OBEI

OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

LA ALQUIMIA DEL FOCEM: APORTAR US$ 1 MILLÓN Y RECIBIR US$ 55 MILLONES[1]

Francisco Ruíz Díaz

Abril, 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".

La Alquimia del FOCEM: APORTAR US$ 1 MILLÓN Y RECIBIR US$ 55 MILLONES.

Introducción

Imagínese que un día alguien se presenta ante usted y le hace la siguiente propuesta: si me entrega cada año US$ 1 millón, le daré a cambio US$ 55 millones, ¿Qué pensaría usted? En primer lugar consideraría que esa persona está loca. En segundo lugar se preguntará ¿Cuál es el secreto? ¿A qué se debe semejante consideración?

Esta breve historia resume uno de los logros más significativos en la reciente historia de la diplomacia paraguaya, la cual se llevó a cabo en el ámbito de las negociaciones del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Se trata de la creación (en el año 2005) del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

A principios de la década del 2000, Paraguay, en su carácter de miembro del MERCOSUR, planteó ante dicho foro regional estudios donde demostraba que las diferencias de desarrollo (asimetrías) entre los miembros del bloque limitaban la posibilidad de que las economías menos desarrolladas se beneficien del proceso de integración.

Como resultado de dichos trabajos, en el año 2005 los ministros integrantes del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (CMC) decidieron crear un Fondo para el apoyo al desarrollo de las economías menores (Paraguay y Uruguay), y al mismo lo denominaron FOCEM.

Este fondo debía tener una vigencia de diez años (2006-2015), en cuyo lapso de tiempo Paraguay debía aportar anualmente US$ 1 millón y obtener a cambio US$ 48 millones. Sin embargo, la diplomacia paraguaya consiguió que los aportes al Fondo se extiendan por otros diez años más (2016-2025), logrando que Paraguay aporte US$ 1 millón y reciba US$ 55 millones ¿Cómo se logró todo esto? La respuesta a esta pregunta es el objetivo del presente artículo.

Las asimetrías y sus efectos en los procesos de integración

Al momento de explicar la diferencia de riqueza entre los países, algunos economistas asignan un peso importante a factores (exógenos) como la geografía o el clima. Otros sin embargo consideran que el desarrollo de los países depende del esfuerzo que estos hagan a través de sus propias políticas de desarrollo (creación de instituciones inclusivas, promoción de la cohesión social, la acumulación de capital humano y las innovaciones tecnológicas).

No obstante, en un mundo globalizado las posibilidades de éxito de un país en desarrollo se pueden ver muy comprometidas si su estrategia está basada únicamente en las políticas de orden interno (políticas de desarrollo), debiendo estas necesariamente complementarse con políticas de inserción internacional. Pero, a su vez, la inserción internacional en un escenario marcado por diferencias entre los países puede terminar perjudicando a naciones con importantes déficit estructurales.

Algunos estudios de economía internacional coinciden en que los procesos de integración, similares a los del MERCOSUR, marcados por diferencias estructurales en el desarrollo de sus miembros (asimetrías), tienden a producir repartos muy desiguales de los costos y beneficios entre sus integrantes. En otras palabras, países estructuralmente menos favorecidos, al integrarse con países más desarrollados, podrían verse perjudicados por la integración.

En cuanto a las causas de las asimetrías, estas generalmente se explican por los siguientes factores: i) las diferencias en las dotaciones de recursos, ii) el nivel de desarrollo, 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.

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. A pesar de que puedan existir una gran cantidad de mecanismos para amortiguar el impacto de las asimetrías, se destacan dos de ellos:

1. 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).

2. 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. 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 favorecidos. Son conocidos los casos de 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 existen 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 logró una verdadera convergencia (mayor igualdad de desarrollo entre sus miembros).

En el ámbito del MERCOSUR los temas relacionados con las asimetrías comenzaron a cobrar relevancia gracias a los planteamientos e insistencia del Paraguay. En el año 2003, Paraguay logró que el MERCOSUR apruebe la Decisión CMC N° 27/03 que establece compromisos a nivel del bloque para estudiar la posibilidad de crear un Fondo Estructural. Posteriormente, y como consecuencia de las acciones de Paraguay, en el año 2005 los ministros aprobaron la Decisión CMC 18/05 que crea el FOCEM.

La alquimia en la primera fase: US$ 1 millón a cambio de US$ 48 millones.

En 1991 los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron constituir el MERCOSUR. En ese entonces Brasil concentraba el 77% del Producto Interno Bruto (PIB) del bloque y el 79% de la población. Estos indicadores anticipaban que las negociaciones tendrían un carácter asimétrico, y presagiaban que las economías menores (Paraguay y Uruguay) jugarían sus intereses comerciales en un terreno bastante desnivelado.

Usando el PIB por habitante como indicador *proxy* al nivel de desarrollo, en el Cuadro 1 se puede observar que en 1991 Paraguay tenía el peor nivel de ingreso respecto al promedio del bloque. En ese entonces el PIB por habitante de Paraguay estuvo 44% por debajo del promedio 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.

En ese tiempo, las asimetrías debían haber resultado preocupantes para Paraguay y Uruguay. Dicha alerta quizás fue opacada 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 debidamente evaluadas.

En el año 2002 las asimetrías entre los socios del bloque seguían siendo marcadas. 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 había empeorado significativamente. Al inicio del MERCOSUR el PIB por habitante de Paraguay (US$ 4.038) estaba 44% por debajo la media del MERCOSUR (Cuadro 1), una década después este indicador llegaba a 51%[2] (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.

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 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

[2]Posición en relación a la media del MERCOSUR = (US$ 4730/9726 - 1)*100 = 51

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$32 millones. El país anualmente debía aportar US$ 1 millón y recibir a cambio US$ 48 millones ¡Una 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[3].

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 (Itaipu- Subestación de Villa Hayes)[4].

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

[3]El 48% de US$ 925 millones es US$ 444 millones, pero los recursos "netos" disponibles para Paraguay serían de US$ 440 millones debido a que del Fondo se debían extraer recursos para costear los gastos de funcionamiento de la Unidad Técnica del FOCEM.

[4]En relación al aporte voluntario del Brasil, es necesario advertir que existen discrepancias entre especialistas nacionales pues algunos sostienes que los US$ 300 millones no deberían computarse como recursos del FOCEM en beneficio del Paraguay debido a que corresponde a los compromisos bi-laterales entre Brasil y Paraguay en el marco de las medidas compensatorias del Tratado de Itaipu.

millones aporte de Venezuela (2012-2015), y US$ 300 millones aportes voluntarios del Brasil (2010)[5].

La alquimia en la segunda fase: US$ 1 millón a cambio de US$ 55 millones.

El 16 de julio de 2015, en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR, tras una evaluación del impacto del FOCEM durante su vigencia 2006-2016, los ministros del CMC decidieron 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 por año en un total de aportes equivalente a US$ 127 millones, integración que se rige por la siguiente regla: 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. Por cada millón de dólares que Paraguay aporte, recibirá a cambio US$ 55 millones.

En términos globales, los cálculos indican que en veinte años de vigencia el FOCEM (2005-2025) Paraguay recibirá US$ 1.320 millones, discriminados de la siguiente manera: US$ 770 millones del periodo 2005-2015 del FOCEM y US$ 550 millones del periodo 2016-2025.

Consideraciones Finales

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 todo en las mismas condiciones 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 de inversión del

[5] Los cálculos son propios y están basados en la interpretación siguiendo las normas aprobadas.

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.