

Balance y perspectivas de futuro del FOCEM como institución de cooperación Sur-Sur

Autora: Ana Belén Portugal
Universidad de Valladolid

Tutor: Domínguez Martín, Rafael
Departamento de Economía
Universidad de Cantabria
Curso 2022-2023

Trabajo fin de Máster

Máster en Cooperación Internacional para el Desarrollo



Título: Balance y perspectivas de futuro del FOCEM como institución de cooperación Sur-Sur.

Resumen:

El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), es una iniciativa de cooperación Sur-Sur que puede concebirse como una herramienta útil para la reducción de asimetrías entre los países que componen este bloque y promover su integración.

Este Trabajo de Fin de Máster se enfoca, a partir de revisión bibliográfica sobre conceptos claves en los que se enmarca el origen y ejecución del FOCEM, como los de integración económica, modelos de regionalismo y de desarrollo, y del análisis de los 41 proyectos financiados por el Fondo desde su origen hasta la actualidad, en realizar un balance de su funcionamiento. Se señalan las similitudes y diferencias con los fondos estructurales europeos que inspiraron su diseño y las vicisitudes del MERCOSUR que llevaron al FOCEM a atravesar diferentes etapas, que van desde el ímpetu del espíritu de solidaridad entre los Estados Partes hasta una fase de estancamiento, producto de la inestabilidad política que condiciona el accionar del bloque por la débil institucionalidad alcanzada.

Además, se brindan recomendaciones para fortalecer el funcionamiento del FOCEM y se pone en discusión diferentes perspectivas sobre su futuro como estrategia de cooperación Sur-Sur.

Palabras clave: MERCOSUR, cooperación Sur-Sur, integración regional, asimetrías estructurales.

Abstract:

The MERCOSUR Structural Convergence Fund (FOCEM) is a South-South cooperation initiative that can be conceived as a useful tool for reducing asymmetries between the countries that make up this bloc and promoting their integration.

This Master's thesis is based on a bibliographical review of key concepts in which the origin and execution of the FOCEM is framed, such as economic integration, regionalism and development models, and the analysis of the 41 projects financed by the Fund from its origin to the present day, in order to take stock of its functioning. The similarities and differences with the European structural funds that inspired its design and the vicissitudes of MERCOSUR that led the FOCEM to go through different stages, ranging from the impetus of the spirit of solidarity among the member states to a phase of stagnation, as a result of the political instability that conditions the bloc's actions due to the weak institutional framework that has been achieved, are pointed out.

It also offers recommendations for strengthening FOCEM's functioning and discusses different perspectives on its future as a strategy for South-South cooperation.

Keywords: MERCOSUR, South-South cooperation, regional integration, structural asymmetries.

A todos los profesionales del ámbito académico y laboral de los que he aprendido en este camino de la cooperación, por las herramientas y oportunidades que me brindaron.

A mis amigas y amigos por el aliento, que no sabe de distancias.

A mi familia, por su apoyo incondicional, sin ustedes nada hubiera sido posible.

A mi compañero de aventuras, por motivarme a hacer mis sueños, y los nuestros, realidad.

A mi amada hija Cora, que desde la panza ya me enseña a ser una mejor versión de mí misma. Serás siempre mi motivación para no perder la esperanza de que un mundo mejor es posible.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1. COOPERACIÓN SUR-SUR E INTEGRACIÓN REGIONAL: EL ORIGEN DEL MERCOSUR	4
1.1 La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica	4
1.2 Los conceptos de integración regional, integración económica, regionalismo cerrado, abierto y nuevo regionalismo estratégico.....	5
1.3 Integración regional en América del Sur: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	10
2. LA REDUCCIÓN DE ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR Y EL ORIGEN DEL FOCEM.....	12
2.1 La reducción de asimetrías en los procesos de integración regional	12
2.2 Las asimetrías entre los países del MERCOSUR.....	12
2.2.1 Las asimetrías estructurales en el MERCOSUR.....	13
2.3 La reducción de asimetrías en el MERCOSUR: el origen del FOCEM.....	19
2.3.1 El contexto y las decisiones que originaron el fondo para la convergencia estructural del mercosur (FOCEM).....	19
2.3.2 La experiencia europea en la que se basó el MERCOSUR para dar origen al FOCEM: ¿isomorfismo institucional?.....	21
3. EL FUNCIONAMIENTO DEL FOCEM	24
3.1 Los programas del Fondo, aportes, distribución de recursos y estructura institucional.....	24
3.1.1 Los cuatro programas mediante los cuales se articulan los objetivos del FOCEM.	24
3.1.2 Composición del Fondo	25
3.1.3 Asignación de recursos a los proyectos	26
3.1.4 Procedimientos y aspectos institucionales	27
3.1.5 Vigencia	28
3.2 Los proyectos ejecutados por el FOCEM, desde su origen hasta el año 2022	29
4. DESAFÍOS, RECOMENDACIONES Y PERSPECTIVAS A FUTURO DEL FOCEM.....	35
4.1 Desafíos y recomendaciones.....	35
4.2 Perspectivas a futuro	38
CONCLUSIONES.....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	46
ANEXO	53
A1 Proyectos del FOCEM finalizados y en ejecución.....	53

