Rev. secr. Trib. perm. revis. Año 7, Nº 13; Marzo 2019; pp. 33-56.
ISSN 2304-7887 (en línea)
ISSN 2307-5163 (impreso)
DOI: 10.16890/rstpr.a7.n13.p33

EL FOCEM COMO INSTRUMENTO DE REDUCCIÓN DE ASIMETRÍAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MERCOSUR (2005-2015)

O FOCEM COMO INSTRUMENTO PARA REDUZIR AS ASSIMETRIAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL (2005-2015)

Carina Ganuza*
Lucrecia Maldonado*

Resumen: *Este trabajo procura analizar el rol desempeñado por el FOCEM como un instrumento de reducción de asimetrías estructurales en el marco del proceso de integración del MERCOSUR (2005-2015). Por tal motivo, se desarrolló el tratamiento de las desigualdades en función de indicadores tales como superficie, población, Producto Bruto Interno y per Cápita.*
Resumo: *Este trabalho busca analisar o papel do FOCEM como instrumento de redução de assimetrias estruturais no marco do processo de integração do Mercosul (2005-2015). Por esta razão, o tratamento das desigualdades foi desenvolvido de acordo com indicadores como área, população, Produto Interno Bruto e per capita.*

Palabras clave: MERCOSUR, Fondo de Convergencia Estructural, Asimetrías
Palavras-chave: MERCOSUL, Fundo de Convergência estrutural, Assimetrias

1. INTRODUCIÓN

El presente trabajo pretende analizar el rol desempeñado por el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) como instrumento de reducción de asimetrías estructurales, creado en el marco del proceso en construcción de integración mercosureño en el período 2005-2015.

* Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
E-mail: carinaganuzatagliarini@gmail.com
Recibido: 17/12/2018. Aceptado: 18/02/2019.

El FOCEM surgió en el año 2005 como un organismo de carácter permanente a los efectos de implementar políticas regionales ante situaciones asimétricas nacionales y en respuesta al conjunto de desigualdades políticas, económicas como estructurales[1] que atañen a cada país y a la región en general. Es en función del reconocimiento de los lazos de cooperación desde su conformación en el año 1991 y entendiendo por tal a la relación de dos o más actores interesados en el intercambio de conocimientos, tecnologías y experiencias con el objeto de encontrar soluciones comunes a problemas existentes, que se generó un proceso de mayor complejidad comprendido como una construcción de integración mercosureña desde el año 2005 principalmente[2].

Con el objetivo de comprender este proceso, se dividió este trabajo en dos partes: la primera consta del tratamiento de las desigualdades en el MERCOSUR; seguida de la evolución del MERCOSUR y la cooperación como base para el proceso de integración posterior mencionado. A continuación, se trató en el Fondo para la Convergencia Estructural, su régimen normativo, función en la reducción de asimetrías como los aportes económicos, distribución, disponibilidad y estado de ejecución de proyectos. Con tal pretensión, se tuvieron en cuenta para el análisis, indicadores de asimetrías estructurales tales como: superficie, población, Producto Bruto Interno y Producto Bruto Interno per Cápita. Se finalizó con la redacción de las conclusiones pertinentes.

2. DESARROLLO: EL TRATAMIENTO DE LAS DESIGUALDADES EN EL MERCOSUR

En el proceso de construcción del MERCOSUR pueden distinguirse dos períodos: el primero extendido entre el período 1991-2003 entendido como un *MERCOSUR homogéneo* y el segundo, desde 2004-2015, como *MERCOSUR heterogéneo*, en donde sus supuestos subyacentes se hallan relacionados con la identificación de características propias de los países miembros en el proceso de integración.

En MERCOSUR *homogéneo*, los países avanzan desde un estado de cooperación inicial en el proceso de integración sin tener en cuenta sus desigualdades y los efectos que esto genera a su interior, suponen países similares y beneficios compartidos en el proceso de integración gracias a la ampliación de los mercados que habilita la integración y negociación dentro

1 AYUSO, A. *Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur.* En CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (Eds.), Una región en construcción Unasur y la Integración en América del Sur. Santiago de Chile: Fundación CIDOB, 2010. Disponible em: <www.cidob.org>

2 AGENCIA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COLOMBIA. Manual de la Cooperación Internacional Descentralizada, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *V Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación Internacional*. 3a ed., 2007. Disponible en: <www.accionsocial.gov.co>

de un bloque regional. En cambio, MERCOSUR *heterogéneo*, reconoce la existencia de desigualdades entre miembros del proceso de integración, supone países diferentes y la necesidad de reducir dichas diferencias a fin de lograr beneficios para todos los países y avanzar en el proceso de integración; sin embargo la sola ampliación del mercado, no garantiza beneficios a todos, en tal sentido, se crean instituciones a fin de poder instrumentar mecanismos de transferencia de recursos entre las economías del bloque regional.

En este sentido, el tratamiento de las asimetrías y el significado de integración ha cambiado progresivamente. Las políticas aplicadas tendientes a la corrección de las desigualdades estuvieron, entre otras cosas, en plena sintonía con la evolución de los paradigmas económicos dominantes, de las negociaciones multilaterales y de sus efectos en la región; por ello en la primera etapa, MERCOSUR estaba vinculado con un proyecto de mayor apertura internacional, y en la segunda, con un mayor intervencionismo y regulación estatal. Así, los países que deciden formar parte de un proceso de integración, deben modificar sus políticas económicas internas, y estas, a su vez, afectan de diferente manera a sus economías, acentuando o no las desigualdades nacionales y regionales. De esta forma, las asimetrías estructurales responden a diferencias de capacidades entre los estados que incluyen el tamaño de los mercados, el desempeño económico, el peso comercial, las capacidades para crecer económicamente, la vulnerabilidad ante los riesgos de desastres naturales, el nivel de renta per cápita, los grados de competitividad de los países y regiones o la flexibilidad de los mercados; su modificación es lenta, en tal sentido, precisan de políticas de estado a mediano y largo plazo, solidarias y mecanismos de cooperación que incluyan transferencia de recursos a los países y territorios más desfavorecidos.

En MERCOSUR Homogéneo, el tratamiento de las desigualdades no tuvo un papel preponderante en las negociaciones del proceso de integración. Estas estaban enmarcadas en lo que se dio en llamar, *regionalismo abierto*[3], que establecía lo que debería ser la "nueva" estrategia del proceso de integración en América Latina; entendiéndose por tal al proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. La integración era entendida como un proceso esencialmente comercial, basado particularmente en las rebajas arancelarias y apertura de los mercados nacionales al exterior. La liberación comercial no solo se llevaría adelante entre los países de

3 En América Latina las ideas de "regionalismo abierto" se originaron a inicios de la década del 90 en las propuestas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), esta nueva concepción sobre el desarrollo se desarrolló básicamente en la presentación de tres documentos: "Transformación Productiva con Equidad" (TPE) de 1990, "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente" en 1991, y el programa del "regionalismo abierto" en 1994.

la región, sino al mundo, dado que se suponía su operación con mecanismos de competitividad convencionales permitiendo una mejor inserción exportadora[4].

