



**OBEI**  
OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

## **FOCEM: EVALUACIÓN SOBRE SU DESEMPEÑO Y POSIBILIDADES DE REFORMA<sup>1</sup>**

**Gustavo Rojas de Cerqueira César**  
**Septiembre, 2015**

---

<sup>1</sup> “Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank [www.idrc.ca/thinktank](http://www.idrc.ca/thinktank)”.



## FOCEM: Evaluación sobre su Desempeño y Posibilidades de Reforma

### Introducción

La agenda de integración y cooperación del MERCOSUR se ha intensificado desde el inicio de la década pasada bajo una nueva perspectiva de desarrollo, más amplia y solidaria que aquella registrada durante la primera década del bloque. La experiencia de los procesos de integración económica, particularmente entre países que comparten niveles de desarrollo significativamente dispares, evidencia que la liberalización de los factores de producción no constituye condición suficiente para garantizar la convergencia de los niveles de desarrollo. Tanto la teoría como la evidencia empírica sugieren que las inversiones en infraestructura y capital humano son indispensables para reducir los costos de transacción y atraer inversiones, nacionales e internacionales, permitiendo que las regiones más pobres y distantes de los centros dinámicos logren beneficiarse de las potenciales ganancias del proceso de integración económica.

Es así que, a partir de 2003, se ha registrado una importante inflexión de los países del MERCOSUR, en especial del Brasil, con relación al reconocimiento y trato de las asimetrías entre los Estados miembros. Ante un contexto de esfuerzo político para la revitalización del MERCOSUR, los gobiernos pasaron a considerar las disparidades entre sus miembros como una precondition para el relanzamiento del proceso de integración. Creado en junio de 2005 y operativo a partir de 2006, el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) se ha constituido en la principal iniciativa de naturaleza *positiva* para afrontar a las asimetrías estructurales existentes entre los Estados miembros.

La Decisión CMC 18/05, que determina la forma de integración y funcionamiento del Fondo, establece que la “Decisión tendrá vigencia de diez años a partir de la primera contribución efectuada por uno de los Estados partes al FOCEM. Cumplido ese plazo, los Estados Partes evaluarán la efectividad de los programas del FOCEM y la conveniencia de su continuidad”. A su vez, la Decisión CMC 40/12 define que esta evaluación también deberá considerar una posible capitalización del Fondo y la revisión de los porcentajes de contribuciones y beneficios, reflejando la actual composición de los miembros y eventuales incorporaciones.

Teniendo en cuenta el acercamiento del término de la vigencia del FOCEM (diciembre de 2015) y la decisión política, recientemente anunciada durante la Cumbre de Brasilia, de renovar el Fondo por diez años más, se hace necesario que el Paraguay evalúe su desempeño con vistas a sugerir nuevos cursos de acción. Este trabajo busca contribuir con esta evaluación, discutiendo algunos de los principales logros y deficiencias

registrados a lo largo de la primera década de operación del FOCEM. En base a la experiencia registrada, se presentan algunas sugerencias de reforma a futuro.

## Diretrizes de Funcionamiento del FOCEM

El FOCEM es un fondo que financia proyectos bajo la responsabilidad del sector público de uno o más Estados partes. Sus líneas de financiamiento están repartidas en cuatro programas: i) convergencia estructural (infraestructura física); ii) desarrollo de competitividad; iii) cohesión social; y iv) fortalecimiento de la estructura institucional y del proceso de integración. Durante los primeros cuatro años de funcionamiento del Fondo, se dejó establecido que los proyectos a financiar se encuadren prioritariamente al programa de convergencia estructural (Decisión 18/05).

El Fondo está compuesto por contribuciones obligatorias y voluntarias, ambas no reembolsables, efectuadas por los Estados partes. Las contribuciones obligatorias han sido estipuladas en US\$ 100 millones al año (0,008% del PIB regional de 1998), debiendo ser internalizadas en contribuciones semestrales. Esta integración ha sido progresiva en los primeros años, alcanzando US\$ 50 millones en 2006, US\$ 75 millones en 2007 y, finalmente, US\$ 100 millones a partir de 2008.

Como se puede visualizar en la tabla 1, los aportes iniciales de los países fueron calculados teniendo en cuenta el promedio histórico del PIB de los Estados partes en dólares corrientes entre 1995 y 1998. Ante este parámetro, las contribuciones se definieron de la siguiente manera: i) Brasil (70%); ii) Argentina (27%); iii) Uruguay (2%); y iv) Paraguay (1%). La elección del período utilizado para el cálculo es justificada por el hecho de que, en esos años, el crecimiento registrado por las economías se situaba cercano a su potencial. Vale recordar que, entre 1999 y 2002, las grandes economías enfrentaron fuertes choques externos, provocando importantes desajustes cambiarios y reducción del potencial de crecimiento de las economías.