INTRODUCCIÓN

Después de 32 años de su creación, sin haber logrado el objetivo de constituir un mercado común y pese a lo que muchos denominan como un periodo actual de múltiples crisis, de identidad, económica y de integración, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) no deja de ser una de las iniciativas más importantes de integración económica a nivel mundial. Si bien el proceso es afectado tanto por factores endógenos como exógenos, el flujo comercial entre los socios, la interdependencia y complementariedad comercial, la importancia del bloque como plataforma para exportar productos de mayor valor añadido a países extra zona, las relaciones bilaterales entre los Estados Parte, los ámbitos en los que se ha cooperado y elaborado normativa conjunta, no solo comercial sino jurídica, educativa, de justicia, entre otros (Arredondo, 2021) han sido de gran relevancia para el desarrollo económico de los Estados Partes que componen el MERCOSUR. Si junto a ello se considera el peso propio de los países que componen el bloque a nivel político y económico, en especial el de una de las economías de mayor tamaño en la región como lo es Brasil, resulta de suma relevancia el estudio de este proceso de integración como una forma de cooperación para el desarrollo, especialmente desde la perspectiva de la Cooperación Sur-Sur.

La forma en la que el MERCOSUR ha concebido la cooperación internacional ha ido cambiando con el tiempo y con las vicisitudes de su propio proceso de integración regional. Como explica Paikin (2019), la cooperación ha dependido de la postura que cada gobierno ha adoptado respecto a dos cuestiones: la autonomía de las grandes potencias y el modelo de desarrollo. Por lo tanto, ha ido variando entre etapas de dependencia de las grandes potencias, basando el modelo de desarrollo en la exportación de materias primas y aceptando el modelo tradicional de cooperación Norte-Sur (desde los 90' hasta el año 2000), con otras etapas en las que se ha buscado definir un modelo de desarrollo propio entre los países del Sur, con iniciativas de pensamiento propio como la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), coincidiendo con el impulso de la Cooperación Sur-Sur, cambiando el pensamiento tanto para la relación entre los países del bloque como en la relación con otros.

En este contexto de auge de la Cooperación Sur-Sur es que nace en el año 2003 la necesidad de crear un mecanismo de cooperación para reducir las asimetrías estructurales entre los países que forman parte del MERCOSUR. El bloque está conformado, por un lado, por Brasil y Argentina economías de un tamaño relativo superior, con una capacidad productiva y de infraestructura que les permiten aprovechar en mayor medida los beneficios de la integración económica y, por otro, por Paraguay y Uruguay, países de menor tamaño económico, de superficie y población, con desventajas o falta de capacidad para aprovechar los beneficios de la integración. Estas diferencias han provocado desde su origen rispideces entre los países en el proceso de integración regional.

Atento a la voluntad política y de coordinación que caracterizaba al bloque en esa época, con el objetivo de reducir las asimetrías, en diciembre del año 2004, mediante la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) N° 45/04, se crea formalmente el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), objeto de estudio de este Trabajo de Fin de Máster (TFM).

El FOCEM “es un fondo destinado a financiar proyectos para 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 y el fortalecimiento del proceso de integración.” (FOCEM, s.f.)