Frente a esta concepción, MERCOSUR basó el esquema del Tratado de Asunción de 1991 fundamentalmente en el principio de reciprocidad de derechos y obligaciones entre los cuatro socios fundadores, rechazando formalmente el principio de tratamiento especial y diferenciado que había sido una piedra angular en la historia de la integración latinoamericana, como preveían Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Por lo tanto, no se otorgó demasiada atención a la equidad en la distribución de los beneficios de la integración, ni a las desigualdades existentes, sólo las reconoce y establece pautas diferenciales en el proceso de apertura comercial. Tal como lo declara en su artículo 6 "los Estados Parte reconocen diferencias puntuales de ritmo (de la liberalización comercial) para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberalización Comercial". Pese al éxito inicial, la apertura comercial no fue suficiente para consolidar el crecimiento económico equilibrado de todos los países miembros, dada la existencia de muchos otros factores influyentes en la productividad de los países integrantes. En este contexto, ni las desigualdades, entre los países, ni la aplicación de políticas regionales estaban en el orden del día del proceso de integración del MERCOSUR, en palabras de Mercedes Marco del Pont "era difícil, por no decir imposible, esperar que por la mera inercia del mercado en el terreno arrasado por el huracán neoliberal pudiera, echar luz un MERCOSUR comprometido con los objetivos del desarrollo"[5].

Sin embargo, en MERCOSUR heterogéneo, puede distinguirse un nuevo ciclo de negociaciones económicas multilaterales, como un nuevo paradigma dominante y de políticas de desarrollo que se establecieron en el mundo y en la región, un cambio en la importancia del tratamiento de las desigualdades al interior de los procesos de integración, el reconocimiento y el accionar pasan a ser indispensables. Este cambio es coincidente con la Ronda Doha[6] (2001); los países miembros reafirman los derechos y obligaciones al igual que el trato especial y diferenciado es parte de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio

4 Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002): Dsiponible en: <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>

5 GARCÍA DELGADO, D. y NOSETTO, L. *El Desarrollo en un contexto pos neoliberal. Hacia una sociedad para todos. Colección Transformaciones*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS. 2006, p. 14.

6 Ronda de Doha constituye un nuevo ciclo de negociaciones globales emprendido por los miembros de la OMC, uno de los objetivos fue completar la Ronda de Uruguay con respecto a la liberalización del comercio, y la incorporación de nuevos temas a la agenda internacional, como ser: sectores agrícola, servicios y propiedad intelectual. El tratamiento de la agricultura en el comercio internacional fue uno de los temas más sensibles de su agenda.

(OMC). Además, se incluyen compromisos en materia de cooperación y capacitación en los países en desarrollo y, en especial, en los países menos adelantados.

En este nuevo enfoque, la percepción del desarrollo ya no es mera apertura de los mercados, sino una nueva línea de pensamiento y acción, denominada *Integración para el Desarrollo*, que prevé una política más activa en los procesos de integración. Se enfatiza el aumento de la competitividad de las economías de los países y regiones menos desarrolladas, en pos de lograr una mejor convergencia estructural. A diferencia de la Ronda de Uruguay del GATT (1986-1993), se entiende que, la sola ampliación del mercado no es suficiente para conseguir esa convergencia estructural. Existen otros factores que inciden: contar con infraestructura física adecuada, stock de capital productivo, acceso al financiamiento, capacidad de gestión pública y privada, calificación de la mano de obra, nivel de desarrollo de las redes institucionales y seguridad jurídica, entre otras[7].

De esta manera, es aceptado que el tratamiento de las asimetrías en un proceso de integración, tiende a asegurar su beneficio pero principalmente, para los países pequeños y menos desarrollados, que ingresan en condiciones desfavorables. Estas naciones necesitan: mayor tiempo para adaptarse a los cambios lo cual implica sumarse a un proceso de integración, y un apoyo más directo y concreto de los países más avanzados, a través un tratamiento especial y diferenciado, dado que sólo contar con un tiempo adicional no es suficiente. Estos nuevos paradigmas instalados en la OMC (1995) y en las Naciones Unidas, hicieron que, por primera vez se comenzara a pensar en la integración sudamericana priorizando, tanto en los discursos, como en documentos oficiales, al desarrollo no sólo del comercio, sino también de la infraestructura, del fortalecimiento de la institucionalidad, de la integración productiva y, desde luego, la superación de las asimetrías[8].

Sumado a los cambios de los nuevos paradigmas en el MERCOSUR; la crisis económica de Argentina de comienzos del siglo XXI paralizó los avances en la integración, además, Uruguay y Paraguay empezaron a cuestionar el funcionamiento del proceso de integración, que no les reportaba beneficios y les restaba márgenes de maniobra. En tal sentido, el tratamiento de las asimetrías se convirtió en una exigencia que criticaba la propia viabilidad del proyecto. Uruguay y Paraguay reprochaban a Brasil y Argentina la priorización de la bilateralidad en

7 SECRETARIA del MERCOSUR. Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana, MERCOSUR. *Presentado en el Foro de Reflexión "Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana"*, realizado en La Paz el 21 de octubre de 2005, p. 6.

8 RODRIGUEZ SILVERO, R. *Asimetría en el MERCOSUR: Breve historia, situación actual y perspectivas*. Asunción: RS&A, Asunción, 2010, p. 15.

sus relaciones sin tomar en cuenta los intereses de los socios menores[9].

Así, puede observarse que desde el año 2003 en el MERCOSUR, se comienza a plantear de forma explícita el tratamiento de las asimetrías. Por un lado, se adoptaron decisiones para atender de manera especial a Paraguay y Uruguay, reconociendo su condición de países con menor desarrollo relativo. Además de un Régimen de Origen, en beneficio de Paraguay por no mantener litoral marítimo, el cual le otorga trato diferenciado en las negociaciones con terceros mercados. En tanto para el MERCOSUR como un todo, se dieron nuevos plazos y excepciones en la convergencia a la Unión Aduanera. Se promovió, a través de la Decisión 27/03, la realización de estudios para la creación de Fondos Estructurales en el MERCOSUR. Por lo que, al incorporarse a la agenda asuntos como infraestructura, institucionalidad, integración productiva y, especialmente, la superación de las desigualdades entre los socios, se inicia una fase superadora de la anterior lógica comercial.

El modelo de integración basado sólo en lo comercial, ligado a la necesidad de la liberalización comercial, en pos de lograr una desgravación arancelaria completa, era coherente con el proyecto político predominante en los '90, el Consenso de Washington, y la teoría neoliberal basado en la lógica del mercado y en la mera articulación de los intereses comerciales y financieros. Como se expuso, el contexto político en la región a partir del 2003 es superador, ante el cuestionamiento y ocaso del anterior modelo neoliberal y el surgimiento de nuevos modelos en pos de un desarrollo económico, con conciencia social y política articulada en pos del progreso, genera una renovada voluntad de integración regional.

La convergencia de las políticas externas de Brasil y de Argentina durante este período, en relación con la revitalización del proceso de integración derivó, entre otros aspectos, en el reconocimiento de la necesidad del tratamiento de las asimetrías entre los países del bloque y el diseño e implementación de una política en ese sentido, generando así, el comienzo de un proceso de reactivación y fortalecimiento del MERCOSUR, bajo los factores estructurales del desarrollo, la igualdad y la autonomía, que explican el ideal unificador de América Latina[10]. De cara a esta nueva perspectiva y considerando también el especial momento político que atravesaba la región, a lo largo de los últimos años ha habido en el seno del bloque un mayor compromiso de avanzar en la superación de las desigualdades en los niveles de desarrollo de las economías menores.

