

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Sudamericana (IIRSA).
Análisis de la posibilidad de conformar una plataforma exportadora para la
región

Rita Giacalone
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad de Los Andes
Mérida, Venezuela
ritagiacalone@yahoo.com

En este trabajo se analiza, a partir de lo aprobado en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la posibilidad de que Sudamérica se inserte en la economía internacional mediante la conformación de una plataforma exportadora regional. La IIRSA se ha justificado sobre la base de que el desarrollo de la infraestructura sirve *“para facilitar el acceso a mercados en dos dimensiones: por un lado, acceso de materias primas e insumos a centros de producción (incluyendo recursos naturales, energía, productos intermedios, información y servicios y fuerza laboral); y, por otra parte, acceso de la producción a centros de consumo nacionales e internacionales”* (Informe del CCT, Guayaquil, Ecuador, 2002: 9). Por lo tanto, se basa en el concepto de que la infraestructura reduce costos y facilita la colocación de productos en mercados claves, un aspecto importante en Sudamérica porque un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹ demostró que en esta región los costos del transporte son más fuertes que los aranceles como barreras para el comercio.

Cuando en el año 2000 la Reunión Cumbre de Presidentes de América del Sur en Brasilia aprobó la IIRSA, al hablarse de la organización del espacio en Ejes de Integración y Desarrollo, franjas multinacionales donde se concentrarán los flujos de comercio, se hablaba de establecer *“un estándar mínimo común de calidad de servicios en energía, infraestructura de transportes y telecomunicaciones para apoyar las actividades productivas”* (...)...y *“el desarrollo de negocios y cadenas productivas con grandes economías de escala a lo largo de estos ejes, bien sea para el consumo interno de la región o para la exportación a los mercados globales”*. Esto apunta a una combinación de factores que contribuirían a que Sudamérica mejore su inserción internacional.

Para algunos autores la importancia de la IIRSA reside en su rol dentro de la integración regional sudamericana, pues consideran que *“la conectividad y la energía son, para los países sudamericanos a comienzos del Siglo XXI, el equivalente del carbón y el acero en la etapa inicial de la integración europea”* (Maira, 2007: 76), pero otros (Moncayo 2005) observan que la posibilidad de que el flujo comercial de regiones como la andina crezca en forma constante hasta 2020 (aún en un escenario pesimista con respecto a la economía global), dependerá del comportamiento de las exportaciones extra-regionales. Los primeros estudios sobre el desarrollo de la infraestructura física

¹ "Destrabando las arterias: el impacto de los costos del transporte en el comercio de América Latina y el Caribe", reseñado en Galli, 2008

sudamericana (IADB, 2000: 15) lo justificaban porque promovería la productividad de los actores económicos y mejoraría la calidad de vida de la población, aunque reconocían que su impacto dependería de un conjunto de otros factores – servicios que respondieran a las demandas, buena gerencia de los mismos, políticas sectoriales para consolidar la demanda y la provisión combinada de distintos tipos de infraestructura que permitieran la generación de sinergias. En esos estudios se recomendaba basar ese desarrollo en tres aspectos que atravesaban las fronteras nacionales: 1) la identificación de complementariedades entre economías, 2) el establecimiento de un marco de referencia para la planificación coordinada y 3) la definición conjunta de prioridades (IADB, 2000: 30), desde una perspectiva geo-económica del desarrollo para la cual América del Sur es una unidad económica (Lafer, 2001), con la posibilidad de “*construir una plataforma desde la cual integrarse y competir con el resto del mundo...*” (IADB, 2000: 49). De esta manera, desde su origen, la iniciativa se considera necesaria para profundizar la integración entre los países sudamericanos y para constituir una plataforma exportadora regional.

Nuestro examen de la posibilidad de que la IIRSA permita a Sudamérica convertirse en una plataforma exportadora se basa en el enfoque de la geografía económica, iniciado por Alfred Marshall y desarrollado por Paul Krugman, entre otros, para analizar las condiciones necesarias para que la localización industrial tenga relevancia en el desempeño económico. En este sentido, de cumplirse los objetivos de la IIRSA, esto implicaría una redefinición espacial de Sudamérica, no sólo en su conjunto -- ya que desde la perspectiva geo-económica Sudamérica es vista como unidad económica -- sino también en la importancia relativa de sus países, debido a mayor posibilidad de desarrollo de los ubicados cerca de o en los nuevos centros de interconexión y aglomeración². Para alcanzar nuestro objetivo, después de un resumen de los orígenes y la evolución del programa IIRSA, se aplica a la iniciativa el enfoque de la geografía industrial y/o nueva geografía económica, para terminar evaluando la posibilidad de que la IIRSA genere capacidad exportadora agregada al nivel regional, sobre la base de comparar sus principios orientadores con elementos del enfoque teórico geográfico.

La importancia de la infraestructura para promover el desarrollo económico y la competitividad resurgió con fuerza en América Latina durante los años noventa, junto con el concepto según el cual la coordinación inter-estatal era fundamental para que los proyectos de este tipo tuvieran éxito. Aunque éstos no eran conceptos nuevos³, en esa década quienes los promovieron enfatizaron también su proyección internacional como una dimensión adicional. Esto se apoyó, entre otros factores, en la observación de la pérdida

² Esto explica, por ejemplo, que, después del brasileño, el gobierno sudamericano que demuestra mayor interés en IIRSA sea el peruano, por considerarse que Perú “*es un punto de encuentro natural entre América del Sur y la Cuenca del Pacífico, así como un lugar desde donde se puede llegar con cierta facilidad a todos los países sudamericanos [...] Esto permitiría que el Perú sirva de nexo entre Brasil, Bolivia, el noroeste de Argentina y Paraguay, por un lado, y los países asiáticos, por otro*”, Ego Aguirre, 2005: 92.

³ Véase los antecedentes relativos a la construcción conjunta de los proyectos hidroeléctricos de Salto Grande y Corpus Christi, entre Argentina y Uruguay y Argentina y Paraguay, respectivamente, en los años setenta en Colacrai, 2004.

de posición relativa de Sudamérica en la producción mundial entre 1960 (6 %) y 1999 (4 %), mientras los países asiáticos duplicaban su participación hasta alcanzar un 23 % (CAF, 2000: 7). También se vinculó con la intensificación de las relaciones comerciales y políticas entre las naciones del Mercosur, lo cual explica porque los principales proyectos de infraestructura se construyeron en esos años para articular entre sí las zonas ubicadas entre Sao Paulo (Brasil) y Buenos Aires-Rosario (Argentina) para luego extenderse hacia el oeste (Córdoba) hasta llegar a Chile (Pecht, 2004). Mercosur fue responsable de la mayor parte del incremento en la proporción del comercio intra-regional sobre el total observado en esa década (del 12 al 20 %) (IADB, 2000: 2), junto con el comercio colombo-venezolano. Otro factor que contribuyó a promover ese renovado interés fue la negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde diciembre de 1994.

En diciembre de 2000 la reunión en Montevideo de los ministros de transportes, telecomunicaciones y energía de Sudamérica recomendó la aprobación de un plan de acción en materia de infraestructura regional, presentado por el BID, CAF y FONPLATA. Este plan contenía proyectos prioritarios y líneas generales para su implementación, orientados en torno a 12 ejes de integración, que más tarde se redujeron a 10. Tanto la IIRSA como el plan de acción muestran la importancia que en la promoción de este programa tuvo la acción del gobierno brasileño desde 1996⁴. En los años ochenta, Brasil buscó desarrollar corredores de exportación para agilizar la colocación de sus productos en los principales puertos y fronteras, pero desde mediados de los noventa éstos se sustituyeron por ejes de desarrollo, identificándose prioridades nacionales y regionales (Pecht, 2004: 174-176, 189). Como era de esperarse, las prioridades eran los ejes relacionados con el Mercosur, en especial los originados en torno del área industrial de Sao Paulo⁵. Sin embargo, a comienzos de los 90 el gobierno brasileño empezó a mostrar interés también en acceder a mercados de la cuenca del Pacífico, fundamentalmente a Japón, vía puertos peruanos, con el apoyo de la Confederación Nacional de Industrias (CNI) (Paredes Pando, 1992: 68-74).

