructura orientados al desarrollo territorial y la conectividad entre los países. El análisis muestra que el proceso en América Central ha obtenido mejores resultados que en América del Sur. No obstante, el avance y la mejora de la infraestructura regional son lentos, en razón que el nivel de comercio intrarregional es relativamente bajo y, si bien las instituciones financieras multilaterales suman su aporte, los bloques carecen de recursos suficientes para financiar bienes públicos regionales.

Este trabajo es una versión revisada del documento *Physical Integration in Latin America. A Review of Recent Experiences and Policy Lessons* elaborado por los autores a solicitud de UNCTAD y presentado en el Seminario *Enhancing Regional Integration Through Financial and Monetary Cooperation*, Ginebra, Julio 2015.

I. INTRODUCCIÓN

EL COMERCIO Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA de América Latina han sido temas recurrentes en la literatura referida a la región durante más de seis décadas. Si bien los enfoques y propuestas reconocen diversas opiniones, la atención se ha focalizado de manera preponderante en la *agenda negativa* es decir, aquella que concierne a la remoción de los diferentes obstáculos que inhiben la integración y el intercambio, tal como las barreras arancelarias y no arancelarias. Bajo ese prisma, la integración parece transcurrir en un mundo donde el espacio geográfico es inexistente. Más aún, usualmente se asume que la integración física tiene importancia secundaria o, a lo sumo, es una cuestión técnica cuya competencia es el terreno de los especialistas en infraestructura¹.

Muy por el contrario, la integración física –entendiendo por ello los medios para conectar y superar los obstáculos que representa la geografía de manera eficaz– es un ingrediente clave del proceso de integración. Ello no sólo porque los costos de transporte influyen sobre los flujos comerciales, sino también porque el desarrollo y progreso de la infraestructura

[1] La mayor parte de la literatura inicial sobre la integración económica asume que no hay fricciones asociadas al espacio o la geografía. La contribución de KRUGMAN (1991) significó un punto de inflexión volcando la atención hacia la importancia de los costos de transporte. Este nuevo enfoque alimentó el debate sobre temas regionales en el contexto de la integración europea (MARTIN, 1999). Para una revisión reciente de la nueva geografía económica con particular énfasis sobre la integración económica y la localización, véase ASCANI, CRESCENZI e IAMMARINO (2012).

impactan sobre las dimensiones económicas y sociales que se localizan en el territorio. En rigor, tal como lo prueban diversos estudios, la reducción de barreras comerciales tendrá escaso efecto sobre el comercio si la calidad de la infraestructura es pobre y los procedimientos aduaneros y de control fronterizo multiplican las demoras, al tiempo que no cumplen con su objetivo (MESQUITA MOREIRA, VOLPE MARTINCUS & BLYDE, 2008). Es más, el desarrollo de la infraestructura de integración compromete inversiones sustanciales que requieren ser acompañadas por políticas y recursos institucionales. Aun en el caso que los proyectos puedan ser llevados adelante por el sector privado, suponen la provisión de bienes y servicios públicos que hacen necesaria la presencia del gobierno.

A pesar de la importancia de la integración física, el progreso efectivo en materia de conectividad regional encuentra desafíos que no son sencillos de superar. Por un lado, los procesos de integración no se ajustan a un modelo único, y por ende las diversas aristas – económicas, sociales y políticas – son idiosincráticas, y deben resolverse en el contexto que le es propio. Por otro lado, los incentivos económicos para el desarrollo de infraestructura regional difieren de aquellos que resultan relevantes a nivel nacional.

La finalidad de este trabajo es analizar la experiencia de integración física en América Central y América del Sur a lo largo de los últimos 15 años. La discusión concentra la atención en casos que han adquirido relevancia singular en este período e intenta extraer algunas lecciones que permitan acelerar el proceso y, de esta manera, contribuir a la agenda más amplia de la integración regional.

La organización de los contenidos es la siguiente. Después de esta introducción, la sección dos destaca algunas cuestiones clave que caracterizan la integración de América Latina y, bajo este marco, analiza aspectos conceptuales de la infraestructura destinada a la conectividad física. Las secciones tres y cuatro están dedicadas, respectivamente, al examen de dos experiencias en América del Sur. Por un

lado, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) que comenzó en los años 2000 y que ha sido continuada desde 2010 por los trabajos de la UNASUR^{2/3}. Y, por otro lado, el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), una herramienta que dicho bloque puso en marcha en 2006 y que está destinada a financiar proyectos que contribuyen a la reducción de asimetrías de desarrollo territorial entre los países del MERCOSUR.

La sección cinco se refiere a América Central y se concentra en el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, más conocido como *Proyecto Mesoamérica* (PM). El PM fue lanzado en 2008 y es el heredero de un proyecto previo –el Plan Puebla Panamá (PPP). Ambos están orientados a promover el desarrollo económico y social en 10 países de la subregión⁴. El PM abarca un portafolio amplio de proyectos de infraestructura que, entre otros, incluye al Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) que, como se verá más adelante, ha llevado a la formación de un mercado eléctrico subregional.

En este punto y antes de ingresar en la materia específica, es conveniente explicar las razones por las cuales se han seleccionado los casos citados. En primer lugar y atendiendo al diseño institucional, IIRSA-UNASUR

[2] IIRSA es un mecanismo institucional creado en el año 2000 orientado a la coordinación entre los gobiernos de los 12 países de América del Sur con el propósito de llevar adelante una agenda común de proyectos en transporte, energía y comunicaciones. Véase Declaración de la Cumbre Presidencia de Brasilia (www.iirsa.org).

[3] Desde 2011, IIRSA se ha enmarcado dentro del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación de UNASUR (COSIPLAN) concentrando su tarea en planificación y proyectos de transporte en sus diversas modalidades y conectividad de banda ancha. UNASUR creó el Consejo de Energía en 2010. Este trabajo se concentra en la experiencia IIRSA-UNASUR (COSIPLAN) dado que el proceso reconoce cierta continuidad en la agenda de coordinación regional a lo largo de los últimos quince años en esta materia.

[4] Belice, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

II. INTEGRACIÓN FÍSICA EN AMÉRICA LATINA: CONTEXTO Y SINGULARIDADES

(COSIPLAN) y el PM tienen elementos comunes. Ambas iniciativas exhiben un grado considerable de cooperación intergubernamental a los que se acopla el apoyo técnico y financiero de las instituciones regionales: el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración (BCEI), el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En segundo lugar, además de este entramado institucional de cierta complejidad, tanto en América Central como en América del Sur las respectivas iniciativas han conformado una agenda de trabajo con acento en la integración física y donde la infraestructura ocupa un lugar destacado. Finalmente, el FOCEM es un fondo regional que tiene un diseño inspirado en los fondos europeos de integración, aunque su contexto y escala no son comparables. En síntesis, en los tres casos la infraestructura de integración se ubica en un lugar privilegiado, aunque las modalidades y mecanismos de cooperación tiene características específicas en cada iniciativa.

La sección final está destinada a presentar las conclusiones, las cuales no solamente buscan alimentar el debate académico sino que también apuntan a formular orientaciones de política para fortalecer la integración regional.

[5] Puertos, aeropuertos, líneas de transporte de energía, instalaciones para telecomunicaciones, caminos, hidroviías y líneas ferroviarias que conducen al cruce de fronteras son ejemplos apropiados. Por supuesto, como se discute más adelante, la conectividad entre países no es independiente del grado de desarrollo de las redes de infraestructura que favorecen la interconexión dentro de cada país.

[6] El Banco Mundial publica regularmente un índice de desempeño logístico (*Logistics Performance Index, LPI*) que apunta a capturar el conjunto de factores que inciden sobre la conectividad física. En este índice la infraestructura es considerada una de las seis variables relevantes que se toman para la medición. WORLD BANK (2014a).

[7] Los estudios sobre conectividad distinguen entre *hardware* y *software*, IDB (2011). Para una medición cuantitativa de la facilitación comercial, véase WORLD BANK (2014b).

Tal como se adelantó arriba, la literatura económica sobre integración ha respondido al marco analítico propiciado por BALASSA (1962): los actores del proceso son países que, habiendo decidido la formación de un bloque, comienzan por la reducción de las tarifas que gravan el comercio al tiempo que dismantelan las barreras no arancelarias. El proceso conduce a la ampliación del mercado doméstico a escala regional, donde fluyen libremente los bienes y servicios. En algunos procesos de integración, los miembros del bloque comienzan también a coordinar las otras dimensiones de la política económica. De esta manera, el análisis se concentra en cuestiones de eficiencia en la asignación de recursos y en las ganancias de bienestar. No hay una consideración explícita del espacio; en el mejor de los casos, los costos de transporte son un parámetro que se incorpora como dato al cuadro más general concentrado en el intercambio.

La integración física surge cuando la geografía y las barreras que impone la distancia son tomadas en cuenta. La noción más simple es que la infraestructura que favorece la conectividad entre países disminuye los costos de transporte asociados al comercio internacional. No obstante, la infraestructura de transporte no es la única herramienta para la integración física: otros ejemplos son la energía y las telecomunicaciones⁵. Desde el punto de vista económico, la infraestructura es un elemento clave pero no el único. El factor crítico de la conectividad es la calidad y el costo de los servicios que brinda la infraestructura, lo cual requiere de inversiones complementarias y del *software* regulatorio que le brinda soporte. Además, la localización y las características de la infraestructura constituyen el paso inicial para el despliegue de actividades y servicios logísticos de acopio y distribución que mayormente realiza el sector privado⁶.

Asimismo, los aspectos de facilitación del comercio, tales como el cumplimiento de los procedimientos aduaneros, son relevantes en los costos de las transacciones internacionales⁷. De esta forma, la operación de la infraestructura requiere de un conjunto diverso y complementario de inversiones y regulaciones que

CUADRO 1

Índice de desempeño logístico (LPI). Índice General y componente de Infraestructura.

Posición en el ranking

País o región	LPI		Infraestructura	
	2007 ^a	2014 ^b	2007 ^a	2014 ^b
América Latina (promedio simple)	74,5	79,6↓	74,7	85,1↓
América Central (promedio simple)	78,2	78,5↓	84,0	94,2↓
Costa Rica	72	87↓	67	99↓
El Salvador	66	64↑	68	72↓
Guatemala	75	77↓	104	88↑
Honduras	80	103↓	79	124↓
Nicaragua	122	95↑	138	130↑
Panamá	54	45↑	48	52↓
América del Sur (promedio simple)	74,2	82,8↓	71,5	83,3↓
Argentina	45	60↓	47	63↓
Bolivia	107	121↓	109	133↓
Brasil	61	65↓	49	54↓
Chile	32	42↓	34	41↓
Colombia	82	97↓	85	98↓
Ecuador	70	86↓	72	94↓
Guyana	141	124↑	142	105↑
Paraguay	71	78↓	63	97↓
Perú	59	71↓	57	67↓
Uruguay	79	91↓	70	90↓
Venezuela	69	76↓	59	74↓
México	56	50↑	53	50↑
<i>Memo: Developing Asia (Países seleccionados^c)</i>	34,0	39,0↓	35,2	38,6↓

Notas: a 150 países. b 160 países. c Países seleccionados: China, India, Indonesia, Malasia, Taiwán, China y Tailandia.

Fuente: World Bank (2014b).

debe ser previsto de antemano, de manera que los servicios resulten útiles a diferentes tipos de usuarios. En suma, la oferta de conectividad –sea en transporte o en otro tipo de infraestructura– no resulta únicamente de fuerzas de mercado sino que está estrechamente asociada con objetivos de más largo plazo y con decisiones de política.

El Cuadro 1 ilustra algunos datos básicos concernientes a la logística y la infraestructura de conectividad de los países latinoamericanos. La región se ubica en una posición intermedia del índice de desempeño logístico (LPI, por sus siglas en inglés) habiendo desmejorado su posición relativa respecto de la década pasada. Solamente unos pocos países han mejorado su desempeño relativo y todos, con excepción de Chile, se ubican por debajo de las economías mejor posicionadas de Asia. Además, se observa que en el ranking de infraestructura, América Latina está más atrasada que en la dimensión logística.

Existe una abundante literatura sobre la importancia de la geografía y el espacio para la localización de la actividad económica⁸. Diferentes modelos intentan explicar los factores determinantes de la concentración y dispersión regional de los mercados de bienes y factores al interior de los países. De manera esquemática, las variables relevantes en las que se focalizan la mayor parte de los análisis son el tamaño del mercado, las economías de escala y los costos de transporte. La idea que subyace es que en presencia de costos de transporte y de economías de escala, las firmas concentran su producción en plantas de dimensión óptima y próximas a los mercados⁹. Por razones similares, los costos de transporte son importantes para entender la forma en que los países comercian entre sí, y de allí la importancia de la infraestructura^{10/11}. Más aún, tal como sostiene este trabajo, las inversiones y la localización de la infraestructura de conectividad no pueden estar desvinculadas de la estrategia de comercio e integración que se persiga. La experiencia latinoamericana de los años recientes ha dado lugar a la formación de acuerdos regionales destinados específicamente a mejorar la conectividad y la infraestructura. Estos acuerdos no obedecen, sin embargo, a un modelo único sino que asumen distintas formas y modalidades, tal como se muestra en las secciones siguientes.

Como paso previo a dicho análisis, el resto de esta sección discute tres tópicos principales que resultan indispensables para comprender los aspectos más específicos de la integración física en América Latina. En primer lugar, se identifican las características distintivas del proceso de integración regional que enmarca el conjunto del proceso. En segundo lugar, se señalan algunos aspectos conceptuales propios de los proyectos de integración en infraestructura: externalidades, asimetrías, movilización de recursos financieros, fiscales e institucionales y los impactos multidimensionales de los proyectos –económicos, sociales y ambientales–. En función de estos dos elementos, el tercer punto plantea la matriz analítica que se utiliza en las secciones III, IV y V para la revisión de los acuerdos regionales en materia de integración física. Como se observa, los tres puntos planteados

remiten a un amplio abanico de cuestiones que es necesario acotar y circunscribir al propósito general de este trabajo.

A. Aspectos relevantes de las estrategias de comercio e integración en América Latina

Una lectura desaprensiva de discursos públicos y aún de documentos oficiales referidos a los procesos de integración, puede dar lugar a la interpretación que América Latina constituye un único bloque que se extiende a lo largo y ancho del hemisferio. Esto no es así, no al menos en el sentido estricto de los atributos que están en juego en la formación de un bloque entre países. En la práctica, existen diferentes agrupamientos, algunos de alcance regional y otros que están referidos a ámbitos subregionales. Más aún, los objetivos y compromisos asumidos son variados: algunos acuerdos tienen principalmente un propósito comercial y económico, mientras que otros persiguen alcances de naturaleza política.

[8] La dimensión especial de la actividad productiva atrajo de manera temprana el interés del análisis económico. Autores como VON THUNEN (1826) y MARSHALL (1920) realizaron importantes contribuciones iniciales en la disciplina. Correspondió a KRUGMAN (1991) el desarrollo de un marco analítico novedoso de aproximación a la geografía económica y su relación con el comercio.

[9] Véase VENABLES (1996, 1999, 2003) y KRUGMAN (1998).

[10] LIMAO y VENABLES (2001) analizan los flujos de comercio bilateral de diversos países y confirman la importancia de la infraestructura sobre los costos de transporte y volumen del intercambio. Los autores estiman que la elasticidad de los flujos comerciales con respecto a los costos de transporte es alrededor de -3, lo cual significa que una reducción de 1 % en dichos costos se asocian con una expansión del comercio de 3%. Más aún, las desventajas geográficas de la localización, tal el caso de los países sin salida al mar, exigen ser compensados con mayores inversiones en infraestructura.

[11] Véase MESQUITA MOREIRA *et al.* (2008), TINBERGEN (1962), ANDERSON (1979), BERGSTRAND (1985), ANDERSON y VAN WINCOOP (2003).

El Cuadro 2 resume el panorama a la fecha. Se observa así que el acuerdo hemisférico bajo el paraguas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) coexiste con la formación más reciente de la Comunidad de los Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) es otro esquema de membresía amplia cuyos orígenes se remontan a 1960¹² y que ha mantenido su foco en la agenda y los acuerdos comerciales

de sus miembros. A nivel subregional se suman diferentes esquemas de agrupación, cuyos miembros se superponen en diversas oportunidades. Así, el Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) convive con la Alianza del Pacífico (AP), siendo Méxi-

[12] La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fue creada en 1960. Veinte años más tarde, el acuerdo fue modificado para dar lugar a la aparición de la ALADI.

CUADRO 2
Acuerdos comerciales y de integración en América Latina

Países Seleccionados

País	ALADI ^a	ALBA-TCP ^a	CAN	CARICOM ^b	CELAC ^c	MERCOSUR	TLCAN ^d	OEA ^e	Alianza del Pacífico	SICA ^f	UNASUR
Argentina	x				x	x					x
Bolivia	x		x		x	xg					x
Brasil	x				x	x					x
Chile	x				x				x		x
Colombia	x		x		x				x		x
Costa Rica					x					x	
Ecuador	x	x	x		x						x
El Salvador					x					x	
Guatemala					x					x	
Guyana				x	x						x
Honduras					x					x	
México	x				x		x		x		
Nicaragua		x			x					x	
Panamá					x					x	
Paraguay	x				x	x					x
Perú	x		x		x				x		x
Surinam				x	x						x
Uruguay	x				x	x					x
Venezuela	x	x			x	x					x

a ALADI y ALBA-TCP también incluyen a Cuba. b Otros miembros de CARICOM son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Grenadinas y Trinidad y Tobago. c CELAC también incluye a Cuba, República Dominicana y a los integrantes de CARICOM. d Los integrantes del TLCAN son México, Canadá y Estados Unidos. e La OEA está integrada por los miembros de la CELAC, Estados Unidos y Canadá. f SICA también comprende a Belice y República Dominicana. g Bolivia firmó el protocolo de adhesión al MERCOSUR en 2012, pero no es miembro pleno aún porque dicho protocolo todavía no fue ratificado por todos los integrantes.

Fuente: Elaboración propia.