**Tabla 1** PIB en millones de US\$ corrientes

Años	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MCS
<b>1995</b>	308.941	768.951	9.062	20.167	1.107.121
<b>1996</b>	325.873	839.683	9.788	21.439	1.196.783
<b>1997</b>	350.727	871.202	9.965	22.681	1.254.575
<b>1998</b>	358.020	843.825	9.025	23.378	1.234.248
<b>Total 95-98</b>	1.343.561	3.323.661	37.840	87.665	4.792.727
<b>Part. Rel. Acumulada</b>	<b>28%</b>	<b>69%</b>	<b>1%</b>	<b>2%</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT

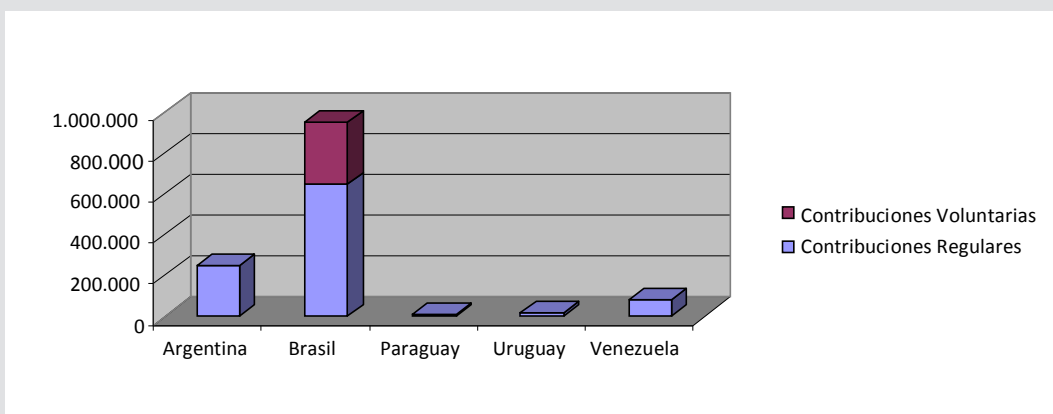
Adicionalmente, se ha establecido que, aparte de las contribuciones regulares, los Países miembros también pueden realizar contribuciones adicionales de carácter voluntario, denominadas contribuciones voluntarias unilaterales.

La distribución de los beneficiarios del Fondo se da de forma inversa a la de los aportes, promoviendo una redistribución de recursos en favor de las pequeñas economías. Es así que Paraguay y Uruguay son beneficiarios netos, recibiendo, respectivamente, el 48% y 32% del total de los recursos, mientras que a Brasil y Argentina, contribuyentes netos, son destinados 10% de los fondos a cada uno.

Tras el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, decidido en 2012 y efectuado en 2013, se han sumado aportes anuales adicionales de US\$ 27 millones desde el país caribeño, US\$ 11,5 millones de los cuales destinados a proyectos venezolanos y los restantes US\$ 15,5 millones a ser distribuidos entre los demás miembros según la tradicional fórmula.

El monto total de recursos aportados al FOCEM previstos desde 2006 hasta diciembre de 2015 alcanzaría US\$ 1.306 millones: US\$ 1.006 millones corresponderían a contribuciones regulares de los Estados partes y los US\$ 300 millones restantes a contribuciones voluntarias realizadas por Brasil, asignadas específicamente a la construcción de la línea de transmisión de 500 Kv en Paraguay, principal obra financiada hasta el momento por el Fondo. De este modo, las contribuciones totalizadas entre 2006 y 2015 se distribuirían de la siguiente manera entre los países: i) Argentina - US\$ 249,7 millones (19,1% del total); ii) Brasil - US\$ 947,5 millones (72,5%), de los cuales US\$ 300 millones a título de contribuciones voluntarias; iii) Paraguay – US\$ 9,2 (0,7%) millones; iv) Uruguay – US\$ 18,5 (1,4%) millones; y v) Venezuela – US\$ 81 millones (6,2%).

**Grafico 1** Contribuciones Totales al FOCEM por País - 2006 – 2015 (en US\$)



Fuente: elaboración propia en base a UTF/FOCEM

Como ya se ha dicho, el ingreso de un nuevo miembro se ha traducido en la elevación de los aportes regulares anuales a US\$ 127 millones. Como resultado, los beneficios recibidos por cada uno de los países han pasado a distribuirse anualmente de la

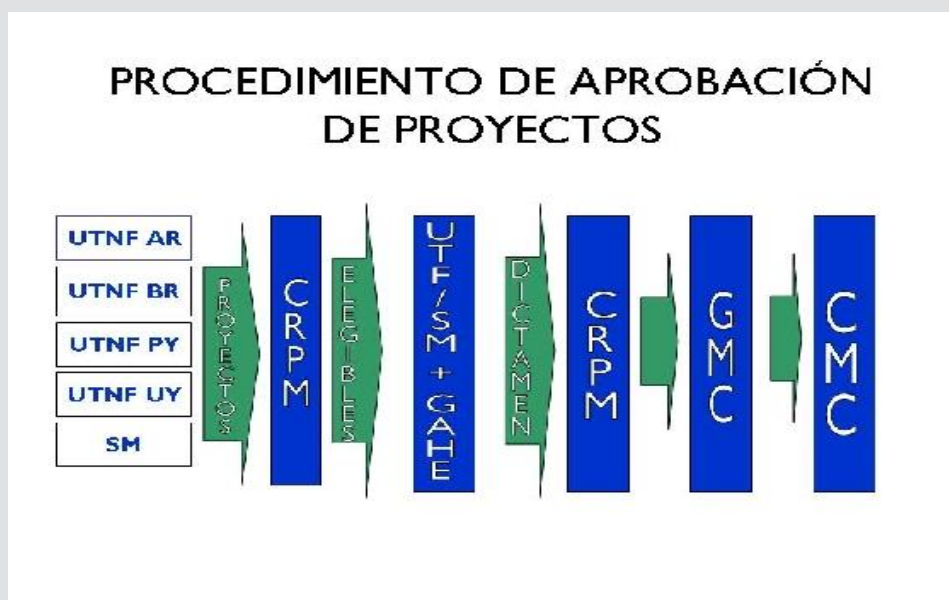
siguiente manera: i) Paraguay – US\$ 55,5 millones (43,70% del total); ii) Uruguay – US\$ 37 millones (29,15%); iii) Venezuela – US\$ 11,5 millones (9,05%); iv) Argentina - US\$ 11,5 millones (9,05%); v) Brasil – US\$ 11,5 millones (9,05%).

