OBEI

OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

FOCEM: ALQUIMIA Y GESTIÓN[1]

Francisco Ruíz Díaz

Junio, 2016

[1] "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".

FOCEM: Alquimia y Gestión

Introducción

A principios de la década del 2000, Paraguay, en su carácter de miembro del MERCOSUR, presentó ante dicho foro regional estudios que demostraban como las diferencias de desarrollo (asimetrías) entre los miembros del bloque podían constituirse en obstáculos para que las economías menores y menos desarrolladas se beneficien del proceso de integración.

Como resultado de dichos trabajos, en el año 2005 los ministros del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (CMC) decidieron crear un Fondo e integrar recursos que sirvan para apoyar las políticas de desarrollo de las economías menores (Paraguay y Uruguay), al cual denominaron FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR).

Este fondo tendría una vigencia de diez años (2006-2015), en cuyo lapso de tiempo Paraguay tendría que aportar anualmente US$ 1 millón y obtener a cambio US$ 48 millones. Sin embargo, en una segunda parte de la negociación (julio de 2015), la diplomacia paraguaya consiguió que el aporte de los países al Fondo se extendiera por otros diez años más (2016-2025), logrando incluso mejorar la cantidad de recursos a ser recibidos por el Paraguay desde los US$ 48 millones por año de la primera fase a US$ 55 millones en la segunda fase. Esta es la parte alquimista de la historia. ¿Cómo se logró convertir US$ 1 millón por año en US$ 55 millones?

La segunda parte del artículo evalúa la gestión y aplicación de los recursos del Fondo. Básicamente se trata de responder las siguientes preguntas: ¿Con que grado de eficacia se ejecutaron los recursos no reembolsables del FOCEM? ¿En qué tipo de proyectos fueron asignados los recursos?

El Objetivo: Reducir las Asimetrías en el Mercosur

Hacia finales de la década de los noventa y durante los años dos mil, aparecieron publicac*iones en el campo de la economía internacional que cuestionaban el reparto de costos y beneficios de los procesos de integración, especialmente cuando estos disponían marcadas diferencias estructurales (asimetrías) entre sus miembros. Los trabajos destacaban que las asimetrías constituyen una barrera para la integración entre los países dado que debilitan el sistema de gobernabilidad y afectan las condiciones de sostenibilidad de los acuerdos.

Cuando estas asimetrías son muy marcadas, pueden acabar favoreciendo exclusivamente a los países con mejores condiciones para competir en un mercado ampliado y terminar perjudicando a países con déficit estructural. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que el tratamiento de las asimetrías debe formar parte de la agenda de cualquier proceso de integración comercial y económica.

Estas conclusiones contradicen el pensamiento clásico del comercio internacional donde se considera que la liberalización comercial y la creación de mercados ampliados, *per se*, traen consigo beneficios para todos los que las practican y que además esos beneficios se reparten de manera justa dado que todas las naciones poseen ventajas de especialización.

En el ámbito internacional algunos esquemas económicos y comerciales han implementado mecanismos orientados a reducir las asimetrías entre sus miembros, los cuales en última instancia aseguran la sostenibilidad y legitimidad de estos proyectos. La profundidad de estos mecanismos depende del grado de compromiso que asuman los países en cada uno de esos proyectos. En estos acuerdos, existen varios mecanismos que pueden implementarse con el fin de amortiguar el impacto de las asimetrías, pero se destacan dos de ellos:

Trato Especial y Diferenciado (TED). Son mecanismos aplicados generalmente a procesos de inserción que tienen fines exclusivamente comerciales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Mecanismos de compensación estructural. Se aplican generalmente a procesos de integración económica y comercial donde los compromisos de sus miembros van más allá de la simple eliminación de barreras comerciales al intercambio de intrazona. En estos casos se aplican mecanismos de compensación donde los países más desarrollados tienden a apoyar de manera solidaria las políticas de desarrollo de los socios menos favorecido. Son conocidos los Fondos Estructurales y de Cohesión Social de la Unión Europea y los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR.

La mayoría de los procesos de integración, incluyendo la liberalización en el ámbito multilateral, se concentran en la aplicación de instrumentos al estilo del TED, aunque existe una gran cantidad de estudios que cuestionan la efectividad de estos mecanismos debido a que no eliminan las asimetrías entre los países miembros.

