

MERCOSUR: LAS ASIMETRÍAS Y EL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM)

DANIEL BERRETTONI*

Licenciado en Economía con Posgrado y Master of Science in Economics del Instituto Torcuato Di Tella (Argentina) y de la Universidad de Southampton (Reino Unido), respectivamente. Actualmente Consultor del Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería Argentina. Profesor de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Miembro del Consejo Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP. Autor de artículos y trabajos relacionados con temas de comercio presentados y publicados en el CEI, Instituto de Relaciones Internacionales, CEPAL, CAF, Asociación Argentina de Economía Política y Revista Brasileira de Comércio Exterior.

JORGE LUCÁNGELI*

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha sido Consultor del Consejo Federal de Inversiones (CFI), CEPAL, ALADI, INTAL, BID y Banco Mundial y actualmente es Coordinador del CEI. Ha realizado trabajos de investigación en temas de economía industrial, de comercio internacional y recientemente sobre el proceso de integración del MERCOSUR. Ha sido profesor titular de la Cátedra de Economía Internacional de la Universidad del Salvador; de la Maestría "Tributación en el MERCOSUR" de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Miembro del Consejo Académico de la Carrera de Posgrado de Especialización en Estrategia Económica Internacional, Facultad de Ciencias Económicas, UBA y profesor de "Teoría y Política de la Integración Económica" del Magister en Políticas y Estrategias de la Universidad Nacional del Sur.

Los cuatro países que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) exhiben marcadas diferencias, tanto en lo que se refiere al tamaño de las economías, como al grado de desarrollo. Esta evidencia ha provocado un intenso debate, cuyo interrogante saliente refiere a si las disparidades o asimetrías estructurales afectan el desempeño de los miembros de la unión aduanera o si el proceso de integración tiende a equiparar los niveles de ingreso per capita de los socios. Las economías de aglomeración ejercerían una fuerza de atracción destacable para la localización de las firmas, profundizando las disparidades entre los países socios. De cualquier manera, la reducción de las barreras al comercio debilitaría las fuerzas de concentración. Pero la inversión en infraestructura y el desarrollo de un marco institucional que supla las fallas de coordinación contribuirán, de manera relevante, a la descentralización de la actividad económica en la región. La creación del FOCEM con el objetivo de financiar programas destinados a desarrollar la competitividad y promover la convergencia estructural y la cohesión social, en particular "de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas" persigue la remoción o atenuación de las asimetrías, reconociendo de manera implícita que además de las asimetrías entre los socios del bloque, dentro de cada uno de éstos existen diferencias muy marcadas en los niveles de desarrollo entre las regiones que los componen. Los proyectos financiados por el FOCEM tendieron a concentrarse progresivamente en problemas de infraestructura física, que absorbieron, en el período 2008-2011, un 94% de los fondos.

* Todas las opiniones vertidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión o el pensamiento del Centro de Economía Internacional (CEI).

INTRODUCCIÓN

Los cuatro países que conforman el MERCOSUR exhiben marcadas diferencias, tanto en lo que se refiere al tamaño de las economías, como al grado de desarrollo. Esta evidencia ha provocado un intenso debate, cuyo interrogante saliente refiere a si las disparidades o asimetrías estructurales afectan el desempeño de los miembros de la unión aduanera o si el proceso de integración tiende a equiparar los niveles de ingreso *per capita* de los socios. Es posible que, bajo determinadas circunstancias, los procesos de integración regional profundicen ciertas disparidades. En la literatura se suele distinguir entre asimetrías estructurales y asimetrías de política o regulatorias (Bouzas, 2003). *Las primeras* se corresponden con las dimensiones de los países -territorio, población, tamaño de mercado-, la dotación relativa de factores, distribución del ingreso y niveles de desarrollo. En el caso de *las segundas*, devienen de las políticas públicas y adquieren relevancia cuando en un proceso de integración generan incentivos espurios a la localización de las actividades económicas en la región.

En el caso de los países de ingresos relativamente altos, habría cierta evidencia empírica acerca de que las uniones aduaneras promoverían una "convergencia" de los niveles de ingreso *per capita*. Para el caso de la Unión Europea, se habría observado que las diferencias de los ingresos *per capita* de los socios se han ido reduciendo. Por el contrario, en el caso de países de ingresos relativamente bajos, la integración económica podría dar lugar a un proceso inverso: las divergencias de los ingresos *per capita* de los socios tenderían a profundizarse (Venables, 2003). El argumento de Venables se basa en las ventajas comparativas de los países miembro. En aquellos países cuyas ventajas comparativas son relativamente similares entre sí y respecto del mundo, la conformación de una unión aduanera favorecería la convergencia de los niveles de ingreso. En el caso de los países menos desarrollados y ventajas comparativas más extremas, una unión aduanera sería más vulnerable al desvío de comercio y, consecuentemente, a promover divergencias en los niveles de ingresos *per capita*. Venables concluye que los acuerdos de integración "Sur-Sur" pueden presentar riesgos para los países más chicos ya que los mayores beneficiados serían los países con una estructura industrial más consolidada; en otros casos, los acuerdos de un país de ingresos relativamente bajos con países

de altos ingresos pueden resultar más beneficiosos a los primeros.¹

En principio, un proceso de integración daría lugar a una mayor eficiencia en los patrones de producción y ganancias de bienestar a nivel agregado. Sin embargo, no pueden desconocerse los efectos distributivos ya que los ajustes de las estructuras de producción requieren la reasignación de los factores productivos. Para los modelos neoclásicos de comercio, la localización industrial descansaría en las ventajas comparativas de cada país, las cuales son el resultado de diferencias exógenas en las dotaciones de factores, tecnología y geografía.