Es importante remarcar que el pleno cumplimiento de esta programación presupuestaria está pendiente de la liquidación de algunos haberes por parte de Venezuela y, sobretudo, de Brasil. Las contribuciones regulares pendientes de desembolsos por parte del Brasil totalizarían US\$ 121,5 millones, valor correspondiente a casi dos años de contribuciones regulares (Lisandra Paraguassu, 2015). La situación de mora presentada por ambos países les impide de tener aprobados nuevos proyectos por el Fondo, al mismo tiempo en que reduce temporalmente la disponibilidad de recursos para todos los beneficiarios.

### Los Mecanismos de Operacionalización del FOCEM

El financiamiento de proyectos por el FOCEM puede ser demandado tanto por gobiernos nacionales/federales, como por estados/provincias y municipios. La aprobación de los proyectos empieza por las denominadas Unidades Técnicas Nacionales del FOCEM (UTNF), localizadas en los Ministerios de Hacienda/Economía de los Estados partes. Se trata de una primera instancia decisoria a nivel nacional, encargada de seleccionar los proyectos nacionales pasibles de financiamiento por el Fondo, colaborando, además, con las entidades ejecutoras en la elaboración y seguimiento de los proyectos.

**Grafico 2**



Fuente: UTF/FOCEM

Los proyectos preseleccionados por las UTNF son posteriormente elevados a la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), compuesta por los representantes diplomáticos de los Estados partes junto a la Secretaria del MERCOSUR, en Montevideo. La CRPM desempeña un rol clave al decidir sobre la elegibilidad de los proyectos y el cumplimiento de los requisitos de presentación de los mismos, evaluaciones que requieren el consenso entre los representantes diplomáticos. Entre las funciones de la CRPM también se encuentra la aprobación de los resultados de auditorías externas, contables, de gestión y de ejecución elevados por la UTF.

La CRPM encamina a la Unidad Técnica del FOCEM (UTF) aquellos proyectos considerados elegibles. Cabe a la UTF realizar el análisis técnico de los proyectos, considerando: la consistencia de los cálculos, costos y razonabilidad de los indicadores; la mejor utilización de los recursos solicitados; la viabilidad técnica y financiera y la sustentabilidad desde el punto de vista ambiental y socioeconómico.

Una vez aprobados por la UTF, los proyectos son encaminados nuevamente a la CRPM, conjuntamente con la evaluación técnica de la UTF y la propuesta de convenio de financiamiento (COF). La CRPM eleva la solicitud al Grupo Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo del MERCOSUR, que también actúa como Consejo de Administración del FOCEM. Cabe al Consejo evaluar el funcionamiento y las prioridades del Fondo.

Caso aprobado por el GMC, el proyecto es elevado a la más alta instancia decisoria del bloque, el Consejo del Mercado Común (CMC), compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores y Economía de los Estados partes. El riguroso cumplimiento de los plazos establecidos para la plena tramitación de los proyectos demanda, al menos, seis meses, desde su presentación hasta la firma del COF.

## **Perfil de los Proyectos y Déficit de Ejecución**

El FOCEM poseía 45 proyectos aprobados a fines de 2014, con una predominancia del número de proyectos del programa de convergencia estructural y, en menor medida, desarrollo de la competitividad. Pese a integrar el Fondo desde 2013, Venezuela es el único país que no ha presentado proyectos hasta el momento.

**Tabla 2** Distribución de los Proyectos Aprobados (2006 – 2014)

	Convergencia Estructural	Desarrollo de Competitividad	Cohesión Social	Fortalecimiento Institucional	Total Destinatario
Paraguay	10	4	3		17
Uruguay	7	2	3		12
Brasil	2	2	1		5
Argentina	1	1	2		4
Venezuela					0
Secretaría Mercosur				4	4
Pluriestatal	1	2			3
<b>Total FOCEM</b>	<b>21</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>45</b>

Fuente: elaboración propia en base a UTF/FOCEM

Los 45 proyectos aprobados por el FOCEM han sumado US\$1.512 millones, de los cuales US\$ 1.036 millones (68,5% del total) se refieren a recursos aportados por el FOCEM, siendo los restantes US\$ 476 millones (31,5%) constituidos por contrapartidas presupuestarias de los países beneficiarios. Estas contrapartidas nacionales han sido significativamente superiores al mínimo estipulado de 15% del valor total de proyecto, alcanzando, en promedio, 27% en el caso de Paraguay y Brasil, 37% y 42%, respectivamente, para los proyectos aprobados para Argentina y Uruguay. Si, por un lado, el elevado nivel de las contrapartidas locales puede ser interpretado como posible respuesta a la insuficiencia de recursos del Fondo, por otro lado, debe ser visto como una importante capacidad del Fondo de movilizar recursos presupuestarios nacionales adicionales en favor de proyectos de fomento a la integración regional.