En el caso de los mecanismos de compensación, la Unión Europea (UE) es uno de los mejores ejemplos acerca de la eficacia de estos instrumentos como medida para reducir las asimetrías entre países y regiones. En tal sentido, los Fondos Estructurales y los de Cohesión Social han sustentado una política comunitaria que ayudaron a demostrar que la integración económica y comercial, debidamente diseñadas e implementadas, pueden generar convergencia entre los miembros del bloque (mayor igualdad de desarrollo entre ellos).

En cuanto a las causas de las asimetrías, generalmente se explican por los siguientes factores: i) el nivel de desarrollo, ii) las diferencias en las dotaciones de recursos, iii) la ubicación geográfica, iv) el tamaño de los mercados nacionales, y v) la capacidad y alcance de las políticas públicas en los países miembros.

Parte de las asimetrías pueden corroborarse a partir de la evidencia que se presenta en el Cuadro 1 donde están datos sobre los cuatro países del MERCOSUR relacionados con la población total, el Producto Interno Bruto total y el Producto Interno Bruto por habitante.

En 1991 Brasil concentraba el 77% del Producto Interno Bruto (PIB) del bloque y el 79% de la población. En este escenario, todo parecía indicar que las negociaciones en el bloque sudamericano tenderían a ser muy asimétricas, presagiando así que las economías menores como Paraguay y Uruguay debían aprender a jugar en un terreno desnivelado.

En el caso de Paraguay, no solo tenía en su contra la gran diferencia de tamaño. También se constituía en el país con menor desarrollo relativo. Para cuantificar esta asimetría, se puede utilizar el PIB per cápita como un indicador *proxy* del nivel de desarrollo y ese resultado se presenta en la tercera columna del Cuadro 1 donde el PIB por habitante de Paraguay era 44% menos que el promedio del MERCOSUR (US$ 7.217).

Cuadro 1 Asimetrías en el MERCOSUR, año 1991[/1]

Países	PIB Total		Población		PIB por habitante	
	En miles de millones US$ PPP	Participación relativa (En %)	Población (en millones)	Participación relativa (En %)	PIB per cápita[/1]	Desvío respecto al promedio (en %)
Argentina	268	20	33	17	8.190	13
Brasil	1.048	77	149	79	7.030	-3
Paraguay	18	1	4	2	4.038	***-44***
Uruguay	21	2	3	2	6.829	-5
Total:	1.355	100	189	100	7.217	

Fuente: elaboración propia con datos del FMI (2015).

[1/] El PIB por habitante está en dólares ajustados por paridad de poder de compra (PPP por su siglas en inglés). Para el valor del promedio MERCOSUR se calculó como el promedio ponderado del PIB por habitante de los cuatro países. Como ponderador para el cálculo se usó el PIB agregado.

Estas asimetrías debían haber sido una fuente de preocupación importante para Paraguay Uruguay, especialmente al inicio de las negociaciones para la constitución del MERCOSUR, pero no fue así. Quizás esto se debió al hecho de que las asimetrías fueron opacadas por la euforia que produjeron algunos acontecimientos mundiales como el fin del proteccionismo comercial y la sustitución de los gobiernos dictatoriales por el de regímenes democráticos. Eran otros tiempos y las potenciales consecuencias de una integración excesivamente asimétrica no fueron tenidas en cuenta.

Llegado el año 2002, el MERCOSUR sufrió una importante reversión en todos los ámbitos: político, económico, social, comercial, institucional, etc. La crisis del Brasil (1999) y la de Argentina (2002) causaron una volatilidad importante en la paridad de las monedas regionales y esto afectó el comercio entre sus miembros y también las condiciones macroeconómicas de la región[2]. En 1998, por ejemplo, el comercio intrazona de Paraguay equivalía 23% del PIB y tras la crisis del Brasil cayó a niveles de 1989 (16% del PIB)[3].

En cuanto a las asimetrías entre los socios del bloque, en el año 2002 estas seguían siendo muy marcadas. Tal como puede apreciarse en el Cuadro 2, Brasil concentraba el 80% de la producción del MERCOSUR y el 79% de la población. Lo más preocupante era que la diferencia de desarrollo de Paraguay, en términos relativos (comparados con el promedio del MERCOSUR) había empeorado significativamente. Al inicio del MERCOSUR el PIB por habitante de Paraguay (US$ 4.038) estaba 44% por debajo la media del bloque (ver Cuadro 1), una década después llegaba a 51% (ver Cuadro 2).