Las teorías más recientes de comercio internacional y la "nueva geografía económica" (NGE) van más allá de la desigual distribución espacial de los recursos y factores de producción. Estas corrientes enfatizan que la localización de la producción es un fenómeno de naturaleza endógena; es un subproducto de externalidades pecuniarias asociadas con los encadenamientos de demanda y oferta (Ottaviano, 2002). En este marco analítico, los procesos de integración pueden estimular la concentración industrial. Si los mercados devienen en una mayor interrelación, las economías de escala serán mejor aprovechadas localizando la producción cerca de los mercados donde se concentran los consumidores y los oferentes. Aquellas regiones con buenos accesos al mercado resultan sumamente atractivas para la localización de la producción y el desarrollo de una base exportadora. El resultado final será un proceso acumulativo de crecimiento de demanda y oferta endógeno que beneficiará, en mayor grado, a aquellos que están localizados en el núcleo, en detrimento de los menos avanzados localizados en las áreas periféricas. En definitiva, las diferencias regionales persistirán y probablemente se profundicen como consecuencia de las economías de aglomeración. El proceso de integración dejaría de ser un fenómeno virtuoso y, por

¹ Venables (2003) asimila niveles de ingreso *per capita* con ventajas comparativas: menores ingresos *per capita* estarían asociados a abundancia relativa de mano de obra no calificada y recursos naturales.

el contrario, reforzaría la desigual distribución de las actividades productivas (Resmini, 2007).²

Las economías de aglomeración -externalidades pecuniarias localizadas- están en el núcleo de la NGE. En aquellos sectores que se destacan por la presencia de economías de escala y la competencia monopolística y donde los costos de comercialización son significativos (incluidos los costos de transporte), las economías de aglomeración resultan relevantes. En estos sectores, cuando una nueva firma comienza a producir en una determinada localización, aumenta la demanda y la oferta en los “encadenamientos hacia adelante y hacia atrás” (Ottaviano, 2002).

La proximidad facilita distintas interacciones económicas y da lugar a beneficios derivados de la “clusterización” de las actividades económicas. El acceso a los mercados promueve una localización desproporcionada de las firmas en los centros de consumo de magnitud. Estos mecanismos pueden ser amplificados a raíz de que la demanda de bienes manufacturados no proviene sólo de bienes finales sino también de bienes intermedios. Hay un proceso positivo, en consecuencia, de retroalimentación: la localización de firmas de bienes finales genera una demanda significativa de bienes intermedios; pero, a su vez, la presencia de firmas productoras de bienes intermedios hace atractivo la localización de firmas que utilizan estos insumos intermedios (Venables, 2008).

¿De qué manera la integración económica puede atenuar la tendencia a la aglomeración y acentuación de las disparidades? Venables responde que la reducción de las barreras al comercio debilitaría las fuerzas de concentración. La reducción de los costos de comercialización facilitaría satisfacer la demanda de consumidores dispersos desde una única localización. Si las barreras comerciales -se incluye tanto costos de transporte y de comercialización como restricciones arancelarias y no arancelarias- son altas, habrá una gran dispersión de las localizaciones industriales; pero a medida

² Resulta conveniente aclarar que el fenómeno de concentración espacial también tiene lugar en el ámbito nacional. Las fuerzas de aglomeración tienen, como primera causa, razones más naturales: abundancia de recursos naturales, proximidad a medios de comunicación naturales y condiciones climáticas. Un segundo conjunto de razones refiere a la presencia de economías de escala, competencia imperfecta y costos de comercialización relevantes.

que las barreras comerciales disminuyen cabe esperar que haya desconcentración desde un solo centro hacia diferentes centros sectoriales especializados. Las fuerzas de aglomeración tienden a exacerbar las disparidades; en consecuencia, la profundización del proceso de integración, disminuyendo las barreras comerciales o los costos de transporte, tenderá a reducir los costos de estar fuera de las aglomeraciones existentes.

Sin embargo, intensificar la integración no resulta suficiente para atenuar las disparidades. En términos de políticas, se necesita además de dos elementos fundamentales. *Por un lado*, diseñar instrumentos que permitan amortiguar las distorsiones que provoca la permanencia de estas firmas en los núcleos existentes. *Por otro lado*, también se requiere facilitar la descentralización a través de la inversión en infraestructura así como desarrollar instituciones que suplan las falencias de coordinación (Venables, 2008).