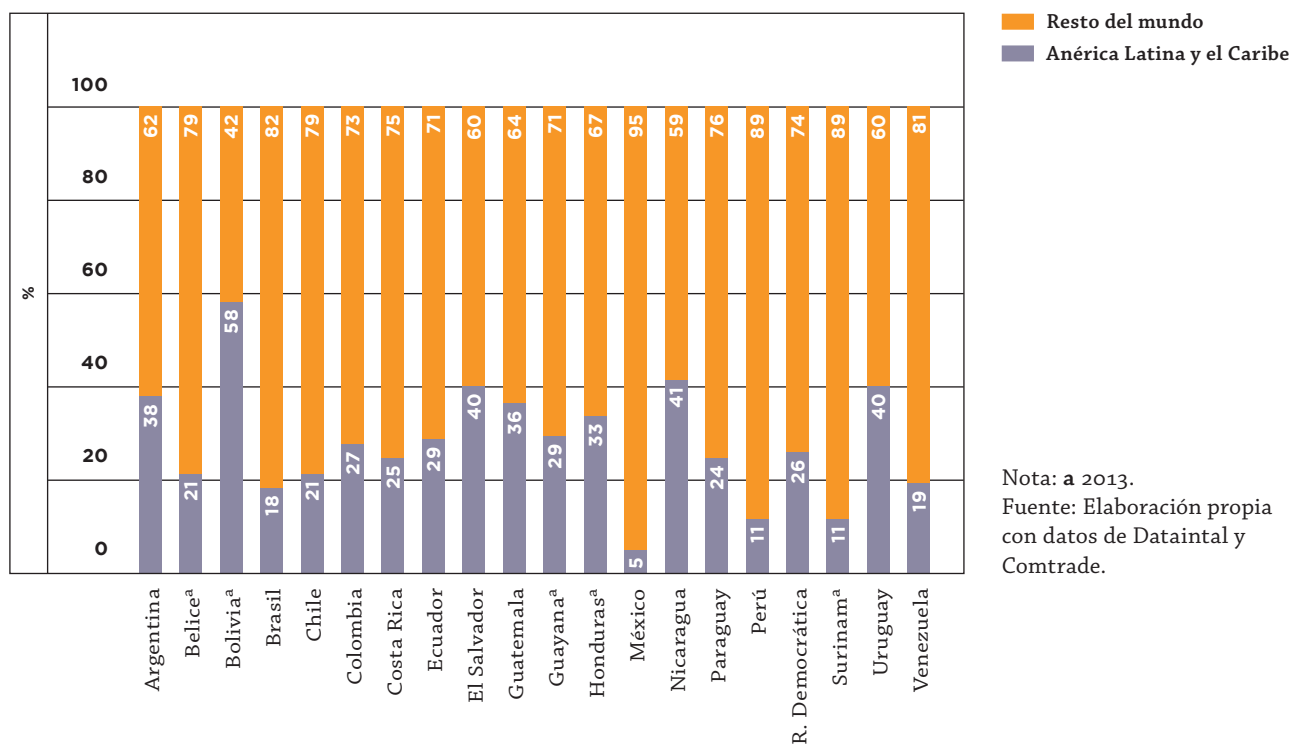
co un miembro prominente de ambos. A su vez, la Comunidad del CARIBE (CARICOM) forma parte de la CELAC. Los países de Centroamérica pertenecen al Sistema Centroamericano de Integración (SICA), y en América del Sur, la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), coexiste junto con la Comunidad Andina (CAN), el MERCOSUR y la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA).

Este amplio número de acuerdos de objetivos diversos y en ocasiones concurrentes es un rasgo distintivo de la región. Asimismo, debe considerarse que la historia de cada bloque ha evolucionado incorporando nuevas agendas. A su vez, el proceso ha sido dinámico y surgieron nuevas formaciones a lo largo de los años. Por ejemplo, la reciente UNASUR contrasta con el SICA o CAN cuyos orígenes se remontan a mediados del siglo XX. La Alianza del Pacífico, que es un esquema recién-

te cuyos miembros comparten similares estrategias de apertura comercial, difiere en muchos aspectos con el MERCOSUR creado hace 25 años. En síntesis, no se trata de una única región sino de un entramado de diversos acuerdos y compromisos donde los países participan al mismo tiempo en más de un bloque.

Una segunda característica distintiva es que el volumen de comercio intrarregional es relativamente menos importante que el intercambio con el resto del mundo (Gráfico 1). Asimismo, la composición de estos dos flujos es diferente: para la mayor parte de los países, las exportaciones con destino a la propia región tienen un contenido tecnológico mayor que las destinadas al resto del mundo. Sin embargo, la intensidad del comercio intrarregional presenta importantes diferencias: el intercambio entre los países de América Central es más intenso que en el caso de América del Sur¹³.

GRÁFICO 1
Comercio Intra y Extrarregional de América Latina
Exportaciones e importaciones. Promedio Simple, 2014



En años recientes el comercio intrarregional ha venido creciendo, especialmente en términos de cantidades, aunque la trayectoria no es lineal. Ciertamente, los acuerdos comerciales han favorecido el intercambio dentro de la propia región¹⁴.

Son varias las razones que limitan un intercambio más activo en el interior del mercado regional. En primer lugar, la similar dotación de factores, especialmente en América del Sur –rica en recursos naturales–, es un dato que no puede omitirse y que subyace a las características y proporciones relativas de los flujos intra y extraregionales. Es conocido que las primeras teorizaciones del desarrollo latinoamericano señalaron tempranamente las desventajas de la exportación de recursos naturales con escaso valor agregado: pérdidas de los términos del intercambio, escasa absorción de empleo directo e indirecto, concentración de rentas, entre otras. De ahí que la diversificación de la estructura productiva haya sido vista como un camino para superar estos obstáculos. La integración regional es una herramienta complementaria en la misma dirección porque permite ampliar mercados con otra configuración de demanda, facilitando el aprendizaje, la innovación y de manera gradual ganar competitividad a escala global¹⁵. Sin embargo, la inducción de estos cambios resulta más compleja cuando el comercio se genera entre economías con perfiles similares, y donde predominan los metales, los productos agropecuarios o los hidrocarburos, en cuyo caso las posibilidades de aprovechar economías de escala y diferenciación de productos son limitadas. Siendo así, el contraste de América Latina con otras experiencias de integración es significativo.

En segundo lugar, la inestabilidad macroeconómica es otro elemento disruptivo de los procesos de integración¹⁶. La concentración de la exportación en unos pocos productos primarios acentúa los ciclos económicos provenientes de la volatilidad de precios. Sin embargo, los ciclos no son sincrónicos y las fuentes de inestabilidad van más allá de las volatilidades de los precios de exportación. En este contexto, los instrumentos de política se administran atendiendo a las necesidades de cada socio. En particular, las

metas de la política comercial pueden diferir entre los miembros del bloque. De esta forma la volatilidad macroeconómica conspira contra la integración porque dificulta la coordinación. El retraso y los obstáculos del proceso sesgan las decisiones del sector privado y las inversiones tienden a localizarse en los mercados más desarrollados y de mayor tamaño porque, desde el punto de vista económico, el espacio regional no es uniforme. De esta forma no llama la atención que los bloques latinoamericanos exhiban un bajo nivel de comercio intraindustrial. A pesar de sus limitaciones, el MERCOSUR puede considerarse un caso que se diferencia del resto. El intercambio bilateral entre la Argentina y Brasil tiene una entidad relativamente mayor que el resto y con flujos intraindustriales significativos^{17/18}.

Un tercer elemento concerniente al acceso a mercados extrarregionales es que los países latinoamericanos persiguen diferentes estrategias comerciales. La mayor parte de América Central, Panamá, República Dominicana, México, Chile, Colombia y Perú han establecido acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y algunos países asiáticos. El MERCOSUR, Ecuador y Bolivia, canalizan su comercio extrarregional de acuerdo con las reglas multilaterales.

[13] El comercio intrarregional representa 22,6% del total en el Mercado Común Centroamericano y 19,6% en Sudamérica. Fuente: DATAINTAL.

[14] Una porción importante del comercio intrarregional tiene lugar dentro de los acuerdos preferenciales de ALADI.

[15] Estos son los argumentos centrales de la tesis de Prebisch y de ahí su decidido apoyo a los procesos de integración regional. Véase, PREBISCH (1985).

[16] Para el caso del MERCOSUR, véase FANELLI y GONZÁLEZ ROSADA (2003).

[17] Véase BID-INTAL (2014) y GAYÁ y MICHALCZEWSKY (2014).

[18] Una porción significativa del comercio intraindustrial se explica por el complejo automotor del MERCOSUR. El comercio de autos y autopartes está regulado por un acuerdo bilateral específico. La regulación ha permitido mantener la industria en el mercado de menor tamaño, Argentina.

Cuarto, mientras que varios de los acuerdos subregionales (CARICOM, CAN, MERCOSUR y SICA) suscriben formalmente al concepto y objetivos de la unión aduanera, la circulación interna reconoce obstáculos de peso. El intercambio de bienes fluye con mayor facilidad que los servicios, con excepción de la CARICOM, que ha logrado una sustancial libertad para el caso de los servicios¹⁹. Algunos de los bloques subregionales son formalmente uniones aduaneras *imperfectas* donde una porción significativa del comercio de bienes intrazona está exento de tarifas, pero los bienes provenientes de extrazona o aquellos que no cumplen la regla de origen están sujetos al pago de aranceles cuando circulan en el espacio regional. Más aún, dado que los miembros de una misma unión realizan acuerdos separados con países de extrazona o acuerdos comunes con distintos cronogramas de desgravación, se requieren reglas de origen que además no son uniformes. El resultado práctico de estos arreglos comerciales es que la imperfección de la unión aduanera es tal que el espacio de libre comercio regional no está consolidado. A esto debe añadirse otra debilidad particularmente relevante a la hora de analizar el fenómeno de la integración física: las uniones aduaneras subregionales latinoamericanas carecen de impuestos o de aportes destinados al conjunto regional y, por tanto, están impedidas de la provisión de bienes públicos regionales. Con excepciones de decisiones *ad-hoc*, el mecanismo reposa exclusivamente sobre cooperación entre gobiernos²⁰.

Finalmente, y en estrecha asociación con lo señalado arriba, la integración regional en América Latina se ha apoyado en acuerdos intergubernamentales. La institucionalidad regional, en aquellos casos que existe, posee facultades limitadas y autonomía estrecha (MOTTA VEIGA, 2003). Como ya fuera señalado, los factores económicos de orden estructural sirven para explicar estas peculiares características del regionalismo latinoamericano: baja proporción del comercio intrarregional, asimetrías de tamaño, asincronía de los ciclos, para citar sólo las más importantes. Siendo así y en ausencia de una integración más profunda, los argumentos para avanzar en compromisos y cesiones de soberanía del plano nacional al regional quedan debilitados.

Todos los elementos presentados arriba sirven de marco y contexto a la hora de adentrarse en los aspectos más específicos de la integración física de América Latina y sus consecuencias no son triviales. Es conveniente hacer referencia a varias de ellas. En primer lugar, desde el punto de vista de la asignación de recursos para mejorar la infraestructura destinada al comercio, es obvio que la identificación de proyectos tiene que tomar debida nota del peso relativo del comercio intra vs. extrarregional. Esto tiene particular importancia para el caso América del Sur, donde los países poseen grandes extensiones geográficas y varias de las fronteras se encuentran en el espacio interior y distante de los puertos. Al mismo tiempo hay que considerar que muchas de las plataformas de infraestructura pueden ser utilizadas para los flujos intra y extrarregionales. De esta manera, la integración global y regional no son necesariamente contrapuestas. Más aún, las inversiones de infraestructura que conectan las fronteras terrestres compiten con proyectos localizados en los puertos por donde se canaliza el grueso de las cargas. Asimismo, en razón de las distancias involucradas, las inversiones pueden resultar costosas y el volumen de tráfico insuficiente y, por tanto, con escaso retorno social²¹.

En segundo lugar, dado que el comercio extrarregional ha dominado la escena, el desarrollo de la infraestructura ha respondido a los impulsos y necesidades asociados al mismo. En tercer lugar, la construcción

[19] Los países caribeños han acordado liberalizar el comercio de servicios y permiten la libre movilidad de recursos humanos calificados y con certificaciones profesionales dentro del espacio regional (el así llamado modo 4 de comercio de servicios).

[20] SANDLER (2001) discute la noción de bienes públicos globales y regionales.

[21] Las ventajas geográficas de los puertos como ejes de concentración del comercio de cargas es ampliamente conocido. América Latina no escapa a esta regla cuya vigencia se remonta atrás en el tiempo y se entrelaza con la ocupación del territorio en la época colonial. Después de la independencia, con la aparición de Gran Bretaña como principal socio comercial, los puertos y las ciudades costeras ganaron importancia creciente.

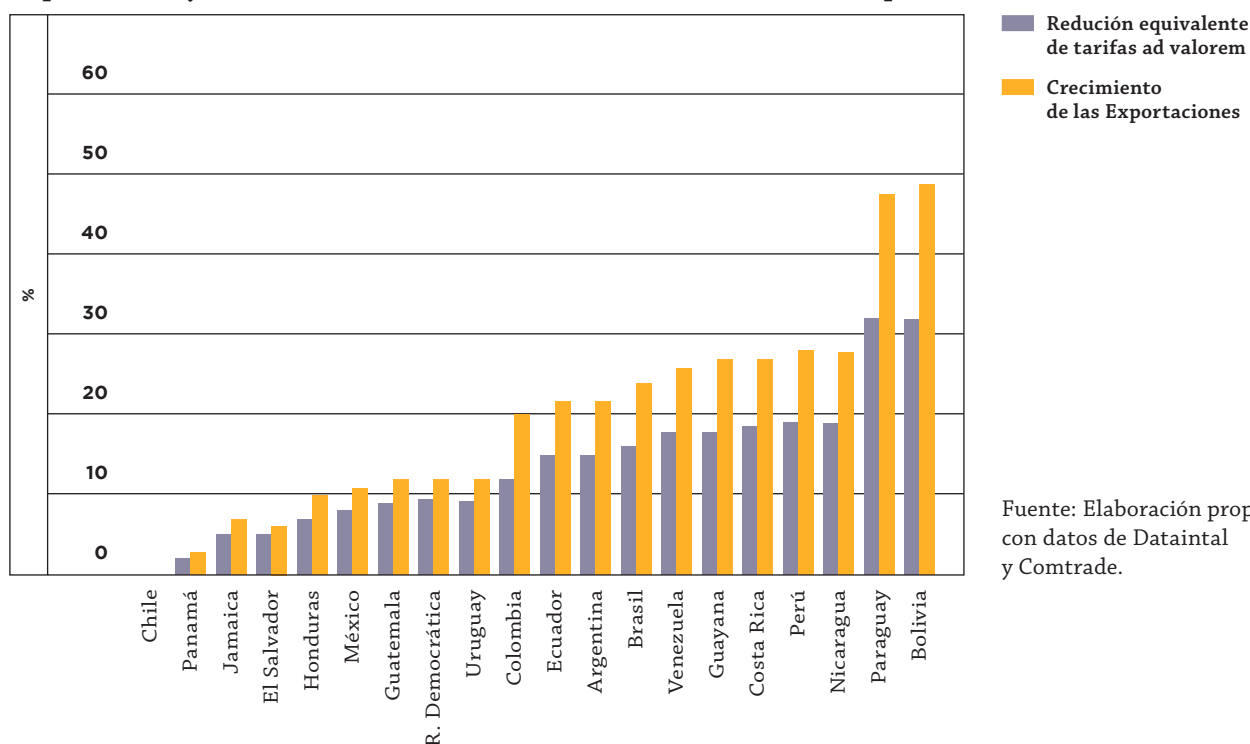
de infraestructura transfronteriza –sea en transporte, comunicaciones o energía–, requiere coordinación con el país vecino o con el conjunto de los socios pertenecientes al mismo bloque. Tomando en consideración que, tal como se señaló, las instituciones regionales son débiles y con recursos muy limitados, la coordinación reposa principalmente en el plano bilateral donde los compromisos acordados tienen mayores posibilidades de exigencia y acuerdo. En contraste con lo anterior, las decisiones referidas a la localización de inversiones de conectividad doméstica que apuntan al ámbito global y regional involucran decisiones estrictamente nacionales. Así, los proyectos que atienden indistintamente a uno y otro mercado enfrentan menos incertidumbre que aquellos referidos al plano regional exclusivamente, ya que necesitan decisiones complementarias de los otros socios.

B. El desafío del desarrollo de infraestructura para mejorar la conectividad regional

Según fuera señalado arriba, la reducción de costos de transporte favorece a la expansión del comercio y, bajo ciertas condiciones, contribuye al crecimiento económico. Resulta útil observar qué dicen los datos acerca de la contribución de la infraestructura a la competitividad de América Latina. El *Gráfico 2* sintetiza una estimación del desempeño de las exportaciones asociadas con la mejora de la infraestructura. El ejercicio supone estimar el crecimiento de las exportaciones aislando un conjunto de cuatro indicadores, uno de los cuales es la infraestructura. En el caso particular de esta última, el impacto se estima asumiendo un nivel y calidad de infraestructura equivalente a la mitad del país mejor posicionado en la muestra (Chile). Los autores del trabajo, PORTUGAL-PÉREZ y WILSON (2010, p.27), concluyen: “En conjunto los resultados muestran que la infraestructura es la variable que arroja los mayores beneficios en términos del crecimen-

GRÁFICO 2

Impacto de mejoras en la infraestructura sobre el crecimiento de las exportaciones



to de las exportaciones. El análisis de los efectos de estos factores sobre los flujos de comercio suministra una indicación útil para los diseñadores de política sobre cuáles son las áreas donde la reasignación de recursos brinda mayores réditos²².” No resulta casual que los dos países sudamericanos mediterráneos exhiban el mayor impacto. Por ejemplo, si Bolivia alcanzara un índice de calidad de infraestructura equivalente a la mitad de Chile, las exportaciones podrían crecer 49,1%, mientras que un esfuerzo similar en Paraguay arrojaría un incremento similar, 47%.

La evidencia es bastante concluyente respecto de la capacidad de la infraestructura para expandir las exportaciones. Siendo este el panorama, la pregunta que se impone es dónde reposan los factores que limitan la mejora de las inversiones y calidad de la infraestructura²³. La discusión siguiente se focaliza en temas económicos y financieros de particular interés para el diseño de políticas públicas a nivel nacional así como para las estrategias de integración.