Tal como lo establece el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL-BID), la adopción de medidas correctivas de las asimetrías en el MERCOSUR es una condición ineludible

9 PAGANI, A. y MARTINEZ LARRECHEA, E. *Asimetrías en el MERCOSUR: la bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponible en: <www.caei.ar>

10 PARADISO, José. Prólogo. En: CALDAS, E. A. P.; GRANATO, L. (Eds.), *Integración Regional Sudamericana Quo Vadis?* Mossoró: Igramol, 2008.

para la gobernabilidad, sustentabilidad y legitimidad del proceso de integración. La justificación para la adopción de políticas públicas orientadas al tratamiento de las asimetrías, según el INTAL-BID, no proviene de ninguna razón ética ni altruísta, sino de la necesidad de garantizar a los socios que los beneficios sean mayores a los costos. Por lo tanto, la necesidad de adoptar medidas correctivas de las asimetrías es, esencialmente, pragmática[11].

Atendiendo a las reiteradas solicitudes de Uruguay y Paraguay, sobre los efectos de las asimetrías, se aprobó la Decisión 34/06 Directrices para un Plan de superación de las Asimetrías en el Mercosur, en la cual se pidió a dichos países que identificaran los objetivos, instrumentos y la institucionalidad que considerasen necesarios para el tratamiento de las mismas y, mediante la Decisión 33/07 se estableció un Grupo de Alto Nivel (GAN) para elaborar el Plan Estratégico para la superación de las Asimetrías en el MERCOSUR. En dicho Pan se establecieron lineamientos indicativos en cuatro pilares: 1) acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo; 2) acciones de apoyo a la competitividad de las economías menores; 3) acceso a los mercados regionales y al resto del mundo; y 4) marco institucional para el desarrollo de programas comunitarios de desarrollo social.

En el MERCOSUR, este mayor compromiso de avanzar, se pudo plasmar en la creación de instituciones y fondos que tienen por objetivo mitigar las desigualdades entre los países miembros, identificándose: el Fondo del Mercosur de Garantías para Micro, Medianas y Pequeñas Empresas, el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR (ISM); Fondo del Mercosur de Garantías; el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF), fue creado por Decisión CMC N° 45/08; Instituto Social del MERCOSUR (ISM) fue creado bajo la Decisión CMC N° 03/07 y el Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM), que es el primer mecanismo creado de transferencia de recursos entre las economías del bloque regional, dada su condición redistributiva, surge mediante la Decisión CMC N° 45 del año 2004 y regulado en las Decisiones CMC N° 18 y N° 24 del año 2005, con el objetivo principal de mitigar asimetrías estructurales, constituyendo el intento más claro de las últimas décadas y evidenciando el reconocimiento y desafío de los gobiernos de sus problemas intrínsecos.

2.1. Evolución del MERCOSUR: Cooperación como instrumento en el proceso de construcción de la integración mercosureña

Según declara la página del MERCOSUR[12], la cooperación

11 INTAL BID. Inter-American Development Bank. MERCOSUR Report, 2007, nº 11, p. 64.
12 MERCOSUR, *Focem*. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/385/2/

internacional ha sido concebida, desde los inicios del bloque, como una herramienta para el fortalecimiento de las capacidades de cada uno de los estados partes; contribuyendo a la profundización de un futuro proceso de integración regional. Bajo esta premisa se han ejecutado múltiples proyectos con el apoyo de distintos organismos internacionales y países cooperantes, en distintas áreas temáticas consideradas como prioritarias, en salud, educación, medio ambiente, género, comercio intra regional, integración productiva.

Además de la cooperación extra regional, los Estados Partes consideraron la necesidad de avanzar en la generación de estrategias y políticas de desarrollo al interior del bloque, que permitan reducir las desigualdades entre los socios, e intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias. En este contexto, han coincidido en la importancia de desarrollar distintas acciones vinculadas a la cooperación sur-sur, de forma tal de revalorizar este tipo de lazos en el bloque regional.

Considerando la importancia asignada a este tema, en el año 2014 se aprobó la "Política de Cooperación Internacional del MERCOSUR", por medio de la Decisión CMC N° 23/14, estableciendo principios, objetivos y modalidades que deben orientar la cooperación técnica en el MERCOSUR[13], consistentes en: Fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque; Profundizar la integración regional; Reducir las asimetrías entre los países del bloque; Intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias, buenas prácticas, políticas públicas tanto al interior del bloque como con otras instancias de integración regional y extra regional existentes.

Tal como se expuso, durante el proceso de desarrollo del MERCOSUR el tratamiento de las asimetrías entre sus países miembros ha sido diferente, como así también el significado de integración. Por lo cual, las políticas públicas aplicadas para su concreción y, para la corrección de las desigualdades han estado entre otras cosas, en concordancia con la evolución de los paradigmas económicos dominantes, las negociaciones económicas multilaterales, y diferentes prioridades que los países le daban al significado de integración, tal como se ha explicado en el punto anterior.

3. FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL: RÉGIMEN NORMATIVO Y FUNCIÓN EN LA REDUCCIÓN DE ASIMETRÍAS MERCOSUREÑAS

En MERCOSUR conviven países con economías desiguales, algunas más avanzadas como: Argentina y Brasil y otras menos avanzadas como las de Paraguay, Uruguay y Venezuela. Esta heterogeneidad, afecta

innova.front/fondo-para-la-convergencia-estructural-del-mercosur-focem>
13 Idem.

la competitividad de los países entre sí y, en distintos grados, los flujos comerciales y de inversión entre los mismos. Por lo cual, los beneficios del proceso de integración no se distribuyen necesariamente de manera equitativa entre los países, ni dentro de cada uno de ellos.

A fin de reducir las desigualdades los países integrantes, se han puesto en marcha diferentes instituciones capaces de potenciar los beneficios del proceso de integración, bajo el principio de solidaridad con la búsqueda de crecimiento económico y competitividad de todos los países miembros. Así, el FOCEM, surge como una institución capaz de alcanzar los objetivos antes mencionados y profundizar la cohesión social, coadyuvando en el fortalecimiento de la estructura institucional de la cual emerge; asignándosele un papel clave para conseguir que la integración sea un proceso que incluya a todos los sectores intervinientes, suponiendo beneficios para todos los actores, no sólo nacionales sino también sectoriales. En la Decisión CMC Nº 06/07 "Superación de las asimetrías en el MERCOSUR" queda plasmado el análisis que cada país miembro realizó sobre las asimetrías. Luego, por Decisión CMC Nº 45/04 y Nº 18/05 fue creado el FOCEM, con sede en Montevideo, Uruguay, se estableció su integración y funcionamiento, a través de: "Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR" y "Integración-Funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural y Fortalecimiento de la Estructura Institucional del MERCOSUR", respectivamente.