Brasil cuenta con un factor altamente favorable para invertir en el desarrollo de la infraestructura más allá de sus fronteras – la mayor capacidad relativa de sus empresas de servicios en ingeniería y construcción, apoyadas por el Convenio de Pagos Recíprocos y la política del BNDES que en sus contratos asegura también la exportación de bienes industriales brasileños para proyectos de ese tipo⁶. Basándose en estos datos, Carvalho (2006: 64) considera que se ha producido un cambio sustancial en la concepción del territorio nacional porque el gobierno llegó a la conclusión de que *“el aumento de la competitividad brasileña en el mercado internacional depende, en gran medida, de la integración de Sudamérica”*. En la medida en que Brasil busca no sólo

⁴ En 1996, cuando todavía no era presidente sino ministro de hacienda del gobierno de Itamar Franco, Fernando H. Cardoso había encomendado un estudio sobre el potencial estratégico del “Merconorte” (Brasil y los países andinos), que podría combinarse después en un proyecto de integración sudamericana (Carvalho, 2004: 62).

⁵ Sobre la estrategia brasileña de desarrollo de la infraestructura en los gobiernos de Fernando H. Cardoso (1994 -2002) y Lula da Silva (2003-2008) véase Costa, 2005.

⁶ A su vez, Iglesias (2008: 161) considera que la IIRSA es funcional para la expansión regional de esas empresas brasileñas de ingeniería y construcción de obras públicas.

incrementar su comercio con los demás países sudamericanos sino también exportar productos actuales y potenciales a terceros mercados (Araujo⁷, 2005: 152), existiría también interés para la integración de cadenas productivas. Esta estrategia se mantuvo durante los dos períodos presidenciales de Cardoso y se mantiene hasta ahora como parte de la política del gobierno de Lula da Silva (Carvalho, 2006: 66).

En la actualidad la IIRSA consta de una cartera de 31 proyectos, aprobada en 2004, que se considera prioritaria y abarca transporte, comunicaciones y energía⁸, con una inversión estimada de US \$ 10.188,20 millones, de los cuales sólo 2 están concluidos y 18, en ejecución (“Reunión de...” 2008)⁹. Según la CAF (2003: 13), esos proyectos buscan superar tres carencias básicas del desarrollo en América del Sur – la excesiva dependencia de exportaciones de *commodities*, el ahorro interno insuficiente y la escasa consolidación de las empresas y economías sudamericanas en términos de escala y niveles de competitividad, por lo cual los ejes han sido establecidos en base a criterios de cobertura geográfica de países y regiones, flujos de comercio existentes y potenciales y sostenibilidad ambiental y social¹⁰.

Dentro de los ejes que conectan a Brasil con el Océano Pacífico (Iglesias, 2008: 165) destacan proyectos como la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, principal conexión entre Bolivia y Brasil, que forma parte del Eje Interoceánico central, cuyos 2.800 kilómetros vincularán los puertos peruanos de Ilo y Matarani y los chilenos de Iquique y Arica, pasando a través de Bolivia, con los puertos brasileños de Rio de Janeiro, Santos y Sepetiba¹¹. Otros proyectos financiados en el eje Perú-Brasil-Bolivia son el puente del río Acre y la carretera entre Acre (Amazonia brasileña) y Cusco (Perú), además de otra entre Puerto Maldonado (Perú) y la capital del estado brasileño de Rio Branco (350 km de tierra, cortados por ríos que obligan a usar ferries) (véase IIRSA PBB Hub Report, www.iiirsa.org y www.iadb.org/idbamerica, Oct. 11, 2005).

I. LA PERSPECTIVA DE LA NUEVA GEOGRAFIA ECONOMICA

El enfoque de la nueva geografía económica pone énfasis en donde se realiza la actividad económica, partiendo de la observación de que la localización industrial asegura ventajas para las empresas que se ubican en ciertos nudos geográficos, a través de un proceso de aglomeración. Según Marshall (1920)

⁷ Jefe de la Sección Comercial de la Embajada de Brasil en Perú.

⁸ La prioridad dada a las inversiones en carreteras – 28 de los 31 proyectos aprobados y en ejecución son de este tipo – hace que Santa Gadea, 2005, considere que hay que hablar de corredores de transporte más que de ejes de desarrollo. Véase “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010”, Sexta Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA, 23 y 24 de noviembre de 2004, en Lima.

⁹ Un primer listado de los proyectos en ejecución o preparación en 2002 IIRSA (2002: 17-20). Los financiados por la CAF, en CAF, 2005:96-97.

¹⁰ Ver mapa, ejes y proyectos aprobados, respectivamente, en “Una visión...”, 2003: 12, 16-17 y 19.

¹¹ Esta vía reduce de una semana a un día el recorrido desde la frontera brasileña, “Toledo...”, 2005.

estas ventajas derivan de tres factores – “derrame” (*spill-over*) tecnológico, creación de mercados para mano de obra especializada y desarrollo de vínculos hacia delante y hacia atrás que, en conjunto, contribuyen a disminuir costos y facilitar la logística de las empresas. En este sentido existe concordancia con lo observado en el proceso de globalización del comercio internacional, donde adquiere prioridad la distancia económica – entendida como la que permite llevar de forma más económica un producto de un lugar a otro, sin importar el recorrido -- sobre la distancia física (CAF, 2000: 11).

El proceso de aglomeración se vincula, a su vez, con la creación de economías de escala y con menores costos de transporte (modelo gravitacional), entre otros factores. Por lo tanto, se asume que la aglomeración irá acompañada o precedida por el desarrollo de una infraestructura que haga posible no sólo las relaciones dentro del área sino también hacia afuera, para recibir insumos, mano de obra, tecnología, información, etc., y para enviar los productos generados localmente. De esta manera, la localización y la infraestructura, sobretodo de transporte, pueden alterar de forma visible y en relativamente corto tiempo la economía de una región o de un país.

Esto genera economías externas a través de bienes públicos o de la mayor eficiencia y cooperación del conjunto de empresas. Al contrario de lo que sucede con las producciones asociadas a la naturaleza, que tienen rendimientos decrecientes, las actividades industriales, donde predomina la acción humana, tienden a tener rendimientos crecientes, según la siguiente ley: *“un aumento del trabajo y el capital lleva generalmente a una mejor organización, lo que aumenta la productividad de la acción del trabajo y del capital”* (Marshall, 1920a: 268) y, a su vez, *“...cada aumento de la riqueza y del crecimiento de la población y de la inteligencia del pueblo aumenta las facilidades para alcanzar una organización industrial altamente desarrollada, la cual... acrecienta la eficiencia colectiva del capital y del trabajo”* (Marshall, 1920a: 265). Este es un proceso lento, continuo y gradual. Por lo tanto, el elemento tiempo es crucial porque las características del mercado dependen de la extensión que abarca y del tiempo necesario para las empresas puedan acomodar sus estructuras productivas.