Las fallas de coordinación refieren, muchas veces, al desarrollo de una cadena productiva, en la cual la inversión en un sector está sujeta al desarrollo simultáneo de sectores hacia abajo y arriba de la cadena. En los clásicos problemas de coordinación, los sectores potencialmente rentables no se desarrollan a menos que las inversiones hacia adelante y hacia atrás de la cadena estén aseguradas. En algunos casos, los problemas de coordinación se pueden resolver a partir del comercio exterior, importando el insumo. En otros casos, sin embargo, está involucrada la provisión de servicios no transables con altos costos fijos, difícilmente provistos por entidades privadas a menos que existan mecanismos que les asegure demanda suficiente de los mismos. En el sector del turismo, por ejemplo, la rentabilidad de la inversión en hoteles está sujeta en muchos casos a la provisión de infraestructura, como puede ser un aeropuerto, así como también a la oferta de mano de obra con determinadas calificaciones.

En los países en desarrollo los problemas de coordinación se hacen más agudos. Una de las razones es la presencia de otras fallas de mercado, como es la ausencia de mercados de riesgo (Stiglitz, 1996). Las grandes inversiones involucran mayores riesgos, al tiempo que los mercados no proveen mecanismos para deshacerse de dichos riesgos, por lo cual los países en desarrollo tienen menos capacidad para llevar adelante cierta clase de inversiones, como es el caso de muchos proyectos de infraestructura.

En el caso de un proyecto de infraestructura de gran envergadura, como puede ser una ruta o una vía ferroviaria, el tamaño de mercado puede ser particularmente importante (Murphy, Shleifer y Vishny, 1989). Dado que gran parte de los costos son fijos, cada empresa o sector que usa la infraestructura ayuda a amortizar dichos costos haciendo más rentable el proyecto. Si se considera que varios sectores son usuarios potenciales de la infraestructura y dado que ésta reduce los costos de producción, el desarrollo de cada sector indirectamente reduce el costo del resto de los sectores. En definitiva, la infraestructura se desarrolla o se justifica cuando varios sectores devienen en usuarios de la misma. Así se explica la externalidad y la falla de mercado: si no se pueden coordinar las actividades, las inversiones no se llevan a cabo.

Todas las dificultades mencionadas anteriormente se profundizan en el caso de los proyectos de infraestructura que tienen impacto transfronterizo y que poseen, por tanto, características de bienes públicos y externalidades (Beato, 2008). En esos casos, por definición, resulta imposible computar las externalidades positivas o, alternativamente, la compensación cuando se produce derrame al otro lado de la frontera. Esta es otra de las justificaciones para el desarrollo de iniciativas regionales de integración física.

Es así como en la mayoría de los casos la ejecución de los proyectos de infraestructura requieren la intervención del estado y/o de entidades plurinacionales, fundamentalmente por dos motivos. *En primer lugar*, los problemas de coordinación son especialmente importantes dado que la infraestructura beneficia a muchos sectores o regiones. *En segundo lugar*, los proyectos tienden a ser grandes y su ejecución requiere mucho tiempo, de modo tal que las restricciones de capital y la incertidumbre desalientan la participación privada (Murphy, Shleifer y Vishny, 1989).

ASIMETRÍAS Y DESEMPEÑO INDUSTRIAL EN EL MERCOSUR

Lo Turco (2008) analizó el impacto de la conformación del MERCOSUR sobre el desempeño y distribución de las actividades industriales entre los países miembros. En este sentido, la aproximación de Lo Turco es desde lo sectorial. El interrogante que se

plantea es si la combinación de ventajas comparativas y las fuerzas de aglomeración industrial obstaculizaron el desarrollo industrial de las economías más pequeñas y menos desarrolladas, alentando la especialización de éstas en industrias menos intensivas en el uso de mano de obra calificada en relación con las economías más grandes del acuerdo.

El marco conceptual de Lo Turco se basa en el trabajo ya mencionado de Venables (2003): una unión aduanera conformada por países que tienen ventajas comparativas similares tendrá efectos más beneficiosos para aquellos países socios que tengan ventajas comparativas intermedias entre las de sus socios comerciales y el resto del mundo, a expensas de aquellos socios que tengan ventajas comparativas extremas. El estudio se concentró en analizar la evolución de la liberación del comercio intra-MERCOSUR, el desenvolvimiento de los patrones de comercio y el desempeño de los sectores industriales para el período 1985-2004.

A partir del cálculo del índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR), la autora destaca que no habría habido modificaciones significativas en los patrones de comercio a lo largo del período. El análisis de la especialización productiva de los países socios confirma la especialización relativa de Brasil en bienes de alta tecnología y la de los países pequeños y Argentina en manufacturas de recursos naturales; no obstante, en Argentina también se observa un fortalecimiento de la especialización en bienes de tecnología baja y media, en Uruguay agroindustrias y en Paraguay la producción de bienes intensivos en mano de obra sin especializar.