Cuadro 2 Asimetrías en el MERCOSUR, año 2002/[2]

Países	PIB Total		Población		PIB por habitante	
	En miles de millones US$ PPP	Participación relativa (En %)	Población (en millones)	Participación relativa (En %)	PIB per cápita/[1]	Desvío respecto al promedio (en %)
Argentina	385	18	37	16	10.497	8
Brasil	1.718	80	178	80	9.639	-1
Paraguay	26	1	6	2	4.730	***-51***
Uruguay	30	1	3	1	9.173	-6
Total:	2.160	100	224	100	9.726	

Fuente: elaboración propia con datos del FMI (2015).

2/ El PIB por habitante está en dólares ajustados por paridad de poder de compra (PPP por su siglas en inglés). Para el valor del promedio MERCOSUR se calculó como el promedio ponderado del PIB por habitante de los cuatro países. Como ponderador para el cálculo se usó el PIB agregado.

A partir de estos datos e instalada la duda sobre la bondad espontánea de los procesos de integración, surgía en Paraguay un debate sobre la necesidad de impulsar algún mecanismo que compense las posibles pérdidas que trae como consecuencia la integración en un entorno estructuralmente asimétrico. Es por ello que a nivel diplomático y académico comenzaron a organizarse reuniones, debates y otro tipo de encuentros. Todo ello, con miras a determinar la orientación de los esfuerzos nacionales en el marco de la política de integración.

[2] Se destaca que en el primer semestre de 1999, periodo en el cual la autoridad monetaria en el Brasil decide abandonar el Plan Real, el valor de la volatilidad de la TCR pasa de 1,39 en 1998 a 9,50 en 1999. Lo mismo ocurre en el caso de la devaluación del peso argentino, la volatilidad pasó de 3,43 en el segundo semestre de 2001 a 8,78 en el primer semestre del 2002 (Ruiz Díaz, F., 2004).

[3] El comercio intrazona de Paraguay para cualquier año se calcula como: $\frac{Exportaciones + Importaciones}{Producto\ Interno\ Bruto}$

La Alquimia y Los Alquimistas

En el año 2003 los temas relacionados con las asimetrías empezaron a cobrar relevancia gracias a los planteamientos del Paraguay ante el MERCOSUR. Como resultado, en una primera fase se logró que la aprobación de la Decisión CMC N° 27/03 que establece compromisos a nivel del bloque para estudiar la posibilidad de crear un Fondo Estructural, documento que posteriormente permitió la aprobación de la Decisión CMC 18/05 que crea el FOCEM por un lapso preliminar de diez años. En una segunda fase, en julio de 2015, los miembros del bloque decidieron ampliar el FOCEM y extender por otros diez años más su vigencia.

FOCEM Primera Fase (2006-2015)

Los indicios de que la integración había aportado muy poco al desarrollo del país condujeron a un debate interno respecto a los beneficios del MERCOSUR. A partir de estas preocupaciones, Paraguay decidió incorporar como tema prioritario de la agenda nacional los problemas de las asimetrías y las medidas orientadas a la superación de las mismas.

Como primera medida, en el país se impulsaron estudios sobre el impacto de las asimetrías en los procesos de integración, los cuales concluyeron que las asimetrías entre los miembros de un bloque de integración afectan negativamente las posibilidades de beneficios en detrimento de las economías menos desarrolladas. Países con bajos niveles de desarrollo parten con desventajas en los procesos de integración y deben competir en igualdad de condiciones con países más desarrollados, situación que al final termina incluso afectando sus posibilidades de desarrollo.

Como resultado de los estudios nacionales, en el año 2003 Paraguay solicitó al MERCOSUR el inicio de estudios y la elaboración de propuestas para el tratamiento de las asimetrías en el ámbito del bloque. Para este efecto, el Consejo del Mercado Común (CMC) aprobó la Decisión 27/03 “Fondos Estructurales” en el cual se acuerda promover estudios orientados a la creación de los Fondos Estructurales en el MERCOSUR.

En junio de 2005, mediante un documento presentado por Paraguay, el CMC aprobó la Decisión 18/05 de “Integración y Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR”. El objetivo de dicha iniciativa es financiar programas que promuevan la convergencia estructural, desarrollen la competitividad, y fomenten la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas.