La importancia del Fondo radica en que es el primer mecanismo de *transferencia de recursos* entre las economías del bloque regional. En diciembre del 2005, por Decisión CMC Nº 24/05 se reglamenta la aplicación y uso de los recursos del FOCEM y su primer Presupuesto fue aprobado por la Decisión CMC Nº 28/06. En tanto que la Decisión CMC Nº 01/10 definió su Reglamento actual y en el art. 80 prevé la posibilidad de su prórroga.

Sus objetivos consisten en: 1) promover la convergencia estructural; 2) desarrollar la competitividad; 3) promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y 4) apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración.

El FOCEM tendría una duración de 10 años y cuenta con un presupuesto anual de 100 millones de dólares, cuya composición gradual se produce con aportes semestrales de los países, en carácter de contribuciones no reembolsables, conforme a porcentajes establecidos teniendo en cuenta la media histórica del Producto Bruto Interno (PBI) de cada estado parte. Además, se establecía que podía estar integrado con aportes voluntarios, además de los provenientes de terceros países y de organismos internacionales y que los recursos que no se utilizaran en un año, se incluirían en el presupuesto del año siguiente. Una característica

esencial del Fondo es su carácter redistributivo, dado que favorece a los países de menor desarrollo, al prever que los recursos serían distribuidos en sentido inverso a los aportes. Brasil y Argentina son los principales aportantes, mientras Paraguay y Uruguay son los principales tomadores de los fondos. En tanto que desde la incorporación de Venezuela en el año 2012, como quinto país del Fondo, se establece por Decisión CMC Nº 41/12 la contribución anual y la nueva distribución del Fondo. Con este nuevo integrante, el monto total de aportes anuales asciende a U$S 127 millones.

La distribución ratifica el mecanismo de financiamiento solidario, que aplica un sistema asimétrico de aportes y distribución de recursos entre los propios Estados Partes. En ocasión de la Cumbre del MERCOSUR y tras la evaluación del impacto del FOCEM durante los 10 años de vigencia, por Decisión CMC Nº 22/15 se aprueba la extensión por 10 años más de su vigencia.

Los Programas del FOCEM incluyen a los fines de lograr objetivos específicos y mediante la Decisión CMC Nº 18/05, se dispuso su funcionamiento mediante cuatro Programas en los que deben inscribirse los proyectos: *Programa de Convergencia Estructural; Programa de Desarrollo de la Competitividad; Programa de Cohesión Social; Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.*

3.1. FOCEM como instrumento de cooperación: Aportes al Fondo

En un principio, los aportes al FOCEM de cada estado parte debían realizarse de acuerdo a la Decisión CMC N°18/05, conforme a los siguientes porcentajes: Paraguay 1%, Uruguay 2%, Argentina 27% y Brasil 70%, así se integraban los 100 millones de dólares anuales que componían los recursos del FOCEM, la participación de Venezuela al FOCEM, producto de la decisión CMC N°41/12 en 2012 y la incorporación como miembro pleno del MERCOSUR en el 2013, exigió la modificación de la Decisión CMC N°18/05. En consecuencia, desde ese momento, los 27 millones de dólares de aportes que Venezuela debía ingresar al Fondo, eran "aportes de terceros países".

Luego con la Decisión N° 22/15 que aprueba la renovación del FOCEM, en su art. 3 incorpora a Venezuela como "Estado Parte" se conforma, además, el monto que debe aportar anualmente cada país, estableciendo en consecuencia una nueva distribución porcentual. En la tabla siguiente se presenta a continuación, los aportes anuales que cada estado parte del MERCOSUR debe realizar, en dólares, luego de la Decisión CMC N° 22/15.

Desde el primer aporte realizado al FOCEM hasta 2013 los aportes

de los estados partes tuvieron lugar conforme los importes establecidos en la normativa (Decisión CMC N° 22/15)[14], pero *desde el año 2013 y hasta diciembre de 2015, Argentina, Brasil, y Venezuela no cumplieron con su aporte regular*.

Tabla N° 1. Aportes anuales al FOCEM por país, en dólares

Países	**Aportes Anuales***
Paraguay	1.000.000
Uruguay	2.000.000
Brasil	70.000.000
Argentina	27.000.000
Venezuela	27.000.000
Recursos anuales FOCEM	**127.000.000**

Según el informe de la Auditoria General de la Nación Argentina de marzo de 2016[15], los importes adeudados por cada país al 31 de diciembre de 2015 suman U$S 300.506.046.

De esta manera, se observa que mientras en el año 2013 sólo Brasil adeudaba U$S 52 millones, a diciembre de 2015 llega a alcanzar U$S 192 millones, Argentina y Venezuela no han realizado sus aportes correspondientes de U$S 27 millones anuales los años 2014 y 2015, adeudando U$S 54 millones cada uno.

Como establece el Reglamento del FOCEM, según los art. 7 y 8 de la Decisión CMC N° 01/2010, la situación de mora, respecto de los aportes establecidos, impide nuevos gestiones de proyectos y la recepción de desembolsos. En tal sentido, es necesario para el buen funcionamiento del Fondo y para que pueda cumplir con los objetivos propuestos, la incorporación de los importes pendientes de cada país.

3.2. Distribución de Fondos

Por lo expuesto, la distribución de recursos del Fondo sigue una lógica inversa a los aportes nacionales, con el propósito de contribuir a la convergencia estructural de los estados partes. En base a la Decisión CMC Nº 18/05, Paraguay y Uruguay podían utilizar el 80% de los Fondos para la realización de los proyectos. En el 2012, con la incorporación de Venezuela, en el Art 1 y 3 de la Decisión CMC Nº 41/12, se establece el

14 El FOCEM, además tiene recursos provenientes de depósitos en cuentas remuneradas, si bien no son significativos, se suman a los ingresos del fondo.

15 Auditoría General de la Nación. Disponible en: <https://www.agn.gov.ar/informes/memoria-institucional-2016>

aporte anual de Venezuela en U$S 27 millones, y su distribución de acuerdo al siguiente detalle: U$S 15,5 millones conforme al a Decisión CMC Nº 18/05, y los U$S 11,5 millones destinados a proyectos de Venezuela.

En el 2015, con la Decisión CMC Nº 22/15, se aprueba la renovación del FOCEM, y se establece en su art. 4, los porcentajes correspondientes a recursos totales, y los programas serán utilizados.

Así, los U$S 127 millones anuales que debían aportar los estados partes, podrían ser destinados para proyectos enmarcados en los Programas de Convergencia Estructural; de Desarrollo de la Competitividad; y de Cohesión Social. Conforme puede observarse, el Porcentaje de distribución anual del FOCEM por país desde el año 2012 se ha ilustrado de la siguiente forma:

Tabla N° 2. Porcentaje de distribución anual del FOCEM por país, desde 2012

Países	% distribución
Paraguay	43,65
Uruguay	29,05
Brasil	9,10
Argentina	9,10
Venezuela	9,10
Distribución Fondo	**100**

En adición, la aplicación de esta normativa implica que Paraguay y Uruguay podrían utilizar el 72,7% de los fondos y, Argentina, Brasil y Venezuela el 9,1% cada uno, siendo destinado para la realización de los proyectos.