La concentración de las empresas puede deberse a condiciones naturales (acceso a materias primas o energía, facilidad de transporte) o a la existencia de demanda de bienes, pero sus efectos serían los mismos – instalación de actividades subsidiarias con maquinaria especializada por la posibilidad de ocupación plena de la misma, mercado de mano de obra especializada, atracción de consumidores, etc.¹², y el principal factor que puede promover o cambiar la localización industrial es el desarrollo de los medios de transporte y comunicación.

Krugman partió de estas ideas para enfatizar las relaciones entre los actores económicos (industrias finales, proveedores de insumos y tecnología, etc.), inspirándose en trabajos de la economía del desarrollo. En su modelo, si

¹² Entre los aspectos negativos destaca la vulnerabilidad que se genera cuando la concentración industrial se especializa en uno o pocos productos, con lo cual resulta afectada por cualquier disminución de suministros, caída de precios, etc.

existen retornos crecientes de escala para la producción de las empresas del sector moderno de una economía y una oferta elástica de factores para ese sector, surgirán oportunidades para obtener economías externas y un grado significativo de ganancias de bienestar para esa economía. Con costos fijos y un diferencial de salarios entre el sector moderno y el tradicional, habría tres situaciones posibles: 1) si el diferencial de salarios es bajo, no hay obstáculo para la industrialización, así sea que una sola firma aislada se mueva hacia el sector moderno; 2) si el diferencial de salarios es alto, nunca se produciría la industrialización; y 3) en una situación de salarios intermedios, el movimiento aislado de una empresa no produce ganancias pero éstas se dan si el movimiento es colectivo. De esto último deriva la importancia de la aglomeración industrial. En otras palabras, el mercado mayor es atractivo porque permite al productor economizar costos, asumiendo que los salarios sean mayores en esos mercados que en los menores pero que no se incrementen hasta alterar las economías en costos (Head y Mayer, 2004).

Krugman (1995) destaca un concepto de la economía del desarrollo – el de los *linkages* o nexos de Hirschman (1958), según el cual las aglomeraciones facilitan y promueven los nexos hacia atrás (expansión de la demanda de insumos) y hacia adelante (ganancias en costo para los consumidores). Esta relación crea una escala de producción más eficiente para todas las empresas involucradas (*“las economías externas surgieron de una relación circular en la cual la decisión de invertir en producción a gran escala dependía del tamaño del mercado y el tamaño del mercado dependía de la decisión de invertir”*, Krugman 1995: 23). Los nexos hacia atrás y hacia adelante dentro del mercado de productos industriales actúan como fuerzas centrípetas para la aglomeración económica. Si son fuertes, los beneficios de las empresas son mayores y también el interés de otras por localizarse allí.

Una de las primeras consecuencias de la disminución del precio promedio de un producto mediante las economías de escala es que, en términos económicos, resultaría óptima la especialización de distintos países o regiones en diferentes tipos del mismo producto, aumentando así el comercio intra-industrial. Esta idea había aparecido antes con Ohlin, quien sostenía que: *“las ventajas de producir grandes cantidades de un solo producto en un lugar debería conducir al comercio inter-regional, ...En la medida en que el mercado de algunos artículos dentro de la región no sea suficientemente grande como para permitir una escala más eficiente de producción, la división del comercio y del trabajo será beneficiosa. Cada región se especializará en algunos de esos artículos y los intercambiara por el resto... Todo comercio inter-regional, sea por una causa u otra, debe verse como un sustituto para la movilidad geográfica de los factores productivos”* (citado en Prize Committee of the Royal Academy of Sciences, 2008).

Usualmente se asumía que, como los países tenían distintas economías, la mayor parte del comercio entre ellos consistía en distintos tipos de productos, pero los patrones de comportamiento observables en aglomeraciones se ven también en el comercio internacional. Desde la segunda postguerra éste pasó a concentrarse entre países industrializados que intercambian productos similares (maquinaria, etc.), lo cual para Krugman se debe a que esta clase de

comercio permite una especialización y producción a gran escala, que genera precios más bajos y mayor diversidad de productos similares (“Paul Krugman...” 2008).

Además, Krugman agregó otro elemento a la teoría del comercio internacional cuando incorporó el costo del transporte, asumiendo que éste es proporcional a la cantidad de productos comerciados con otra nación. De esta forma, las economías de escala y el costo del transporte promueven que las empresas se ubiquen en los mercados mayores o cerca de ellos. También los trabajadores se mueven hacia el mercado mayor porque el costo es menor para ellos en su función de consumidores cuando el costo del transporte es inexistente o pequeño. Las empresas encuentran incentivos para instalarse en mercados donde pueden explotar economías de escala y abaratar el costo del transporte y los trabajadores tienen incentivos porque la región con el mercado mayor ofrece mejores salarios y mayor variedad de productos de consumo. Esto contribuye a incrementar el tamaño del mercado mayor y acrecienta aún más el incentivo para emigrar del menor, a través de una causalidad circular (Prize Committee of the Royal Academy of Sciences, 2008).

Las consecuencias de la movilidad de trabajadores pueden ser analizadas desde dos perspectivas – como mano de obra y como consumidores, lo cual genera beneficios para la región que los recibe y pérdidas para aquellas de las cuales parten. La migración de trabajadores puede tener, sin embargo, un efecto negativo sobre una región receptora si presiona hacia abajo los salarios y si las empresas que se establecen experimentan un proceso de “congestión” productiva que vuelve indeseable o poca atractiva esa localización. ¿Cuál es la condición clave que asegura la atracción continuada de una región sobre otras? Para Krugman es el valor del transporte, pues si éste es suficientemente bajo las empresas pueden concentrarse en una región para vender fuera de ella (“núcleo y periferia”). En resumen, las empresas y los trabajadores se establecen en regiones con buenas oportunidades como mercados, a partir de dos factores: 1) alta demanda y 2) bajos costos de transporte. Pero otros autores (Fujita y Thisse, 2008:10) critican este punto porque el costo bajo del transporte tiene también otros efectos sobre la localización de la actividad económica ya que hace posible que mercados espacialmente separados entren en competencia. Así el enfoque de Krugman, predicado sobre la existencia de sólo dos regiones (núcleo y periferia) tiene problemas para analizar situaciones multi-regionales o multi- espaciales, caracterizadas por una mayor complejidad.

Al intentar comprobar empíricamente las posibilidades de la nueva geografía económica, otros autores (Head y Mayer, 2004) han establecido distintas hipótesis: 1) las crecientes ganancias de escala dependen fundamentalmente de los recursos y la organización de las empresas y no, de su entorno; 2) con crecientes economías de escala internas los costos marginales disminuyen por lo cual se asume que la competencia es imperfecta; 3) los productos pueden comerciarse a distancia pero el costo de este comercio suele ser proporcional al valor del producto comercializado; 4) la locación de las firmas es endógena, lo que significa que existen incentivos para que las firmas, luego de establecerse en una locación, tiendan a permanecer allí; y 5) también la demanda es endógena, ya que los trabajadores (como consumidores) y otras

empresas que requieren insumos consumen productos del lugar en que se hallan ubicados.

Adicionalmente, 1) el potencial de un mercado eleva tanto los salarios como los precios de renta de la tierra, etc.; 2) también atrae al capital y a la mano de obra; 3) la mayor de dos regiones se comportará como un exportador neto para regiones menores en industrias caracterizadas por crecientes ganancias de escala; 4) la reducción del costo del comercio facilita la concentración espacial de productores y consumidores; y 5) un *shock* temporal en una locación puede afectar de forma permanente el patrón de aglomeración. De esta manera, el tamaño del mercado afecta tanto el precio como la cantidad de la producción y motiva a empresas y a trabajadores a ubicarse en él. Este efecto es aún mayor si se abarata, a la vez, el costo de comerciar con otras regiones, vecinas o no (Head y Mayer, 2004).