**Tabla 3** Distribución de los Recursos Aprobados por el FOCEM por Tipo de Programa y Beneficiario - 2007-2014 (en millones de US\$)

	Convergencia Estructural	Desarrollo de Competitividad	Cohesión Social	Fortalecimiento Institucional	Total FOCEM		Monto Total de los Proyectos	
Paraguay	639,3	14,4	20,8		674,5	65,10%	920,2	60,80%
Uruguay	247,2	4,2	4,2		255,6	24,60%	440,4	29,10%
Brasil	11	5,8	17		33,8	3,30%	45,7	3,00%
Argentina	23,7	0,55	19,2		43,4	4,20%	69,3	4,60%
Venezuela	-	-	-	-	-	-	-	-
Secretaría Mercosur	-	-	-	2,3	2,3	0,20%	2,3	0,10%
Pluriestatal	5,7	21	-	-	26,7	2,60%	34,2	2,40%
<b>Total FOCEM</b>	<b>926,9</b>	<b>46</b>	<b>61,2</b>	<b>2,3</b>	<b>1.036,30</b>	<b>100%</b>	<b>1.512,10</b>	<b>100%</b>
% Programa	89,40%	4,40%	5,90%	0,30%				

Fuente: elaboración propia en base a UTF/FOCEM

La participación de los proyectos de convergencia estructural es la más relevante entre los recursos aprobados por el Fondo, alcanzando el 89,4% del total. A su vez, Paraguay se ha beneficiado de casi dos tercios (65,1%) de los recursos aprobados, seguido por Uruguay (24,6%). Los proyectos pluriestatales, que involucran a más de un Estado, se han concentrado en el programa de desarrollo de la competitividad pero han sido poco representativos, abarcando apenas 2,6% de los recursos aprobados.

Más allá de que el análisis de los datos relativos a los proyectos aprobados ofrezca una primera aproximación sobre la operacionalidad del FOCEM y las prioridades de los países en la utilización de los recursos, se recobre de particular importancia contrastar el valor de los proyectos aprobados con los recursos efectivamente ejecutados. En líneas generales, del total de 45 proyectos aprobados, apenas 6 han sido concluidos, 37 se encuentran en ejecución y 2 han sido rescindidos. Más de la mitad de los proyectos en ejecución presentan un avance superior a 50%. Los retrasos en la conclusión de los proyectos elevan los costos de oportunidad de la gestión de los recursos y reducen la visibilidad del Fondo, constituyéndose en uno de sus principales desafíos.

Como destaca Benedetti (2014), el desempeño de la ejecución de cada proyecto puede verse afectado por distintos factores, como su fecha de inicio y el nivel de cumplimiento de su cronograma de desembolso aprobado. De este modo, es natural suponer que los proyectos aprobados recientemente presenten niveles de ejecución inferiores a los registrados por los más antiguos. Además, la no presentación y/o atraso en el envío de los informes semestrales de seguimiento exigidos por la UTF a las UNTF, en los cuales deben estar justificados al menos 75% de los recursos desembolsados en el ejercicio anterior, también genera atrasos en el cumplimiento de un ritmo satisfactorio de desembolsos.

Un primer análisis a partir de los datos de los Informes de la CRPM presentados por la autora nos permite comparar la relación entre los recursos aprobados y aquellos efectivamente ejecutados. Se evidencia que los niveles relativos de ejecución más elevados han sido registrados por Paraguay y Argentina, los cuales han ejecutado, respectivamente, 57% y 52% de los recursos aprobados hasta 2013. Es más: Paraguay se ha beneficiado del 78% del total de los recursos ejecutados por el FOCEM hasta 2013.

**Tabla 4** Recursos Aprobados y Ejecutados\* - 2007-2013  
(en millones de US\$)

	Aprobados	Ejecutados	%
<b>Argentina</b>	43,43	22,68	52%
<b>Brasil</b>	33,8	3,12	9%
<b>Paraguay</b>	644,5	370,24	57%
<b>Uruguay</b>	233,41	76,57	33%
<b>TOTAL</b>	<b>955,14</b>	<b>472,61</b>	<b>49%</b>

\* excluidos proyectos plurinacionales

Fuente: Benedetti (2014)



Más de la mitad de los proyectos paraguayos se han iniciado durante los dos primeros años del Fondo, contando actualmente tanto con un significativo número de obras inconclusas con cronogramas de ejecución avanzados como vencidos. Igualmente, el proyecto de construcción de la línea de transmisión de 500 Kv de Itaipú viene siendo ejecutado adecuadamente por un organismo con alta capacidad de gestión y ejecución como Itaipú Binacional. El proyecto ha sido aprobado en 2010, recibiendo, desde entonces, permanente acompañamiento político, tanto por parte de Paraguay como Brasil.

Pese a responder por apenas 3% de los recursos aprobados, la ejecución de los proyectos brasileños ha sido significativamente baja. Su desempeño es muy inferior al de los proyectos argentinos, pese al hecho de compartir cronogramas con plazos relativamente próximos. Además, la condición de mora en la que se encuentra actualmente Brasil afecta su desempeño en la ejecución de los recursos pues le impide aprobar nuevos proyectos para financiamiento.

Finalmente, Uruguay ha registrado un nivel de ejecución intermedio, de 33%. La aprobación de los programas uruguayos ha sido la más dispersa a lo largo del período, contando con la aprobación de proyectos de mayores montos apenas en épocas recientes.

Al no conocer mayores detalles sobre los cronogramas de ejecución de los proyectos presentados, se torna difícil hacer mayores inferencias sobre el nivel de ejecución por país. Sin embargo, según los números presentados por Benedetti (2014), se han ejecutado hasta 2013 apenas el 61% de los recursos programados.