Lo Turco concluye que el libre comercio intra-regional promovió la especialización de los países más pequeños en la producción de manufacturas de recursos naturales y baja tecnología, de acuerdo a sus ventajas comparativas regionales. A su vez, los acuerdos de integración Sur-Sur favorecen las aglomeraciones industriales y en el caso de MERCOSUR Brasil ha sido el país más beneficiado ya que contaba con una estructura industrial más integrada. Argentina ha logrado beneficiarse con las actividades de tecnología media y baja.

A fin de acelerar la incorporación de las economías más pequeñas en la producción de manufacturas de mayor complejidad tecnológica, la autora sugiere

la implementación de políticas comunitarias que favorezcan la formación de cadenas productivas intra-regionales y promuevan la creación de mano de obra calificada y especializada.

La superación de la heterogeneidad entre los países y, fundamentalmente, entre las regiones ha sido uno de los objetivos primarios de la Unión Europea (UE). El tratamiento de las asimetrías estructurales no sólo respondió a motivos económicos y sociales sino, también, a cuestiones de índole política. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión fueron los instrumentos empleados para propender a mitigar las divergencias. Los Fondos Estructurales están destinados a financiar acciones orientadas al mercado de trabajo, apoyo al sector agrícola, a regiones desfavorecidas y a la actividad pesquera. El Fondo de Cohesión, por su parte, se creó en 1993 a fin de contribuir a los países con un producto interno bruto (PIB) *per capita* inferior al 90% de la media comunitaria. Esencialmente, el fondo co-financia (hasta un 85%) proyectos de infraestructura medio-ambientales y de transporte. Si bien no existe consenso acerca de la efectividad de las políticas llevadas a cabo por la UE, algunos estudios sostienen que la implementación de estos fondos junto con la adopción de los programas macroeconómicos para cumplir con los criterios de la Unión Económica y Monetaria contribuyeron a la convergencia entre los países y la reducción de las disparidades (Bouzas y da Motta Veiga, 2008).

El impacto de las asimetrías sobre los socios más pequeños es disímil (Blyde, Fernández-Arias, Giordano, 2008). Paraguay cuenta con un ingreso *per capita* muy bajo y su desempeño en las décadas recientes ha sido sumamente modesto. Uruguay, por el contrario, aún siendo el país más pequeño, se ubica en un nivel intermedio en cuanto a su nivel de desarrollo y ha mostrado un desempeño económico destacable. Pero habría ciertas evidencias que el proceso de integración profundizó las ventajas comparativas de los países con dotaciones relativamente abundantes de recursos naturales (Paraguay, Uruguay y, en cierta medida, Argentina) y favoreció la emergencia de fuerzas de aglomeración de industrias sujetas a economías de escala, intensivas en tecnología y mano de obra calificada, localizadas en Brasil (Lo Turco, 2008).

Las asimetrías de tipo estructural en el MERCOSUR recién recibieron algún tipo de atención a partir de la

creación del FOCEM en 2004 y, más recientemente, con la puesta en marcha del Programa de Integración Productiva del MERCOSUR. La creación de un fondo destinado a remover ciertos efectos de las asimetrías estructurales y que se orientara a mejorar las condiciones de infraestructura de los países pequeños fue considerado más eficiente que una simple transferencia de ingresos. El efecto sería más importante para Paraguay que para Uruguay. De todos modos, como se verá, la magnitud del financiamiento del FOCEM resulta algo insuficiente para atacar las asimetrías de la magnitud que se observan en el MERCOSUR. La creación del fondo tiene un efecto positivo sobre el bienestar, aunque la magnitud requerida para atender de manera eficaz el problema de las asimetrías sería superior a la comprometida.

LA CREACIÓN DEL FOCEM

El tratamiento de las asimetrías dentro del MERCOSUR comienza a ser reconsiderado en el año 2003, a instancias de los socios menores del bloque, fundamentalmente Paraguay (BID-INTAL, 2007a y 2007b). Hasta ese momento, el bloque había permitido sólo excepciones temporales a favor de Paraguay y Uruguay que se traducían, básicamente, en períodos de convergencia más prolongados y listas más amplias de productos.

A finales de 2003, el MERCOSUR comienza a tratar las asimetrías de manera explícita. *Por un lado*, se le otorga un trato diferenciado a Paraguay en las negociaciones con terceros mercados, se le da a ese mismo país un contenido regional diferenciado en el régimen de origen del bloque y también se les permite a Paraguay y Uruguay que presenten listas adicionales al arancel externo común (AEC).

Por otro lado, a partir de la Decisión CMC N° 27/03 se decide promover los estudios para la creación dentro del bloque de fondos estructurales para “elevar la competitividad de los socios menores” y “corregir las diferencias existentes a causa de las asimetrías entre los países”, destacando la situación de Paraguay como país sin litoral marítimo.