Existe, por lo tanto, un conjunto de relaciones entre las economías de escala, los productos diferenciados y el costo del transporte, que puede ser modelado en forma matemática simple (modelo de equilibrio general) para explicar, por ejemplo, las desigualdades espaciales entre regiones y países. En este sentido, Fujita y Thisse (2008: 3, 5) señalan que, mientras los modelos basados en las ventajas comparativas destacan la existencia de esa heterogeneidad espacial por razones como distribución asimétrica de recursos naturales, clima, nodos de transporte, etc., no explican por qué regiones y/o países con similares recursos no poseen el mismo nivel de desarrollo, ni incluyen factores no económicos como interacciones cara a cara, derrame tecnológico, etc.

Schmutzler (1999: 363-364) resume el modelo de Krugman de la siguiente forma -- supongamos que dos regiones parten de un mismo nivel de desarrollo porque ninguna de ellas tiene mayores recursos naturales, tecnología o mercado de consumidores, pero en una de ellas se origina una aglomeración industrial. Esto implica que pequeñas diferencias históricas pueden llevar a que la relación entre dos regiones se convierta en una relación núcleo-periferia. Para que la aglomeración sea posible, el costo del transporte desde el núcleo a la periferia debe ser bajo. Si el costo del transporte es alto, no habrá aglomeración porque las empresas y trabajadores se concentrarán donde se hallen los consumidores o clientes.

Como señalamos más arriba, uno de los principales problemas que presenta el modelo original de Krugman es que asume la existencia de sólo dos regiones en lugar de varias. Si las aglomeraciones son múltiples pueden ser vistas como una forma de equilibrio y, en el caso de que las regiones no sean partes de un mismo país, al costo del transporte debe agregarse la existencia de barreras arancelarias entre países. En este contexto multi-regional, las localizaciones que son relativamente centrales (puertos, encrucijadas, etc.) tienen una ventaja relativa debido al menor costo del transporte (Schmutzler 1999: 367). Otro estudio posterior de Krugman¹³, sin embargo, relaciona el predominio de la aglomeración industrial del Distrito Federal en México con la política de sustitución de importaciones y el desarrollo reciente de otras

¹³ Livas-Elizondo, R. y P. Krugman, 1996, "Trade Policy and the Third World Metropolis" *Journal of Development Economics*, citados en Schmutzler 1999: 367-368.

regiones industriales del norte (Monterrey, etc.) con la liberalización del comercio. Por lo tanto, las políticas que promueven aranceles bajos o que los eliminan pueden cambiar la concentración geográfica. De todas formas, el costo del transporte sigue teniendo importancia porque en el caso mexicano la región que gana es la más cercana al mayor mercado de consumo (EE UU).

El caso de México es interesante además porque plantea la pregunta de que sucede cuando no hay movilidad del factor trabajo. En los países en desarrollo resulta usual estimar que la globalización beneficia a los países del norte y perjudica a los del sur, mientras en los países desarrollados la visión es la opuesta – que ellos resultan más perjudicados. En realidad, las dos visiones pueden tener razón – en una primera etapa, al disminuir el costo del transporte y volverse más rápido se desarrolló un modelo de núcleo-periferia, mientras en la actualidad la proximidad es menos importante frente al costo que involucra producir en un país desarrollado. Esto lleva a las empresas a instalarse en regiones periféricas, o al menos a fragmentar parte de su producción en ellas, saliendo del núcleo, con la consiguiente pérdida de empleos en los países desarrollados. Esta observación empírica encuentra relación con observaciones teóricas, como las de Fujita, Krugman y Venables (1999: 247), según las cuales cuando los costos del comercio son suficientemente bajos, la aglomeración industrial resulta inevitable y la mejoría del transporte de un país de menor desarrollo hacia vecinos más desarrollados puede hacer que las empresas migren del primero a los segundos¹⁴. Al reducirse el costo del comercio se produce inicialmente una mayor desigualdad entre naciones, pero, a largo plazo, ésta se diluiría porque los países con salarios más bajos comenzarían a industrializarse y habría más convergencia hacia arriba (Fujita, Krugman y Venables, 1999: 273).

Al mismo tiempo, Jones y Kierzkowski (2003: 3) han señalado la existencia de una des-aglomeración de etapas productivas, que ha hecho que en los años recientes cerca del 30 % del comercio mundial sea comercio de partes o componentes, con lo cual la dispersión de la actividad industrial es un factor importante de la globalización¹⁵. La fragmentación de la producción ofrece un enfoque alternativo al de Krugman, pero refuerza la importancia del costo del transporte en la forma que adopta la actividad productiva, ya que la mayor parte de ese transporte se efectúa entre distintos grupos de productores antes de que el producto sea llevado al mercado consumidor (Jones y Kierzkowski, 2003: 4). Sin embargo, abaratar el costo de transportar los productos no es suficiente para generar la des-aglomeración ya que éste tipo de producción fragmentada necesita del abaratamiento de toda una serie de servicios

¹⁴ En primer lugar los mercados mayores atraerían más empresas y, luego, los salarios más bajos tendrían el mismo efecto, pero Davis y Weinstein (2002) consideran que los mayores retornos de escala sólo se producen en economías modernas basadas en el conocimiento, antes que en sociedades agrícolas, por lo cual otros factores contribuyen a lograr esos resultados.

¹⁵ El volumen de partes y componentes comerciado entre países desarrollados y en desarrollo representa un tercio del total de ese comercio, Chen, 2008: 4, y de 1992 a 2003 se observa un aumento porcentual de las exportaciones de partes y componentes intensivos en tecnología y una disminución, de los intensivos en mano de obra no calificada, Chen, 2008: 6.

conexos (telecomunicaciones, financieros, tecnológicos, etc.¹⁶) para que el proceso pueda realizarse de forma rápida y eficiente. Este escenario es más plausible dentro del comercio internacional en la medida en que no existe libre movilidad del factor trabajo (Jones y Kierzkowski, 2003: 9).

Esos autores concluyen que es probable que la fragmentación productiva origine nuevas formas de aglomeración, en las cuales fragmentos de distintas industrias compartan similares proporciones de factores y tipos de trabajadores especializados, en los términos señalados por Marshall. A diferencia del comercio intra-industrial entre países desarrollados, cuando la fragmentación productiva se hace mediante subcontratación ("*outsourcing*") entre países desarrollados y países en desarrollo puede tener efectos importantes en estos últimos. La importancia de la fragmentación productiva con subcontratación para el desarrollo regional se observa en el sudeste asiático donde casi 50 % del comercio intra-regional es comercio de partes y componentes (Chen, 2008: 27) y se estima que, si se da dentro de un área de libre comercio, genera creación de comercio (Chen, 2008: 13). Autores como Gregory Mankiw (2004) consideran que la fragmentación con subcontratación puede tener el mismo efecto sobre el desarrollo económico que Solow señalara para el progreso tecnológico en los años 50 (Chen, 2008: 26).

Mientras para Krugman lo que atrae a las empresas a concentrarse en una localidad es la cercanía entre productores y consumidores, para esta otra interpretación se trata de la presencia de cierto tipo de mano de obra especializada¹⁷. También para Krugman, la aglomeración es producida por la industria -- muchas de sus apreciaciones con respecto a comercio intra-industrial, retornos de escala, aglomeración y movilidad de factores se basan en el ejemplo de EEUU y en la integración europea -- mientras que Jones y Kierzkowski aseveran que *clusters* de servicios pueden producir el mismo efecto, basándose en la observación de lo sucedido en el comercio y la producción global.