Desde su creación, el FOCEM ha pasado por distintas etapas. Sus comienzos estuvieron marcados por una fase de auge y motivación de los Estados Parte en proveer de recursos al Fondo y coordinar las áreas a las que se daría prioridad, para pasar luego entre 2011-2015 a expandir la financiación de proyectos. No obstante, luego de 2015 entró en una etapa que se podría determinar de estancamiento, coincidente con unos años de crisis o retroceso en el proceso de integración del bloque, por falta de acuerdo político respecto al rumbo a seguir. En el año 2018 se decidió hacer un contrato de asistencia técnica y financiera con el FONPLATA, para que posteriormente funcione como órgano de administración fiduciaria del Fondo. (Severo y Lima, 2020) Pese a que no siempre el desempeño del FOCEM ha sido de destacarse por los montos limitados que maneja o los períodos de estancamiento, durante la pandemia por COVID-19 el mecanismo tuvo una rápida respuesta en otorgar fondos no reembolsables para mejorar la capacidad de diagnóstico en los países del MERCOSUR. (Buccino, 2022)

Teniendo en cuenta estas etapas y lo que *a priori* pareciera ser un desempeño fluctuante, pocos estudios actuales dan cuenta de si el FOCEM ha sido una estrategia exitosa de cooperación en el ámbito de un proceso de integración regional como es el del MERCOSUR. Por ello, es el objetivo principal de este trabajo hacer un balance del funcionamiento del FOCEM desde su origen hasta la actualidad, evaluando de forma cualitativa y cuantitativa su contribución a la reducción de asimetrías entre los países del bloque.

La hipótesis de partida es que el FOCEM es una institución propia de la cooperación Sur-Sur, que podría ser un mecanismo apropiado para la reducción de asimetrías entre los países del MERCOSUR y contribuir a la integración regional del bloque. De la investigación se concluye que, para hacerlo, el FOCEM debería volver a partir de una concepción de cooperación y desarrollo consensuada por los socios y estable en el tiempo, acorde a los principios de solidaridad de la cooperación Sur-Sur que motivaron su creación, de modo que se pudiera nuevamente consensuar las prioridades, el aporte económico y de financiación y la estructura institucional que se requieren para que cumpla con su función original.

Para lograr el objetivo planteado, la metodología de investigación se basa en la revisión bibliográfica de trabajos publicados sobre el mecanismo, el análisis de documentos oficiales y normativa del MERCOSUR, artículos científicos, publicaciones de literatura gris y búsqueda y recopilación de datos estadísticos. Además, se realizó un análisis empírico de los proyectos ejecutados por el FOCEM, en base a la información publicada por el mismo Fondo y las opiniones recogidas de trabajos académicos, para evaluar cuantitativa y cualitativamente su contribución a la reducción de las principales asimetrías detectadas entre los países del MERCOSUR.

El trabajo se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo comienza por explicar los conceptos de Cooperación Sur-Sur e integración regional que guían el estudio y con los cuales se asocia el origen y funcionamiento del MERCOSUR, proceso de integración que se explicará brevemente en ese mismo apartado.

El segundo capítulo se enfoca en el concepto de reducción de asimetrías, aspecto fundamental para entender la motivación del origen del FOCEM, se detallan las principales asimetrías entre los países del MERCOSUR y se compara con los Fondos Estructurales de la Unión Europea que inspiraron el diseño institucional del FOCEM, explicando los límites de ese isomorfismo institucional.

En el tercer capítulo se hace un análisis detallado de la estructura organizativa y los proyectos ejecutados por el FOCEM, desde su creación a la actualidad, destacando los más importantes y evaluando su pertinencia para responder a las asimetrías estructurales existentes y sus fallas o falencias en el funcionamiento.

Por último, en el cuarto capítulo se brindan varias recomendaciones para mejorar el funcionamiento del FOCEM y se discuten sus perspectivas a futuro como estrategia de cooperación Sur-Sur, considerando que nos encontramos frente a una época de posibles cambios en el MERCOSUR por el contexto socioeconómico y de cambios de gobierno en la región.