**Tabla 5** Nivel de Cumplimiento de los Desembolsos Programados  
(en millones de US\$)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Acumulado
Desembolso previsto	21,28	42,72	32,35	26,63	225,02	239,58	211,44	799,02
Desembolso realizado	3,26	8,86	15	30,19	136,12	200,15	93,07	486,65
% de ejecución de lo previsto	15,3	20,7	46,1	113,3	60,5	83,5	44,1	60,9

Fuente: Benedetti (2014)

Durante los tres primeros años (2007-2009), los desembolsos realizados han sido muy bajos, alcanzando un promedio de ejecución de apenas 28%. Como mencionado anteriormente, durante los dos primeros años de funcionamiento del Fondo, los recursos aportados anualmente fueron inferiores a US\$ 100 millones, lo que podría sugerir que algunos países han buscado acumular saldos favorables durante ese período con la intención de, posteriormente, tras acumular un mayor conocimiento sobre la operatoria del Fondo, viabilizar la presentación de proyectos de mayor monto.

Una evaluación de los años iniciales también debe agregar otros factores entre las causas del bajo nivel de ejecución, como el bajo número y valor de proyectos en carpeta, las deficiencias de ejecución como resultado de problemas de formulación de proyectos y las readecuaciones de los procedimientos internos exigidos a los organismos públicos de los países beneficiarios para encuadrarse en los requerimientos técnicos exigidos por el FOCEM (Benedetti, 2014). Como apunta Arce (2010a), el debido cumplimiento de estas exigencias ha significado reformas institucionales inéditas en Paraguay, como la readecuación de las normas de presupuesto, de contrataciones públicas y del sistema de inversión pública.

A las complejas reformas institucionales requeridas se ha sumado la urgencia política para poner en marcha al Fondo, llevando a que los 15 primeros proyectos piloto hayan sido aprobados por el CMC antes mismo de la conformación de la UTF. Sin lugar a dudas, esta urgencia ha cobrado un alto costo, puesto que la calidad de estos proyectos ha sido insatisfactoria, arrastrando, incluso, hasta hoy la ejecución de algunos proyectos.

A partir de 2010, se vislumbra un quiebre en el nivel de ejecución de los recursos asignados, elevándose, en promedio, a 75% entre 2010 y 2012. Según Benedetti (2014) y Arce (2010b), este cambio estaría relacionado con la efectiva conformación de las unidades técnicas (UTFN y UTF) tras la aprobación del reglamento del FOCEM, la contratación de nuevos funcionarios y mejoría de los procedimientos de gestión de proyectos, la realización de procesos licitatorios y de auditorías.

La mejoría en el desempeño registrado a partir de 2010 ha sido interrumpida en 2013. Es muy probable que esta caída esté relacionada con la reducción de las capacidades de ejecución del Estado paraguayo tras el golpe parlamentario al Gobierno Lugo, resultado tanto del caos burocrático desatado tras el golpe como de la imposibilidad del Gobierno Franco de presentar nuevos proyectos. Además, esta situación ha provocado reticencia en otros países de presentar nuevos proyectos debido a la incertidumbre jurídica generada tras la suspensión de Paraguay del MERCOSUR, acompañada del ingreso de Venezuela. Esta última situación recién se resuelve después de la asunción, por el voto popular, del Gobierno Cartes y la aprobación, apenas a fines de 2013, del ingreso de Venezuela por el Congreso paraguayo.

La contracara del aún insatisfactorio nivel de ejecución de los recursos del FOCEM ha sido la acumulación de un importante volumen de recursos no internalizado por los países beneficiarios. Los recursos no desembolsados en determinado año se suman a los recursos disponibles en los años siguientes, elevando la cantidad de recursos pasibles de ser transferidos en el año siguiente.

El expresivo volumen de recursos no utilizados o no asignados acumulado durante los ejercicios anteriores (US\$ 453 millones) (Tabla 6) no justificaría la manutención de los recursos del FOCEM aplicados en cuentas a la vista, con elevada liquidez pero reducida remuneración. La manutención de esa política financiera se muestra injustificada ante los niveles insatisfactorios de ejecución de los proyectos del FOCEM.

**Tabla 6** Presupuesto 2015 FOCEM  
 Recursos Disponibles de Ejercicios Anteriores  
 (en millones de US\$)

Recursos no asignados en ejercicios anteriores		213,3
Argentina	37,88	
Brasil	36,88	
Paraguay	82	
Uruguay	36,04	
Venezuela	19,94	
Programa IV	0,55	
Recursos asignados no utilizados en ejercicios anteriores		240,35
Argentina	8,62	
Brasil	34,34	
Paraguay	73,69	
Uruguay	123,57	
Venezuela	0	
Programa IV	0,12	
Remuneración Financiera 2014		0,82

Fuente: Decisión 40/2014

### ¿Cuál ha sido la real importancia del FOCEM para Paraguay?

Pese a las significativas críticas y observaciones realizadas, los datos relevados nos permiten afirmar que los desembolsos realizados por el FOCEM a obras en Paraguay han tenido un importante impacto sobre la economía paraguaya. Los desembolsos han sido significativamente elevados en 2012, cuando respondieron por 0,68% del PIB, desempeñando importante rol contracíclico en un año marcado por la retracción de la economía. Se trata de un valor relevante, comparable, en términos relativos, al promedio histórico anual registrado por algunos de los beneficiarios de los Fondos Estructurales y de Cohesión en Europa, como España (1,1% del PIB) e Irlanda (1,6%) (Mello, Oliveira y Gonçalves, 2010). En suma, si, por un lado, los desembolsos han registrado un significativo aumento en 2012, en gran medida, debido a la puesta en marcha de las obras de la línea de transmisión de 500 Kv de Itaipú, por otro lado, siguen siendo caracterizados, sobretodo, por su elevada volatilidad.