Identificación y análisis de proyectos. Los proyectos de inversión en infraestructura requieren un análisis integral de manera que se pueda hacer una evaluación apropiada, considerando las diversas dimensiones en juego: económicas, sociales y ambientales. En la mayor parte de los casos, estos proyectos tienen un dilatado período de gestación y los repagos de la inversión también transcurren en plazos largos. Se requiere una sólida apreciación de cuáles son los cuellos de botella a resolver y de los costos de oportunidad que implica la asignación de recursos que supone el proyecto. Más aún, los proyectos no pueden ser considerados en forma aislada: adquieren sentido en el contexto de un programa estratégico, al cual van asociadas decisiones de política compatibles con aquél. Asimismo, los proyectos resultan más efectivos cuando se los concibe dentro de una red, generando externalidades que es necesario ponderar y medir (IMF, 2014). Los esfuerzos aislados carecen mayormente de sentido. Para llevar a cabo este análisis de amplio espectro y para la preservación de los objetivos estratégicos de los programas, se requiere una sólida arquitectura

institucional de los organismos y agencias de gobierno involucrados en las decisiones, tanto de aquellos con gestión directa de proyectos como los encargados de supervisar las concesiones privadas de infraestructura. Con frecuencia, no es ésta la situación prevaleciente en la región. Son varios los países que adolecen de debilidades en los organismos que deberían ejercer un papel rector en la planificación y gestión de proyectos. Y las consecuencias más visibles son las demoras en la ejecución de los proyectos –que incrementan sus costos–, la selección de proyectos inapropiados, la captura de las agendas públicas por intereses del sector privado, o la aparición de daños colaterales en material ambiental y social que no fueron oportunamente identificados en los estudios de prefactibilidad.

Proyectos de inversión, financiamiento y contexto macroeconómico. Las observaciones anteriores se refieren a los aspectos microeconómicos de la selección y ejecución de proyectos. Sin embargo, hay que tener presente la dimensión macroeconómica que se entrelaza con los mismos. Como se ha señalado, estos proyectos involucran usualmente importantes volúmenes de inversión, tanto en términos del peso en el presupuesto público y, en algunos casos, del tamaño de la economía. Como el ahorro doméstico de largo plazo resulta normalmente insuficiente, los proyectos recurren con frecuencia al ahorro externo. Esto supone la emisión de deuda en moneda extranjera. En el contexto de una macroeconomía inestable, la volatilidad del tipo de cambio real puede resultar un obstáculo para el cumplimiento de los servicios de deuda del proyecto. Esto es así en el caso de proyectos que pueden apelar a la generación interna de fondos a

[22] La estimación de los autores se apoya en una base de datos de 101 países para el período 2004–2007.

[23] El análisis que sigue no distingue entre diferentes tipos de infraestructura aunque aplica más directamente a la infraestructura de transporte. La energía y las comunicaciones comparten algunas similitudes –todas ellas en red– pero también involucran aspectos singulares dado que están específicamente dedicadas al transporte de flujos particulares –petróleo, gas, electricidad, telecomunicaciones y sus respectivas interconexiones–.

través de cargos al usuario, pero se hace más evidente en los casos donde el financiamiento es provisto por el Tesoro público. De esta manera, la inversión a largo plazo en infraestructura está estrechamente vinculada con la solvencia de las finanzas estatales.

Durante las pasadas dos décadas ha habido un impulso de las inversiones en infraestructura mediante diferentes arreglos contractuales –concesiones, participaciones público-privadas, esquemas (de construcción, operación y transferencia (BOT, por sus siglas en inglés), entre otros–. La participación privada ha significado un alivio para el presupuesto público de inversión. Sin embargo, este tipo de ingeniería financiera no elimina los diversos riesgos involucrados en los proyectos de infraestructura, y la cuestión clave es la proporción público-privada utilizada para distribuir las contingencias asociadas a los mismos (BULL, 2004).

La experiencia latinoamericana en materia de finanzas públicas ha estado caracterizada por conductas procíclicas en la mayoría de los casos (CEPAL, 2014). En este contexto, los gastos de capital tienden a crecer en la fase favorable del ciclo y son los primeros en ser objeto de reducción cuando se interrumpe la bonanza. Precisamente, uno de los atributos favorables del financiamiento multilateral es que su costo suele ser más bajo del que acceden los países cuando atraviesan condiciones adversas para el crédito internacional y que, además, los préstamos se amortizan en plazos que superan los veinte años²⁴.

Localización. La ubicación geográfica de la infraestructura es una decisión crítica. La literatura sobre economía regional ha señalado que el tamaño de mercado, las economías de escala internas y externas y los costos de transporte, conducen a la concentración espacial. Las áreas urbanas suelen desarrollarse alrededor de los puertos y de los ejes de transporte marítimos porque estos son factores determinantes de la reducción de costos. De esta forma, la mejora de la infraestructura de transporte y logística en las áreas metropolitanas aumenta la divergencia interregional (dinámica especial centro-periferia).

No obstante, existen factores de contrapeso que pueden inducir la dispersión espacial, y el caso está asociado con costos de transporte declinantes²⁵. Al mismo tiempo, cuando los ejes y redes favorecen la conectividad entre zonas de alto y bajo crecimiento, los menores costos de transporte puede acarrear problemas a las regiones retrasadas dado que, como es sabido, una barrera de protección natural (MARTIN, 1998). De esta forma, la mejora de la infraestructura de transporte no constituye por sí sola un remedio para corregir las diferencias entre regiones y se requiere un conjunto de políticas complementarias para aminorar las divergencias.

Secuencia: demanda de servicios y oferta de infraestructura. ¿La oferta de infraestructura debe ser una respuesta a la demanda planteada por la actividad económica o, alternativamente, la infraestructura debe anticiparse para ser un vehículo para la mayor actividad económica? En cierta manera, ambas posiciones resultan atendibles. Frente a la comprobación que existe demanda, parecen más seguros los retornos del proyecto. Sin embargo, la dificultad se encuentra en la posibilidad de que se mantenga en el tiempo la demanda que se proyecta atender. En el extremo opuesto, se puede caer en el error de construir un escenario que no llega a materializarse y, por tanto, el proyecto no induce el nivel de demanda que se esperaba. Es por esta razón que resulta difícil sostener que un proyecto en forma aislada será capaz de revertir el aislamiento de regiones atrasadas. Tal es el caso de muchas regiones localizadas en los pasos fronterizos del interior. Por una parte, deben remontar la adversidad de la distancia y las desventajas de la localización y, por otro lado, las mejoras de conectividad deben ser proyectadas teniendo una clara noción de las restricciones del medio. En estos casos se requiere un programa de acción sobre el territorio donde la secuencia de ejecución de los distintos proyectos es clave para el éxito del programa.

[24] Para una discusión más general sobre la *brecha de infraestructura* y el papel de las diferentes fuentes de financiamiento, véase ROZAS (2010).

[25] Congestión, polución y elevados costos de la tierra son todos ejemplos de desventajas asociadas a la concentración espacial.

Reducción de costos de transporte como herramienta para la integración regional. Los factores comentados hasta aquí son de índole general y propios de la planificación de la infraestructura en el espacio doméstico de un país. La pregunta que cabe responder es cuál es la singularidad que plantean los fenómenos de la integración regional a la hora de planificar la infraestructura y elegir proyectos conducentes a la misma.

Por un lado, debe tenerse en cuenta un factor más general asociado al fenómeno de integración económica. Los acuerdos regionales de comercio (ARC) pueden inducir la aparición de ventajas comparativas regionales que se ubican en actividades distintas a las de tipo tradicional. En consecuencia, la reducción de los costos de transporte dentro del bloque puede disminuir los costos de la creación de comercio en el bloque. Adicionalmente, tal como lo muestra VENABLES (2003), la integración regional en un contexto de elevados costos de transporte inducirá la localización de las inversiones en los mercados más grandes del bloque²⁶. Esta es una consideración importante a la hora de promover mejoras en la conectividad en el espacio interior del bloque de integración. Para que esto sea factible se requiere una coordinación eficaz entre los miembros del ARC para el diseño y operación de las redes regionales y de sus diferentes componentes. El enfoque es necesariamente regional porque la eficiencia de la red dependerá del nivel alcanzando para cada uno de sus nodos. A manera de ejemplo: si el país A mejora su infraestructura pero el país B no realiza un esfuerzo similar, la región en su conjunto no aprovechará todo su potencial de reducción de costos en su intercambio con terceros mercados. Internamente, para el comercio intrabloque, el resultado puede ser desbalanceado dependiendo de cuál sea el peso de los costos de transporte en el flujo de comercio entre los socios: B mejorará el acceso al mercado A –por la reducción de costos de transporte en el territorio de este último–, pero A no obtiene una ventaja equivalente en el acceso al mercado B. Así, la competitividad global de la región no aumenta, ya que la mejora es parcial.

La coordinación también es necesaria en presencia de externalidades transfronterizas que necesitan compensaciones monetarias o de otro tipo. Esta es una situación frecuente en el caso de proyectos localizados en áreas próximas a la frontera. Puede ocurrir que las inversiones del país A generen externalidades negativas en el país B que necesitan la compensación adecuada. O bien, si se comprueba que la inversión que lleva a cabo A genera efectos positivos en B que no puede internalizar, muy probablemente el proyecto no será llevado a cabo. Si el análisis y evaluación de proyectos se realizara a nivel regional, estas externalidades que se presentan en el plano de cada país serían internalizadas por el bloque y de esta manera se podrían apreciar mejor los efectos integrales del mismo.

La coordinación para el desarrollo de infraestructura regional presenta tres desafíos singulares además de los ya mencionados. Primero, los proyectos pueden exhibir retornos asimétricos, de manera que los beneficios tiendan a concentrarse en algunos de los países participantes. Siendo así, los incentivos económicos para la mejora de la red regional no son los mismos. De ahí, se explica la aparición de prioridades discordantes para la asignación de recursos.

Segundo, aún en el caso de similares retornos socio económicos, el riesgo país puede ser muy diferente y por ende las tasas de descuento a aplicar al proyecto resultan en umbrales muy diferentes. En alguna medida, la coordinación macroeconómica ayudaría a la convergencia del bloque en similares primas de riesgo. Pero como se ha visto, la herramienta de coordinación es, por otras razones, de aplicación limitada. Los dos obstáculos mencionados –externalidades y asimetrías– podrían ser compensados con la presencia de fondos regionales destinados a estos propósitos. En el caso del financiamiento y de las diferencias en las primas de riesgo, las instituciones multilaterales ofrecen un remedio parcial: los países acceden a los

[26] LABRAGA (2010) aplica similares concepto para el análisis del caso de Uruguay en el MERCOSUR.

fondos con similares condiciones y tasas de interés. Como se verá posteriormente, este es un aspecto central en el caso de América Central y América del Sur: las instituciones financieras regionales son oferentes de financiamiento y asistencia técnica y vienen a llenar parcialmente el vacío derivado de una arquitectura regional propia de los miembros del bloque.

El tercer desafío se relaciona con las características del proceso de integración. La planificación regional de infraestructura requiere un efectivo grado de delegación de autoridad de parte de los países miembros del ARC. Sin embargo, los países de América Latina han sido renuentes a construir y dotar de facultades a estructuras supranacionales. El resultado es que los acuerdos reposan únicamente a nivel intergubernamental pero con bajas capacidades de aplicación y con reversibilidad de los compromisos. Dado el contexto, las decisiones de inversión minimizan los riesgos asociados a la coordinación y como consecuencia de ello los proyectos que tienen objetivos regionales tienden a ser relegados frente a alternativas orientadas al espacio doméstico.

En síntesis, la discusión previa señala que el desarrollo de la infraestructura asociada al comercio requiere una planificación cuidadosa: intervienen aquí factores macroeconómicos, la estrategia de integración adoptada y las relaciones existentes entre los diferentes miembros de un determinado ARC. La planificación y los mecanismos de decisión tienen que tomar nota del dilema que supone asignar recursos de muy larga maduración en escenarios que son dinámicos y cambiantes. Los planes y los proyectos requieren ser continuamente revisados. La integración física regional resulta particularmente difícil en ausencia de una arquitectura institucional sólida –con facultades de decisión– y con disposición sobre recursos para la provisión de bienes públicos regionales. En ausencia de mecanismos eficaces en este plano, los países tenderán a privilegiar decisiones que reducen los costos de transporte en su territorio dado que resultan de más fácil apropiación.

C. Matriz analítica para la revisión de las experiencias latinoamericanas de integración física

Tal como se anticipó arriba, las secciones siguientes analizan, respectivamente, tres experiencias de integración física regional de América Latina: IIRSA–UNASUR (COSIPLAN), el FOCEM y el PM. Si bien los objetivos generales resultan similares, el contexto económico e institucional de cada una de ellas es diferente y propio de cada caso.

La presentación de una narrativa específica de cada una de las iniciativas se encuentra más allá de los límites del presente trabajo²⁷. La discusión realizada en los puntos anteriores ha servido para poner el centro de atención en los mecanismos de coordinación y, en particular, cómo se resuelven los problemas de asimetrías y externalidades para la construcción de conectividad regional.

De esta forma, los contenidos de las tres secciones siguientes están organizados con un esquema similar. En primer lugar, el trabajo presenta las características principales de cada caso: breves referencias históricas, organización institucional y un conjunto seleccionado de indicadores que ayudan a una descripción sintética.

En segundo lugar, la discusión se orienta a los temas de orden analítico que fueron identificados en la primera parte del trabajo. De esta forma se recorre primero la cuestión del mecanismo de identificación de proyectos, y cómo éstos se vinculan a las prioridades nacionales y regionales. En otras palabras, el aspecto a dilucidar es cómo se construye, en cada caso, el portafolio de proyectos regionales. Luego se examinan las modalidades del financiamiento de proyectos y cómo se resuelve la aplicación de fuentes nacionales con el suplemento de financiamiento regional. En particular, el análisis se

[27] Según se indicará en el tratamiento particular de las secciones, diversos estudios se han abocado al análisis de los casos en particular y ofrecen un buen punto de partida para el análisis que se expone aquí.

III. IIRSA-UNASUR (COSIPLAN), NUEVA INICIATIVA DE INTEGRACIÓN FÍSICA PARA AMÉRICA DEL SUR

enfoca en el papel que juegan los organismos multilaterales. Según se ha visto, los bancos regionales tienen la potencialidad de atender a más de un objetivo en este terreno. Por un lado, se encuentran en condiciones de suministrar financiamiento en condiciones muy similares para los diferentes miembros del bloque. Por otro lado, pueden contribuir con asistencia técnica para el desarrollo de la planificación regional y de proyectos en condiciones ventajosas, incluyendo la posibilidad de asistencia concesional y con fondos no reembolsables. Más aún, dentro de ciertos límites, estas instituciones pueden apoyar el mecanismo de coordinación regional. Finalmente el trabajo explica el diseño institucional que caracteriza a las iniciativas señalando de manera particular a los mecanismos de decisión que han prevalecido en cada caso.

A. Características generales

En octubre de 2000, Brasil, con el liderazgo personal de su Presidente Fernando Henrique Cardoso, asumió el lanzamiento de una iniciativa que resultaba innovadora para ese entonces. En el marco de una cumbre de Presidentes de América del Sur realizada en Brasilia, propuso la iniciación de un diálogo tendiente a promover la integración del subcontinente. Más aún, el proyecto tendría esta vez un rasgo diferenciador: la integración habría de apoyarse en la mayor y mejor conectividad física de América del Sur. El proceso comenzado allí habría de ser seguido por múltiples negociaciones hasta arribar casi diez años después a la creación de la UNASUR²⁸.

Con el beneficio de la mirada retrospectiva, el episodio no puede ser considerado como una motivación aislada de Brasilia. Una serie de eventos se precipitaron de manera coincidente para dar lugar a una estrategia singular y que acomodaba a los intereses de la mayor parte de los países de América del Sur. Si bien los eventos que siguieron a la Cumbre del año 2000 fueron mudando conforme a nuevas circunstancias y escenarios políticos, el resultado final se mantuvo fiel a uno de los objetivos principales de la convocatoria original: la creación de un bloque regional sudamericano. Tal como se comenta más abajo, una vez decidida la marcha de los gobiernos en esa dirección, la dificultad consistió en darle contenido a la tarea.

Conviene enmarcar la decisión apuntada en un contexto más amplio. América del Sur nunca se vio a sí misma como una subregión de entidad suficiente como para conformar un espacio de integración. En las décadas previas a los años 2000, los países del subcontinente se agrupaban alrededor de la CAN o el MERCOSUR, con Chile ocupando un lugar singular como exmiembro del Pacto Andino predecesor de la CAN y como país asociado del MERCOSUR. Además de estas dos instituciones subregionales, los países mantenían su membresía al Grupo de Río –más recientemente CELAC– y, por cierto, la OEA. Sin embargo, en los múltiples intentos realizados en el siglo XX de promover la integración latinoame-

[28] El tratado de la UNASUR fue acordado en 2008 y el proceso de suscripción por parte de los gobiernos insumió dos años. En 2011 UNASUR obtuvo las 9 (de un total de 12) ratificaciones parlamentarias para inscribir formalmente el tratado como un acuerdo plurilateral.

ricana no había estado en la agenda la creación de un acuerdo sudamericano. O en todo caso, si alguna vez se esbozó alguna idea en ese sentido, nunca llegó a materializarse. En tal sentido, la Cumbre de Brasilia en 2000 asume importancia por la singularidad de la decisión.

Escapa a los límites del presente trabajo un análisis de las razones que impulsaron una acción de las características señaladas²⁹. Sin embargo, es necesaria una referencia a los elementos más salientes, los cuales ayudan a comprender la magnitud de la propuesta. Primero, aparece un tema que ha sido tratado en la literatura de relaciones internacionales de la región: la importancia de Brasil y en qué medida reúne los atributos para convertirse en un líder regional (LIMA, 2008). Desde un cierto ángulo, si se atiende a la geografía, población y dimensión económica, se pueden detectar condiciones en tal sentido³⁰. Sin embargo, si se observa lo que ocurre en otras experiencias, la proyección regional y la capacidad para liderar un proceso de integración requiere de condiciones complementarias. Segundo, la necesidad de Brasil de ganar una posición más firme en el ámbito regional se encontraba para ese entonces desafiada por la creciente importancia del TLCAN, y el lugar ocupado por México en ese acuerdo. Tercero, en 2000 la Argentina y Brasil tenían una lectura convergente y a la vez

defensiva en relación al avance de Estados Unidos y su propuesta de formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Cuarto, para entonces el MERCOSUR había recorrido un camino relativamente exitoso y una cierta lectura de su trayectoria indicaba que la evolución natural del mismo consistía en sumar a los países andinos al Tratado de Asunción³¹. En cierta medida la agenda externa del MERCOSUR de los últimos se ha orientado en tal sentido mediante la incorporación de Venezuela y Bolivia³².