1. COOPERACIÓN SUR-SUR E INTEGRACIÓN REGIONAL: EL ORIGEN DEL MERCOSUR

1.1 La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica

Este TFM parte de concebir a la cooperación Sur-Sur (CSS) como un mecanismo de cooperación económico - financiero entre países en desarrollo (CEPD), que se origina históricamente con el objetivo político de crear una alianza para cambiar las reglas del comercio y de la financiación internacional del desarrollo. La CEPD tiene dos objetivos que se remontan a la Conferencia Afroasiática de Bandung (1955), por un lado, abordar la relación y capacidad de negociación de los países en desarrollo con el mundo y, por otro, ayudarse mutuamente en la búsqueda de soluciones a problemáticas comunes para potenciar su desarrollo económico. No obstante, la cooperación entre los países del Sur también se ve afectada por la influencia de los países de la OCDE y el modelo tradicional de la ayuda, que logran reducirla a una “cooperación técnica subalterna e infrafinanciada”. (Domínguez Martín, 2019)

Es necesario destacar en el marco de este trabajo que la concepción original de la CSS tiene también sus orígenes en la región latinoamericana. Producto de las frustraciones en las conferencias interamericanas posguerra y el aporte teórico institucional de la CEPAL, liderada por Raúl Prebisch, se promovió que los países en desarrollo cuenten con un organismo propio, generador de pensamiento intelectual independiente sobre sus problemas económicos, propulsor del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). El elemento contra-hegemónico de la concepción de la CSS latinoamericana se vio también expresado en el marco de la creación y diálogo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en la cual el aporte de Cuba fue crucial durante la I Reunión, generando lo que se conoce posteriormente como teoría de la dependencia, reclamando terminar con la explotación de los países dependientes a través de la modificación de las normas del comercio y financiación internacional que, demostrado con cálculos de la CEPAL, se basaban en la explotación por parte de los países desarrollados de los países dependientes de financiación. Es en el seno de la UNCTAD que aunarán años más tarde sus esfuerzos los países del G77 y proclamarán en 1974 la Declaración sobre el Establecimiento de un NOEI y el Programa de Acción, para lo cual se vuelve fundamental la cooperación entre los países en desarrollo. La CSS tenía entonces el objetivo original de la *collective self-reliance*, para escapar de la dependencia económica y política de los países desarrollados y su cooperación operada por las disciplinas del Comité de Ayuda de la OCDE (CAD). (Domínguez Martín, 2017)

Las relaciones entre los países de América Latina no escapan a la dicotomía que se ha dado en la evolución histórica de la CSS, teniendo momentos de auge como CEPD en los que la búsqueda del *self-reliance* marca la agenda y otros en los cuales las circunstancias político económicas y la influencia de los actores externos los lleva a replicar mecanismos de la cooperación Norte-Sur (determinados por los países desarrollados).

Según Lo Brutto y González Gutiérrez (2017) los años recientes la CSS en Latinoamérica se caracteriza por un “isomorfismo conceptual” que reproduce el paradigma de la cooperación tradicional Norte-Sur, respondiendo a intereses particulares, y reduciendo las posibilidades de que la región pueda trabajar en un desarrollo alternativo que beneficie a todos.

1.2 Los conceptos de integración regional, integración económica, regionalismo cerrado, abierto y nuevo regionalismo estratégico

En la concepción clásica de Ernst Haas, la integración regional es un proceso de fusión voluntaria entre Estados mediante el cual, a la vez que pierden cierto nivel de soberanía, ganan herramientas al enfrentar conjuntamente sus conflictos. La motivación principal de los países para adentrarse en procesos de integración regional son las razones económicas vinculadas a la globalización, principalmente la búsqueda de ventajas productivas o comerciales. (Malamud, 2012) Malamud (2012) agrega a la concepción clásica de integración regional que durante el proceso se crean instituciones comunes formales que permiten la toma de decisiones, por lo que la integración regional (o regionalismo), se distingue por ser un proceso formal llevado a cabo por el Estado.

Para Nye (1968: 858) el concepto de integración, proceso mediante el cual se crea interdependencia, puede desagregarse en otros tres conceptos pertinentes para este trabajo: “integración económica (formación de una economía transnacional), integración social (formación de una sociedad transnacional) e integración política (formación de interdependencia política transnacional)”.

Por la naturaleza del MERCOSUR me centraré a continuación en el concepto de integración económica, sin perjuicio de que en este trabajo también se abordará su interrelación con los otros dos aspectos.