DISCUSION Y COMENTARIOS FINALES

Generalmente, el concepto de plataforma exportadora se ha empleado para referirse a los efectos del ingreso de empresas transnacionales en otros países para procesar su producción y exportar hacia sus mercados de origen o hacia otros mercados, aprovechando ventajas comparativas (menor costo de mano de obra, localización geográfica y/o acuerdos regionales que liberalizan el comercio¹⁸) y estableciendo pocos nexos con la economía que los hospeda. Mientras algunos, como Krugman (1998) han señalado sus beneficios, tales como incremento de la producción total de un país, aumento de sus exportaciones, promoción de diversificación y/o especialización exportadora y ganancias en mano de obra calificada, apoyándose en la experiencia de los

¹⁶ En estos servicios es donde se produciría los mayores retornos por escala y también la mayor aglomeración geográfica, Jones y Kierzkowski, 2003: 13.

¹⁷ Sin libre movimiento del factor trabajo, esta posibilidad sólo se daría en países con suficiente mano de obra calificada, lo cual excluiría a los más pequeños y menos desarrollados.

¹⁸ Sobre el rol del regionalismo en la atracción de empresas transnacionales, véase Chen, 2006.

Tigres Asiáticos, otros (Alfaro *et al.*, 2004) se han concentrado en sus limitaciones, tales como alentar el dualismo de las economías receptoras al crear enclaves de industrias maquiladoras¹⁹.

Pero actualmente en América Latina el concepto se utiliza también para referirse, en términos generales, a un mercado que sirve de experiencia a las empresas para incursionar en la exportación hacia otros mercados donde tienen restricciones, ya sea porque son mercados más competitivos o porque tienen barreras arancelarias para sus productos. Dentro de esta definición entran países vecinos, con o sin acuerdos de preferencias arancelarias, pero también puede referirse a un mercado B que tiene un acuerdo preferencial con una economía mayor C, de forma que las empresas de A se asocian con las de B para exportar desde allí a C y obtener ventajas de las preferencias que su país no tiene. La asociación puede ser mediante una alianza estratégica o una vinculación entre empresas independientes (red productiva), en la cual el primer país envía, por ejemplo, lana hilada al segundo y allí ésta se procesa para convertirla en textiles que van al mercado mayor²⁰.

Aquí el concepto plataforma exportadora sintetiza varias dimensiones -- un mercado intermedio que sirve como trampolín hacia otros, un conjunto de empresas que lo utilizan para exportar más allá de lo que sus propios mercados o su competitividad les permiten y un proceso de aprendizaje empresarial. Para que exista una plataforma exportadora deben reunirse ciertas condiciones -- que ese mercado tenga relaciones comerciales preferenciales con el de los exportadores incipientes (o al menos aranceles más bajos que los de los otros mercados a los que ellos aspiran a exportar) y con otros mayores, que exista buena infraestructura comercial (logística) y que el costo de utilizar la plataforma sea menor al costo de intentar exportar en forma directa (transporte, seguridad, regulaciones, etc.).

También la plataforma exportadora puede surgir a partir de su ubicación geográfica (cercanía a puertos o encrucijadas viales y/o a mercados con mayor demanda). Como señala Galli (2008), la entrada de China e India al mercado internacional en los últimos años ha tenido una importante repercusión en el comercio y la producción sudamericana al impulsar nuevamente a esta región a especializarse en *commodities* (cereales, oleaginosas y minerales), que se caracterizan porque el costo del transporte representa casi el 50 % del costo total, por lo cual todo abaratamiento del mismo tendrá mayor repercusión en ellos que una reducción de aranceles. Cuando a esto se agregan asimetrías en los costos de transporte por la ubicación geográfica de los mercados

¹⁹ Posiciones más matizadas en Banga (2003), que encuentra que en la India este tipo de inserción generó mayor diversificación de las exportaciones provenientes de sus empresas nacionales, y la de Ruane y Ugur (2006), según la cual existen derrames tecnológicos y relaciones entre estas plataformas y las empresas nacionales, aunque no necesariamente dentro del mismo sector.

²⁰ Véase "Uruguay busca incorporarse a la plataforma exportadora de Chile" en www.ired.gob.uy 3 de agosto de 2007. En el caso de Chile, aunque este país ha aumentado sus exportaciones a EE UU después de establecer un TLC con ese país en 2000, a las empresas chilenas les falta volumen (escala) para completar las cuotas que les ofrece ese acuerdo, "Chile se ofrece como plataforma exportadora", Pando, Chile, 29 de septiembre de 2006 en www.hoycanelones.com.uy.

productores y consumidores, por el distinto nivel de logística exportadora y por el mayor o menor tiempo para que los productos se desplacen entre mercados, una mejoría en la infraestructura vial, que abarate el transporte y reduzca el tiempo del mismo, puede implicar un cambio en la posición relativa de las regiones. Algunas pueden convertirse en plataformas exportadoras partiendo de las ventajas relativas que adquieren a través de estos cambios y desarrollando un proceso de aglomeración en actividades conexas a la exportación (creación de una plataforma logística – con servicios de profesionales en aduanas, compañías de seguros y de mantenimiento de puertos, depósitos, etc.).

En resumen, las plataformas exportadoras pueden generarse al nivel de países individuales cuando éstos disponen de acceso preferencial a mercados mayores o cuando su ubicación geográfica permite aprovechar mejores costos y tiempos de transporte hacia esos mercados mayores. Chile, Colombia y Perú combinan ambos factores, debido a sus TLCs con países más desarrollados y con otros asiáticos y a su ubicación geográfica. Sus posibilidades tendrían oportunidad de crecer aún más con la IIIRSA, pues se espera que ésta abarate el transporte y reduzca su tiempo.

Las plataformas exportadoras se relacionan con dos conceptos claves de la nueva geografía económica, señalados por Head y Mayer (2004: 47) -- cuanto cuesta exportar y cuan importante es la demanda del mercado al cual se exporta. En estos principios se fundamenta el interés de los gobiernos de Chile, Colombia y Perú en la IIIRSA, países que no son los más importantes de Sudamérica en producción industrial, pero que cuentan con una fachada marítima bien ubicada en relación a mercados con gran demanda de productos de la región y para quienes la IIIRSA significa menores costos de transporte y menor tiempo de circulación de productos. En países como Brasil, con mayor capacidad productiva industrial, podría existir una actitud ambivalente con respecto a la utilización de la costa del Pacífico como plataforma exportadora. Así, por ejemplo, el coordinador brasileño de la IIIRSA descartaba en 2005 que fuera posible llevar desde los centros brasileños de producción hasta el Pacífico carga de gran tamaño y peso por carreteras con fuertes pendientes y añadía que el objetivo del eje interoceánico central era facilitar el comercio dentro de Sudamérica (Hamilton, 2005). Esta ambivalencia con respecto a la proyección del eje este-oeste puede relacionarse con la percepción de una pérdida de poder relativo para sectores brasileños vinculados al transporte y la exportación vía Atlántico y con el hecho de que una mejor conexión de transporte facilitaría también una mayor entrada de productos industriales chinos de bajo costo.