Dejando de lado las motivaciones individuales de los países y su potencial grado de convergencia, el proyecto de integración del subcontinente enfrenta notables desafíos. Es útil repasar algunos indicadores que ayudan a contrastar América del Sur con otras regiones (Cuadro 3). Como se observa, el subcontinente exhibe un nivel relativamente bajo de integración regional y

[29] Para una discusión del caso sudamericano, véase BOUZAS *et al.* (2008).

[30] Un dato a tener en cuenta es que Brasil tiene fronteras comunes con 10 de los 12 países de América del Sur.

[31] El Tratado de Asunción fue suscrito en 1991 y marca la creación del MERCOSUR.

[32] Han existido contactos iniciales con Ecuador sin avances concretos.

CUADRO 3

América del Sur, TLCAN y UE: indicadores básicos, 2014

Región	PBI (Miles de Millones USD)	Población (millones de personas)	Área (millones km ²)	Participación del comercio intrarregional (promedio de exportaciones e importaciones)
Este de Asia ^a	18.776	2.084	13,3	4,0% b
UE	18.495	502,9	4,5	63,0% b
TLCAN	20.490	474,3	21,8	42,4%
América del Sur	4.173	411,0	17,7	20,4% b

Notas: a Este de Asia incluye: Brunei Darussalam, Camboya, China, Hong Kong SAR, Indonesia, Japón, Filipinas, República de Corea, Singapur, Tailandia, y Vietnam. b 2013.

Fuente: Elaboración de los autores con datos de FMI, Eurostat, DATAINTAL, COMTRADE y CIA World Factbook.

su tamaño económico es sólo el 30% de otros bloques con los cuales debe competir. Asimismo, es interesante comparar la disparidad con los indicadores europeos: mientras la población de América del Sur equivale al 80% de la población de Europa, posee una extensión geográfica 4 veces superior y representa un cuarto del PIB de Europa. La baja densidad de población y la dilatada extensión geográfica señalan que el desarrollo de la infraestructura requiere una sustancial asignación de recursos. Es por esta razón que la CEPAL ha estimado la brecha de infraestructura como la necesidad de inversión necesaria para obtener servicios de calidad comparable con otras regiones emergentes³³.

Tomando en consideración esta situación y el hecho que los anteriores intentos no habían tenido en cuenta las deficiencias de conectividad, la nueva iniciativa sudamericana puso un decidido énfasis en el desarrollo de la infraestructura, particularmente, el transporte^{34/35}. Y con ese objetivo se puso en marcha un mecanismo intergubernamental específico: IIRSA³⁶.

Desde el punto de vista institucional, IIRSA ha sido un mecanismo de diálogo y acuerdo para los temas de integración física en América del Sur³⁷. Deliberadamente los temas económicos y comerciales fueron dejados de lado y por fuera de la agenda de IIRSA, atendiendo a dos consideraciones prácticas. Primero, América del Sur lanzaba por primera vez una iniciativa ambiciosa donde se colocaba en el centro de la escena la construcción de la conectividad física. La dimensión del desafío justificaba concentración en la agenda. Segundo, existía el convencimiento que las otras dimensiones de la integración, particularmente en los aspectos económicos, seguirían siendo impulsadas por el MERCOSUR y CAN³⁸.

Desde su inicio IIRSA adoptó un enfoque integral de la integración física como herramienta de desarrollo, lo cual exigió un análisis detallado de la dinámica territorial. Si se repara en las agendas anuales de trabajo de IIRSA así como en los estudios técnicos que llevó a cabo, se observa la recurrente preocupación sobre la conectividad física y la infraestructura como herra-

mienta y los diferentes aspectos del desarrollo local, incluyendo los aspectos ambientales³⁹. Esto significó trabajar de manera más o menos sistemática en temas de planificación regional⁴⁰. Sin embargo, habida cuenta de los mecanismos y limitaciones institucionales, no ha resultado sencillo hacer progresos con una agenda tan amplia, y sobre todo, tener la capacidad de traducir acuerdos en decisiones que comprometen recursos de los presupuestos públicos. Desde 2011, el Consejo de Infraestructura y Planificación de UNASUR (COSIPLAN) ha quedado con las funciones de coordinación que antes ejercía IIRSA de manera *ad-hoc*. Sin embargo, las decisiones de aprobación y ejecución de proyectos así como sus acciones complementarias sobre el territorio, son competencia exclusiva de los países.

[33] CEPAL estima que América Latina debe duplicar los actuales niveles de inversión para disminuir la brecha con otras regiones del mundo emergente, ROZAS (2010, p. 74).

[34] Inicialmente la energía y las telecomunicaciones formaron parte de la agenda de trabajo de IIRSA. Sin embargo, desde 2010 en adelante, los proyectos de energía fueron ubicados bajo el mandato de Consejo de Energía de UNASUR. En el sector de telecomunicaciones la tarea se ha concentrado en el desarrollo de banda ancha mediante la promoción de un acuerdo *ad-hoc*.

[35] A manera de antecedente cabe señalar que en el año 2000 Brasil se encontraba ejecutando un plan de desarrollo llamado *Ejes de Integración*, liderado por el Ministerio de Planificación Federal, que proponía una articulación de las distintas regiones geográficas de Brasil y otorgaba prioridad a la infraestructura. Existen notables similitudes entre el planteo de IIRSA y el plan de desarrollo de Brasil de aquel entonces.

[36] Para una reseña de IIRSA a lo largo de sus primeros 10 años, véase IDB-INTAL (2011).

[37] Entre 2000 y 2010, IIRSA funcionó como el único cuerpo intergubernamental (informal) de coordinación que tuvo una actuación sostenida para toda América del Sur. El proceso de IIRSA era convalidado anualmente por las cumbres Presidenciales anuales. Desde 2011 en adelante IIRSA fue redefinido y se constituyó como unidad técnica del Consejo de Planificación de Infraestructura de UNASUR.

[38] De hecho, en forma paralela los gobiernos comenzaron a examinar posibles agenda de convergencia entre CAN y MERCOSUR.

[39] Véase www.iirsa.org

[40] Véase www.iirsa.org

La principal herramienta para la organización del trabajo técnico ha sido el concepto de *eje de desarrollo*, esto es, la identificación de áreas geográficas ubicadas alrededor de los flujos de transporte⁴¹. De esta manera, la superficie de América fue subdividida en 10 diferentes ejes (Gráfico III.1) sobre los cuales se localizó la infraestructura existente, se analizaron las demandas de conectividad y, sobre esta base, se orientaron los trabajos de planificación regional respectiva⁴².

El proceso ha sido apoyado técnica y financieramente por tres bancos regionales: CAF, BID y FONPLATA, contribuyendo así al funcionamiento del mecanismo y a la realización de un número importante de estudios técnicos^{43/44}. Asimismo, las tres instituciones acordaron la constitución de un Comité de Coordinación Técnica (CCT), que ha sido una pieza eficaz para la continuidad de la agenda, la organización de las actividades y brindar apoyo al diálogo entre los gobiernos. Este diseño, que supone un compromiso regular y de largo plazo de los organismos financieros regionales, reviste una modalidad original a la luz de la experiencia previa de América Latina.

Las propuestas realizadas por los países condujeron a la identificación y selección de proyectos conformando así un portafolio regional de inversiones en infraestructura. Dicho portafolio no sólo incluye los eslabones de vínculos transfronterizos sino que también se suma el conjunto de proyectos que facilitan la conectividad interior, poniendo así de manifiesto un propósito de planificación a nivel regional tal como se señaló arriba.

Habida cuenta que la cartera suma un importante número de proyectos en diferentes etapas de perfil y ejecución (579 en octubre de 2014, por un total de USD 163,3 mil millones)⁴⁵, los gobiernos decidieron identificar un subconjunto de proyectos prioritarios⁴⁶. Precisamente, los actuales esfuerzos de COSIPLAN están concentrados en la ejecución de la así denominada Agenda Prioritaria de Integración (API)⁴⁷.

En una mirada de conjunto, la experiencia de estos últimos quince años, América del Sur revela una trayectoria que ha evolucionado desde una iniciativa de diálogo intergubernamental hacia un diseño institucional formal, dotado de personería jurídica, y con una agenda de amplios objetivos (ECLAC-UNASUR, 2014). En la actualidad, UNASUR es un acuerdo multilateral integrado por nueve Consejos. Se observa así que la idea fundacional de llevar adelante una tarea limitada a la integración física se ha inscripto en un contexto más amplio. Si en los orígenes prevaleció la intención de crear un mecanismo específico para el desarrollo de la infraestructura regional, el proceso resultante trascendió esas fronteras más estrechas. Esta no era la noción de los promotores iniciales de IIRSA, quienes sostenían que la exclusividad y concentración temática los ubicaba más cerca de la concreción

[41] De acuerdo a los documentos de IIRSA la noción de eje de desarrollo involucra un concepto más comprensivo que el término habitual de corredores de transporte (CCT, 2003). El eje tiene una extensión geográfica mayor e identifica también las actividades económicas, los aspectos sociales y ambientales del territorio.

[42] Es interesante añadir que la naturaleza técnica del trabajo ha requerido un considerable esfuerzo. Los gobiernos se vieron en la necesidad de involucrar la labor de staff técnico y a las agencias con competencia específica en los diferentes temas. La existencia de una agenda focalizada y la mecánica regular de trabajo con procedimientos estipulados favoreció un activo intercambio a nivel técnico de los gobiernos participantes.

[43] Véase <http://www.iirsa.org/Document?menuItem=5> para los detalles organizacionales e institucionales.

[44] El volumen de recursos en los años recientes se estima en USD 30 millones y son de carácter no reembolsable (COSIPLAN 2014a).

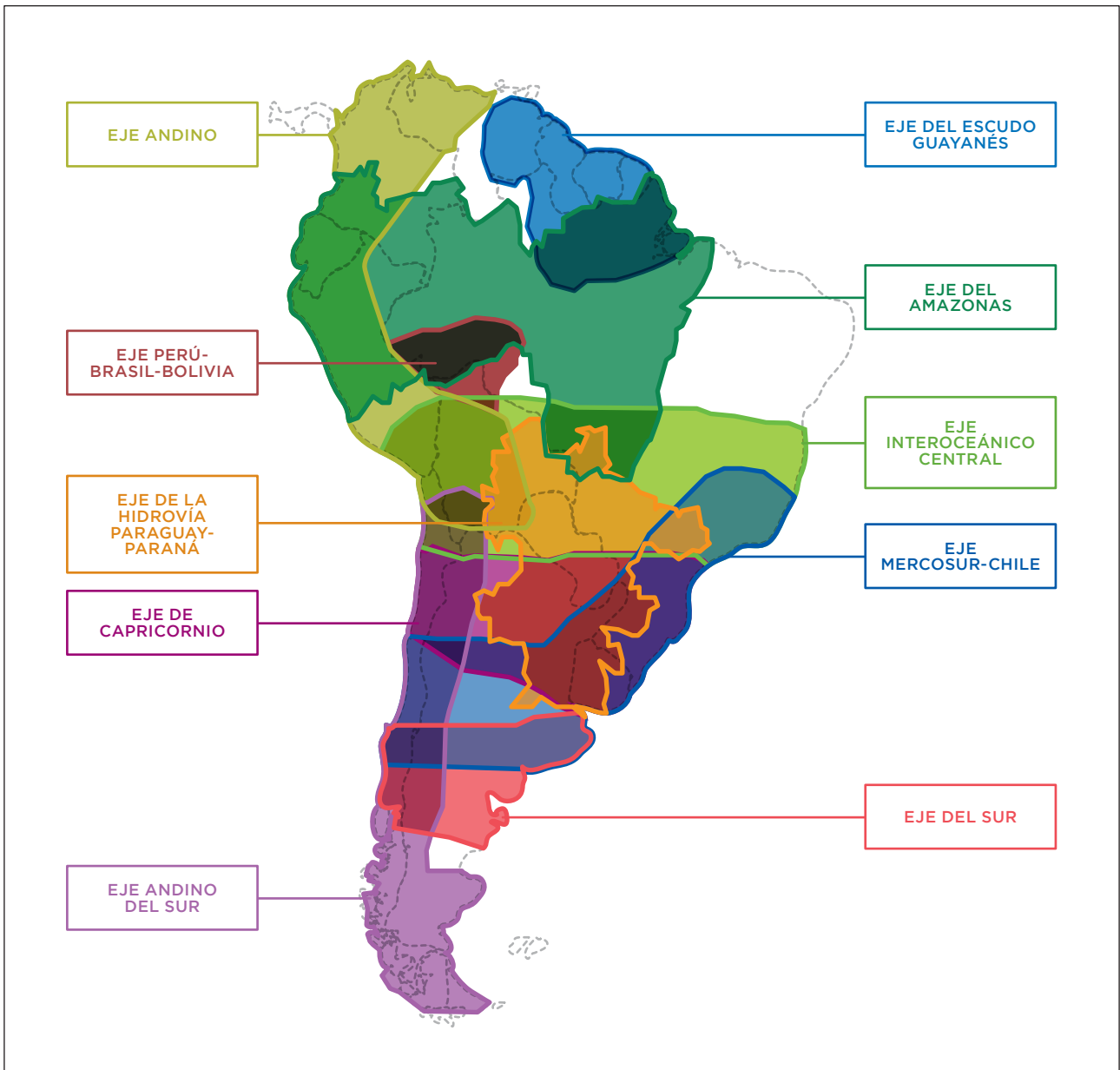
[45] Según datos de octubre de 2014, 106 proyectos (18,3%) estaban concluidos, lo cual representaba 12,4% del total de la inversión. Casi un tercio de los proyectos se encuentran en fase de ejecución con inversiones equivalente al 44,7% del presupuesto total.

[46] Véase COSIPLAN (2014b).

[47] El trabajo de Carciofi y Martín (2013) analiza en detalle el proceso de integración física de América del Sur y la experiencia IIRSA-COSIPLAN (UNASUR).

GRÁFICO 3

América del Sur: Ejes de Integración y Desarrollo



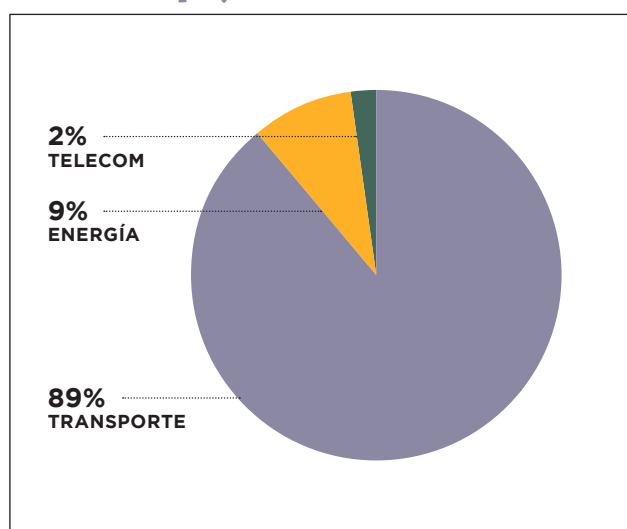
Fuente: www.iirsa.org

GRÁFICO 4

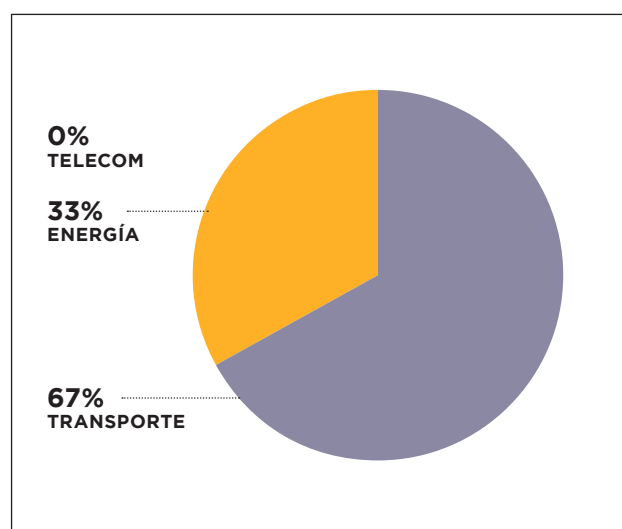
IIRSA-UNASUR (COSIPLAN): Proyectos e Inversiones por sector

Septiembre 2014

a. Número de proyectos



b. Inversiones



Fuente: Elaboración de los autores con datos de IIRSA-UNASUR (COSIPLAN).

y ejecución de las inversiones. Sin embargo, tal diseño carecía de las reglas necesarias para llevar a la práctica los acuerdos intergubernamentales y de articular decisiones que necesariamente exceden a la implantación de infraestructura, por cuanto ésta tiene consecuencias sobre otras dimensiones: económicas, sociales, políticas. Es comprensible entonces que el proceso haya evolucionado hacia la creación de la UNASUR. Esta es una estructura formal que tiene la capacidad de transformar acuerdos en decisiones y compromisos. Obviamente, la arquitectura institucional es una condición previa, pero las posibilidades de arribar a resultados tangibles depende del contenido real de los acuerdos alcanzados. La pregunta clave es si los recursos institucionales y las herramientas financieras hoy disponibles son suficientes y eficaces para profundizar la integración física de la región. La sección siguiente discute este tema.

B. Planificación, financiamiento y diseño institucional a nivel regional

¿Cómo ha resultado la experiencia de IIRSA-UNASUR (COSIPLAN) en la coordinación, planificación y ejecución de la infraestructura regional? Tal como se señaló en la *Sección II.C* conviene analizar separadamente los mecanismos de planificación e identificación de proyectos, el papel del financiamiento incluyendo aquí el papel de los bancos regionales y, finalmente, el diseño institucional.