**Tabla 8 Paraguay:** Desembolsos FOCEM x PIB en valores corrientes

	Valor Desembolsado por FOCEM (en millones US\$)	PIB (en millones US\$)	Desembolso FOCEM / PIB
2011	68,78	25.099,70	0,27
2012	168,79	24.595,30	0,68
2013	103,52	28.896,70	0,36

Fuente: Elaboración propia en base a Benedetti (2014) y CEPALSTAT

Como apunta la Tabla 3, 95% de los recursos aprobados para proyectos paraguayos del FOCEM se han destinado al programa de convergencia estructural. Los recursos del Fondo han sido claves para dinamizar la ejecución de las obras de infraestructura en el país. Según Benedetti (2014), los US\$ 63,3 millones desembolsados en 2011 para obras de convergencia estructural en Paraguay han sido equivalentes al 12% del total de las inversiones paraguayas en infraestructura, elevándolos a 24% si consideradas apenas las inversiones en infraestructura realizadas por el sector público paraguayo. Las inversiones en infraestructura ejecutadas por el FOCEM se han elevado a US\$ 168,2 millones en 2012, representando, de acuerdo con la autora, 45% de las inversiones nacionales en infraestructura y 51% del total de las inversiones públicas en ese rubro. El impacto de los proyectos del FOCEM llega a ser incluso aún más expresivo, una vez que los mencionados valores se refieren apenas a los desembolsos realizados por el Fondo, no computando las contrapartidas locales vinculadas a cada proyecto.

El MERCOSUR, representado en mayor medida por las contribuciones brasileras al FOCEM, se ha afianzado como el principal oferente de cooperación al desarrollo del Paraguay, desplazando a tradicionales potencias extrarregionales (Benedetti, 2014; Desiderá Neto, 2014). Los valores desembolsados a Paraguay han sido elevados recientemente, resultado, en parte, del bajo grado de ejecución registrado durante los primeros años del Fondo. No obstante, como se puede constatar en la Tabla 5, el promedio de ejecución de los desembolsados previstos sigue siendo bajo (61%), aún tras el mejor desempeño de los últimos años. Como resultado, la Tabla 6 evidencia una significativa disponibilidad de recursos adicionales a ser explotada por el país a lo largo de los próximos años, aun ante la mantención de las actuales condiciones del FOCEM.

### Posibles Escenarios de Reforma del FOCEM

Cumplida casi una década de vigencia del FOCEM, el Fondo ha consolidado una importante carpeta de proyectos en los países del MERCOSUR, afianzando la agenda de combate a las asimetrías intrarregionales y su proyección en las negociaciones extrarregionales. No obstante, se acerca el término del período inicial de vigencia del FOCEM y, pese a la decisión política ya anunciada de renovar el Fondo por otros diez

años, se hace necesario considerar la efectividad demostrada por sus programas, así como reflejar la actual composición de miembros y eventuales incorporaciones al MERCOSUR en su nueva etapa.

**Tabla 10** MERCOSUR Original  
 PIB en millones de US\$ corrientes

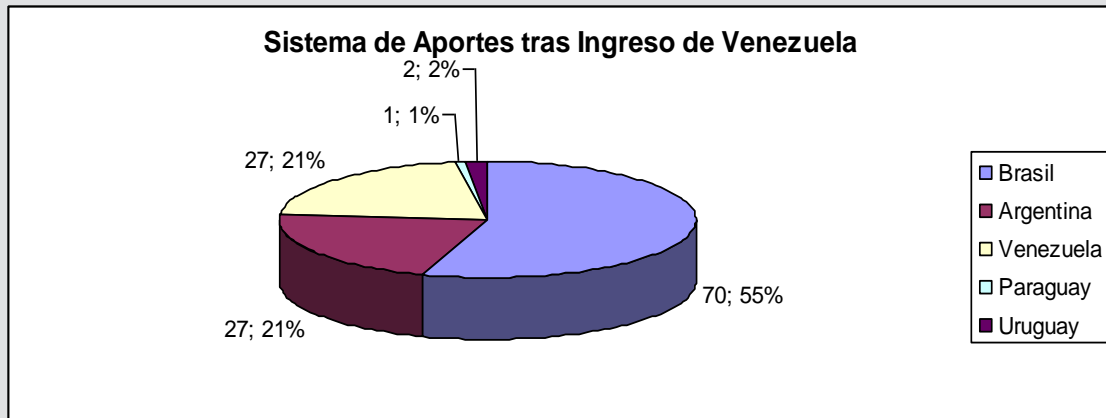
Años	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MCS
2003	155.126	552.383	6.588	11.695	725.792
2004	183.296	663.733	8.034	13.811	868.874
2005	222.911	882.044	8.735	17.363	1.131.053
2006	264.738	1.089.253	10.646	19.580	1.384.217
2007	331.865	1.366.853	13.795	23.411	1.735.924
2008	408.346	1.656.535	18.503	30.366	2.113.750
Total 03-08	1.566.282	6.210.801	66.301	116.226	7.959.610
Partic. Rel. Acumulado 03-08	19,68	78,03	0,83	1,46	100

Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT

Al replicar la metodología utilizada originalmente para la definición de las contribuciones al FOCEM, se podría considerar adecuado escoger el período 2003-2008, marcado por la vuelta del crecimiento en todos los países y la ausencia de graves desajustes cambiarios. Los datos apuntan, básicamente, un aumento de las asimetrías entre Brasil y Argentina, elevando la participación de Brasil en el PIB regional de 70% para 78%, acompañado de una reducción de la participación argentina, de 27% para 20%. La participación relativa de Paraguay y Uruguay se mantiene estable.