La Decisión 18/05 estableció que los recursos del FOCEM debían integrarse anualmente con aportes de cada uno de los países, según la siguiente regla: Argentina US$ 27 millones, Brasil US$ 70 millones, Paraguay US$ 1 millón y Uruguay US$ 2 millones. A su vez, los recursos debían distribuirse aproximadamente de la siguiente

manera: Argentina US$ 10 millones, Brasil US$ 10 millones, Paraguay US$ 48 millones y Uruguay US$ 32 millones. El país anualmente debe aportar US$ 1 millón y recibir US$ 48 millones ¡Una verdadera alquimia!

La vigencia del FOCEM sería de diez años (2006-2015), periodo durante el cual los cuatro países debían integrar un total de US$ 925 millones, siendo Paraguay el principal beneficiario dado que debía recibir el 48% de esos recursos. En términos absolutos, en los diez años de vigencia del Fondo, Paraguay podía presentar y lograr la aprobación de proyectos de inversión por valor de US$ 440 millones.

Posterior a su implementación, el FOCEM experimentó dos innovaciones importantes, los cuales aumentaron los recursos en favor de Paraguay. En primer lugar, Brasil realizó un aporte voluntario de US$ 300 millones para financiar, en Paraguay, el proyecto de construcción de la línea de transmisión de 500kV (Itaipú - Subestación de Villa Hayes).

En segundo lugar, en el año 2012 Venezuela pasó a incorporarse en calidad de quinto país aportante al Fondo (Decisión CMC N° 41/12). La contribución anual de Venezuela se estableció en US$ 27 millones, de los cuales US$ 15,5 millones debían ser distribuidos conforme a las reglas del FOCEM y US$ 11,5 millones se emplearían de manera directa en favor de los proyectos presentados por Venezuela.

Estas dos innovaciones aumentaron la disponibilidad total de recursos en favor de Paraguay (2005-2015) desde los US$ 440 millones previstos originalmente a los US$ 770 millones. Las fuentes de financiamiento quedaban de la siguiente manera: US$ 440 millones provenientes de la constitución original del FOCEM (2006-2015), US$ 30 millones aporte de Venezuela (2012-2015), y US$ 300 millones aportes voluntarios del Brasil (2010).

La Decisión CMC N° 18/05 que integra y pone en vigencia los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR establece que el mismo sería evaluado a los diez años de su vigencia y que el CMC determinaría la conveniencia de su continuidad. En la práctica, las cuotas anuales de aporte de los países miembros debían realizarse entre los años 2006 y 2015.

FOCEM Segunda fase (2016-2025)

El 16 de julio de 2015, en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR, tras una evaluación del impacto del FOCEM durante el periodo 2006-2015, los ministros del CMC consideraron necesario extender por diez años más la vigencia del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (Decisión CMC N° 22/15).

Atendiendo la incorporación definitiva de Venezuela, los aportes al FOCEM fueron acordados en cuotas anuales de US$ 127 millones, en total. La integración de estos recursos se rige por la siguiente regla anual: Argentina US$ 27 millones, Brasil US$ 70 millones, Paraguay US$ 1 millón, Uruguay US$ 2 millones y Venezuela US$ 27 millones.

En cuanto a la distribución anual de los recursos del Fondo, esta deberá realizarse aproximadamente bajo la siguiente regla: Argentina US$ 12 millones, Brasil US$ 12 millones, Paraguay US$ 55 millones, Uruguay US$ 37 millones y Venezuela US$ 12 millones. En términos absolutos esto significa que el Paraguay deberá aportar cada año US$ 1 millón y recibir a cambio US$ 55 millones.

En términos globales, los cálculos indican que en los veinte años de vigencia del FOCEM (2005-2025) el Paraguay deberá recibir en total US$ 1.320 millones, discriminados de la siguiente manera: US$ 770 millones del periodo 2005-2015 – Primera Fase (aportes regulares US$ 440 millones, aportes de Brasil US$ 300 millones y aporte de Venezuela US$ 30 millones) y los US$ 550 millones correspondientes al segundo periodo (2016-2025) – Segunda Fase.