Planificación regional e identificación de proyectos

Una característica singular del proceso IIRSA-UNASUR (COSIPLAN) ha sido su foco regional pero apoyado en los países, quienes han retenido la decisión primaria en la selección de proyectos.

El principio orientador de la planificación ha sido, como se ha visto, el concepto de eje de desarrollo. Esta es una mirada al territorio que reúne dos nociones básicas de la nueva geografía económica: concentra-

ción y costos de transporte. La actividad económica y la población se nuclean en los alrededores de las infraestructuras que reducen costos de transporte –puertos, caminos, vías férreas, etc–. Al mismo tiempo se asume, que la adición de nuevos proyectos facilitarán el acceso, mejorarán la conectividad con el resto del territorio y, por esta vía, se generará un impacto positivo sobre el desarrollo local. Se entiende que estos impactos están lejos de ser automáticos y no se limitan a la infraestructura. Claramente se necesitan políticas e inversiones complementarias sobre el territorio.

Un análisis de carácter integral como el señalado es atractivo porque revela la necesidad de disponer de un programa completo para intervenir sobre el espacio territorial. Pero hay un costado práctico que resulta menos ventajoso: la agenda de política es de gestión compleja e insume esfuerzos considerables de coordinación. Hasta cierto punto, estos obstáculos se atenúan si se trata de la planificación territorial en el espacio interno del país. En cambio, la tarea escapa de proporciones cuando se le traslada a nivel regional y envuelve la coordinación multilateral. IIRSA–UNASUR (COSIPLAN) ha confrontado precisamente esta dificultad. Con la intención de solucionar el problema, el mecanismo ha pivotado sobre Coordinaciones Nacionales que tienen un papel dual: son representantes del país en el Consejo y, a la vez, son el nexo de comunicación y acción con las agencias nacionales involucradas en las decisiones. El diseño es lógico pero la práctica cotidiana es laboriosa: hay múltiples actores involucrados, todos con capacidad de bloqueo, y con frecuencia las prioridades y urgencias nacionales no se condicen con las regionales. Más aún, la carencia de fondos regionales impide otorgar transferencias financieras que complementen los presupuestos nacionales asignados a estos propósitos.

Si bien desde el punto de vista de la planificación el territorio de América del Sur es visto como un espacio sin fronteras⁴⁸, la selección de los proyectos corresponde a los países en función de sus planes nacionales. De esta manera, la cartera de proyectos es, en rigor, el

resultado de un balance entre prioridades nacionales y la planificación regional. Sin embargo, las capacidades institucionales de los países en materia de planificación y análisis de proyectos es muy desigual. En los casos donde el proceso de planificación está consolidado, la selección de los proyectos supone haber dado cumplimiento a las distintas instancias de evaluación. Cuando el esquema es más débil, los proyectos no necesariamente han sido sometidos a los análisis de prefactibilidad habituales en inversiones de envergadura. Esto plantea problemas a la hora de avanzar en la ejecución o, peor aún, introduce cierta inestabilidad a la cartera de inversiones, porque los gobiernos revisan sus prioridades sustituyendo proyectos⁴⁹. La falta de alineación entre objetivos de largo plazo y la selección de proyectos que realizan los países incide así sobre la calidad de la cartera regional. Esto señala la necesidad de realizar un trabajo continuo para fortalecer las capacidades nacionales de formulación de planes de inversión y de evaluación de proyectos.

Financiamiento, ejecución de proyectos y el papel de los bancos regionales

Como se indicó arriba, la cartera actual de COSIPLAN es una agregación de proyectos individuales localizados en los ejes de integración. La mayor parte de ellos transcurre en el espacio de cada uno de los países pertenecientes al eje. Las responsabilidades de ejecución y financiamiento reposan a nivel nacional. Existen

[48] El siguiente párrafo que se lee en uno de los documentos originales, IIRSA (2002), es sumamente revelador: “*América del Sur es vista como un único territorio plenamente integrado geográfica y económicamente. Es por ello que se necesitan reducir las barreras al comercio, resolver los cuellos de botella de la infraestructura y los obstáculos regulatorios que impiden orientar la producción a escala regional.*”

[49] Hay otro factor que señala la importancia del análisis de los proyectos y la calidad de los mismos. La cartera de inversiones de IIRSA-UNASUR (COSIPLAN) involucra proyectos que se encuentran en diferentes etapas de maduración: perfil, pre-factibilidad, factibilidad y proyectos en ejecución. La conformación de una cartera de proyectos con evaluaciones incompletas tiene la desventaja de disminuir el ritmo de ejecución.

también varios proyectos transfronterizos que suponen la coordinación de acciones bilaterales a la hora de la ejecución, con responsabilidades individuales de cada país. IIRSA-COSIPLAN (UNASUR) carece de proyectos estrictamente regionales⁵⁰. La ausencia de una arquitectura financiera regional propiamente dicha –es decir, localizada a nivel de UNASUR– impide la formulación de proyectos a nivel supranacional. De ahí que los proyectos no sólo surgen de planes nacionales sino que además están sesgados hacia aquellas inversiones que poseen escasas externalidades positivas y que minimizan la coordinación bilateral. Como se observa, el panorama resultante no es muy propicio para el objetivo primario que es profundizar la conectividad regional.

Habida cuenta de los elementos señalados arriba es fácil de comprender el papel de los bancos regionales y cómo vienen a llenar un vacío en la estructura vigente. Por una parte, estas entidades están en condiciones de ofrecer financiamiento con similares condiciones de acceso y costo a los países que conforman su membresía. La alternativa de disponer de un financiamiento de costo similar para países interesados en un proyecto común es atractivo, especialmente si las primas de riesgo soberano son diferentes. No obstante, se plantea la dificultad que el financiamiento multilateral está racionado, y los países deben priorizar el menú de proyectos que conforman su *pipeline*. Aún en el caso que los organismos financieros encuentren ventajoso contribuir al financiamiento de ciertos proyectos de integración, los países tienen la última palabra en la asignación de los recursos de financiamiento a los que pueden acceder⁵¹. En este sentido, la experiencia de IIRSA-COSIPLAN (UNASUR), no es una excepción. Los organismos financieros han facilitado apoyo financiero para varios proyectos de la cartera regional, pero las prioridades y decisiones respecto del programa de préstamo han sido resorte de los países.

Asimismo, los bancos regionales tienen una ventaja en los aspectos técnicos. En razón de sus objetivos fundacionales y composición del capital accionario, estas instituciones están mejor equipadas para reali-

zar estudios de alcance regional⁵². Las instituciones tienen la posibilidad de asignar fondos concesionales a este propósito y, a la vez, tienen la posibilidad de definir metodologías comunes en investigaciones que comprenden a más de un país. La práctica real de la relación entre IIRSA-UNASUR (COSIPLAN) y los bancos regionales –BID, CAF y FONPLATA– se ha ajustado a este patrón. Las tres instituciones han trabajado de manera estrecha en el desarrollo de estudios técnicos vinculados al desarrollo de la infraestructura regional⁵³. La combinación de recursos concesionales, asistencia técnica y el asesoramiento han dado lugar a un programa sostenido de colaboración.

Diseño institucional

Según se explicó arriba, la iniciativa de integración física de América del Sur del proceso IIRSA-UNASUR (COSIPLAN) ha descrito un cambiante arreglo institucional. Los primeros años (2000-2010) se caracterizaron por mecanismos de diálogo entre gobiernos y de cooperación, pero sin el amparo de una institucionalidad formal (CARCIOFI, 2008). La existencia de

[50] El portafolio de IIRSA-UNASUR (COSIPLAN) no cuenta con proyectos regionales o bilaterales apoyados en vehículos jurídicos diseñados al efecto. Es de hacer notar que América del Sur utilizó este modelo para los proyectos hidroeléctricos de comienzos de 1970: los casos de Itaipú y Yacyretá son entidades bilaterales amparadas por los respectivos Tratados que han sido suscriptos por los países miembros.

[51] Los proyectos de integración ameritan ser sujetos de financiamiento concesional para compensar externalidades que no resultan apropiables para el país. La 9na reposición de capital del BID realizada en 2010 se ha aproximado a este objetivo al establecer metas específicas en número de proyectos de integración al que debe sujetarse el programa general de préstamos del Banco.

[52] El caso de BNDES –el Banco de Desarrollo de Brasil– es interesante. BNDES ha estado involucrado en algunos proyectos de alcance regional. Sin embargo, la participación del BNDES está limitada al financiamiento de las exportaciones de bienes de capital o diseños de ingeniería realizados por firmas brasileñas.

[53] Los estudios técnicos pueden además crear las condiciones para la participación de los bancos regionales en el financiamiento de los proyectos.

Cumbres Presidenciales con frecuencia anual y donde las declaraciones oficiales destacaban la importancia de la integración física, alimentaron expectativas de rápidos resultados. El proceso resultó útil para dar los primeros pasos en material de análisis territorial y de planificación regional a la vez que sirvió para impulsar diversos trabajos técnicos. Sin embargo, la capacidad de ejecución careció de un eslabón clave: los procedimientos para llevar los acuerdos regionales al terreno de las decisiones en el plano interno de los países. La creación de UNASUR ha resuelto parte de esta debilidad: la existencia de una entidad regional conformada por los países miembros y sus diversos Consejos otorga mayor formalidad a las decisiones regionales. Sin embargo, UNASUR sigue el modelo de otras instituciones de integración de América Latina: el modelo es estrictamente intergubernamental, la entidad regional tiene ámbitos de decisión muy limitados y, lo que es más importante, carece de presupuesto para el financiamiento de inversiones. Los recursos disponibles son los necesarios para cubrir las necesidades operativas del organismo. De esta manera, las decisiones alcanzadas mediante el consenso regional se encuentran limitadas, en la práctica, por la capacidad e interés de los gobiernos de internalizar y adoptar estos acuerdos, tanto en el plano de los instrumentos legales y administrativos como en la asignación de recursos.

Si bien la estructura de UNASUR ha permitido resolver los vacíos del anterior mecanismo, los obstáculos reales se ubican ahora en una esfera diferente. Tal como se discutió arriba, el desarrollo de la infraestructura de integración implica dosis importantes de coordinación entre países y la necesidad de compensar externalidades derivadas del impacto de los proyectos que, muy frecuentemente, son motivo de ácida controversia. Adicionalmente, se constatan marcadas asimetrías en las capacidades institucionales de los países para el diseño de proyectos y la formulación de planes estratégicos. En la práctica se torna muy difícil resolver ambos problemas –coordinación regional y compensación de diferencias– en presencia de un organismo regional con limitadas funciones porque la delegación otorgada por

los gobiernos es estrecha y porque carece de recursos para el financiamiento de programas de interés regional. En cierta medida, el papel de los bancos regionales ha actuado como una solución de “segundo mejor”, pero también enfrentan un espacio de acción limitado. La agenda de estas instituciones financieras tiene objetivos que van más allá de la integración física y, además, donde su estructura de capital cuenta está compuesta por miembros extrarregionales además de los países latinoamericanos⁵⁴.

Si la interpretación que hacemos aquí es correcta y señala la importancia de contar con recursos financieros surge la pregunta de por qué los países no avanzaron en la dirección de establecer los medios adecuados. ¿Cuáles son los obstáculos? ¿se trata de la carencia de recursos o desacuerdos estratégicos sobre cómo avanzar en la integración? Si bien es cierto que no es sencillo alcanzar compromisos de integración profunda, también puede observarse que la retórica de los gobiernos siempre estuvo alineada con tales objetivos. En nuestra lectura, hay otra dimensión que debe ser incorporada al análisis. Según fue visto en la *Sección II*, el grado de comercio intrarregional es relativamente bajo y las inversiones del sector privado a escala regional se limitan a contados casos. La densidad de transacciones e intereses económicos es insuficiente para movilizar a otros actores. Si bien el impulso gubernamental ofrece cierto liderazgo, no alcanza para poner en marcha un proceso más vigoroso en el plano comercial, económico y de integración física.

[54] Debe señalarse que las tratativas para la creación del Banco del Sur apuntaron en la dirección señalada pero no se han concretado en resultados. En 2015, según noticias de prensa (EFE, 2015), UNASUR habría iniciado contactos con China para obtener financiamiento de seis proyectos de integración por un monto aproximado de USD 30 mil millones.

IV. FONDO DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM)⁵⁵

A. Características generales

Como es sabido, el proceso de integración regional en el Cono Sur cobró impulso con el lanzamiento del MERCOSUR. El bloque fue creado en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y Venezuela se convirtió en miembro pleno en 2012 (seis años después de firmar el Protocolo de Adhesión al bloque)⁵⁶. En 2014 el MERCOSUR tenía un PIB de casi USD 3,2 billones, una población de 286 millones y una superficie de 12,8 millones de km². El comercio intrarregional representaba 14,4% del total, siendo significativamente más importante para las economías menores (Cuadro 4).

Desde sus comienzos, el MERCOSUR enfrentó un desafío importante: las enormes asimetrías estructurales (tamaño de la economía, población, extensión geográfica) y de políticas entre sus miembros. Entre 1991 y 1994, Brasil representaba 79% de la población, 72% de la superficie y 68% del PIB del bloque, seguido por Argentina (17%, 23% y 29%, respectivamente). La participación conjunta de Paraguay y Uruguay era inferior a 4% del área y de la población y menor al 3% del producto (GAYÁ, 2008).

A diferencia de otros procesos de integración en la región (ALALC, CAN, CARICOM y el MCCA), el MERCOSUR no contemplaba ninguna disposición sobre trato especial

y diferenciado para las economías pequeñas o menos desarrolladas. La ausencia de mecanismos de compensación respondía al supuesto de que Paraguay y Uruguay se beneficiarían de la integración en mayor proporción que Brasil y Argentina mediante el aprovechamiento de las economías de escala y la atracción de inversiones BID-INTAL, (2007). Así, pues, los instrumentos para reducir asimetrías entre los miembros del bloque se limitaron al plano comercial, estableciendo plazos de desgravación más extensos, listas más amplias de excepciones al arancel externo común (AEC) y mayor flexibilidad en las reglas de origen para las economías más pequeñas (GAYÁ, 2008).

A pesar de los progresos registrados por el MERCOSUR, algunos años más tarde Paraguay y Uruguay comenzaron a argumentar que las disparidades entre los miembros del bloque se habían incrementado, en parte debido a que los beneficios de la integración se distribuían de manera despareja entre los integrantes. Por este motivo, demandaron un mecanismo de compensación⁵⁷.

[55] Ver <http://www.mercosur.int/focem>

[56] Bolivia suscribió el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR en 2012, pero su incorporación no se ha completado aún.

[57] Véase MERCOSUR/LXIV GMC/DT N° 16/06.

CUADRO 4

MERCOSUR: Indicadores básicos: 2014

País / Región	PIB (miles de millones USD)	Población (millones de personas)	Área (millones de km ²)	Participación del comercio intrarregional ^a (promedio de las exportaciones y las importaciones)
MERCOSUR	3.183,8	285,5	12,8	14,4%
Argentina	540,2	42,0	2,8	28,1%
Brasil	2.353,0	202,8	8,5	10,4%
Paraguay	29,7	6,9	0,4	41,0%
Uruguay	55,1	3,4	0,2	33,1%
Venezuela	205,8	30,5	0,9	7,8%

Nota: a 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de IMF, CIA World Factbook y BID-INTAL (2014).

El FOCEM fue la respuesta del MERCOSUR a dichos reclamos. Se trata de un fondo regional creado en 2004⁵⁸ (en vigor desde 2006) cuyo objetivo es promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, estimular la cohesión social (especialmente en las economías pequeñas y regiones menos desarrolladas) y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso. Paraguay y Uruguay son los principales beneficiarios de estos recursos.

B. Planeamiento, financiamiento y diseño institucional a nivel regional

Dado que el principal propósito del FOCEM es reducir las asimetrías, su contribución a la integración física solamente puede ser significativa si es considerada por los países miembros como un medio adecuado para alcanzar el objetivo mencionado. Si bien desde la creación del fondo hasta la fecha muchos proyectos han estado vinculados a la integración física, este énfasis puede cambiar si lo hacen las prioridades o percepciones de los integrantes del MERCOSUR.

El FOCEM tiene dos características que lo distinguen de otros mecanismos regionales. Por un lado, los países miembros aportan regularmente fondos para financiar proyectos⁵⁹. Por otro lado, el financiamiento está condicionado al aporte de recursos adicionales de carácter complementario por parte del beneficiario, lo cual constituye un incentivo para la ejecución de los proyectos.

Planeamiento regional e identificación de los proyectos

A pesar de haber sido concebido como un instrumento regional, el FOCEM está organizado sobre una base intergubernamental en la cual los proyectos se diseñan a nivel nacional y se orientan principalmente a reducir las asimetrías entre los miembros. Por ello, no necesariamente todos los proyectos contribuyen a la integración regional y algunos son, de hecho, puramente nacionales.

Cada país presenta propuestas que son evaluadas de acuerdo con el protocolo del FOCEM. Los proyectos pluriestatales (aquellos que involucran a más de un país miembro) pueden ser propuestos por dos o más gobiernos o por las instituciones del MERCOSUR. Los países miembros –a través de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)– seleccionan los proyectos que serán financiados teniendo en cuenta su contribución a la reducción de las disparidades o al fortalecimiento de la integración.

Hay dos canales a través de los cuales la infraestructura puede contribuir a disminuir las asimetrías entre los miembros del MERCOSUR: (a) mediante el desarrollo de infraestructura en las regiones menos desarrolladas y (b) a través de la integración de estas regiones a otras (transporte e infraestructura de comunicaciones). Dado que los proyectos se diseñan a nivel nacional, cada gobierno asigna a cada tipo de objetivos la prioridad que considera conveniente. Consecuentemente, los proyectos de integración sólo se eligen cuando son percibidos como la manera más eficiente de reducir las asimetrías.

El FOCEM se divide en cuatro programas, uno por cada objetivo específico (*Cuadro 5*): convergencia estructural, desarrollo de competitividad, cohesión social y apoyo al funcionamiento de la estructura institucional y fortalecimiento del proceso de integración.

El objetivo principal del Programa I –que incluye proyectos relacionados con integración física– es promover el desarrollo y la convergencia estructural de las economías pequeñas y las regiones menos desarrolladas, incluyendo la mejora en la integración fronteriza y las comunicaciones. Este es el programa más importante del FOCEM, con 21 proyectos (sobre un total de 45 aprobados) que representan 88,7% de los recursos totales (USD 876 millones).