Sin embargo, desde el ingreso de Venezuela al FOCEM, en 2013, Brasil mantuvo estables sus aportes regulares anuales en US\$ 70 millones, reduciendo su participación relativa de 70% para 55% del total de las contribuciones. Los únicos fondos adicionales que se siguieron al ingreso de Venezuela al FOCEM fueron aquellos aportados por el propio país. Como medida provisoria, se optó por exigir a Venezuela los mismos aportes requeridos a la Argentina (US\$ 27 millones), elevando las contribuciones regulares anuales del FOCEM a US\$ 127 millones.

**Grafico 4**  
en millones de US\$



Fuente: Elaboración propia en base a UTF/FOCEM

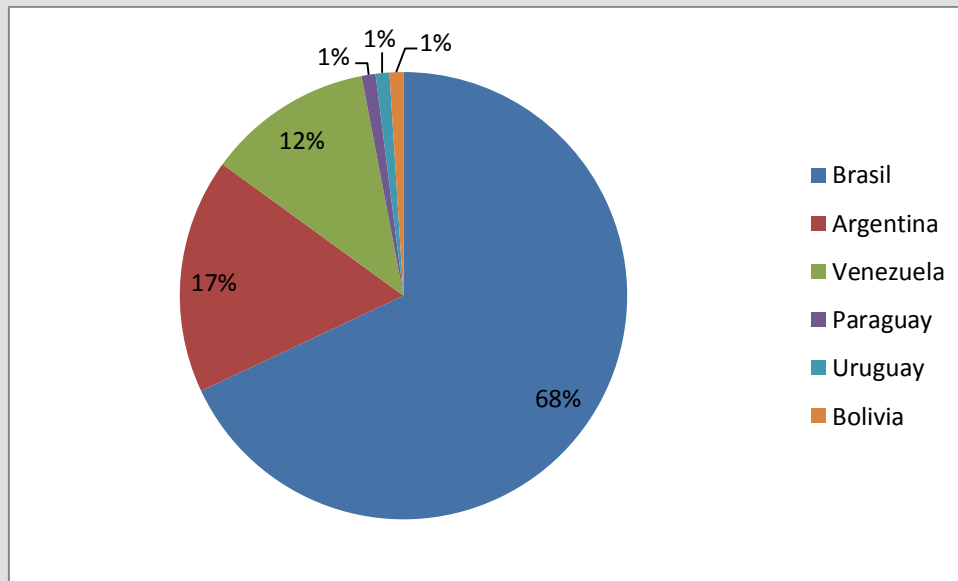
Teniendo en cuenta la necesidad de corregir estas distorsiones y adecuar el FOCEM al proceso en marcha de ampliación del bloque, se aplicará el mismo método para el MERCOSUR ampliado, incorporando a Venezuela (miembro pleno) y Bolivia (miembro en proceso de adhesión). Los resultados también indican el aumento de la participación relativa de Brasil, que se elevaría de los actuales 55% para 68% del total de los aportes. La participación de Argentina y Venezuela se reduciría, desde 21% del total de los aportes para, respectivamente, 17% y 12%. Por fin, las contribuciones de Paraguay, Uruguay y Bolivia al nuevo Fondo ampliado se limitarían al 1% del total de los aportes para cada país.

**Tabla 11** MERCOSUR Ampliado  
PIB en millones de US\$ corrientes

Años	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Bolivia	MCS
2003	155.126	552.383	6.588	11.695	83.529	8.082	817.403
2004	183.296	663.733	8.034	13.811	112.452	8.773	990.099
2005	222.911	882.044	8.735	17.363	145.513	9.549	1.286.115
2006	264.738	1.089.253	10.646	19.580	183.478	11.452	1.579.147
2007	331.865	1.366.853	13.795	23.411	230.364	13.120	1.979.408
2008	408.346	1.656.535	18.503	30.366	315.600	16.674	2.446.024
Total 03-08	1.566.282	6.210.801	66.301	116.226	1.070.936	67.650	9.098.196
Partic. Rel. Acumulado 03-08	17,22	68,26	0,73	1,28	11,77	0,74	100

Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT

**Grafico 5** Propuesta de Revisión de Contribuciones

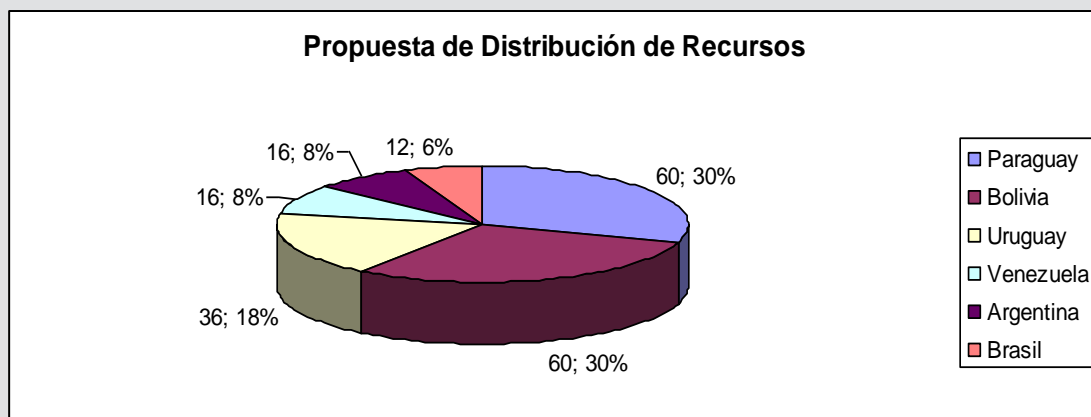


Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT

Bolivia comparte con Paraguay la dupla condición de país mediterráneo y de menor desarrollo relativo. Su ingreso al FOCEM debería resultar en una mejora de la distribución de los recursos a favor de los países de menor desarrollo relativo. Para que eso sea viable, su ingreso debería darse acompañado del aumento de las contribuciones al FOCEM.

En el caso que se extendiera la participación de 0,008% del PIB regional de 1998 (valor correspondiente a los US\$ 100 millones en aportes regulares) al PIB regional ampliado de 2008, se alcanzaría un valor de US\$ 196 millones. Suponiendo una duplicación del Fondo en su nueva etapa y que la priorización de los países de menor desarrollo relativo no debería resultar en una reducción de los valores absolutos asignados a los beneficiarios, se propone la siguiente distribución de recursos:

**Grafico 6**



Tanto Paraguay como Bolivia pasarían a recibir US\$ 60 millones cada uno, sumando el 60% del total de los fondos asignados, mientras que Argentina y Venezuela recibirían US\$ 16 millones (8% del total) cada uno, el Uruguay se beneficiaría con US\$ 36 millones (18%) y el Brasil con los restantes US\$ 12 millones (6%).

A fin de que la ampliación del FOCEM se de en paralelo con el aumento del nivel de ejecución de sus recursos, sería importante implantar y/o fortalecer algunos de sus procedimientos internos, entre los cuales se sugiere:

- Contemplar el financiamiento de gastos con la elaboración de estudios de viabilidad y proyectos básicos;
- Mayor insistencia de las UNTF ante los organismos nacionales ejecutores en la necesidad de presentar proyectos completos, que dispongan a tiempo de los estudios previos requeridos, así como de los trámites necesarios para su ejecución;
- Mayor observancia por parte de la CRPM de los requisitos listados en el punto anterior;
- Evaluar la transferencia de la evaluación primaria de elegibilidad de los nuevos proyectos de la CRPM a la UTF/FOCEM;
- Pasar a integrar los recursos por medio de una única contribución anual;
- Efectuar estudios a fin de evaluar la adecuación de los criterios, condicionantes, exigencias y metodologías utilizadas para la formulación de los proyectos y obtención de recursos FOCEM en relación a otras alternativas nacionales e internacionales de financiamiento;
- Analizar las posibilidades de promover un mayor aprovechamiento complementario en áreas como gestión de recursos (combinación de financiamiento no reembolsable con créditos subvencionados, servicios de tesorería) y diseño y ejecución de proyectos (financiamiento para la elaboración de proyectos, focalización en proyectos plurinacionales en zonas de frontera y de menor desarrollo relativo) junto a otras fuentes de financiamiento, particularmente el Fondo de Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), que viene atravesando un interesante proceso de reforma y ampliación;
- Promover el Fondo como fuente de financiamiento de los proyectos del Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR, creado recientemente por la Decisión 34/2014;
- Identificar, de forma más clara y precisa, el público objetivo del Fondo en cada país;



- Elevar el número de auditorías externas y alentar su planificación anual conjunta entre la UTF y las UNTF;
- Incluir un plan de mantenimiento de obras entre las exigencias para presentación de proyectos;
- Implantar una estrategia comunicacional del FOCEM para difundir los resultados de los proyectos y el grado de satisfacción de la población beneficiaria.

## Bibliografía

ARCE, Lucas. *FOCEM: instrumento olvidado? Recuento de las acciones y proyectos en marcha a través de la ayuda mercosureña*. En Observatorio Económico de la Red Mercosur, 11 de junio de 2010a. <http://www.oered.org/articulo/focem-iinstrumento-olvidado-recuento-de-las-acciones-y-proyectos-en-marcha-a-traves-de-la-ayuda-mercosurena>

ARCE, Lucas. *FOCEM: los importantes avances que dejó la Cumbre de San Juan*. En Observatorio Económico de la Red Mercosur, 25 de agosto de 2010b. <http://www.oered.org/articulo/focem-los-importantes-avances-que-dejo-la-cumbre-de-san-juan>

BENEDETTI, Ellen C. B. (2014). “Cooperação Internacional e a agenda de desenvolvimento social no MERCOSUL: Novas perspectivas para a integração”. Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.

DESIDERÁ NETO, Walter A. (2014). “O Lugar do Mercosul na Estratégia de Cooperação Sul-Sul do Governo Lula”. Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia, Brasil.

EFSUL (2011). *Relatório consolidado auditoria no FOCEM*. Brasília, TCU.

MELLO, André; OLIVEIRA, Ivan T. M.; y GONCALVES, Samo S. (2010). “Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no MERCOSUL”. *Texto para Discussão No 1477*. Brasília, IPEA.

PARAGUASSU, Lisandra. *Brasil dá calote em fundo do Mercosul*. En O Estado de S. Paulo, 16 de Julio de 2015. <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-da-calote-em-fundo-do-mercosul--imp-,1726070>