La Gestión. *Implementación del FOCEM en el Paraguay (2006 – 2015)*

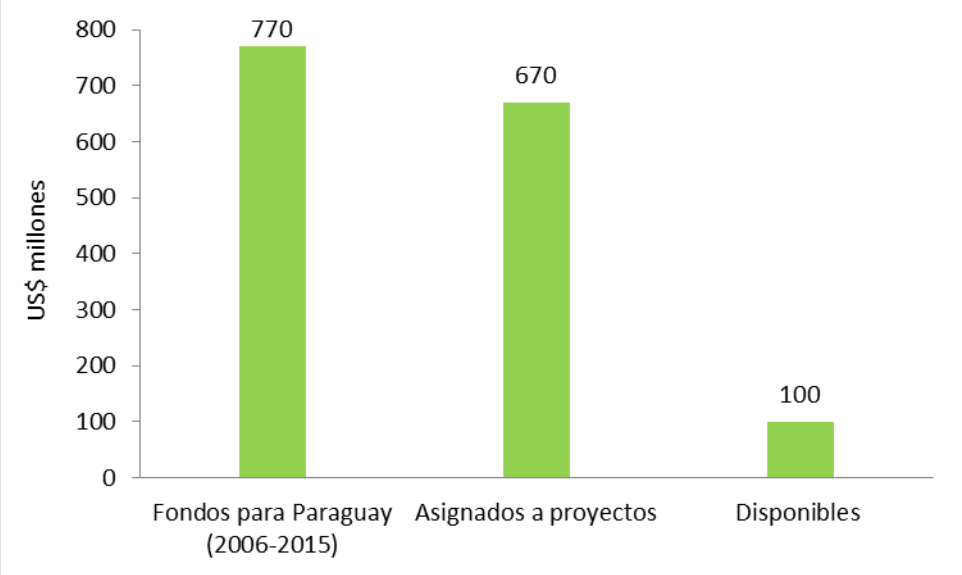
Para lograr que estos recursos (US$ 55 millones por año) sean liberados en favor del país, primeramente se deben cumplir ciertos requisitos en materia de presentación, aprobación, ejecución y monitoreo de cada uno de los proyectos.

El país primero debe presentar su proyecto de inversión ajustado a las normas técnicas del MERCOSUR. Cumplida esta etapa, el proyecto es elevado a los cancilleres para su tratamiento. Una vez aprobado el proyecto, la Unidad Técnica del FOCEM (UTF), con sede en Montevideo, se encarga de ir liberando los recursos después de verificar los gastos de cada proyecto y de verificar el cumplimiento de los cronogramas de ejecución física y financiera. Se realiza además un monitoreo *in situ* por cada uno de los proyectos, tarea que se encuentra a cargo de los expertos de la UTF de Montevideo. Los fondos son destinados a los países y entregados en carácter de donación no reembolsable para financiar hasta el 85% del valor elegible de los proyectos por éstos presentados.

Tal como puede observarse en el Gráfico 1, entre los años 2006 y 2015 los países del MECOSUR depositaron en el FOCEM recursos por un total de US$ 770 millones, a fin de que sean asignados a proyectos en favor de Paraguay. Para tal fin, Paraguay presentó proyectos de inversión al MERCOSUR que fueron aprobados y con lo cual logró una asignación total de US$ 670 millones (US$ 370 millones de aportes obligatorios y US$ 300 millones de aportes voluntarios).

Finalmente, los datos indican que aún restan por asignar en favor de Paraguay unos US$ 100 millones. En términos porcentuales, estos montos muestran que entre el 2006 y el 2015 Paraguay logro que se le asigne en su favor el 87% de los recursos integrados al Fondo y disponibles para su uso en proyectos de inversión.

Gráfico 1 Asignación de los recursos del FOCEM en favor de proyectos de Paraguay (2006-2015)



Fuente: elaboración propia con datos del SNIP (Ministerio de Hacienda) y de la Secretaría del MERCOSUR.
1/ Incluye aportes de voluntarios de Brasil y los aportes regulares de Venezuela.

A continuación se presentan los proyectos presentados por Paraguay y aprobados por el MERCOSUR, hasta el año 2015. En total son 19 proyectos que lograron una asignación de recursos del FOCEM por US$ 670,3 millones. Si se incluye la contrapartida local (elegible y no elegible) estos 19 proyectos tienen un valor total de US$ 983,6 millones: el 68% (US$ 670,3 millones) son recursos no reembolsables del FOCEM y el 32% restante (US$ 313,4 millones) corresponden a la contrapartida del país.