Tomando la definición de Balassa, la integración económica consiste en la eliminación de la discriminación de unidades económicas que pertenecen a diferentes Estados. El autor distingue cinco categorías de integración, cada una supone un incremento en la disminución de la mencionada discriminación: 1) Zona de libre comercio (se eliminan los aranceles y cuotas entre

los Estados); 2) Unión aduanera (se establece un arancel exterior común entre los Estados, es decir, se establecen qué arancel pagarán los productos de terceros países); 3) Mercado común (además existe libre circulación de factores, como capital y trabajadores), 4) Unión económica (armonización de políticas económicas, puede implicar la adopción de una moneda única) y; 5) Integración económica total (se unificación políticas e instituciones políticas, relacionándose justamente con el concepto de integración política anteriormente mencionado). (Nye, 1968) De acuerdo a esta clasificación, el MERCOSUR es caracterizado como una unión aduanera imperfecta, ya que mantiene excepciones al Arancel Externo Común (AEC).

Nye (1968) hace una crítica respecto al uso que se hace de la definición de Balassa y los diferentes niveles que se utilizan. El autor señala que muchos términos se utilizan mal en la práctica, como justamente el de Mercado Común, que no siempre las diferentes etapas de integración se dan en ese orden o siquiera con los mismos elementos cada una y que se dejan por fuera aspectos no comerciales de interdependencia económica que pueden ser relevantes. Para analizar el efecto de la interdependencia económica en las relaciones políticas entre Estados, el autor propone dos tipos de integración económica: i) integración comercial, calculado en base al flujo de exportaciones sobre el total de exportaciones de la región y ii) la integración de los servicios, calculada en base al gasto en servicios que se administran conjuntamente sobre el Producto Nacional Bruto. Ambos conceptos permiten observar también como se relacionan con la política exterior en la que se inserta la región. Cuanto mayor sea el cálculo de estos dos conceptos, mayor el grado de interdependencia entre los Estados.

Desde la teoría de Balassa, la integración económica regional se mide calculando el porcentaje de comercio intrabloque sobre el comercio total de sus integrantes. A más nivel de comercio intrarregional, mayor integración económica. (Balassa, 1961) Según el Informe Técnico de Comercio Exterior del MERCOSUR, para el año 2021 el Comercio Intrazona del MERCOSUR fue de US\$ 40.591 millones, frente a US\$ 598.899 millones que representó el intercambio comercial del MERCOSUR con el mundo ese mismo año. En otras palabras, en 2021 el volumen del comercio total de los integrantes del MERCOSUR fue 14,7 veces más que el intercambio entre sus miembros.

Sin importar la clasificación que se utilice para calcular el grado o etapa de la integración económica, lo que es claro es que cuanto mayor sea la integración económica, más se requerirá en el proceso que los países lleguen a acuerdos políticos, se armonicen las normas nacionales y se creen instituciones conjuntas. (Malamud, 2012)

En la integración económica regional de América Latina podemos distinguir diferentes modelos o fases de regionalismo, que explican y repercuten en la lógica de integración que ha predominado hacia dentro del MERCOSUR y en su agenda externa a lo largo del tiempo.

Entre 1948-1980 se da un **regionalismo estructuralista o cerrado**. La concepción de integración económica regional en América Latina y el Caribe, desde la creación de la CEPAL en 1948, como se señala en el apartado anterior, se da en términos desarrollistas o de desarrollo estructural. Se considera bajo este modelo que la cooperación e integración regional permitirían alcanzar un desarrollo económico y social. El desarrollo económico se debería dar tanto a raíz de la transformación productiva como de la reducción de las desigualdades de ingreso y permitiría a la región tener mayor autonomía a los países periféricos. Este modelo se caracteriza por promover la inserción en el mercado internacional, pero manteniendo medidas que les permitan cierto nivel de proteccionismo, sobre todo para las industrias nacientes. El desarrollo se concebía a nivel interno primordialmente mediante la promoción de la industrialización y de forma externa se relacionaba con el incremento del PIB per cápita para nivelarse con los países desarrollados, por lo que se considera un modelo de crecimiento hacia adentro. El principal proyecto de esta etapa fue la creación de un Mercado Común Latinoamericano, como fruto de un modelo de integración regional basado en la industrialización y transformación productiva. (Briceño, 2017)