[58] Dec. CMC N°45/04 y 18/05. En la actualidad está regulada por la Dec. CMC N°01/10.

[59] Además de las contribuciones estipuladas por el Fondo, los países tienen facultad para realizar aportes adicionales de carácter voluntario. Esta cláusula ha sido utilizada por Brasil para financiar varios proyectos en territorio de Paraguay.

CUADRO 5

FOCEM Programas: Descripción, objetivos y recursos aprobados^a

Programa	Objetivo	Proyectos vinculados a	% de los recursos totales
I. Convergencia estructural	Promover el desarrollo y convergencia estructural de las economías pequeñas y regiones menos desarrolladas, incluyendo la mejora de la integración fronteriza y las comunicaciones.	Infraestructura de transporte, combustibles, electricidad, agua y saneamiento.	88,7
II. Desarrollo de competitividad	Aumento de la competitividad de la producción del MERCOSUR.	Ajustes de productividad, integración productiva, mejoras institucionales en materia de calidad, investigación y desarrollo.	4,6
III. Cohesión social	Contribuir al desarrollo social con énfasis en las economías pequeñas y regiones menos desarrolladas, especialmente en zonas fronterizas.	Salud, educación, reducción de la pobreza y empleo.	6,5
IV. Apoyo al funcionamiento de la estructura institucional y fortalecimiento del proceso de integración.	Mejora de la estructura institucional del MERCOSUR y profundización de la integración.	Asuntos institucionales.	0,1 (totalmente financiado por el FOCEM).

Nota: a Proyectos aprobados al 30/11/2014.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CRPM.

CUADRO 6

FOCEM: Programa I (convergencia estructural): Proyectos aprobados por tipo^a

Tipo de proyecto	Proyectos aprobados	% del total de recursos del Programa I
1. Construcción y mejoras de transporte, logística y control fronterizo que estimulen la integración física entre países y regiones.	14	38,9
2. Exploración, transporte y distribución de combustibles.	0	0,0
3. Generación, transmisión y distribución de electricidad.	3	56,9
4. Agua y saneamiento.	4	4,2

Nota: a Proyectos aprobados hasta el 30/11/2014. Fuente: Elaboración propia con datos de CRPM.

El Programa I (*Cuadro 6*) abarca cuatro tipos de proyectos. La primera categoría se asocia específicamente a la integración física y representa 38,9% de los recursos totales (USD 529 millones). Todos los proyectos aprobados en este grupo al 30 de noviembre de 2014 corresponden a mejoras del transporte. El MERCOSUR no es considerado un territorio único y los proyectos no apuntan a desarrollar una red regional de transporte. En efecto, como se señaló previamente, el objetivo es reducir asimetrías y contribuir directa o indirectamente al aumento del comercio intrarregional.

Hasta la fecha señalada, no se aprobaron proyectos vinculados a exploración, transporte y distribución de combustibles (segunda categoría).

Todos los proyectos aprobados en la tercera categoría también se relacionan con la integración física: buscan promover la interconexión de los sistemas eléctricos de los países del MERCOSUR, aunque no contemplan instrumentos para desarrollar un mercado eléctrico regional ni la mejora del comercio de electricidad a través de la interconexión disponible, lo cual contrasta con la experiencia mesoamericana. Este componente representa 56,9% de las inversiones totales (USD 773 millones), correspondiendo más de 70% al mayor proyecto del FOCEM⁶⁰.

En la cuarta categoría (USD 57,3 millones) se contabiliza un proyecto bilateral para mejoras en agua y saneamiento en Acegua, una zona fronteriza de Brasil y Uruguay.

Financiamiento, ejecución de proyectos y rol de los bancos regionales

Como se señaló anteriormente, el FOCEM se diferencia de otras iniciativas regionales por contar con recursos propios provenientes de contribuciones periódicas de los países miembros. Su presupuesto anual asciende a USD 127 millones (era de USD 100 millones antes de la incorporación de Venezuela al fondo en 2014), pero los países integrantes pueden hacer contribuciones voluntarias adicionales con propósitos específicos.

Hasta la fecha, solamente Brasil ha realizado contribuciones voluntarias por más de USD 200 millones (más de la quinta parte de los recursos del FOCEM desde su creación). El FOCEM no puede obtener financiamiento de otras fuentes⁶¹, pero los países beneficiarios pueden complementar estos fondos no reembolsables con recursos de otros orígenes: presupuestos nacionales, financiamiento de instituciones privadas o multilaterales⁶².

Dado que el principal propósito del FOCEM es reducir las asimetrías entre los miembros, Paraguay y Uruguay son los principales beneficiarios de los recursos, en tanto que Brasil, Argentina y Venezuela realizan los mayores aportes (*Gráfico 4*).

Una de las principales limitaciones del FOCEM es su escala. Los proyectos de infraestructura requieren grandes inversiones y los recursos del fondo son escasos: las contribuciones regulares son pequeñas y no existe la posibilidad de apalancamiento. Adicionalmente, dado que su presupuesto anual es un monto fijo, a medida que las economías de la región crecen estos recursos pierden importancia relativa. En 2015, el presupuesto del FOCEM representaba apenas 0,02% del PIB⁶³ (incluyendo contribuciones periódicas y voluntarias y recursos no utilizados en períodos anteriores), muy por debajo de la Política de Cohesión de la UE (equivalente a 0,5% del producto comunita-

[60] *Construcción de la Línea de Transmisión 500 kV Itaipú-Villa Hayes, de la Subestación Villa Hayes y de Ampliación de la Subestación Margen Derecha Itaipú*. Beneficiario: Paraguay. USD 555 millones, de los cuales USD 400 millones están financiados por el FOCEM.

[61] Los proyectos vinculados al desarrollo de la competitividad (Programa II) pueden ser ejecutados por instituciones públicas, el sector privado o alianzas público-privadas, pero los gobiernos nacionales son los responsables últimos de su administración.

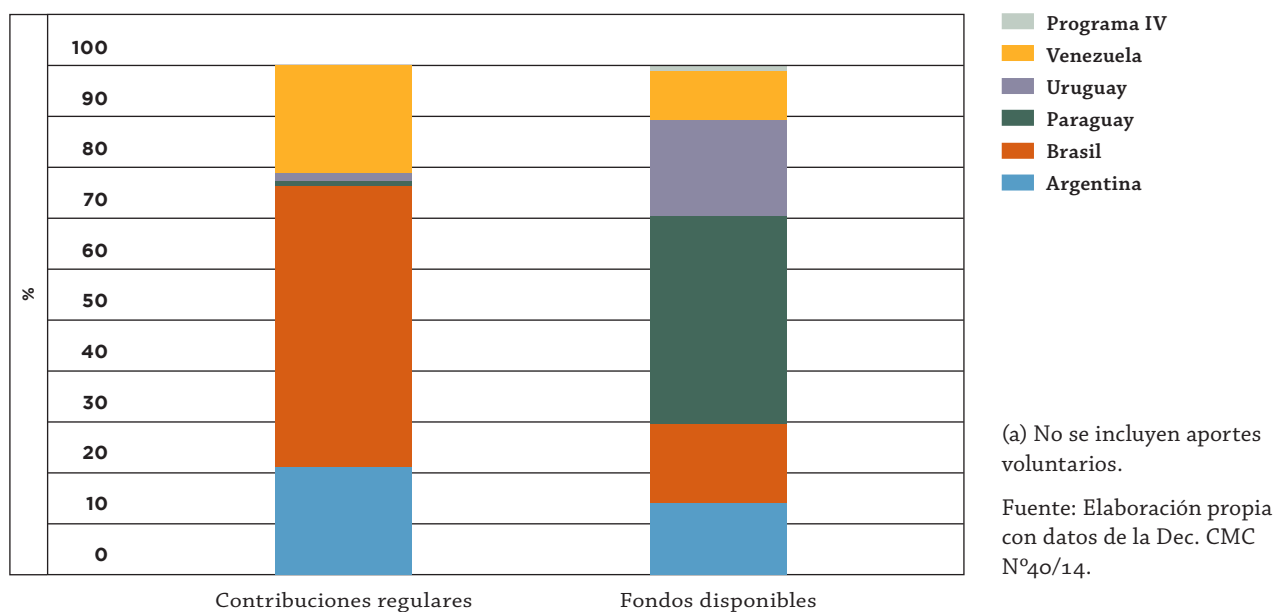
[62] Dado que los recursos del FOCEM sólo pueden asignarse a proveedores de los países miembros del MERCOSUR, el financiamiento de los organismos internacionales solamente puede asignarse a proyectos complementarios en los cuales no esté involucrado el FOCEM.

[63] Proyección para ese año. Fuente: IMF (2014).

GRÁFICO 5

FOCEM: Contribuciones periódicas^a y disponibilidad de fondos por países miembros y Programa IV

Presupuesto 2015



rio)⁶⁴. De todas maneras, es preciso remarcar algunas diferencias entre ambas políticas. En primer lugar, los recursos de la UE no solamente incluyen los aportes de los países miembros⁶⁵, sino también los recursos comunitarios (recaudación arancelaria y gravámenes sobre el azúcar), mientras que el MERCOSUR no cuenta con recursos propios por no tener una política comercial regional ni recursos aduaneros comunes⁶⁶. En segundo lugar, los principales aportantes a los fondos de la UE son economías desarrolladas, en tanto que en el MERCOSUR las mayores contribuciones provienen de países en desarrollo en los cuales es más difícil conseguir recursos para financiar proyectos en el extranjero. En tercer lugar, la asignación de recursos en el FOCEM se decide a nivel nacional con el fin de reducir asimetrías entre los miembros. Si se usaran los criterios de convergencia de la UE, Uruguay sería aportante neto y las regiones menos desarrolladas de Argentina y Brasil se encontrarían entre las principales beneficiarias.

Cada proyecto se financia con fondos no reembolsables provistos por el FOCEM y aportes de la contraparte local (al menos 15% del total). Como se observa en el Cuadro 7, el FOCEM provee casi dos tercios del financiamiento aprobado hasta el momento. Como se señaló previamente, la necesidad de que el beneficiario aporte una porción del financiamiento constituye un incentivo para la ejecución del proyecto y garantiza que los fondos sean destinados al objetivo acordado.

[64] 2014. Estimaciones propias con datos de la Comisión Europea y Eurostat. Además de la Política de Cohesión, la Unión Europea cuenta con mecanismos adicionales para financiar proyectos con fines similares a través del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

[65] Las contribuciones de los Estados parte de la UE se basan en su ingreso nacional bruto y una proporción fija de la recaudación del impuesto al valor agregado.

[66] Otras fuentes de ingresos incluyen impuestos y otras deducciones de las remuneraciones de los empleados de la UE, intereses bancarios, contribuciones de no miembros de la UE a ciertos programas, intereses por pagos en mora y otros.

CUADRO 7

FOCEM: Proyectos aprobados por beneficiario

Cantidad, monto, participación y aporte del FOCEM como porcentaje del financiamiento total del proyecto *

Beneficiario	Proyectos aprobados	Recursos del FOCEM		FOCEM / Total
		USD millones	%	
Argentina	4	46,8	4,7	67,2%
Brasil	5	33,8	3,4	74,0%
Paraguay	17	623,8	63,2	67,8%
Uruguay	12	255,6	25,9	58,0%
Venezuela	0	0,0	0,0	–
Proyectos pluriestatales	3	26,7	2,7	78,3%
Programa IV (fortalecimiento institucional)	4	0,7	0,1	99,6%
Total	45	987,3	100,0	65,4%

*Proyectos aprobados al 30/11/2014. Fuente: Elaboración propia con datos de CRPM.

Diseño institucional

Como se explicó anteriormente, el FOCEM está organizado sobre una base intergubernamental. Los países miembros –a través de la CRPM– seleccionan los proyectos que serán financiados considerando su potencial contribución a la reducción de las asimetrías o el fortalecimiento de la integración. La Unidad Técnica del FOCEM (UTF), una institución regional dependiente de la Secretaría del MERCOSUR, es responsable de la evaluación y monitoreo de los proyectos y trabaja en conjunto con las unidades técnicas nacionales.

Los Estados están a cargo de la ejecución de los proyectos, aún cuando deleguen esta función en otras instituciones públicas, privadas o mixtas. Solamente las personas físicas o jurídicas del MERCOSUR pueden ser proveedoras en las contrataciones financiadas por el FOCEM y deben ser tratadas en iguales condiciones que las entidades de otros países miembros del bloque (trato nacional). Asimismo, rige una preferencia de 10% para aquellos proyectos de alto contenido regional.

Ahora bien, ¿ha sido el FOCEM una herramienta útil para reducir las asimetrías? Una respuesta apropiada a este interrogante requiere una evaluación de los proyectos y de sus zonas de influencia lo cual excede el alcance de este trabajo. De todas maneras, la revisión hecha aquí sugiere dos características que resultan de interés para futuras líneas de investigación. Por un lado, dadas las asimetrías estructurales del MERCOSUR, la racionalidad política del FOCEM está justificada, aunque la magnitud de recursos sea limitada para alcanzar el objetivo propuesto. En este contexto, no resulta evidente por qué el FOCEM no contempla la posibilidad de apalancamiento de sus propios recursos sumando otras fuentes de financiamiento. Por otro lado, teniendo en cuenta la importancia absoluta y relativa del Programa I (Convergencia Estructural) y su énfasis en la integración física, no queda clara la razón por la cual el MERCOSUR no ha puesto en marcha un programa más ambicioso de dimensión regional.

V. PROYECTO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE MESOAMÉRICA (PM)⁶⁷

A. Características generales

Los países centroamericanos comenzaron a planificar su integración regional en la segunda mitad del siglo XX. Los desarrollos del pensamiento de la CEPAL resultaron funcionales a las voluntades políticas de ese entonces: en 1961, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana con el objetivo de crear el Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyo diseño institucional fue pionero en el contexto de esa época. Si bien los resultados fueron inferiores a los esperados en términos de diversificación exportadora, sustitución de importaciones y distribución simétrica de las ganancias del comercio, el MCCA dio lugar a un fuerte crecimiento del comercio intrarregional. Sin embargo, el conflicto entre El Salvador y Honduras derivó en una crisis aguda que, entre otras consecuencias, produjo el alejamiento de este último país del resto del bloque en 1970. Seis años más tarde, el Subsistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA) promovió la integración a través de un proyecto innovador que incluía la dimensión social. No obstante, en los años ochenta los conflictos armados en El Salvador y Nicaragua y la crisis económica que impulsó el proteccionismo en la región impidieron que se registraran avances significativos (OIT, 1999).

Durante los años noventa, los países centroamericanos mejoraron su desempeño macroeconómico y decidieron renovar e impulsar la integración regional. Para ello, crearon el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que contemplaba aspectos sociales, ambientales y culturales. Los miembros del SICA son Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Con excepción de Belice y República Dominicana, todos ellos también participan del SIECA. La década siguiente, los integrantes del MCCA profundizaron la integración comercial a partir del desarrollo de la unión aduanera (SELA, 2014). Simultáneamente y de manera más reciente, Centroamérica siguió una estrategia de mayor apertura comercial, incluyendo el ámbito extrarregional: la mayoría de los países suscribieron ARC con la UE y Estados Unidos. En efecto,

el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés) contribuyó a la consolidación de las preferencias comerciales entre los países centroamericanos y su acceso al mercado estadounidense.

En este contexto, y a pesar de los vaivenes del proceso de integración durante el siglo pasado, algunos proyectos regionales aislados promovieron la integración física en Centroamérica, la región que muestra la mayor intensidad de comercio intrarregional de América Latina. El año 2001 constituye un punto de inflexión pues los planes propuestos por el gobierno de México y el Grupo Consultivo de Reconstrucción y Transformación de Centroamérica resultaron en la creación del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.

Por un lado, a pesar de los bajos niveles de comercio con la región, México estaba interesado en la integración con Centroamérica por motivos principalmente geopolíticos: buscaba convertirse en un nexo entre América del Norte y Central, contener la inmigración desde Centroamérica y mejorar las condiciones económicas y sociales en los estados menos desarrollados del sur y sudeste del país⁶⁸, los cuales presentan similitudes culturales con la región⁶⁹. Por otro lado, los países centroamericanos podrían beneficiarse de la cooperación con México, una economía de gran tamaño con vínculos estrechos con Estados Unidos, así como de la integración dentro de la propia región.

El Mecanismo de Tuxtla fue suscrito por México y siete países centroamericanos⁷⁰. Incluía un enfoque regional comprensivo para promover el desarrollo y complementar al SICA (marco institucional de la integración en Centroamérica): el Plan Puebla Panamá

[67] Véase <http://www.proyectomesoamerica.org>

[68] Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Campeche y Quintana Roo.

[69] Véase ROCHA (2006) y VILLAFUERTE SOLÍS Y LEYVA SOLANO (2006).

[70] Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

(PPP). La selección de proyectos del PPP se orientaba a mejorar la infraestructura eléctrica, de transporte y telecomunicaciones y así contribuir a la integración física y desarrollo regional.

En 2006 Venezuela decidió abandonar la Comunidad Andina, lo cual dio lugar a una crisis en dicho bloque que motivó a Colombia a desarrollar una nueva estrategia que incluía la integración con Centroamérica. Ese año Colombia comenzó a negociar un ARC con El Salvador, Guatemala y Honduras y se incorporó al PPP (RUIZ POVEDA, 2014).

En 2007, los países del PPP acordaron reforzar el proceso a través del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (conocido como *Proyecto Mesoamérica*, PM), que fue lanzado oficialmente en la X Cumbre del Mecanismo de Tuxtla, en Tabasco, México en junio de 2008.

Los miembros del PM son diez países mesoamericanos: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (desde 2009). La región tiene una superficie

de 3,7 millones de km², una población de 208 millones de personas y un PIB de USD 1,9 billones (*Cuadro 8*). El comercio intrarregional alcanzó USD 2.000 millones en 2014. Si bien esto representan sólo 6% de las exportaciones totales, el comercio entre los países centroamericanos y República Dominicana (es decir, Mesoamérica excluyendo a México y Colombia) equivale a 22% del intercambio total de estos países.