Cuadro 3 Asignación por proyectos 2006-2015 (en millones de US$)

Proyecto	MONTOS APROBADOS (Convenio de Financiamiento)		
	Aporte FOCEM	Aporte país	Costo total
Constr. de Viviendas-Habitat	7,5	5,4	12,9
Constr. Viviendas Roga	7,5	2,2	9,7
Rehab. y Mejoram. Circun.Gran Asunción	12,6	3,7	16,3
Apoyo a Microempresas	4,3	1,3	5,5
Construcc.Laboratorio de Bioseguridad	4,1	1,2	5,3
Rehab. Corredores Viales-Pozo Colorado	14,4	4,2	18,7
PAMA - Vacunación c/Fiebre Aftosa	2,3	0,7	3,0
Construc. Sistemas de agua potable	28,5	11,0	39,5
Ruta 8-San Salvador – Borja Iturbe y Rojas Potrero	4,9	2,5	7,4
Prod.Turísticos Ruinas Jesuíticas-Moises Bertoni	1,0	0,3	1,3
Pavimento asfáltico Pdte. Franco - Cedrales	4,5	1,3	5,8
Pav. Asfal. Itacurubi–Valenzuela–Gral. Caballero	4,0	1,2	5,2
Recapado tramo La Paz (Graneros del Sur)	3,1	0,9	4,0
Agua potable -Ypora	5,8	1,8	7,6
Innovación-DETIEC	5,0	1,5	6,5
Ruta Concepción – Vallemí	75,3	85,0	160,3
Línea de Transmisión 500 kV Itaipú-Villa Hayes[/1]	400,0	155,0	555,0
Investig. en Biotecnología	2,1	0,9	3,0
Costanera 2ª Etapa	83,2	33,4	116,6
Total	**670,3**	**313,4**	**983,6**

Fuente: elaboración propia con datos del SNIP (Hacienda) y la Secretaría del MERCOSUR.
1/ Incluye aporte voluntario de Brasil (US$ 300 millones).

En resumen, del total de proyectos presentados por Paraguay ocho están destinados a mejorar la infraestructura vial (US$ 202.1 millones), cinco se orientan a fomentar la competitividad productiva en el país (US$ 17,8 millones), dos corresponden a la construcción de sistemas de agua potable para diversas comunidades (US$ 34,4 millones), dos a la construcción de viviendas sociales (US$ 15 millones), uno se destina al desarrollo de infraestructura eléctrica (US$ 400 millones) y uno está orientado a apoyar el desarrollo de productos para potenciar el sector del turismo en el país (US$ 1 millón).

Ahora bien, asignación de recursos no es igual a ejecución de desembolsos. Cuando el MERCOSUR aprueba un proyecto, al mismo tiempo se encarga de reservar los recursos del Fondo en favor del proyecto con lo cual asegura la disponibilidad de recursos para los próximos años. Así, el dinero se irá desembolsando conforme a la solicitud del país,

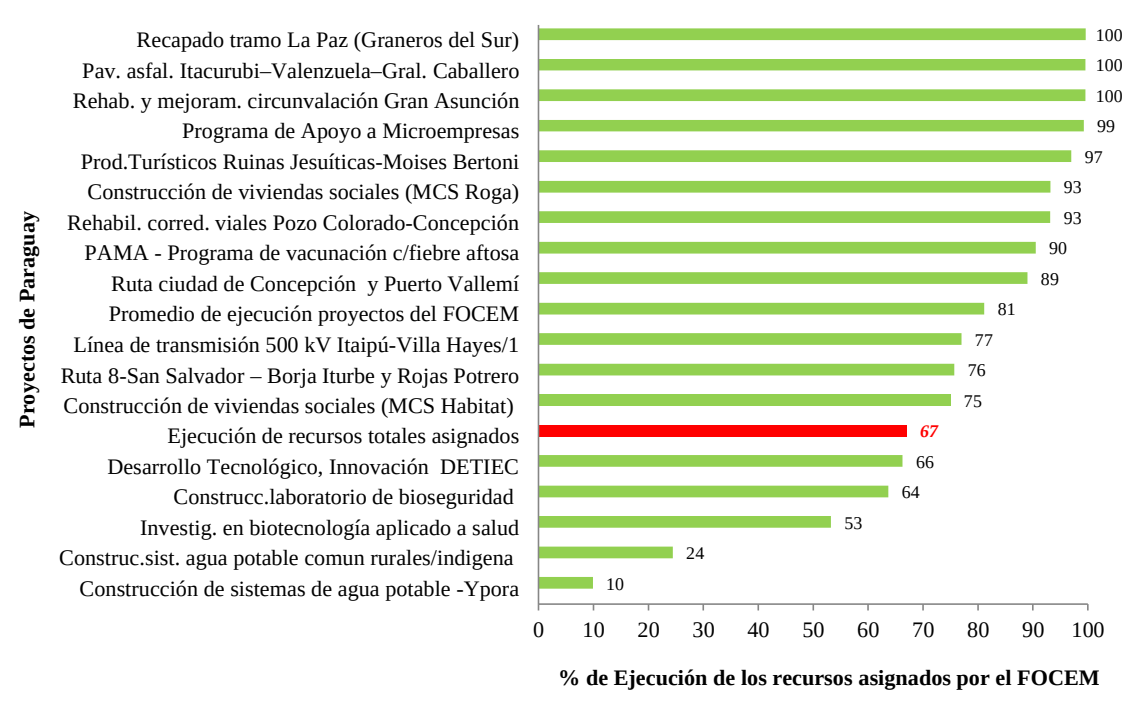
y al cumplimiento de ciertos requisitos como la rendición de cuentas del desembolso anterior, informe sobre avances de obras y el resultado de la verificación *in situ* realizado por la Unidad Técnica del FOCEM de Montevideo.