Durante este periodo, en la Conferencia de Cooperación Económica de los Países en Desarrollo, realizada en México en el año 1976, se definió que la cooperación económica en el ámbito de la CSS se entendería, según señala Domínguez Martín (2017), como aquellas “medidas de apoyo de acción conjunta a nivel interregional” que fortalezcan la cooperación e integración económica, tales como las preferencias comerciales, el apoyo técnico - financiero para el sector productivo y de infraestructura, medidas monetarias y financieras. El espíritu de dicha integración radicaría en la ya mencionada búsqueda de independencia, fomentando cambios en la estructura productiva que permitan la sustitución de importaciones extra zona a cambio de integración regional. (Beckers et al., 2019). Con la finalidad de reducir las barreras arancelarias, fomentar la industrialización y la integración regional, es que había ya surgido en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y otras iniciativas como el Mercado Común Centroamericano (MCC 1960), la propuesta del ABRAMEX (Argentina, Brasil y México) de la ALALC (1960) y el Pacto Andino (1970) que alcanzó un mayor grado de institucionalización, la SELA (1975) impulsada por México y Venezuela y el Pacto Constituyente de la Comunidad Latinoamericana del INTAL (1975) . Esta fase se da por concluida en 1980 cuando la ALALC es sustituida por ALADI (un acuerdo preferencial en base a relaciones bilaterales).

Desde 1980 a 2005 la integración en América Latina se caracteriza por un **regionalismo abierto**. Se debe tener en cuenta como antecedente de este periodo que desde los años 70, con la teoría de Keohane y Nye, se comenzó a hablar de interdependencia, es decir, de dependencia mutua entre los países en diferentes esferas como la política, economía o comunicaciones (Martínez Madrigal, 2014). El regionalismo abierto surge en un contexto de crisis inducida de la deuda, en el que

Estados Unidos aprovecha para reestablecer su hegemonía a través de las políticas de desregulación-liberalización-privatización del Consenso de Washington. La crisis de la deuda implicó en América Latina y el Caribe un freno en los procesos de integración que se estaban llevando a cabo, tras lo que se denomina como la década perdida, surge en los 90' una nueva estrategia de inserción internacional regional, que, en línea con el orden económico mundial imperante, consideraba que la integración de los mercados y la apertura comercial llevarían a un mayor desarrollo económico y social (Beckers et al., 2019).

La CEPAL propuso durante este periodo generar crecimiento económico y equidad, a través del fomento de una competitividad auténtica, que mejore el nivel de vida e incorpore avance tecnológico y sustentabilidad ambiental, en otras palabras, que evite la depredación de los recursos naturales y los bajos salarios (Fajnzylber, 1992), contrario a lo que finalmente sucedió. El regionalismo abierto impulsado por la CEPAL consistía en equilibrar dos elementos, la integración "de hecho", que se daba por las medidas de liberalización unilateral que aplicaban los países, y la integración impulsada por políticas, buscando aumentar la competitividad de los países de la región y favoreciendo a una economía internacional más abierta, con el incremento tanto de importaciones como de exportaciones (Fuentes, 1994).

Surge en este periodo la Iniciativa de las Américas (1990) para crear una zona de libre comercio en todo el Hemisferio (con excepción de Cuba). Asimismo, surgieron dos proyectos de integración por parte de los dos grandes líderes de la región, Brasil y México. Por un lado, Brasil buscó la inserción en los mercados globales para generar mayor autonomía y la consolidación de su liderazgo en América del Sur, comenzando con un acuerdo de zona preferencial con Argentina que luego daría origen al MERCOSUR en 1991. (Fuentes, 1994) México, por su parte, negoció con Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Es este mismo modelo el que Estados Unidos buscó replicar en las negociaciones en el marco del ALCA (Área de Libre Comercio de Las Américas), propuesta rechazada en 2005 por los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Venezuela. La estrategia de Estados Unidos vuelve entonces a virar al panamericanismo tradicional basado en el otorgamiento de preferencias bilaterales, por el cual EE.UU. abrió parcialmente su mercado a cambio de que los demás acepten normas que exceden a lo negociado en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en materia de servicios, compras públicas, inversiones y propiedad intelectual.

La inserción internacional que caracterizó a esta etapa de regionalismo abierto incluyó tanto acuerdos bilaterales en el marco de ALADI como Tratados de Libre comercio y a nivel multilateral, en el marco de la OMC, negociaciones para la incorporación de nuevas disciplinas y la adhesión de nuevos miembros. Esta etapa de regionalismo abierto, contexto en el que nace la iniciativa del

MERCOSUR, se caracterizó por un proceso de inserción en un mundo globalizado en el que podían confluír posturas más autonomistas con otras de corte más liberal (Simonoff, 2022).