En los principios orientadores de la IIIRSA, encontramos una tercera acepción del concepto cuando el énfasis se coloca en la conformación de una plataforma exportadora regional, con toda Sudamérica integrada mejorando su inserción internacional²¹. Pero, para que esto suceda, se necesita que los gobiernos que participan en la IIIRSA acepten combinar sus propios intereses y objetivos de desarrollo con los del resto de la región. El predominio de los objetivos

²¹ Nicita, Olarreaga y Soloaga, 2003: 442-451, utilizaron el concepto de plataforma regional en un estudio del Mercosur, cuyos resultados se analizan más adelante en este trabajo.

nacionales de desarrollo se ha reflejado en la IIRSA, por ejemplo, según las prioridades del gobierno brasileño. Luego de su integración al Mercosur en los 90, el aspecto dominante fue la necesidad de Brasil de combinar el acceso a los recursos de energía (petróleo, gas, etc.) de Venezuela con el acceso comercial a los mercados andinos, mediante un eje de integración y desarrollo atlántico (Merconorte), presionado por la crisis energética del 2000. Pero, en la actualidad, el eje que atrae la mayor atención es el interoceánico, desde Brasil hacia el Océano Pacífico a través de Bolivia, Perú y Paraguay, y, en segundo lugar, el eje Mercosur-Chile²². Con ambos se buscan objetivos importantes para su producción y desarrollo, tales como acceso rápido y barato a los puertos de Perú y Chile para acortar tiempo de transporte y precio del flete hacia los mercados asiáticos.

Otra limitación para que la IIRSA contribuya a conformar una plataforma exportadora regional es la contradicción de desarrollar infraestructura para abaratar el transporte y mantener aranceles que operan en sentido contrario, ya que en esta situación la aglomeración y concentración de actividades se refuerza en las naciones más avanzadas de la región, con menor efecto derrame y consecuencias positivas para el resto (Carciofi (2008: 61). Para destacar los mercados potenciales que se formarían con el desarrollo de la infraestructura sudamericana, Carciofi (2008:69) utiliza como indicador la relación entre mercados de destino y distancia a los mismos para cada país sudamericano, pero él mismo señala que este índice no toma en cuenta los aranceles entre esos mercados. Esta relación permite vislumbrar también que el interés económico es diferente para los países grandes y para los pequeños – para los primeros el mercado regional sudamericano es menos relevante (ya que poseen mercados nacionales mayores) y para los segundos, es mayor el interés por penetrar en los mercados mayores de la región²³.

En abril de 2008 se publicó un documento sobre la visión de negocios para el eje inter-oceánico central (IIRSA, 2008: 92-124), con proyección para el año 2025, que permite observar en más detalle estos y otros aspectos. En cuanto a su importancia económica actual, el área de influencia del eje abarca Brasil (Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Sao Paulo y Paraná), todo Paraguay, Bolivia (Departamentos de Beni, La Paz, Santa Cruz, Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija), Perú (Arequipa, Moquegua, Puno y Tacna) y Chile (Primera Región o Tarapacá). El valor total de las exportaciones desde esta área de influencia fue de US \$71.311, 76 millones en 2005 – un 39 % de las exportaciones totales de los cinco países incluidos. En el litoral atlántico se producen bienes agrícolas y ganadería, industria textil, química, metalúrgica, metalmecánica, automotriz y materiales de transporte. En la región centro-Este (lado brasileño y parte de Paraguay), energía hidroeléctrica, productos agrícolas y ganaderos, maderas y productos

²² Un resumen de proyectos por eje (Planificación 2007: p. 47) muestra que el mayor número de los aprobados y en ejecución están en el eje inter-oceánico y el eje Mercosur-Chile (7 aprobados para cada uno; 4 en ejecución, para el primero, y 3 para el segundo).

²³ Aunque se supone que, a largo plazo, la construcción de infraestructura para vincularse con una economía mayor brindaría mayores beneficios al país más pequeño, estos beneficios pueden ser menores si el país pequeño es sólo un país de paso para el comercio entre otros (Cárcamo-Días y Goddard, 2008: 93-94).

forestales, tabaco. En la región centro-Oeste (resto de Paraguay y Bolivia), gas y petróleo, minería metálica y no metálica, vitivinicultura, productos agrícolas y ganaderos. En el litoral Pacífico (Perú y Chile), minería de cobre y no metálica, logística portuaria y servicios conexos, industria pesquera y turismo (IIIRSA, 2008).

Tomando como ejemplo el caso de los bienes agrícolas exportables a través del eje inter-oceánico central, se observa que la estrella es la soja, cuya producción ha aumentado en forma notable desde 1995 (de 18 a 41 millones de toneladas en una década). El aporte nacional de este producto al eje es de un 70 % para Brasil, para Paraguay casi 10 % y para Bolivia, 3,9 %. El segundo producto en importancia es el maíz y Brasil es el mayor proveedor del aporte total al eje. Le siguen el trigo, el arroz y la caña de azúcar; en todos ellos, Brasil es el productor más importante. También para el petróleo y gas natural resulta relevante el eje inter-oceánico pues en esa área se encuentran los pozos de extracción de Rio Janeiro, Sao Paulo y Paraná (Brasil) y de Santa Cruz, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija (Bolivia). Entre los minerales destaca el cobre (Perú y Chile), seguido por el estaño, zinc y oro (Bolivia)²⁴ y por el hierro (Brasil)

Con respecto a la proyección de estas producciones, la soja admite un crecimiento de al menos 25 % dentro de la región y posiblemente, por la existencia de tierras, hasta de más de 30 % en los próximos años, si se mantienen los precios y se incorpora avances tecnológicos (Sosa Pinilla, 2008: 122). El trigo tiene una proyección bastante similar pero ésta es menor para los otros cultivos porque en los últimos años su crecimiento ha sido moderado. En cuanto a actividad industrial, sólo los estados brasileños de Rio de Janeiro, Sao Paulo y Paraná muestran una industria consolidada y diversificada, mientras las otras regiones tienen industrias dependientes de sus principales productos. La región centro-Este tiene potencialidades en la industria agroalimentaria (aceitera) y la centro-Oeste, posee como actividad central la petrolera y minera, junto a la agrícola-pecuaria, vinculadas en especial con el mercado brasileño, por lo cual los flujos de comercio en esa dirección son fuertes. Además de Rio de Janeiro, Sao Paulo y Paraná, se observa que Mato Grosso y Mato Grosso do Sul tienen una importante variedad de exportaciones con mercados internacionales diversificados – EEU, Bélgica, Reino Unido, Alemania, Medio Oriente, Rusia, Hong Kong, Ucrania, Sudáfrica, Israel, China, Singapur. La ubicación de varios de estos clientes en localidades del Asia Pacífica ofrece potencialidades de desarrollo a través de la IIIRSA.

En el caso de Bolivia, donde la producción de Santa Cruz se orienta hacia mercados regionales como los países andinos y el Mercosur más Venezuela, hay, sin embargo, un conjunto de productos que se exportan al mercado internacional – textiles, soja, sésamo, caña de azúcar a EE UU (ATPDEA)²⁵, Japón, Corea, Países Bajos (aceite de soja y productos de textiles), México y

²⁴ A principios de 2008 se adjudicó a una empresa de la India la explotación del yacimiento de hierro boliviano del Mutún, por lo cual se espera que también habrá más demanda de transporte hacia fuera de la región por la hidrovía Paraguay-Paraná.

²⁵ Este programa fue eliminado en el 2008 pero podría ser reactivado con el cambio de administración en Washington.

Guatemala. Una parte de estos productos bolivianos se exportan ya por puertos del Pacífico, en lugar del Atlántico, porque las distancias y costos son similares (IIRSA, 2008: 166), pero IIRSA permitiría reducirlos aún más. Mientras tanto, en Chile, sus exportaciones se orientan en especial hacia mercados europeos (cobre, minerales industriales, industria pesquera y producción fruti-hortícola), pero el gran volumen de algunos de ellos hace preferible la vía marítima antes que la carretera o, en última instancia, las vías ferroviarias, como alternativa más económica.