Este dinero no se transfiere al país de manera directa. Primeramente se debe presentar un proyecto de inversión que, una vez aprobado por el CMC, debe ser implementado por el beneficiario y luego el país irá recibiendo los recursos de manera ordenada y gradual, siguiendo el calendario de desembolso, los avances físicos de las obras y la rendición de gastos. A nivel nacional, la priorización de los proyectos la realiza el Equipo Económico Nacional (EEN) a partir de las recomendaciones elaboradas por la Dirección del Servicio Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Hacienda.

Como ya se mencionó anteriormente, hasta el 2015 Paraguay logró asignar un total de US$ 670 millones a proyectos presentados por el país. De estos recursos, según las estadísticas disponibles, el FOCEM ya habría desembolsado recursos por valor de US$ 449 millones. Esto implica un nivel de ejecución de desembolsos de 67%, un nivel efectivo para el nivel promedio de ejecución de la inversión pública en el país.

Los proyectos con mayor nivel de ejecución corresponden a los de carácter vial, los cuales se encuentran a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). También cuenta con un nivel efectivo de ejecución el Proyecto del Ministerio de Industria y Comercio (MIC) correspondiente al Programa de Apoyo a las Microempresas. Por su parte, los de menor nivel de ejecución corresponden al de Construcción de Sistemas de Agua Potable de la Secretaría de Acción Social (SAS) que al parecer debido a la gran complejidad del proyecto ya no se ejecutaría mediante el FOCEM, y al proyecto Construcción de Sistema de Agua Potable en comunidades rurales e indígenas del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA).

Gráfico 2 Ejecución de los recursos asignados por el FOCEM (%)



Fuente: elaboración propia con datos del SNIP (Hacienda) y la Secretaría del MERCOSUR.
1/ La ejecución de la Construcción de la Línea de Transmisión de 500 kV estuvo a cargo de una Unidad Ejecutora dependiente de Itaipú Bi-nacional.

Los aportes de los países en la Fase I del FOCEM dejarán de integrarse al FOCEM desde el año 2015, pero la aprobación de proyectos continuará de manera normal dado que el país dispone aún de recursos por valor aproximado de US$ 100 millones. A su vez, el cronograma de ejecución de algunos proyectos indica que los trabajos continuarán hasta finales de 2018.

En cuanto a la asignación interna de los recursos del FOCEM, en favor de los proyectos de inversión que tiendan a promover la convergencia estructural y a reducir las asimetrías de desarrollo, es necesario verificar si el dinero fue asignado de manera prioritaria en aquellos fundamentos señalados por la literatura teórica y empírica como las causas reales del crecimiento alto y sostenido.

En tal sentido, en el ámbito de la literatura sobre el crecimiento económico, existe consenso que los siguientes factores fundamentales son los que promueven el aumento sostenido y elevado del ingreso de tal forma que puedan producir convergencia en relación a los niveles de desarrollo de los países ricos:

- *Capital físico*. Invertir en la formación de infraestructura.
- *Capital humano*. Invertir en la mejora de salud, la educación y bienestar de las personas.
- *Progreso técnico*. Invertir en la creación de nuevos conocimientos que mejoren la productividad (PT).