Un año más tarde, mediante la Decisión CMC N° 45/04, se crea el **Fondo para la Convergencia Estructural**

del MERCOSUR (FOCEM) con el objetivo de financiar programas destinados a desarrollar la competitividad y promover la convergencia estructural y la cohesión social, en particular “de las economías menores y de las regiones menos desarrolladas”, reconociendo de manera implícita que además de las asimetrías entre los socios del bloque, dentro de cada uno de éstos existen diferencias muy marcadas en los niveles de desarrollo entre las regiones que los componen.

En la Decisión CMC N° 18/05, el FOCEM se define como un instrumento claramente redistributivo, al establecer una marcada diferencia entre los aportes que le corresponden a cada uno de los países del MERCOSUR y la distribución de los recursos entre los mismos. Así, a partir de una contribución anual al Fondo de U\$S 100 millones, Brasil debe aportar el 70% de los recursos, Argentina 27%, Uruguay 2% y Paraguay 1%. En cambio, los proyectos presentados por los países se asignan de la siguiente manera: los presentados por Paraguay absorben el 48% de los fondos, los de Uruguay 32% y los de Argentina y Brasil, 10% cada uno.

La Decisión CMC N° 18/05 determinó que los proyectos del FOCEM deben estar encuadrados en cuatro programas: Convergencia Estructural (Programa I), Desarrollo de la Competitividad (Programa II), Cohesión Social (Programa III) y Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración (Programa IV).

Además, a través de la misma Decisión CMC N° 18/05 se explicitan algunos de los objetivos del fondo al establecer que la contribución al desarrollo y ajuste estructural debe incluir “el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general”.

BID-INTAL destaca la falta de estudios empíricos que identifiquen las asimetrías y evalúen su impacto (BID-INTAL, 2007a) al tiempo que afirma que la poca evidencia muestra un aumento de la concentración de la actividad económica en determinadas regiones y el incremento de las desigualdades regionales.

En lo que sigue se analiza, a partir de los proyectos de mayor tamaño, de qué manera el FOCEM contribuye a las regiones menos desarrolladas de los socios del MERCOSUR, cumpliendo con los objetivos del mismo.

PARTICIPACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EN EL FOCEM

La Decisión CMC N° 18/05 estableció que en los primeros cuatro años de vida del Fondo se le debía dar prioridad a la dotación de infraestructura física (Programa I), en particular para facilitar el proceso de integración y que, como máximo, el 0,5% del presupuesto anual debía estar destinado al Programa IV.

Desde la creación del FOCEM hasta diciembre de 2011 se aprobaron 39 proyectos por un monto superior a los U\$S 1.100 millones, de los cuales casi un 74% es financiado a través del FOCEM. La clasificación de acuerdo a los cuatro programas contemplados en el Reglamento del FOCEM muestra que 17 proyectos correspondieron al Programa de Convergencia Estructural, 11 al Desarrollo de la Competitividad, 8 a Cohesión Social y 3 al Fortalecimiento de la Estructura Institucional.

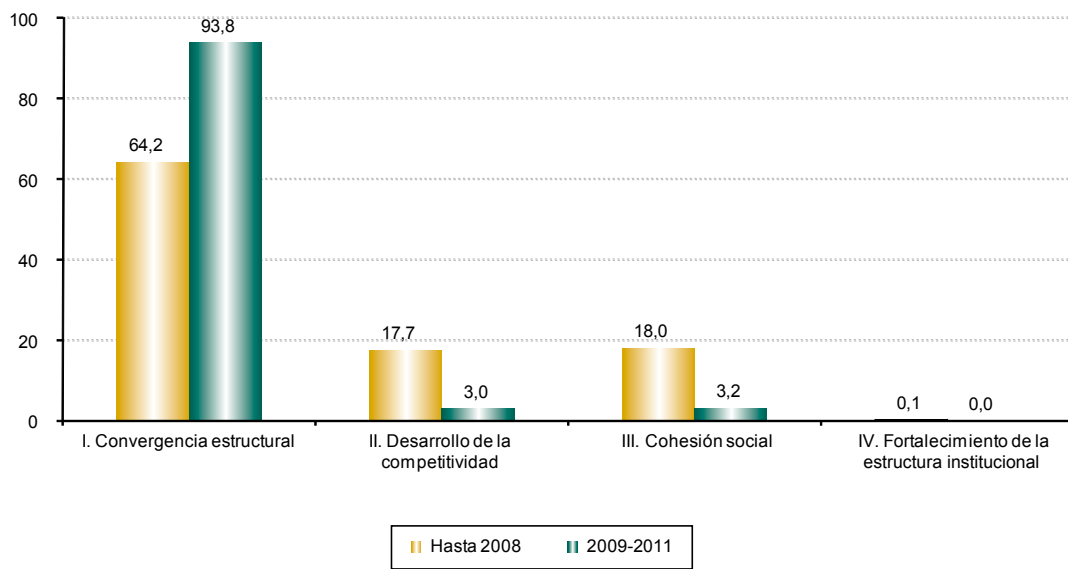
Las diferencias son más marcadas cuando se observan los montos destinados a cada programa. Así, los proyectos relacionados con la convergencia estructural alcanzan casi el 90% del monto total de los proyectos aprobados, seguidos por los programas de Cohesión Social (el 5,7%) y de Desarrollo de la Competitividad (5,4%).