3.3. Disponibilidad de Recursos

En un año especifico, cada país cuenta con un presupuesto disponible que surge del monto acumulado y de su participación distributiva, menos los desembolsos que se hayan realizado para financiar los proyectos en ejecución. En tal sentido, el monto resultante, se distribuye entre las asignaciones para cubrir los desembolsos previstos en el año y los fondos disponibles para financiar otros futuros, ya sean nuevos o en ejecución.

Para el año 2016, la Decisión CMC N° 36/15 no previó el ingreso de recursos provenientes de aportes regulares, de los estados partes, si lo hizo con respecto al aporte voluntario que Brasil debía pagar de U$S 93 millones con destino especifico a un proyecto particular[16], en

16 "Construcción de la Línea de Transmisión 500 Kv Itaipú- Villa Hayes, de la subestación Villa Hayes y de la ampliación de la subestación Margen Derecha Itaipú".

conformidad con lo que se preveía en el Decisión N° 01/10 en su art.3. Si se analizan sólo los $283 millones de dólares disponibles para nuevos proyectos, su distribución por país beneficiario, establecido en base a la Decisión N° 36/15, se desagregan de la siguiente manera:

Tabla N° 3. Disponibilidad de recursos del FOCEM en dólares, por país. Años 2006-2015

Países	**Disponible en U$S**
Argentina	$ 41.113.903,00
Brasil	$ 70.398.014,00
Paraguay	$ 97.625.595,00
Uruguay	$ 42.200.316,00
Venezuela	$ 31.102.750,00
Programa IV	$ 1.500.000,00
Total	**$ 283.940.578,00**

Datos obtenidos FOCEM. UTF (2017). Elaboración Propia

Como puede observarse, los estados con mayor disponibilidad de fondos para financiar nuevos proyectos son: Brasil que cuenta con más de $ 70 millones de dólares, y Paraguay con $97 millones de dólares, los cuales acumulan cerca de un 60%. Argentina, Uruguay y Venezuela tienen menores montos de recursos disponibles, $ 41, $42, y $31 millones de dólares, respectivamente.

Luego de más 10 años de la creación del Fondo, los países deberían agotar rápidamente los recursos asignados a proyectos, dado que el factor temporal es clave a la hora de intentar disminuir las desigualdades entre los países, la falta de proyectos parece un mal endémico, por eso es importante desarrollar capacidades institucionales para la generación de nuevos proyectos.

3.4. Análisis de la utilización del FOCEM (2005-2015)

La cantidad de proyectos por país financiados al año 2015 fueron 44 según la información de la Página oficial de FOCEM[17], por un total de U$S 749 millones de dólares, los cuales, se distribuyen de la siguiente manera:

17 FOCEM. Presupuesto del Fondo para la Convergencia Estructural; FOCEM, 2017. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_007-2016_ES_Presupuesto%20FOCEM%202017-0.pdf>

Tabla N° 4. Cantidad de proyectos aprobados por el FOCEM por país. Años 2006-2015

País	Cantidad de Proyectos	%
Argentina	4	9
Brasil	3	7
Instituto del Mercosur	5	11
Paraguay	17	39
Pluriestatales	3	7
Uruguay	12	27
Total general	**44**	**100**

Datos obtenidos FOCEM (2017). Elaboración Propia.

De acuerdo a la tabla, se observa que Argentina, tiene 4 proyectos financiados con fondos del FOCEM, Brasil tiene 3 proyectos, Instituciones del MERCOSUR, como la Secretaría del MERCOSUR; o el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), o el Instituto Social del MERCOSUR, tienen 5 proyectos financiados por el Fondo, Paraguay tiene 17 proyectos, 3 proyectos son Pluriestatales, y Uruguay tiene 12 proyectos financiados con FOCEM. Teniendo en cuenta el porcentaje: el 39 % de los proyectos corresponden a Paraguay y el 27% a Uruguay, dicho porcentaje aumentaría si se incorporase los proyectos pluriestatales. Es decir, más de 65 % de los proyectos corresponden a Paraguay y Uruguay.

3.5. Estado de ejecución de los proyectos del FOCEM

En la tabla siguiente, se expone la situación en que se encuentran los proyectos financiados por FOCEM desde su inicio:

Tabla Nº 5. Estado de los proyectos FOCEM. Años 2005-2015

Estado	Cantidad de Proyectos	%
En ejecución	38	86
Finalizado	6	14
Total general	**44**	**100**

Datos obtenidos FOCEM. UTF (2017). Elaboración Propia.

Como se observa en el Tabla N° 6, el 14% de los proyectos se encuentran finalizados, esto es, sólo 6 proyectos han sido totalmente

ejecutados. En tanto que la distribución de los proyectos por programas corresponde a: 4 proyectos ejecutados en Argentina, 1 responde al Programa de Cohesión Social, 1 al Programa de Convergencia Estructural, 1 al Programa de Competitividad, y 1 proyecto responde a dos programas, de Competitividad y de Cohesión Social.

De los 3 proyectos ejecutados en Brasil, 1 pertenece al Programa de Convergencia Estructural, y 2 al Programa de Competitividad. Los 5 proyectos ejecutados a través de una Institución del MERCOSUR, responden al Programa de Fortalecimiento Institucional.

De los 17 proyectos ejecutados en Paraguay, 4 son del Programa de Cohesión Social, 9 al Programa de Convergencia estructural, y 4 al Programa de Competitividad. De los 12 proyectos ejecutados en Uruguay, 3 responden al Programa de Cohesión Social, 6 al Programa de Convergencia Estructural, y 3 al Programa de Competitividad. De los 3 proyectos ejecutados por más de un país, 1 responde al Programa de Cohesión Social, y 2 al Programa de Competitividad; siendo Paraguay y Uruguay los países con mayores proyectos que responden al Programa de Convergencia Estructural.

Según la página oficial del Fondo (2017)[18], de los 44 proyectos aprobados, y 6 finalizados, resultan 38 proyectos en ejecución, es decir, que no se han terminado, de los cuales 14 fueron aprobados en el 2007, 5 aprobados en el año 2008, 1 en el año 2009, 9 en el año 2010, 2 en el año 2011, 4 en el año 2012, y uno en el año 2015, seguramente a la fecha puede haberse producido algún avance al respecto. La demora en su ejecución no es un tema menor ya que implica mayores costos, y en última instancia, recursos dilapidados desperdiciados por la inercia de las autoridades responsables como de los funcionarios intervinientes.

4. SITUACIÓN ASIMÉTRICA EN EL MERCOSUR: INDICADORES ESTRUCTURALES

Conforme lo analizado los procesos de integración no son homogéneos para todos los países miembros, en tal sentido, los fondos como sus beneficios no se distribuyen necesariamente de manera equitativa entre los países participantes. Esta heterogeneidad también surge del seno de su desarrollo histórico-político y económico como una resultante del devenir de desigualdades, entendidas como disparidades que han afectado la competitividad de los países entre sí como los distintos grados comerciales y de inversión entre y hacia los socios. Por tal razón, se hace necesario, analizar las desigualdades estructurales que se visualizan entre sus países, en este caso se han seleccionado: superficie, población, producto bruto interno y producto bruto interno per cápita.