El PM es una propuesta que tiene como objetivo fortalecer la integración regional y promover el desarrollo económico y social de Mesoamérica, para lo cual estimula los flujos comerciales (complementados con nuevos y mejores ARC) y agrega proyectos sociales, de cooperación y de integración física. Para alcanzar el propósito mencionado, el PM se orienta a mejorar la conectividad, aumentar la interacción y la interdependencia entre los países miembros y estimular la convergencia de los esfuerzos nacionales para una visión estratégica regional. También contribuye al diálogo político sobre las prioridades regionales, promueve proyectos específicos, centraliza los fondos multilaterales para financiar proyectos estratégicos y alienta el desarrollo de bienes públicos regionales.

CUADRO 8

Mesoamérica: Indicadores básicos: 2014

País / Región	PIB (miles de millones de USD)	Población (millones de personas)	Superficie (millones km ²)
Mesoamérica	1.898,4	208,0	3,53
Centroamérica y Rep. Dominicana	121,3	23,4	0,28
MCCA	11,7	6,2	0,13
Costa Rica	48,1	4,8	0,05
El Salvador	25,3	6,4	0,02
Guatemala	60,4	15,9	0,11
Honduras	19,5	8,3	0,11
Nicaragua	11,7	6,2	0,13
Resto	109,6	17,2	0,15
Belice	1,7	0,4	0,02
Panamá	43,8	6,2	0,08
República Dominicana	64,1	10,6	0,05
Colombia	384,9	47,7	1,14
México	1.282,7	119,7	1,96

Fuente: Elaboración propia con datos de IMF y CIA World Factbook.

La integración regional es esencial en el PM. En contraste con el MERCOSUR, la región es considerada como un solo territorio y el propósito específico de este mecanismo es fomentar programas, proyectos y actividades relevantes para los intereses regionales. Algunos ejemplos del enfoque regional son el desarrollo de un mercado regional de electricidad (*Anexo 1*), la red de fibra óptica y la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM).

Como se observa en el Cuadro 9, existen muchos ARC entre los países del PM. Si bien muchos de estos acuerdos son previos al PPP, las negociaciones en la región se intensificaron durante los últimos 15 años, tanto para suscribir nuevos acuerdos como para armonizar los existentes (ej. México y los países del MCCA).

PM se organiza en torno a dos áreas principales de trabajo: un eje social (salud, medio ambiente, gestión de riesgos y vivienda) y un eje económico, que comprende proyectos de integración física (transporte, energía y telecomunicaciones), así como otros temas relacionados con facilitación del comercio y competitividad.

Las instituciones regionales han apoyado el proceso a través del grupo técnico interinstitucional (GTI), conformado por el BID, el BCIE, la CAF, la CEPAL, la

Secretaría General del SICA, el SIECA y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). El GTI ayuda al Comité Ejecutivo del PM a definir proyectos y acciones. Asimismo, el BID, el BCIE y la CAF proporcionan asistencia financiera mediante préstamos y cooperación técnica no reembolsable

B. Planeamiento, financiamiento y diseño institucional a nivel regional

El PM tiene tres características principales. Primero, todos los proyectos deben contribuir a la integración regional. Segundo, el mecanismo fomenta la coordinación y la cooperación entre los miembros en el diseño y la financiación de los proyectos con el fin de reforzar la integración. Tercero, se adoptó un mecanismo de financiación flexible y pragmático basado en diferentes modalidades.

Planeamiento regional e identificación de los proyectos

Como se mencionó anteriormente, la dimensión regional es una característica clave del PM y los proyectos incluidos en este mecanismo están orientados a fortalecer la cooperación y favorecer la integración regional, la complementariedad y la conectividad entre los países miembros.

CUADRO 9

Acuerdos comerciales en Mesoamérica

	BEL	COL	CRI	ELS	GUA	HON	MÉX	NIC	PAN	RDO
BEL	---	S	S	N	S	N	N	N	N	F
COL	S	---	F	S	S	S	S	N	F	F
CRI	S	F	---	S	S	S	S	S	S	S
ELS	N	S	S	---	S	S	S	S	S	S
GUA	S	S	S	S	---	S	S	S	S	S
HON	N	S	S	S	S	---	S	S	S	S
MÉX	N	S	S	S	S	S	---	S	S	F
NIC	N	N	S	S	S	S	S	---	S	S
PAN	N	F	S	S	S	S	S	S	---	S
RDO	F	F	S	S	S	S	F	S	S	---

Notas: S: Sí (ARC en vigor). F: ARC firmado pero aún no vigente. N: No hay ARC entre las partes.

Fuente: Elaboración propia en base a SICE.

De hecho, todos los proyectos del PM deben tener en cuenta las prioridades definidas por los gobiernos e impulsar la integración regional. Así, el PM incluye tres tipos de proyectos: aquellos que involucran al menos a dos países miembros, los nacionales que contribuyen a las iniciativas regionales y otros que desarrollan los bienes públicos regionales. La coordinación entre los países miembros del PM es esencial para armonizar los proyectos con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos.

Los proyectos se dividen en dos categorías correspondientes al eje social y económico, dentro del cual se encuentran los proyectos de infraestructura. Este último representa 95 % de la cartera del PM (Gráfico 6).

Los proyectos relacionados con la integración física en Mesoamérica suman USD 2.400 millones y se dividen en tres categorías: transporte, energía y telecomunicaciones (Cuadro 10). El objetivo de la primera categoría (USD 1.900 millones en 2013, equivalente a 76,7% de la inversión total del PM) es desarrollar un sistema de transporte multimodal regional eficiente. Los proyectos de este grupo son diseñados, propuestos y ejecutados por la Comisión Técnica de Transporte.

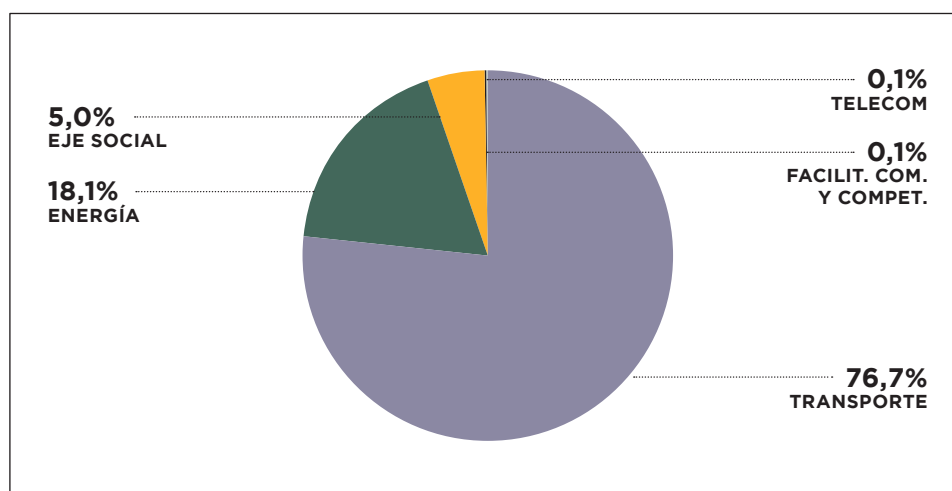
Uno de los componentes más importantes en esta categoría es la RICAM, cuyo fin es mejorar la competitividad mediante la conexión de los productores y consumidores con los centros de distribución y envío. Como se observa en el Gráfico 6, la RICAM incluye el Corredor Atlántico, el Corredor del Pacífico, la red interoceánica corredores logísticos, el Corredor de Turismo del Caribe y caminos complementarios y conexiones. Es importante mencionar que la RICAM va más allá de la construcción o mejora de carreteras; se trata de una red regional de carreteras que incluye normas comunes sobre los límites de velocidad, la modernización de los pasos fronterizos y la aplicación del Procedimiento Mesoamericano para el Tráfico Internacional de Mercancías (TIM).

El objetivo principal de los proyectos de energía (18,1% de la inversión total) es el desarrollo de un mercado regional de electricidad (Anexo 1) y la última categoría tiene como objetivo mejorar las telecomunicaciones en la región.

GRÁFICO 6

Composición de la cartera del PM: Participación de cada categoría en la inversión total

septiembre de 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL PROYECTO MESOAMÉRICA (2013).

CUADRO 10

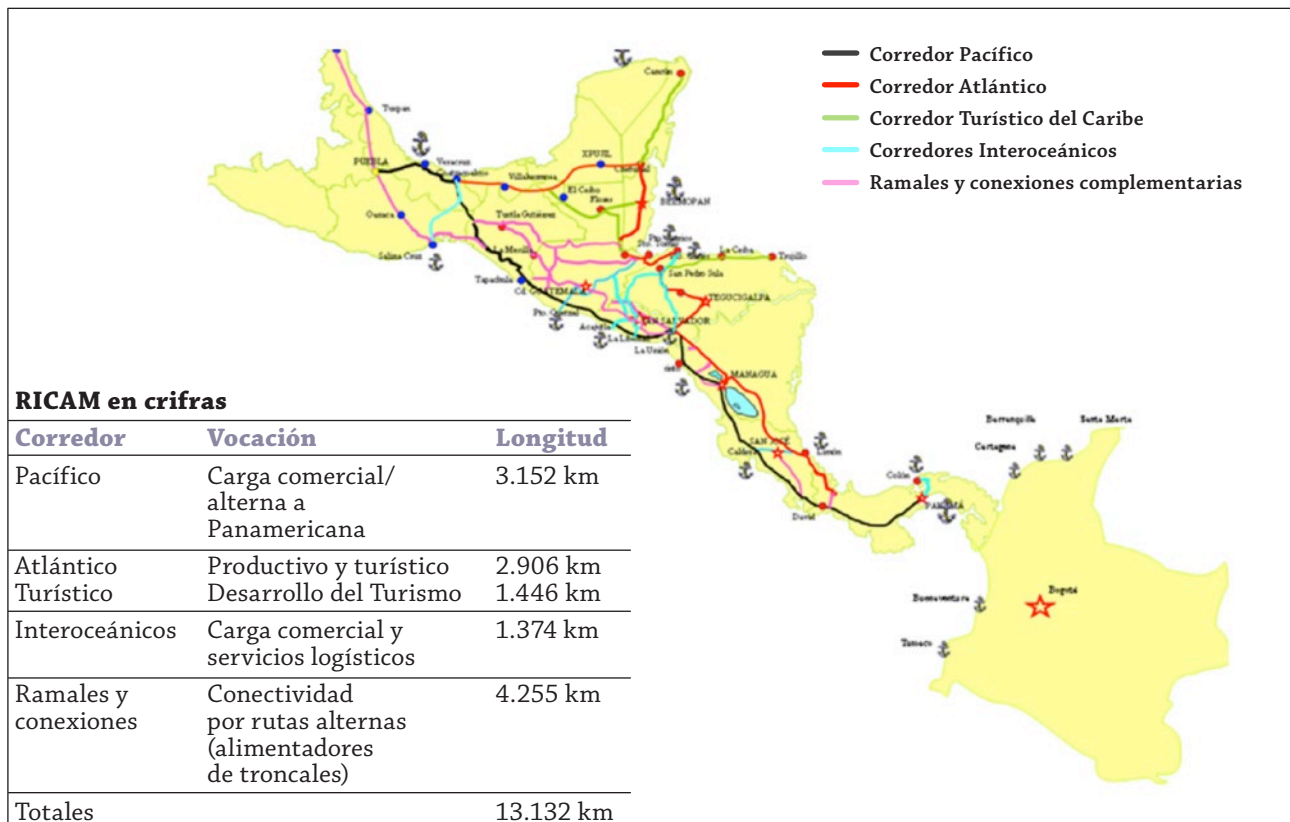
Proyectos del PM vinculados a integración física

Transporte	Energía	Telecomunicaciones
Objetivo	Objetivo	Objetivo
Desarrollar un sistema multimodal eficiente de transporte.	Abastecer la demanda regional de electricidad y desarrollar el mercado eléctrico regional.	Cobertura universal, tarifas más bajas, interconexión regional, desarrollo de servicios de mayor valor agregado.
Proyectos	Proyectos	Proyectos
Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano (STMM) Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) Cooperación técnica en transporte carretero. Transporte marítimo de cercanía.	SIEPAC Mercado Eléctrico Regional Interconexión eléctrica (México-Guatemala, Panamá-Colombia) Programa Mesoamericano de Biocombustibles Eficiencia energética	Autopista Mesoamericana de la Información

Fuente: SELA (2014) y PM.

GRÁFICO 7

Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)



Fuente: PM.

ANEXO 1 CENTROAMÉRICA: HACIA UN MERCADO ELÉCTRICO REGIONAL

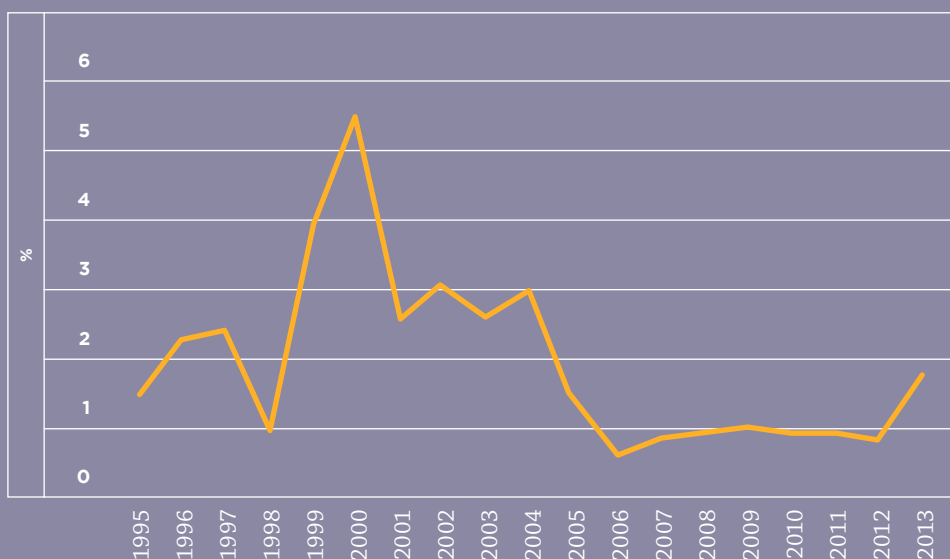
Aún cuando para los expertos en energía la experiencia centroamericana en la creación de un mercado eléctrico regional es un hito importante, las principales características del proceso han pasado desapercibidas en la literatura de integración. Con seis países y una población total de casi 43 millones de personas, Centroamérica ofrece propiedades muy interesantes para la integración de los sistemas nacionales de electricidad: la generación de energía está sujeta a las economías de escala internas, las distancias entre los mercados nacionales no son un obstáculo para el transporte de electricidad y la matriz energética centroamericana combina una variedad de fuentes: Costa Rica y Panamá dependen de la energía hidroeléctrica, mientras que los otros cuatro países (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) tienen generación térmica y dependen en gran medida de las importaciones de petróleo.

Los primeros pasos del intercambio de electricidad se remontan a mediados de la década de 1970 cuando un proyecto bilateral entre Nicaragua y Honduras interconectó ambos países. A partir de entonces, proyectos similares vincularon con éxito cada uno de los seis

países. Aunque con niveles bajos, esta conectividad favoreció los intercambios bilaterales de electricidad. Así, los reguladores nacionales y los políticos iniciaron un diálogo y trabajo técnico regular destinado a coordinar sus diferentes planes nacionales.

El gran salto hacia adelante fue la creación del Mercado Eléctrico Regional (MER) en 1996. Formalmente, el MER es un tratado plurilateral compuesto por tres elementos: un organismo regulador regional, un operador regional a cargo de la coordinación de los intercambios y la creación de una red regional de la Empresa (EPR) que posee la línea de transmisión regional. Dicha empresa es propiedad de los operadores nacionales de electricidad y ENDESA, la firma española, Empresa Nacional de Electricidad. Colombia y México se unieron a la EPR en 2005 y 2008 respectivamente. La EPR es un ingrediente clave del Tratado de 1996, ya que implica el despliegue de una infraestructura verdaderamente regional: una línea de 230kV de 1.800 km de longitud desde Panamá a Guatemala, equipada con 28 puntos de conexión. El Proyecto -así llamado SIEPAC- se inició en 2007 y se terminó en diciembre de 2014 con un costo de USD 500 millones.

GRÁFICO 8
Exportaciones / Generación total (%)



Fuente: ECLAC (2014).

Dada la coexistencia del MER y los sistemas nacionales, el MER fue concebido como el *séptimo mercado*. Los nueve socios nacionales, el BID y la CAF proveyeron la financiación. La CEPAL y los bancos regionales estuvieron muy involucrados también con la asistencia técnica. La infraestructura disponible en la actualidad reduce los costes de transporte y los gastos de transmisión y facilita la interconexión de los sistemas nacionales. Durante las últimas dos décadas, el mercado eléctrico centroamericano ha demostrado su viabilidad, aunque todavía opera por debajo de su potencial.

Como se observa en el *Gráfico 8*, las exportaciones de electricidad representan menos del 2% de la generación regional, mientras que hace quince años alcanzaban más del 5% (Guatemala exportaba 14% de su generación a El Salvador en 2000). Hay varias razones que explican el bajo nivel de uso de las interconexiones. En primer lugar, existen diferencias significativas en el diseño económico de los seis países: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá aplican un modelo descentralizado –generación, transporte y distribución se asignan para separar los proveedores privados y públicos–, mientras que Costa Rica y Honduras cuentan con monopolios nacionales integrados. Por lo tanto, el mecanismo de fijación de precios y los principios de planificación son difíciles de acomodar dentro de un mismo marco. En segundo lugar, a pesar de la creación formal del MER en 1996, el diseño regulatorio llevó mucho tiempo. La falta de reglas firmes ha socavado la confianza en la capacidad del MER para gestionar con eficacia el sistema. En tercer lugar, como resultado de los factores anteriores, el comercio de electricidad se ha restringido al mercado *spot*. Los contratos mayoristas de entrega han sido poco frecuentes ya que los reguladores nacionales procuran no poner en peligro el abastecimiento interno con compromisos de exportación a largo plazo. Por último, teniendo en cuenta las deficiencias del mercado regional, las autoridades

nacionales han dado prioridad a la seguridad energética a través de sistemas autónomos. Las fuentes externas y el mercado regional todavía son vistos como un recurso de última instancia para complementar al sistema interno.