Las cifras comentadas no permiten apreciar la tendencia observada en los últimos años, que muestran un mayor peso de los proyectos de infraestructura en el presupuesto FOCEM. Así, a partir del [Gráfico 1](#) se puede observar que mientras hasta 2008 estos proyectos absorbían el 64% de los fondos, en los últimos tres años (2009-2011) dicho valor ascendió al 94%. Como contracara, tanto los fondos destinados al desarrollo de la competitividad como a cohesión social pasaron del 18% a alrededor del 3%.

Esta situación muestra un cambio en las prioridades que los Estados miembro del MERCOSUR otorgan a los fondos estructurales, a partir de la presentación de proyectos grandes, relacionados con obras de infraestructura. Entre los proyectos aprobados en los años 2010 y 2011 se encuentran los cuatro de mayor presupuesto de la historia del FOCEM:

- Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-V. Hayes, Subestación V. Hayes y

Gráfico 1

PARTICIPACIÓN POR PROGRAMA DE LOS PROYECTOS
APROBADOS EN EL PRESUPUESTO FOCEM

Fuente: Elaboración propia en base a información del sitio web del FOCEM.

Ampliación de la Subestación Margen Derecha Itaipú, de Paraguay

- Rehabilitación y Pavimentación del tramo Concepción-Puerto Vallemí, de Paraguay
- Interconexión eléctrica 500 MW Uruguay-Brasil, de Uruguay
- Rehabilitación de vías férreas, línea Rivera: Tramo Pintado-Frontera, de Uruguay

De acuerdo a la Decisión 18/05, los proyectos correspondientes al Programa I deben estar encuadrados en cualquiera de los siguientes cuatro "componentes":

- i. Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen

el flujo de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones.

- ii. Exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y biocombustibles.
- iii. Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.
- iv. Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.

Al considerar los 17 proyectos de convergencia estructural se puede observar (*Cuadro 1*) que en cantidad de proyectos prevalecen los orientados al transporte (componente i del Programa I) pero que en términos de montos los proyectos relacionados con la generación, transmisión y distribución de energía

Cuadro 1**PROYECTOS DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL CLASIFICADOS POR COMPONENTE**

	Número de proyectos	Monto (millones de US\$)		Participación (%)
		Total	FOCEM	
i. Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen el flujo de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones.	11	280	207	27,8
ii. Exploración, transporte y distribución de combustibles fósiles y biocombustibles.	0	0	0	0,0
iii. Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.	3	681	496	66,8
iv. Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.	3	47	40	5,3
	17	1008	742	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al sitio web del FOCEM.

eléctrica absorben el 67% del presupuesto FOCEM destinado al Programa I.

LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL FOCEM Y SU IMPACTO EN LAS ECONOMÍAS REGIONALES ³

El Cuadro 2 sintetiza la información correspondiente a los cinco proyectos del Programa I más grandes aprobados en el FOCEM, tres energéticos y dos de vías de transporte. Dos de los proyectos corresponden a Paraguay, la misma cantidad a Uruguay y uno a Argentina. Dichos proyectos representan el 75% y

el 84% del monto total y del presupuesto FOCEM asignado, respectivamente, dentro de los 39 proyectos aprobados hasta fines de 2011.

A partir de los datos del cuadro se analiza el impacto potencial de estos proyectos sobre las distintas regiones de los países involucrados, fundamentalmente a partir de dos aspectos. *Por un lado*, si los proyectos benefician a regiones de menor nivel de desarrollo relativo y, por tanto, si a través de la desconcentración de la actividad económica, favorecen la convergencia estructural. *Por otro lado*, enfocarse en las fallas de coordinación que puedan solucionar estos proyectos, teniendo en cuenta los factores desarrollados en la introducción del presente trabajo.

En general se observa que los proyectos benefician particularmente a regiones con menor nivel de desarrollo relativo. Los casos más claros son la ruta en el departamento de Concepción (Paraguay) y el proyecto de energía eléctrica en la provincia de Corrientes (Argentina). En ambos casos se trata de regiones donde el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por las Naciones Unidas, está entre los más bajos de ambos países. En el caso de la línea férrea de Uruguay, dos de los tres departamentos involucrados tienen un IDH por debajo del promedio del país.

³ No se puede dejar de mencionar que en materia de infraestructura física existe otra iniciativa con visión regional, si bien más amplia dado que abarca a todos los países sudamericanos. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), con una cartera de más de 500 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, incluye tanto un mecanismo de coordinación e intercambio de información entre gobiernos como la participación de instituciones multilaterales de crédito de la región (BID, CAF, FONPLATA). Si bien no es el propósito de este trabajo analizar el impacto de los proyectos correspondientes a la cartera IIRSA, es evidente que muchos de ellos apuntan a alcanzar beneficios similares que los que tienen los proyectos FOCEM.