Por lo cual, se ha desarrollado un análisis cuantitativo de las asimetrías estructurales seleccionadas a través de diferentes indicadores que permitirán

18 Idem.

reconocer en forma general la estructura económica, productiva y social de los distintos países del MERCOSUR. Más allá de esto, es perentorio destacar que las asimetrías clasificadas según su origen pueden ser estructurales y de políticas públicas[19]. Para analizarlas, los indicadores más utilizados para comparar los países entre sí, son: la superficie, la producción interna de bienes y servicios, medida por el producto interno bruto PIB, la población, y el ingreso per cápita; sin embargo, se ha considerado necesario poner en relieve las desigualdades estructurales a fin poder realizar un diagnóstico de los diferentes países, sus diferencias; y pensar en políticas de mediano y largo plazo, políticas de estado. También es válido mencionar la existencia de otros indicadores inmutables, como la posición geográfica, en cambio el número de habitantes y otros seminmutables, que no pueden ser cambiados en términos de políticas públicas, por lo menos en el corto plazo, o puede hacerse en forma relativa, es por eso que el análisis de cada indicador fue pensado en una extensión de 10 años (largo plazo) con el fin de reconocer su variabilidad.

4.1. Superficie y Población

La superficie de cada país se mide en kilómetros cuadrados, su simple mención nos permite imaginar el tamaño del territorio y su comparación con otros, pero nada indica respecto a su distribución interna, población, de la calidad de vida o ingreso. MERCOSUR, tiene 12.950 Km^2 de superficie, Brasil es el país que tiene más del 60% de la superficie del MERCOSUR; seguido por Argentina con casi un 30%, Paraguay y Uruguay los países más pequeños no llegando a un 5% entre ambos, por último Venezuela. La incorporación de Venezuela no ha cambiado sustancialmente la proporción que cada país tiene con respecto del total.

Este indicador muestra la existencia de desigualdades entre los países del MERCOSUR, siendo Brasil el país con mayor superficie.

Tabla 6. Superficie de los países del MERCOSUR. Año 2017

País	Superficie (Km2) sin Venezuela		Superficie (Km2)	
	Total	%	Total	%
Argentina	3.761.274	29,25	3.761.274	29,04
Brasil	8.514.880	66,22	8.514.880	65,75
Paraguay	406.750	3,16	406.750	3,14
Uruguay	176.220	1,37	176.220	1,36
Venezuela			91.205	0,70
MERCOSUR	**12.859.124**	**100**	**12.950.329**	**100**

Datos obtenidos MERCOSUR (2017). Elaboración propia.

19 AYUSO, Ana. *Integración con equidad.*

En cuanto a la Población: a continuación se detalla la de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay (2005-2015), en miles de personas, y en % del total[20].

Tabla 7. Población de los países del MERCOSUR. Años 2005-2015. En miles de personas

Año	Argentina		Brasil		Paraguay		Uruguay		Venezuela		Total
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
2005	39 042	17	187 235	80	5 795	2	3 325	1			235 398
2006	39 457	17	189 553	80	5 883	2	3 332	1			238 225
2007	39 872	17	191 814	80	5 966	2	3 341	1			240 993
2008	40 289	17	194 016	80	6 047	2	3 351	1			243 703
2009	40 709	17	196 156	80	6 127	2	3 362	1			246 354
2010	41 132	17	198 235	80	6 210	2	3 373	1			248 950
2011	41 563	17	200 252	80	6 295	3	3 384	1			251 494
2012	42 001	15	202 213	71	6 382	2	3 395	1	29 374	10	283 365
2013	42 440	15	204 115	71	6 468	2	3 407	1	29 773	10	286 202
2014	42 874	15	205 960	71	6 554	2	3 418	1	30 166	10	288 973
2015	43 298	15	207 750	71	6 639	2	3 430	1	30 554	10	291 671

Datos obtenidos de CEPAL (2017). Elaboración Propia.

La población es otro indicador rígido, dado que su variación no es posible en el corto plazo; en el MERCOSUR si bien el porcentaje poblacional de cada país con respecto al total se ha modificado con la incorporación de Venezuela, la cantidad de gente en cada uno se ha mantenido relativamente estable con un crecimiento natural.

La población del MERCOSUR, al igual que la superficie, presenta heterogeneidades, entre lo que se observa a Brasil es el país con mayor población, más del 70% a partir del 2012, por la incorporación de Venezuela, seguido por Argentina con sólo 15%, Uruguay y Paraguay juntos sólo representan el 3 % de la población total. Venezuela se incorpora en el 2012, y representa desde esa fecha hasta el 2015, el 10% de la población del MERCOSUR.

Si se tiene en cuenta sólo la distribución de la población entre los países, y el indicador anterior de superficie, se podría inferir la existencia desigualdades entre los mismos, siendo Brasil, el país con mayor población, mayor superficie del MERCOSUR, con valores muy superiores a los demás países.

20 CEPAL. "El rol del MERCOSUR en la integración regional". *Boletín del Comercio Exterior de MERCOSUR*, n°1, 2018. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44298/1/S1801158_es.pdf>

4.2. INDICADORES DE DESARROLLO: PRODUCTO BRUTO INTERNO

Uno de los indicadores más utilizados para evaluar el desarrollo de un país es el Producto Bruto Interno (PBI). En la tabla siguiente se presenta el PBI en miles de millones de dólares corrientes, de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, para el periodo 2005-2015.

Tabla Nº 8. Producto Bruto Interno del país, en miles de millones de dólares corrientes. Años 2005-2015

Año/ País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
2005	181,36	881,75	8,76	17,36	145,51
2006	212,51	1.089,16	10,71	19,58	183,48
2007	260,07	1.366,22	13,91	23,41	230,36
2008	324,41	1.650,39	18,62	30,37	315,60
2009	305,76	1.622,31	15,93	30,50	329,42
2010	367,57	2.142,93	20,73	39,41	393,81
2011	444,61	2.492,91	24,08	46,71	316,48
2012	474,95	2.395,97	26,00	49,40	382,42
2013	498,70	2.456,66	30,86	51,75	345,65
2014	513,14	2.623,87	34,07	54,07	329,50
2015	524,05	2.799,65	36,26	56,86	341,84

Datos obtenidos del FMI (2017). Elaboración propia

De la información volcada en la Tabla N° 8, se observa que en términos del tamaño económico, Brasil es el mayor, con más del 80%, seguido de Argentina, y muy por detrás Paraguay y Uruguay. Con la incorporación de Venezuela, los valores porcentuales caen para Brasil y Argentina, siendo igualmente Brasil el país con mayor producto interno. Demostrando una desigualdad entre los países en términos del PBI a precios corrientes, tanto en el 2005 como en los años posteriores.

Sin embrago, si analizamos el PBI per cápita, el orden de los países cambia, por lo expuesto a continuación.

4.2.1. Producto Bruto Interno per cápita

En la tabla siguiente se presenta el PBI per cápita, en dólares corrientes, de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, para el periodo 2005-2015[21].