Además del escenario internacional, esa visión de negocios destaca la posibilidad de conformar *clusters* (polos productivos) industriales²⁶, pero se considera que no todas las zonas de producción de soja, por ejemplo, tienen la capacidad de reproducir el complejo brasileño de la soja (con demandas hacia atrás de maquinarias, herbicidas y semillas, y hacia adelante con la industria agroalimentaria, que provee financiamiento, insumos y asesoría técnica a los productores a cambio de su producción) ni el complejo del cobre chileno, todavía incipiente. Un complejo potencialmente desarrollable es el de los biocombustibles (biodiesel de soja y etanol, de caña de azúcar). Según este documento, las tendencias estructurales hacen prever que en los próximos años las exportaciones del área de influencia del eje aumentarán más velozmente que las de sus respectivos países, ya que esas exportaciones mantienen dinamismo en cuanto a valor y a volumen. Las exportaciones de la región presentan su mayor peso en los productos que lideran las exportaciones de esos países (soja, cobre, hierro, gas natural y derivados de petróleo). El estudio identifica siete grandes grupos de negocios que podrían desarrollarse en el área de influencia del eje: 1) expansión de producción de soja, maíz y caña de azúcar; 2) industrialización de productos del agro (derivados de soja, maíz y caña de azúcar); 3) vinculados con producción minera (oro, cobre y molibdeno); 4) vinculados con el transporte de la producción a los puertos; 5) ampliación de capacidad operativa del transporte; 6) negocios integrados de producción y transporte y 7) mitigación de impactos ambientales.

Desde esta perspectiva, la función estratégica del eje y sus proyectos incluye: 1) aumentar el comercio entre países y hacia mercados internacionales; 2) reducir el costo de exportar hacia el Pacífico; 3) reducir el costo de importar desde el Pacífico; 4) aumentar la sinergia entre proyectos; 5) aumentar confiabilidad y estándares del transporte; 6) impulsar y consolidar el comercio transfronterizo; y 7) proveer una conexión física al Mercosur. Se trata, por lo tanto, de alcanzar acceso al Pacífico para los territorios del interior, vinculando entre sí a territorios aislados, reducir los costos de transporte para las cargas brasileñas, bolivianas, chilenas, paraguayas y peruanas a los puertos del Atlántico y del Pacífico y entre los países mismos y aumentar la complementariedad económica entre ellos (Planificación 2007: 22-23).

²⁶ Según Ochoa (2005), el concepto de *cluster* enfatiza los encadenamientos entre los actores de una cadena de producción de bienes y servicios y en las actividades de innovación, no sólo en sentido horizontal (relaciones entre competidores) y vertical (entre firmas, proveedores y consumidores) sino que también crea redes intersectoriales de firmas complementarias.

Pero, si éstas son las potencialidades del eje, ¿cuáles son los obstáculos que enfrenta? En la nueva geografía económica, el proceso de localización de la demanda y la producción en un mercado mayor implica que ese movimiento debe estar liberado – ya sea que se trate de regiones de un mismo país o de un mismo acuerdo de integración, como la Unión Europea, -- y que el comercio desde ese mercado también sea libre (Head y Mayer, 2003: 29). En este sentido, la aplicación *ex ante* de los principios de la nueva geografía económica al análisis de la IIRSA involucra un panorama que exige más transformaciones que las que se pueden generar mediante la construcción de caminos, puentes, puertos, etc. Si es cierto que, como Krugman señala, el alto costo del comercio genera dispersión y el bajo costo, aglomeración, con beneficios para la producción y el empleo, poco se puede esperar si en el comercio intra-regional sudamericano predominan acuerdos parciales de liberación arancelaria, tales como el de Mercosur-Bolivia (1996), el de Mercosur-Perú (septiembre 2003) y el de Mercosur-Colombia, Ecuador y Venezuela²⁷ (diciembre 2003). En este sentido, Guerra-García (2008) considera que la concentración en el eje Este-Oeste tendrá efectos limitados sobre el comercio y el desarrollo de las zonas que atraviesa sino va acompañado de una agenda de integración comercial entre Brasil y Perú, que incluya eliminación de las trabas arancelarias y para-arancelarias y coordinación de reglas comerciales.

En este trabajo nos planteamos la pregunta de si Sudamérica puede convertirse en una plataforma exportadora regional a partir de la integración de su infraestructura. Nicita, Olarreaga y Soloaga (2003) analizaron también esta hipótesis para el Mercosur, en base a un modelo econométrico, en el que midieron en especial si la información generada en Mercosur había permitido a sus miembros aumentar sus exportaciones hacia mercados extra-regionales o evadir otras barreras en ese comercio. Su conclusión fue que la información generada en el Mercosur sólo resultó útil para Paraguay, la economía más rezagada, mientras que Uruguay redujo su acceso a otros mercados (Nicita, Olarreaga y Soloaga, 2003: 149). Según ellos, esto puede deberse a que el acceso preferencial al bloque favoreció a empresas no competitivas, pudiendo haber afectado en general la reputación de los productos regionales.

La relación de esta pregunta con la nueva geografía económica se da al asumir que la integración de la infraestructura abaratará el tiempo y el costo del transporte dentro de la región y puede reorientar la localización de las empresas y de la mano de obra. Pero desde esta perspectiva también nuestra respuesta actual a la pregunta formulada no es positiva. Más allá de las sinergias inevitables que crea la cercanía entre regiones de distintos países, apoyada en un menor costo del transporte entre ellas, sin movilidad de factores (capital y trabajo) y con diversos acuerdos arancelarios entre los países sudamericanos, las posibilidades de aglomeración existirán en su mayor parte dentro de un mismo país. Por esta razón, una agregación de factores que repercuta en una producción diversificada, de forma de generar una plataforma exportadora en la región, puede no darse. Aunque esta primera etapa de la

²⁷ Este acuerdo está vigente hasta tanto no se complete el proceso de acceso de Venezuela al Mercosur. Los tres están registrados en la ALADI como acuerdos de complementación económica (ACE) números 36, 58 y 59, respectivamente.

IIRSA²⁸ asegure una disminución del costo del transporte intra-regional (y potencialmente, extra-regional también), este factor por sí sólo no alcanzará a tener los efectos sobre el desarrollo que se fijaron en los objetivos establecidos en el año 2000. Puede esperarse entonces que, aunque haya una reorientación de los flujos comerciales y algunos cambios en su composición, estos movimientos no tendrán tanto poder de arrastre como para convertir a Sudamérica en una plataforma exportadora. Y, en general, las exportaciones extra-regionales seguirán originándose en los países sudamericanos que están más industrializados, que cuentan con ventajas para producir ciertas *commodities* o que disponen de fachadas oceánicas.

III. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alfaro, L., *et al.* (2004). "Much Ado About Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment?" *World Bank Research Observer*, 19 (2), pp. 171-197.
- Araujo, Marcelo (2005) "Enfoque de la integración Brasil Sudamérica" en Ego Aguirre, Manuel D., ed. *Megaregión cuatrinacional...* Lima, Perú, abril.
- Banga, Rashmi (2003) *The Differential Impact of Japanese and U.S. Foreign Direct Investments on Exports of Indian Manufacturing*, Indian Council for Research on International Economic Relations, New Delhi, Working Paper N° 106, July.
- Bendesky, León (1994) "Economía regional en la era de la globalización" *Comercio Exterior* (noviembre): 982-989.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2000) *Vías para la integración. Acción de la CAF en la infraestructura sostenible de Suramérica*. Caracas: CAF, Vicepresidencia de Infraestructura, agosto.
- CAF (2005) *Informe Anual*. Caracas: CAF.
- "Capacitación y Aplicación de la Metodología de Integración Productiva y Logística de la Iniciativa IIRSA - Talleres de lanzamiento" (2008) *Carta Mensual del INTAL* N° 146 (septiembre)
- Cárcamo-Díaz, Rodrigo y John Gabriel Goddard (2008) "Inversión en infraestructura de transporte multinacional: perspectivas de coordinación para América Latina" *Integración y Comercio* N° 28 (enero-junio): 89-123.
- Carciofi, Ricardo (2008) "Cooperación y provisión de bienes públicos regionales: el caso del IIRSA" *Integración y Comercio* N° 28 (enero-junio): 57-88.
- Carvalho, Guilherme (2006) *La integración sudamericana y el Brasil. El protagonismo brasileño en la implementación de la IIRSA* (Rio de Janeiro: Action Aid)
- Chen, Lurong (2008) "The Emergence of International Fragmentation and Global Outsourcing of Production: Theories and Empirical Evidence" UNU-CRIS Working Paper W/2008-12.
- Chen, Maggie X. (2006) "Does Regionalism Increase Foreign Direct

²⁸ En los Objetivos Estratégicos IIRSA 2006-2010, se ha previsto una segunda etapa, donde se tomarían en cuenta aspectos vinculados a integración productiva, cadenas logísticas y evaluación ambiental estratégica en los ejes inter-oceánico central y Capricornio, "Capacitación...", 2008.

- Investment? An Empirical Investigation”, George Washington University, Department of Economics & ESIA, March.
- Colacrai, Miryam (2004) “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física” *Integración y Comercio* Año 8, N° 21: 141-170.
 - Costa, Darc (2005) *Estrategia nacional. La cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
 - Davis, Donald R. y David E. Weinstein (2002) “Bones, Bombs and Break Points: The Geography of Economic Activity” Columbia University, Department of Economics, Discussion Paper N° 0102-02 (January)
 - Ego Aguirre, Manuel D., ed. (2005) *Megaregión cuatrinacional: Perú – Bolivia-Chile – Brasil*. Lima, Perú: Documento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, abril)
 - Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony J. Venables (1999) *The Spatial Economy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
 - Fujita, Masahisa y Jacques Francois Thisse (2008) “New Economic Geography: An Appraisal on the Occasion of Paul Krugman’s 2008 Nobel Prize in Economics”
 - Galli, Emiliano (2008) “La carga en su laberinto” www.lanación.com.ar, 21 de octubre, Comercio Exterior.
 - Guerra-García, Gustavo (2008) “Economía política, infraestructura e Integración: el caso peruano” *Integración y Comercio* N° 28 (enero-junio): 229-250.
 - Hamilton, Roger (2005) “Se abren las fronteras” *Enfoque Bidamérica* (noviembre) en www.iadb.org/idbamerica
 - Head, Keith y Thierry Mayer (2004) “The Empirics of Agglomeration and Trade” en J. V. Henderson & J.F. Thisse, eds. *Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 4, Amsterdam: Elsevier North Holland.
 - IADB (Inter-American Development Bank) (2000) *A New Push for Regional Infrastructure Development in South America*. Washington, D.C.: IADB, Integration and Regional Operations Department, December.
 - Iglesias, Roberto M. (2008) “Algunos elementos para caracterizar los Intereses brasileños en la integración de la infraestructura en América del Sur” *Integración y Comercio* N° 28 (enero-junio): 161-190.
 - IIIRSA. *Informe del Comité de Coordinación Técnica (CCT)* (2002), Guayaquil, Ecuador (26 y 27 de julio)
 - IIIRSA (2008) *Actualización de la visión de negocios del eje interoceánico central* (abril) www.iiirsa.org
 - Jones, Ronald y Henryk Kierzkowski (2003) *International Trade and Agglomeration: An Alternative Framework*. Geneva, Graduate Institute of International Studies, september.
 - Krugman, Paul (1995) *Development, Geography, and Economic Theory* (Cambridge, Mass.: The MIT Press).
 - Krugman, Paul (1998) “The Role of Geography in Development” Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 20–21.
 - Lafer, Celso (2001) “América del Sur debe tener una infraestructura Integrada” en www.mre.gov.br
 - “Los intereses empresariales brasileños en América del Sur” (2008) INTAL.

Carta Mensual (mayo)

- Maira, Luis (2007) "Dilemas internos y espacios internacionales en el gobierno de Evo Morales" *Nueva Sociedad* 209 (mayo-junio): 66-81.
- Marques, Helena (2001) "The "New" Economic Geography" Faculdade de Economia, Universidade do Porto, Working Paper N° 104, maio, www.fep.up.pt
- Marshall, Alfred (1920) *Principles of Economics*. London: Macmillan.
- Mesquita Moreira, Mauricio (2008) "Costos comerciales y fundamentos económicos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)" *Integración y Comercio* N° 28 (enero-junio): 125-157.
- Moncayo, Edgar (2003) *Geografía económica de la Comunidad Andina*. Lima: CAN.
- Nicita, Alessandro, Marcelo Olarreaga e Isidro Soloaga (2003) "The Region as an Export Platform to the World? The Case of Mercosur" *Cuadernos de Economía* Año 40, N° 121 (diciembre): 442-451.
- Ochoa, Paloma (2005) "Clusters. La importancia de la integración regional" *Temas del Cono Sur* N° 19 (octubre-noviembre): 3-6.
- Ohlin, B. 1933. *Interregional and International Trade* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press). Rev. Edition 1968.
- Paredes Pando, Oscar (1992) *Carretera Interoceánica. Integración y Marginación de la Región Inka*. Cusco, Perú: Centro de Estudios Regionales "Bartolomé de las Casas".
- "Paul Krugman ganó Nobel de Economía" (2008) www.Americaeconomia.com Newsletter, 14 de octubre.
- Pecht, Waldomiro (2004) "Gobierno subnacional y dimensión internacional de los proyectos de infraestructura en el contexto del federalismo brasileño" *Integración y Comercio* Año 8, N° 21: 171-196.
- Planificación Territorial Indicativa. Grupos Técnicos Ejecutivos -GTE2007. *Resultados y cartera de Proyectos 2007*. Montevideo, 4 de diciembre.
- PNUD (2002). *Estudio sobre Desarrollo Humano de Bolivia*. La Paz, Bolivia: PNUD.
- Prize Committee of the Royal Academy of Sciences (2008) "Trade and Geography - Economies of Scale, Differentiated Products and Transport Costs", Stockholm, Sweden.
- "Reunión de Coordinadores Nacionales de IIRSA" (2008, junio) en www.iadb.org/intal (consultada 20/07/2008)
- Ruane, Frances & Ali Ugur (2006) "Export Platform FDI and Dualistic Development" *Transnational Corporations*, Vol.15, N° 1 (April): 75-111.
- Santa Gadea, Rosario (2005) "La Iniciativa IIRSA: Visión estratégica de la Integración física de América del Sur" www.colombiainternacional.org
- Schmutzler, Armin (1999) "The New Economic Geography" *Journal of Economic Surveys* Vol. 13, N° 4, pp. 355- 379.
- "Toledo firma contrato para construir carretera interoceánica"(2005) www.Americaeconomia.com, 8 de agosto.
- "Una visión estratégica para América del Sur" *Sinergia Latinoamericana* Año 3, N° 10 (octubre): 12-19.
- www.iiirsa.org

Mérida, Venezuela, 10 de febrero de 2009.