Cuadro 2

IMPACTO DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL FOCEM

		Paraguay		Uruguay		Argentina
		Concepción-Puerto Vallemí	Itaipú Binacional	Interconexión eléctrica	Línea férrea Rivera-Tramo Pintado	Interconexión Iberá-Paso de los Libres
Área de influencia	Tipo de proyecto (Componente del Programa I)	Construcción, modernización y recuperación de vías de transportes modal y multimodal	Generación, transporte y distribución de energía eléctrica	Generación, transporte y distribución de energía eléctrica	Construcción, modernización y recuperación de vías de transportes modal y multimodal	Generación, transporte y distribución de energía eléctrica
	Objetivo del proyecto	Disminución del costo de transporte en un tramo de 170 km de ruta entre ambas localidades	Aumento de la disponibilidad de energía eléctrica en Paraguay	Diversificar las fuentes de abastecimiento de energía eléctrica para disminuir la vulnerabilidad del sistema eléctrico	Rehabilitar 422 km. de vías férreas para mejorar el flujo de producción y el intercambio entre Uruguay y Brasil	Mejorar la oferta y la calidad del servicio de energía
	Monto total/monto FOCEM (en millones de U\$S)	99,8/75,3	555/400	106,7/83,1	74,8/50,1	19,1/13,1
	Región	Depto. de Concepción	Deptos. de Caaguazú, Alto Paraná, Cordillera y Pte. Hayes y Asunción	Deptos. de Maldonado, Lavalleja, Treinta y Tres y Cerro Largo	Departamentos de Tacuarembó, Rivera y Durazno	Provincia de Corrientes
	Índice de desarrollo humano (IDH)	Uno de los más bajos del país	Pte. Hayes por debajo, Asunción por arriba y el resto apenas por debajo del promedio del país	Treinta y Tres y Cerro Largo entre los departamentos con peor IDH	Por debajo del promedio país en los dos primeros casos y similar en el caso de Durazno	Ocupa uno de los últimos lugares en el ranking provincial del IDH
	Sectores económicos beneficiados	Agrícola, básicamente ganadero	Hogares, comercio e industria	Mercado eléctrico mayorista	Cereales y la industria de paneles de madera y enchapados, ambos sectores exportadores	Industria de la madera y arroz

Fuente: Elaboración propia en base a información sobre los proyectos, sitios PNUD de Argentina, Paraguay y Uruguay, y sitio web del FOCEM.

Los cinco proyectos FOCEM tienen altos costos fijos y solucionan fallas de coordinación en las regiones en que se desarrollan. Esto es así porque muchos de los sectores económicos con potencial de mayor desarrollo sólo están dispuestos a aumentar sus niveles de inversión y producción si cuentan con la infraestructura adecuada. Por ejemplo, en el departamento de Concepción, Paraguay, donde el sector ganadero y

frigorífico necesitan de la mejora en la infraestructura vial para poder desarrollarse y donde a partir del proyecto se beneficiarán también otros sectores, fundamentalmente agrícolas. Algo similar ocurre tanto con la línea férrea Rivera-Tramo Pintado, que favorece sectores productivos exportadores, así como el proyecto energético de la provincia de Corrientes que da impulso a la industria de la madera.

El proyecto de interconexión eléctrica Uruguay-Brasil también soluciona otro problema de coordinación dado que su ejecución forma parte de una infraestructura más amplia, donde las otras dos etapas y, por tanto, el proyecto completo no se podrían realizar sin llevar adelante el proyecto FOCEM.

En cualquiera de los cinco casos no hay empresa privada que pueda proveer el capital requerido por la inversión, a lo que se suma la falta de mercados de capital para satisfacer la oferta de fondos. Es así como se requiere de la intervención de los Estados y/o de instrumentos supranacionales como es el FOCEM para solucionar este tipo de limitaciones y falencias del mercado. Biancarelli (2011) destaca, por su parte, la creciente participación del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil en la financiación de proyectos de infraestructura y otros sectores de la región y cita las estimaciones de Nyko (2011) según las cuales los desembolsos de la institución destinados a dicho propósito superaron los US\$ 1.000 millones en 2010. Esto representa evidencia adicional de la intervención pública para resolver las fallas de coordinación en la región.

COMENTARIOS FINALES

La presencia de significativas disimilitudes estructurales entre los países socios del MERCOSUR ha dado lugar a un interrogante que, en última instancia, cuestiona los beneficios que los socios más chicos del bloque podrían obtener del proceso integración. Algunos autores sostienen que los acuerdos de integración "Sur-Sur" pueden afectar negativamente el desempeño de los socios de menor desarrollo relativo. Las economías de aglomeración ejercerían una fuerza de atracción destacable para la localización de las firmas, profundizando las disparidades entre los países socios. De cualquier manera, la reducción de las barreras al comercio -incluyendo los costos de transporte- debilitaría las fuerzas de concentración. Pero la inversión en infraestructura y el desarrollo de un marco institucional que supla las fallas de coordinación contribuirán, de manera relevante, a la descentralización de la actividad económica en la región.