21 Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.cd>

Tabla N° 9. Producto Bruto Interno per cápita del país, en dólares corrientes. Años 20 05-2015

Año/ País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
2005	4.781,82	4.740,94	1.510,53	5.252,36	5.495,23
2006	5.540,57	5.794,68	1.811,18	5.907,28	6.837,14
2007	6.704,96	7.198,28	2.305,38	7.043,08	8.443,26
2008	8.270,16	8.616,29	3.026,09	9.107,89	11.379,94
2009	7.707,84	8.395,03	2.537,30	9.117,37	11.688,78
2010	9.162,30	10.992,38	3.238,38	11.741,70	13.754,43
2011	10.959,08	12.676,55	3.687,54	13.866,26	10.886,05
2012	11.576,21	12.078,83	3.903,26	14.614,15	12.956,08
2013	12.019,18	12.290,64	4.541,81	15.253,54	11.527,41
2014	12.229,06	13.027,32	4.915,83	15.884,11	10.818,66
2015	12.349,69	13.794,39	5.130,34	16.643,30	11.050,65

Datos obtenidos del FMI (2017). Elaboración propia.

Se deduce que, si bien Venezuela los primeros años tiene mayor el PBI per cápita, solo es analizada después del 2012, año que ingresa en el MERCOSUR. Así, se destaca que Uruguay, en el período analizado (2005-2015), tiene el mayor PBI per cápita para todo el período (U$S 16.643 para el 2015), Brasil pasa a estar en segundo, luego Argentina, Venezuela, y luego Paraguay con sólo U$S 5.382, valor cercano al que tenían los demás países en el 2005, y más de tres veces más chico que Uruguay.

Al analizar el PIB de cada país se observa que el mismo es muy diferente en cada uno de ellos, pero cuando se analiza el PBI per cápita, se nota la particularidad de que el país de mayor superficie, Brasil, y con mayor PIB es, también, el que tiene un PBI per cápita que los primeros años analizados se aproxima al PBI per cápita de Argentina, de Uruguay y de Venezuela y se comienzan a diferenciar un poco en el año 2011, sin embargo sigue siendo muy similar todos los años. Quizás, esto permita comprender, en parte, las demoras de los países del MERCOSUR en comenzar a abordar, con cierta profundidad, el tema de las desigualdades.

Paralelamente, teniendo en cuenta el PBI per cápita, en dólares con respecto de la PPA, se observa que la posición de los países cambia, siendo Argentina el país con mayor PBI per cápita (U$S PPA), seguida por Uruguay, luego Venezuela (los últimos años del período analizado) y Brasil. Paraguay sigue siendo el país de menor PBI sea cual fuera el indicador elegido. Encontrando así, desigualdades entre los países analizados, en el 2005 y en los años posteriores.

CONCLUSIONES

En el marco del proceso de integración de los países del MERCOSUR, se ha considerado el rol desempeñado por el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), durante el período 2005 a 2015, como instrumento creado y destinado a la reducción de las asimetrías. Partiendo de un marco de cooperación internacional desde el año 1991 se construyó este proceso tendiente a un mayor crecimiento de las vinculaciones políticas económicas entre sus países; es el surgimiento del FOCEM su expresión más explícita.

Su funcionamiento parte de la revisión asimétrica de las realidades nacionales caracterizadas por una complejidad inherente a un proceso de gestación histórica como política económica. Mejor entendidas como desigualdades, exceden las mencionadas en este trabajo: población, superficie, producto bruto interno no son indicadores suficientes para entender la complejidad, sin embargo, contribuyen a definir cuestiones concretas de cada país de la región mercosureña.

Se puede concluir que con el devenir del tiempo, en MERCOSUR han convivido históricamente países con economías desiguales, algunas más avanzadas como: Argentina y Brasil y otras menos, como las de Paraguay, Uruguay y Venezuela; afectando competitividad, los flujos de comercio e inversión. Tal como se demostró, los beneficios del proceso de integración no se distribuyeron necesariamente de manera equitativa entre los países, dadas sus propias diferencias. Al respecto, el FOCEM, creado por de Decisión CMC Nº 45/04 y Nº 18/05, surge como una institución capaz de potenciar los beneficios del proceso de integración, uniendo el principio de solidaridad con la búsqueda de crecimiento económico y competitividad de todos los países miembros, profundizando la cohesión social, y coadyuvando al fortalecimiento de la estructura institucional. Más allá de esto, podría afirmarse que no han sido exclusivamente las economías desiguales las causales señaladas para la perpetuidad de las diferencias y asimetrías existentes, sino las políticas nacionales aplicadas en cada uno de los países de la región que han incidido en todo el período extendido desde el año 1991, momento de formación de MERCOSUR.

Paralelamente, la importancia del Fondo radica en que es el primer mecanismo de *transferencia de recursos* entre las economías del bloque regional y su elemento esencial es su carácter redistributivo, dado que favorece a los países de menor desarrollo al *prever que los recursos serán distribuidos en sentido inverso a los aportes.* Así, Brasil y Argentina son los principales aportantes, mientras Paraguay y Uruguay los principales tomadores de los recursos disponibles. El FOCEM tenía una duración de 10 años, pero en la Cumbre del MERCOSUR y tras la evaluación del impacto del FOCEM, por Decisión CMC Nº 22/15 en el

2015, se aprueba la extensión de su vigencia por 10 años más. Contaba en principio con un presupuesto anual de 100 millones de dólares, cuya composición gradual se integraba con aportes semestrales de los países, en carácter de contribuciones no reembolsables, conforme a porcentajes establecidos teniendo en cuenta la media histórica del PBI de los Estados Parte. Con la incorporación de Venezuela, el presupuesto anual ascendió a U$S 127 millones. *La distribución de los mismos ratifica el mecanismo de financiamiento solidario, que aplica un sistema asimétrico de aportes y distribución de recursos entre los propios Estados Partes.* Esto expresa y manifiesta un instrumento concreto para la superación de las situaciones asimétricas al seno de cada uno de los países integrantes de MERCOSUR.

Los objetivos del FOCEM pueden enumerarse de la siguiente manera: promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración. Se desprende de ellos su funcionamiento mediante cuatro Programas, en donde se inscriben proyectos específicos, como el de Convergencia Estructural, Desarrollo de la Competitividad, Cohesión Social y Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. En el detalle de los proyectos por país se confirmó que existe una vinculación entre los ejecutados del FOCEM con la asistencia financiera brindada a fin de dar respuesta a las asimetrías estructurales, sin embargo la diferencia entre la cantidad de proyectos aprobados y ejecutados revela la dilación, la falta de acción de los responsables encargados. Al respecto, vale recordar que de un 14% de proyectos finalizados, solo 6 han sido totalmente ejecutados; en cuanto a su distribución y por ende, elaboración respondiendo a un interés particular, *4 provienen de Argentina* (1 del Programa de Cohesión Social, 1del Programa de Convergencia Estructural, 1 del Programa de Competitividad, y 1 proyecto responde a dos programas, de Competitividad y de Cohesión Social); *3 de Brasil*: 1, pertenece al Programa de Convergencia Estructural, y 2, al Programa de Competitividad. Los 5 proyectos ejecutados a través de una Institución del MERCOSUR, responden al Programa de Fortalecimiento Institucional. *De los 17 proyectos ejecutados en Paraguay*, 4 son del Programa de Cohesión Social, 9 al Programa de Convergencia estructural, y 4 al Programa de Competitividad. *De los 12 proyectos ejecutados en Uruguay*; 3 responden al Programa de Cohesión Social, 6 al Programa de Convergencia Estructural, y 3 al Programa de Competitividad. De los 3 proyectos ejecutados por más de un país, 1 responde al Programa de Cohesión Social y 2 al Programa de Competitividad; siendo Paraguay y Uruguay los países con más cantidad de proyectos respondiendo al

Programa de Convergencia Estructural.