¿Cuál es el futuro probable del MER en Centroamérica? ¿Avanzará hacia un sistema totalmente integrado o seguirá siendo como un mercado *spot* marginal? A lo largo de los últimos 40 años, la subregión ha desarrollado poco a poco el progreso dirigido a una integración más profunda. El SIEPAC revela un grado sustancial de compromisos políticos, recursos institucionales y significativas inversiones de capital destinadas a la interconexión de los sistemas nacionales. Ahora que el Proyecto SIEPAC se ha completado, el MER ha sido capaz de establecer las diferentes piezas y la escena parece lista para profundizar su funcionamiento. Sin embargo, un desafío clave sigue pendiente: las nuevas incorporaciones a la generación tienen que dirigirse al mercado regional. Por lo tanto, los reguladores del MER deben proporcionar señales claras e incentivos compatibles con ese objetivo. Al mismo tiempo, es necesario diseñar mecanismos para asegurar la viabilidad de los contratos a largo plazo para los clientes mayoristas. Hay muchos obstáculos que superar. Si los países centroamericanos convergieran a un modelo similar de organización del sector, habría más posibilidades de acelerar el proceso de integración.

Financiamiento, ejecución de proyectos y rol de los bancos regionales

Uno de los principales retos de las iniciativas de integración física es lograr la coherencia entre los objetivos regionales y los intereses y las prioridades nacionales con el fin de reducir el sesgo hacia los proyectos que requieren una mínima coordinación.

El enfoque de financiamiento elegido por PM soluciona algunos problemas que afrontan otras iniciativas de integración física: cuando los objetivos regionales y nacionales no están totalmente alineados, existe un mecanismo regional para financiar proyectos, estimular a los países miembros a priorizar las inversiones y/o ejecutar proyectos de forma simultánea. Dicho mecanismo incluye la cooperación técnica para el diseño del proyecto y diferentes esquemas de financiación (DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL PROYECTO MESOAMÉRICA, 2013).

A diferencia del FOCEM, no se fijan contribuciones de los países miembros. El mecanismo de financiación es flexible y las entidades regionales pueden obtener recursos adicionales y así aumentar los fondos disponibles. El enfoque pragmático adoptado por PM contempla diferentes modalidades para financiar los proyectos:

- > *Suma de fuentes nacionales de financiamiento de acuerdo con los objetivos regionales pautados* (ej. muchos proyectos de la RICAM).
- > *Financiamiento regional*: Proyectos financiados por programas de cooperación técnica administrados por instituciones regionales.
- > *Creación de entidades regionales*: Por ejemplo, en el SIEPAC las empresas públicas y ENDESA crearon una firma regional para administrar los fondos y los aportes no reembolsables de las instituciones financieras multilaterales.

CUADRO 11

Diseño institucional del PM

Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno
Presidentes / Primeros Ministros de los países miembros.
Comisión Ejecutiva
Comisionados Presidenciales
Responsable del planeamiento, coordinación y monitoreo
Oficinas Nacionales
Directores: Comisionados Presidenciales (miembros de la Comisión Ejecutiva)
Dirección Ejecutiva
Apoyo a la Comisión Ejecutiva
CPF
BID, CAF, BCIE y representantes de los ministerios de finanzas de los países miembros.
Ayuda a los países a conseguir financiamiento.
GTI
SIECA, BID, CAF, BCIE, CEPAL, OPS.
Ayuda a la Comisión Ejecutiva a definir proyectos y acciones.
Comisiones Técnicas
Representantes de los ministerios de los países miembros.
Proponen, diseñan, aprueban y ejecutan proyectos.

Fuente: Elaboración propia.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los bancos regionales desempeñan un papel clave en el PM: ayudan a definir los proyectos y acciones mediante su participación en el GTI; proveen recursos financieros y contribuyen a la obtención de fondos adicionales a través de la Comisión de Promoción y Financiamiento (CPF); y brindan asistencia técnica. Hasta 2013 se invirtieron USD 20 millones en la cooperación técnica relacionada con la integración física. El BCIE es la principal fuente de financiación para proyectos de infraestructura, seguido por el BID, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), la CAF y el Fondo de Yucatán (un fondo fiduciario creado por el gobierno de México para financiar proyectos de infraestructura en Centroamérica y el Caribe). Sin embargo, los estudios técnicos y los proyectos de fortalecimiento institucional se financian principalmente por el BID y la CAF (Dirección Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica, 2013).

Acuerdos institucionales

El PM está organizado sobre una base intergubernamental que cuenta con el apoyo de los órganos regionales, los cuales ejercen un rol tanto de coordinación como de regulación. La principal institución es la Cumbre de Presidentes. El Comité Ejecutivo, compuesto por delegados nacionales, es responsable de la planificación, coordinación y seguimiento de los proyectos del PM, aunque estos son propuestos, diseñados, aprobados y ejecutados por las comisiones técnicas compuestas por los ministros de finanzas de los países miembros (o sus representantes) (*Cuadro 11*).

En síntesis, el PM ha contribuido a impulsar la integración física en Centroamérica. La iniciativa ha sido capaz de desarrollar un mecanismo para coordinar las decisiones nacionales y los objetivos regionales: la selección de proyectos y herramientas financieras se centran en la infraestructura de conectividad.

Hay suficiente evidencia e investigaciones que apuntalan la incuestionable importancia de la conectividad y la logística como plataformas para el comercio internacional. Las estrategias de comercio e integración ejercen una influencia decisiva en modelar y plasmar el conjunto de políticas y decisiones de inversión a mejorar la conectividad. La infraestructura es un ingrediente clave para este propósito.

Este trabajo ha señalado que la mejora de la conectividad a escala regional requiere un grado considerable de coordinación entre los miembros que conforman el bloque. El desafío es distinto al que se plantea en el ámbito interno de un país. Ya no se trata de *conectar para competir* sino de *conectar para integrarse en un proceso de desarrollo regional*. A medida que los costos de transporte se reducen, la actividad económica tiende a distribuirse de manera más uniforme en el territorio. En este plano del espacio ampliado son varias las piezas que deben conjugarse de manera armónica: los planes de inversión, las políticas sectoriales, la selección de proyectos, los mecanismos de financiamiento, cierta convergencia regulatoria, para nombrar sólo alguno de ellos.

Según lo muestran los antecedentes examinados en las secciones anteriores, la experiencia latinoamericana reciente representa un intento en la dirección señalada. En el transcurso de los últimos quince años, la región ha invertido una considerable cantidad de recursos –financieros, institucionales y capital político– con el propósito de mejorar la integración física. En cierta forma, las iniciativas en práctica parecen haber tomado nota de lo indicado por la investigación empírica en el tema y muestran que la conectividad es un factor importante de expansión del comercio y la actividad económica. Asimismo, según se observa en el *Cuadro 12*, los modelos de la región tienen diferencias entre sí.

El proceso parece ser más profundo en América Central donde el transporte, la energía y los sistemas de telecomunicaciones están siendo desarrollados con un claro objetivo regional. Por otro lado, esta subre-

gión lleva adelante activamente el resto de la agenda estándar de integración y comercio. Más aún, es interesante anotar que América Central ha ampliado su espacio sumando a México y Colombia. De esta manera, la integración física está facilitando la ampliación de la integración regional en comercio e inversiones.

El caso de América del Sur es destacable por su originalidad pero su velocidad y profundidad del proceso es menor. Aun cuando el discurso oficial ha respaldado explícitamente el proceso, los resultados tardan en materializarse. Los sistemas de transporte, energía y telecomunicaciones están proyectados a escala nacional con apenas eslabones de contacto. Son varios los factores que explican este desempeño: América del Sur es un espacio reciente de integración, el comercio intrarregional es bajo, hay enormes asimetrías

entre los miembros y, dada la vasta geografía, la mejor conectividad supone elevadas inversiones en infraestructura con relación a su tasa de ahorro.

En el MERCOSUR, el FOCEM es una herramienta interesante, inspirada en el modelo europeo de fondos regionales, y dirigida a disminuir asimetrías y mejorar la conectividad. Las deficiencias no son de diseño sino del limitado volumen de recursos.

En cuanto a los aspectos institucionales los tres casos tienen un común denominador: son sistemas gestionados por acuerdos intergubernamentales con un gran número de agencias involucradas. En los casos de IIRSA-COSIPLAN y el PM, se suman también los bancos regionales como proveedores de recursos financieros y asistencia técnica, mientras que en el FOCEM estas instituciones

CUADRO 12

IIRSA-UNASUR (COSIPLAN), FOCEM y PM: Aspectos salientes

	IIRSA-UNASUR (COSIPLAN)	FOCEM	PM
Creación	2000 (IIRSA) - 2010 (IIRSA-COSIPLAN)	2004 (efectivo desde 2006)	2001 (Mecanismo de Tuxla-PPP) - 2008 (PM)
Propósito	Integración de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en América del Sur	Reducción de asimetrías de integración entre los miembros del MERCOSUR	Promover la integración económica, el desarrollo social y la conectividad de Mesoamérica
Diseño institucional	Intergubernamental	Intergubernamental	Intergubernamental
Diseño de Proyecto	Nacional / Regional	Nacional	Nacional / Regional
Selección y evaluación de proyectos	Nacional	Regional	Regional
Proyectos de integración física	Todos	Algunos	95% del total de las inversiones
Fuentes de financiamiento	Cada país debe gestionar y aportar los recursos del finamiento para los proyectos	Contribuciones regulares del presupuesto público de los países	Enfoque flexible y pragmático: recursos nacionales, regionales, creación de entidades regionales
Financiamiento de proyectos		FOCEM (aportes de los países) y del país beneficiario	
Papel de los bancos regionales	Coordinación técnica, cooperación, financiamiento	No participan	GTI, financiamiento de proyectos y cooperación técnica

Fuente: Elaboración de los autores.

pueden participar en proyectos complementarios y que no involucren la presencia de recursos del fondo. Finalmente, todos ellos convocan a la participación del sector privado aunque las modalidades e intensidad de dicha participación varían según los casos.

El análisis de la experiencia latinoamericana en materia de integración física revela que la región enfrenta dos principales desafíos. Por un lado, según lo muestran los indicadores agregados, América Latina tiene una brecha de infraestructura que debe ser resuelta a través de mayores inversiones que requieren, simultáneamente, capacidades de planificación, evaluación de proyectos y una mayor tasa de ahorro. Por otro lado, la integración no es una agenda parcial ni unidimensional. Todos los esfuerzos deben confluír de manera congruente: las decisiones políticas, el comercio intrarregional, el clima de inversiones y reglas institucionales que señalen que el proceso no es reversible. Sólo bajo un avance en múltiples frentes será factible llevar a cabo inversiones en infraestructura que suponen un largo plazo de maduración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, J.E. 1979. *A Theoretical Foundation for the Gravity Equation*, American Economic Review, 69(1), pp. 106-116.
- ANDERSON, J.E. Y VAN WINCOOP, E. 2003. *Gravity with Gravitas*, American Economic Review, 93, 170-92
- ASCANI, A. CRESCENZI, R. e IAMMARINO, S. 2012. *New Economic Geography and Economic Integration: A Review*, Search Working Paper, WP 01/02, Brussels, Belgium: European Commission.
- BALASSA, B. 1962. *The Theory of Economic Integration*. London, United Kingdom: Allen & Unwin.
- BERGSTRAND, J. 1985. *The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence*, Review of Economics and Statistics, 67:3, August, pp. 474-81.
- BID, CAF y FONPLATA. 2011. *IIRSA. Ten Years Later. Achievements and Challenges*. Buenos Aires, Argentina: INTAL publications.
- BOUZAS, R. et al. 2008. *Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur. América Latina: integración o fragmentación*, Ricardo Lagos (comp.), Buenos Aires: Edhasa.
- BULL, A. 2004. *Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 79. Santiago de Chile: CEPAL.
- CARCIOFI, R. 2008. *Cooperation and provision of regional public goods: the case of IIRSA*. Integration and Trade Journal, N° 28. Buenos Aires: BID-INTAL.
- CARCIOFI, R. y MARTIN, J. 2013. *Integración Física y Cooperación Regional: la experiencia reciente de América del Sur*. Revista Proyección Económica. Buenos Aires. Argentina.
- CCT. 2003. *Report of the Technical Cooperation Committee*. Caracas: IDB, CAF, FONPLATA.
- CEPAL. 2014. *Panorama Fiscal de América Latina 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- . 2014. *América Central: Estadísticas del Subsector Eléctrico*. México: CEPAL.
- CEPAL-UNASUR. 2014. *UNASUR. Un espacio de integración y cooperación para el desarrollo*. Santiago de Chile. ECLAC.
- COSIPLAN. 2014 a. *Informe de Actividades 2014*. Foro Técnico IIRSA. 25th Meeting of IIRSA National Coordinators. Montevideo, Uruguay.
- . 2014 b. *Agenda Prioritaria de Integración*. Progress Report.
- DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL PROYECTO MESOAMÉRICA. 2013. *Informe Estado de los proyectos. Proyecto Desarrollo e Integración de Mesoamérica*. El Salvador.
- EFE, NEWS AGENCY. *UNASUR: Entidad buscará recursos de China y BRICS para financiar sus infraestructuras*, 12 de mayo de 2015. Río de Janeiro. Brasil.
- FANELLI, J. y GONZÁLEZ ROSADA, M. 2003. *Business Cycles and Macroeconomic Policy Coordination in Mercosur*. Buenos Aires: CEDES.
- GAYÁ, R. 2008. *Distribución asimétrica de costos y beneficios en el MERCOSUR: El rol del desvío de comercio y la integración imperfecta*. Buenos Aires: FLACSO.
- GAYÁ, R. y MICHALCZEWSKY, K. 2014. *El comercio intrarregional sudamericano: patrón exportador y flujos intraindustriales*. IDB-TN-583. Buenos Aires: BID-INTAL.
- IDB. 2011. *Trade and Integration Strategy*. Washington D.C.: IDB.
- . 2007. *Informe MERCOSUR N° 11*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- . 2014. *MERCOSUR Report, N° 19*. Buenos Aires: BID-INTAL.
- IIRSA. 2002. *Third Meeting of the Executive Management Board*. Brasilia.
- IMF. 2014. *Is it the time for an Infrastructure Push. The Macroeconomic Effects of Public Investment*. Chapter 3. World Economic Outlook 2014. Washington D.C.: IMF.
- KRUGMAN, P. 1991. *Increasing Returns and Economic Geography*. The Journal of Political Economy, Vol. 99, N° 3. Jun., 1991., pp. 483-499.
- . 1998. *What is new about economic geography?*, Oxford Review of Economic Policy, vol.14 No.2.
- LABRAGA, J. 2010. *Política Comercial y Política de Infraestructura. Un ejercicio de simulación sobre los impactos en la localización industrial en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.
- LIMA, M. 2008. *Liderazgo regional en América del Sur : tiene Brasil un papel a jugar?* en Lagos, R. (Comp.). América Latina: integración o fragmentación. Buenos Aires: Edhasa.
- LIMAO, N. y VENABLES, A. 2001. *Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade*. The World Bank Economic Review, Vol. 15, N° 3, 451-479.
- MARSHALL, A. 1920. *Principles of Economics*, 8th Edition. The Macmillan Press Ltd.
- MARTIN, P. 1998. *Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe?* World Economy, Vol 21, 6, 757-774. Blackwell Publishers.
- . 1999. *Public policies, regional inequalities and growth*. Journal of Public Economics, 73, 85-105. Elsevier.
- MESQUITA MOREIRA, M., VOLPE MARTINCUS C. y BLYDE, J. 2008. *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*. Special Report on Integration and Trade. United States: IDB, Harvard University.

- MOTTA VEIGA, P. 2003. *MERCOSUR in Search of a New Agenda. MERCOSUR'S Institutionalization Agenda*. Challenges of a Proyecto in Crisis. INTAL-ITD Working Paper N° 6. Buenos Aires: BID-INTAL.
- OIT. 1999. *El proceso de integración centroamericana en perspectiva*. San José, Costa Rica: OIT.
- PREBISCH, R. 1985. *Crisis Mundial y Nuevas Fórmulas para la Integración*. Revista Integración Latinoamericana, Enero-Febrero 1985.
- PORTUGAL-PEREZ, A. y WILSON, J. 2010. *Export Performance and Trade Facilitation Reform. Hard and Soft Infrastructure*. Policy Research Working Paper 5261, World Bank.
- ROCHA, ALBERTO. 2006. *La geopolítica de México en Centro América: ¿una hegemonía regional?* Sociologías N° 16. Jul./Dec. 2006. Porto Alegre.
- ROZAS, P. 2010. *Latin America: Problems and Challenges of Infrastructure Financing*. CEPAL Review 101. Santiago de Chile: ECLAC.
- RUIZ POVEDA, P.F. 2014. *Análisis sobre las ventajas comparativas y competitivas en Colombia en la producción de biocombustibles en la región para consolidar mecanismos de integración en esta área, teniendo en cuenta su participación en el proyecto de integración de Mesoamérica y la influencia de Brasil como principal competidor o aliado en la región*. Bogotá, Colombia: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- SANDLER. 2001. *On Financing Global and Regional Public Goods*, University of Southern California. Mimeo.
- SELA. 2014. *Evolución del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)*. Caracas, Venezuela: SELA.
- TINBERGEN, J. 1962. *Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy*. New York: Twentieth Century Fund.
- VENABLES, A. 1996. *Trade Policy, Cumulative Causation and Industrial Development*, Journal of Development Economics, 37: 179-197
- . 1999. *Regional integration agreements: a force for convergence or divergence*. Annual Bank Conference on Development Economics, Paris.
- . 2003 *Regionalism and economic development*, Devlin, R. y Estevadeordal, A. (Ed.) Bridges for development: Policies and institutions for trade and integration, Chapter 3. IDB, Washington, DC.
- VILLAFUERTE SOLÍS, D. Y LEYVA SOLANO, X. (Coord.) *Geoeconomía y geopolítica en el área del Plan Puebla-Panamá*. México: CIESA.
- VON TUNEN, J. 1826. *The Isolated State with Respect to Agriculture and Political Economy*. Translated by C. M. Wartenberg, edited and introduced by P. Hall. Pergamon Press 1966.
- WORLD BANK. 2014a. *Connecting to Compete 2014*. Washington D.C.: World Bank.
- WORLD BANK. 2014b. *Doing Business 2014*. Washington D.C.: World Bank.