A continuación, en el siguiente Gráfico se presenta la asignación de los recursos del FOCEM en los diversos proyectos de inversión pública, clasificados según los fundamentos necesarios para un crecimiento alto y sostenido, así como en la consideración de la reducción de las asimetrías.

Gráfico 3 Asignación de los recursos del FOCEM según tipología de los proyectos de inversión

Fuente: elaboración propia con datos del SNIP (Hacienda) y la Secretaría del MERCOSUR.

Los resultados muestran que el 91% de los recursos asignados a proyectos de inversión pública en el Paraguay (US$ 607, 2 millones) se destinó a la acumulación de capital físico, el 7% (US$ 49,4 millones) a la inversión para la acumulación del capital humano y el 2% restante (US$ 13, 7 millones) se invirtió para la generación y acumulación de nuevos conocimientos que ayudan a mejorar la productividad de los factores.

Consideraciones Finales

La Alquimia

El FOCEM ha permitido consolidar la integración regional en condiciones justas y equilibradas, especialmente para las economías menores y menos desarrolladas. Su implementación ha mejorado el retorno económico y social de la integración.

Los beneficios financieros de esta fuente de financiamiento no reembolsable también han sido importantes. Si en el futuro todo sigue en las mismas condiciones que las actuales, Paraguay terminará recibiendo al 2025 un total de recursos equivalentes a US$ 1.320 millones. Cifra interesante para un país que dispone de un Presupuesto donde más del 90% de los recursos se destinan a los gastos rígidos (salarios, pensiones y pago de los intereses de la deuda).

Tampoco debe dejarse de lado la manifiesta voluntad expresada por los países del MERCOSUR, en especial Argentina y Brasil, acerca de la necesidad de aumentar los aportes del FOCEM. Si se llegaré a concretar esta situación, el FOCEM podría pasar a ser una de las principales fuentes de financiamiento de los proyectos del inversión del país y la aplicación correcta de dichos recursos en los proyectos de inversión sin duda alguna producirá la anhelada convergencia entre los países del bloque.

Finalmente, se observó que en 1991 el PIB por habitante de Paraguay era 44% inferior al promedio del MERCOSUR. En el año 2002 esta brecha se profundizó aún más llegando a 51%. Los cálculos muestran a su vez que en el año 2014 la brecha registrada fue similar a la del 2002 (52%). Esta regularidad implica dos cosas. En primer lugar, lo que todo el mundo sabe: los montos del FOCEM son insuficiente para lograr la convergencia económica. En segundo lugar, existe ausencia de una política económica que se concentre en los fundamentos de crecimiento de largo plazo en el país. La estabilidad macroeconómica no es suficiente. La política económica debe apuntar a medidas que ayuden a lograr tasas altas y sostenidas de crecimiento.

La Gestión

En términos de la asignación de los recursos del FOCEM el perfil es relativamente interesante. De los US$ 770 millones disponibles en favor de Paraguay, el país ya ha logrado asignar en favor de proyectos de inversión pública un total de US$ 670 millones, o sea, el 87% del total de recursos integrados en el periodo 2006-2015.

Un aspecto llamativo es que Paraguay dispone aún unos US$ 100 millones que ya fueron integrados al FOCEM contra los cuales el país podría presentar proyectos de inversión para su asignación.

En cuanto a la ejecución de los proyectos, hasta la fecha se habría logrado desembolsar un total de US$ 449 millones de los US$ 670 millones disponibles, lo cual equivale a una ejecución del 67% de los recursos ya asignados.

En cuanto a la tipología de la inversión, se observa que el 91% del total asignado corresponden a proyectos orientados a la acumulación del capital físico, lo cual implica una asignación correcta de los recursos por parte de Paraguay pues la propia normativa del FOCEM establece que los Estados Partes deberán asignar de manera prioritaria recursos del Fondo a proyectos de este tipo (Programa I de Convergencia Estructural).

La evidencia empírica revela que el país tendría aparentemente una mayor capacidad en la gestión de proyectos de inversión orientados a incrementar el capital físico respecto a los proyectos de capital humano o social. La construcción de sistemas de agua potable y de viviendas avanzó a un ritmo mucho más lento que el de los proyectos de inversión para el desarrollo de la infraestructura vial.