Para finalizar, según la página oficial del Fondo de 44 proyectos aprobados, y 6 finalizados, resultan 38 proyectos en ejecución, es decir, que no se han terminado, de los cuales 14 fueron aprobados en el año 2007, es decir, once años atrás. Esta demora responde a dos posibles causas, la falta de iniciativa o bien demora en el proceso de aprobación de proyectos lo cual afecta directamente a las economías nacionales y regionales; evidenciando una falta de interés en el mismo proceso que en teoría, debía apuntar a la reducción de las situaciones asimétricas.

Por consiguiente, es importe destacar, además, que para lograr una integración ordenada entre los países, no es suficiente disminuir las asimetrías construyendo infraestructuras, se necesita también fortalecer las instituciones, la participación y compromiso de la ciudadanía, esto es el motor inicial. Para ello es sin duda indispensable la fuerte impronta de la decisión y voluntad política; esto es una realidad en la que se debe trabajar, ya que todos los países integrantes de MERCOSUR, parecen pretender "reconstruir su nación" con cada cambio de gobierno.

Si los beneficios no son percibidos o si el costo fuese claramente superior a dichos beneficios, nadie apoyaría el esfuerzo integrador. La adopción de medidas correctivas de las asimetrías en el MERCOSUR, es una condición ineludible para la gobernabilidad, sustentabilidad y legitimidad del proceso de integración que continúa en construcción, pero sin con cada cambio de gobierno nacional se altera o se paraliza el proceso en construcción, no se avanza y se pierde la noción de la región de Suramérica con un conjunto de nacionalidades que comparte un origen en común.

La justificación para la adopción de políticas públicas orientadas al tratamiento de las asimetrías, según INTAL, no proviene de ninguna razón ética o altruista, sino de la necesidad de garantizar a los socios que los beneficios sean mayores a los costos. Por lo tanto, la necesidad de adoptar medidas correctivas de las asimetrías es, esencialmente, pragmática. Asimismo, podría afirmarse que los países que integran MERCOSUR, con sus graves problemas políticos y económicos, han brindado soluciones a las asimetrías a nivel regional y para ello fue condición necesaria la oportuna voluntad política y un trabajo mancomunado en conjunto, más allá de sus problemas, desde el MERCOSUR y a través de sus instituciones específicas.

Las asimetrías y su tratamiento deben ser pensadas como una verdadera estrategia de solidaridad regional, en pos de mejorar la competitividad del bloque como un todo, por lo que, resolver las asimetrías no debe ser visto como un costo, sino una verdadera inversión.

Los cambios políticos y económicos desde principios del Siglo XXI y las alteraciones experimentadas desde el año 2015, principalmente en Argentina y en Brasil, reflejaron un cambio de época, un retorno al

pasado liberal, al reduccionismo económico disfrazado de pretendida búsqueda de déficit fiscal. Las administraciones gubernamentales han prescindido de sus principales objetivos, la defensa nacional y regional. Desde la academia apelamos a la voluntad nacional para la protección de los recursos y a la búsqueda de un ideal que estructure a nuestras naciones y región en su conjunto; a cambios cualitativos trascendentes, reformas impositivas profundas que dejen de exprimir a los ciudadanos, que apunten a reedificar la arquitectura fiscal y económica, proyectándose a futuro. Que el clientelismo político y de lealtades sesgadas por amistades dejen de estar arraigadas en las instituciones; solo de esta forma, se podrán materializar los verdaderos cambios, ya que si no solo nos encontramos ante un nuevo ciclo de contracción económico, uno más.

Por último, bregamos por el estudio y la construcción de nuevos proyectos que posibiliten el crecimiento y solución de problemas nacionales y que en última instancia, solidifican las instituciones creadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COLOMBIA. Manual de la Cooperación Internacional Descentralizada, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *V Encuentro del Sistema Nacional de Cooperación Internacional*. 3a ed., 2007. Disponible en: <www.accionsocial.gov.co>

AYUSO, A. *Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur*. En CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (Eds.), Una región en construcción Unasur y la Integración en América del Sur. Santiago de Chile: Fundación CIDOB, 2010. Disponible em: <www.cidob.org>

GARCÍA DELGADO, D. y NOSETTO, L. *El Desarrollo en un contexto pos neoliberal. Hacia una sociedad para todos. Colección Transformaciones*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS. 2006.

INTAL BID. Inter-American Development Bank. MERCOSUR Report, 2007, n° 11, p. 64.

PAGANI, A. y MARTINEZ LARRECHEA, E. *Asimetrías en el MERCOSUR: la bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, 2006. Disponible en: <www.caei.ar>

PARADISO, José. Prólogo. En: CALDAS, E. A. P.; GRANATO, L. (Eds.), *Integración Regional Sudamericana Quo Vadis?* Mossoró: Igramol, 2008.

RODRIGUEZ SILVERO, R. *Asimetría en el MERCOSUR: Breve historia, situación actual y perspectivas*. Asunción: RS&A, Asunción, 2010.

SECRETARIA del MERCOSUR. Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana, MERCOSUR. *Presentado en el Foro de Reflexión "Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana*", realizado en La Paz el 21 de octubre de 2005.

THE FOCEM AS AN INSTRUMENT TO REDUCE ASYMMETRIES IN THE MERCOSUR INTEGRATION PROCESS (2005-2015)

Abstract: *This paper seeks to analyze the role played by the FOCEM as an instrument to reduce structural asymmetries within the framework of the MERCOSUR integration process (2005-2015).*
For this reason, the treatment of inequalities was developed according to indicators such as area, population, Gross Domestic Product and per capita.
***Keywords*:** MERCOSUR, Structural Convergence Fund, Asymmetries

RESUMEN BIOGRÁFICO

Carina Ganuza es PHd en Ciencia Política UCA, Magister en Integración y Cooperación Internacional (UNR), Profesora de Historia, entre otros estudios de formación específicos interdisciplinarios (UNR) (CELAG). Coordinadora y docente de posgrado; al igual que en la Universidad Nacional de Educación- Ecuador y coordinadora de aseguramiento de la calidad (Universidad de Lovaina). Desarrolló actividades de investigación como directora en temas de política económica-petrolera de Ecuador y a nivel suramericano; función de gestión de proyectos (Mercociudades) y asesoramiento de cooperación en UNAE; miembro del CERIR y del comité académico científico de Revistas de Investigación en Ecuador.
Lucrecia Maldonado es Magister en Integración y Cooperación Internacional (UNR), Licenciada en Economía, se desempeña como Directora Provincial de Inversión Pública en el Ministerio de la Provincia de Santa Fe; Docente adscripta en la cátedra Evaluación Social de Proyectos y Evaluación de Proyecto (UNR) y Profesora Asociada en la Universidad Católica de Santa Fe. Asistente de Monitoreo de Presupuesto de Inversión y Financiamiento Externo (Santa Fe), Coordinadora en el Proyecto "Dinámica Económica y Territorio". Posee numerosos posgrados en instituciones internacionales como Mercosur y Fondo Monetario Internacional.