La superación o, al menos la reducción, de las asimetrías en el MERCOSUR constituye uno de los principales objetivos para el fortalecimiento del bloque en el largo plazo. A pesar de su importancia, esta

problemática se reconoció de manera explícita por los países miembros recién en los últimos ocho años. La piedra angular fue la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado en el 2004 como un instrumento para financiar proyectos que reduzcan las diferencias de desarrollo entre las regiones que componen el bloque.

La realidad muestra que los proyectos financiados por el FOCEM tendieron a concentrarse progresivamente en problemas de infraestructura física, que absorbieron en el período 2008-2011 un 94% de los fondos. Un análisis de los proyectos más grandes muestra que, aún antes de ser ejecutados, cumplen con dos condiciones deseables. *Por un lado*, están localizados o tienden a favorecer regiones menos desarrolladas, aún cuando, en algunos casos, no se vayan a llevar a cabo dentro de los países de menor grado de desarrollo relativo. *Por otro lado*, los proyectos pueden hacer frente a fallas de mercado que el sector privado no está en condiciones de solucionar, en particular problemas de coordinación que impedirían que ciertos proyectos de inversión se lleven adelante si no se realizaran las obras de infraestructura FOCEM. El lado negativo, o al menos el factor limitante, viene dado por el tamaño de los proyectos en relación a las necesidades del bloque en materia de solución de diferencias en desarrollo. En este sentido, el FOCEM se puede definir como un paso adelante que, necesariamente, deberá ser ampliado y/o complementado con otras iniciativas si se pretende reducir las asimetrías en la región. ♦

BIBLIOGRAFÍA

BIANCARELLI, A. 2011. "La cooperación financiera en el contexto de la integración sudamericana: Balance y desafíos futuros", en: *Revista Integración & Comercio N° 33*. Buenos Aires. BID-INTAL.

BEATO, P. 2008. "Cuestiones y alternativas de los proyectos transnacionales", en: *Revista Integración & Comercio N° 28*. Buenos Aires. BID-INTAL.

BLYDE, J. A.; E. FERNÁNDEZ-ARIAS Y P. GIORDANO (Eds.). 2008. *Deepening Integration in MERCOSUR. Dealing with Disparities*. Washington DC: BID.

BOUZAS, R. 2003. "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso del MERCOSUR". Trabajo preparado para el *Seminario Global y Local: El desafío del desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. BID.

----- Y P. DA MOTTA VEIGA. 2008. "La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y de política: Implicancias para el MERCOSUR", en: F. Masi y M. I. Terra (Coords.). *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?*. Montevideo: Red MERCOSUR.

GIORDANO, P.; M. MESQUITA MOREIRA Y F. QUEVEDO. 2004. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. INTAL-ITD Documentos de divulgación 26. Buenos Aires: BID-INTAL.

Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). 2005. *Informe MERCOSUR N° 10*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2007a. *Informe MERCOSUR N° 11*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2007b. *Informe MERCOSUR N° 12*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2009a. *Informe MERCOSUR N° 13*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2009b. *Informe MERCOSUR N° 14*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2011a. *Informe MERCOSUR N° 15*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

----- 2011b. *Informe MERCOSUR N° 16*. Serie Informes Subregionales de Integración. Buenos Aires: BID-INTAL.

LO TURCO, A. 2008. "Integración regional sur-sur y desarrollo industrial asimétrico: El caso del MERCOSUR", en: F. Masi y M. I. Terra (Coords.). *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?*. Montevideo: Red MERCOSUR.

MURPHY, K. M.; A. SHLEIFER Y R. W. VISHNY. 1989. "Industrialization and the Big Push", en: *Journal of Political Economy*, 97(5).

NYKO, D. 2011. "Integração regional, cooperação financeira e atuação do BNDES na América do Sul no período recente". Disertación de Maestría. Campinas. UE/Unicamp.

OTTAVIANO, G. 2002. *Regional Policy in the Global Economy: Insights from New Economic Geography*. HWWA Discussion Paper 211. Hamburg Institute of International Economics.

RESMINI, L. 2007. "Regional Patterns of Industry Location in Transition Countries: Does Economic Integration with the European Union Matter?", en: *Regional Studies*, 41(6): 747-764.

STIGLITZ, J. 1996. "Some Lessons from the East Asian Miracle", en: *The World Bank Research Observer*, 11(2). Agosto.

VENABLES, A. J. 2003. "Winners and Losers from Regional Integration Agreements", en: *The Economic Journal*, 113: 747-761. Octubre.

-----, 2008. "Regional Disparities in Regional Blocs: Theory and Policy", en: Blyde, J. S.; E. Fernández-Arias y P. Giordano (Eds.). *Deepening Integration in MERCOSUR. Dealing with Disparities*. Washington DC: BID.

Sitios web

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) <http://www.mercosur.int/focem>

Secretaría del MERCOSUR <http://www.mercosur.int>