En el año 2005, con el fracaso del ALCA, surge un modelo de integración que se denomina **nuevo regionalismo estratégico**. Durante esta etapa muchos países de la región retoman las ideas desarrollistas y de regionalismo estructuralista de la década del 60', con los organismos de integración y cooperación que apoyaban la agenda del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Aponte, 2014). Los organismos que se correspondieron con este modelo fueron el MERCOSUR (en su nueva versión desde el 2003), el ALBA-TCP, la UNASUR y la CELAC. (Briceño, 2002)

A los fines de este trabajo cabe señalar que el MERCOSUR tiene desde sus orígenes un componente estratégico. El objetivo de Brasil al propulsar la formación del bloque se correspondía con una estrategia para enfrentar conjuntamente con sus países vecinos los desafíos del nuevo orden mundial pos guerra fría. Pese a la orientación comercial que tuvo en los años de predominio neoliberal, el proceso de integración del bloque siempre tuvo una orientación estratégica. Por ello, se encuentra coherencia en que el bloque haya rechazado el modelo de integración propuesto en el ALCA, que implicaba la adopción de normas comerciales más exigentes que las asumidas en el marco de la OMC y encima excluía de las negociaciones los subsidios agrícolas, tema de principal interés para las exportaciones del MERCOSUR. Asimismo, la aceptación del ALCA implicaba, sobre todo para Brasil, la desaparición del bloque, la imposibilidad de continuar con medidas de desarrollo industrial marcadas por el intervencionismo del Estado y la pérdida de liderazgo en la región, que quedaría en manos de la hegemonía de Estados Unidos. (Briceño, 2006)

En contraposición al ALCA, Brasil promueve la integración del bloque MERCOSUR con la Comunidad Andina, comenzando negociaciones para la conformación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), que se transformaría luego en una propuesta mucho más ambiciosa. En el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) se busca articular una agenda de desarrollo regional sudamericana que, además de los temas comerciales, incluya un diálogo en otras cuestiones clave como la inversión en infraestructura, energía, telecomunicaciones. (Briceño, 2006)

El MERCOSUR retoma entonces desde el 2005, en esta etapa de nuevo regionalismo estratégico, la agenda desarrollista, definida por las teorías estructuralistas de la dependencia, con un enfoque neoproteccionista, incluyendo aspectos sociales y productivos desde una visión político-estratégica, retornando al objetivo de asegurar la autonomía de la región y evitar que se consolide un nuevo centro hegemónico que domine la economía mundial. Esto se da en un periodo de

multipolaridad, en el que Estados Unidos había perdido su hegemonía y China aparece como nuevo protagonista regional. (Briceño 2006)

El nuevo regionalismo estratégico se vio también plasmado en la creación de nuevos proyectos de integración como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) del año 2006 (Aponte, 2014), la transformación de la Comunidad Sudamericana en UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) en el 2008, y la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en el 2011, mecanismo de cooperación regional que llegó a englobar a 33 países muy diversos.

En contraposición, Estados Unidos promovió el **nuevo regionalismo abierto** como estrategia para generar divisiones en la región, sobre todo en el marco de la CELAC, y debilitar al UNASUR, fomentando un regionalismo cruzado (Garzón, 2015). El principal exponente de este modelo es la Alianza del Pacífico, conformada por los países con los que Estados Unidos tenía firmados Tratados de Libre Comercio (México, Colombia, Perú y Chile).

1.3 Integración regional en América del Sur: el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

En 1991 se firma el Tratado de Asunción que da origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR), bloque económico integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (Estados Partes y socios fundadores). Cabe señalar que, en 2012, Venezuela se incorpora también al bloque como Estado Parte, pero es suspendida en el año 2017 su participación (derechos y obligaciones) de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático. Bolivia, por otro lado, está en proceso de adhesión al bloque, aunque ya es - junto con otros países de Sudamérica- Estado Asociado¹. (MERCOSUR, 2023)

El MERCOSUR aspiraba en sus inicios a ser una unión aduanera, objetivo aún no alcanzado a la fecha porque se encuentran excluidos del Arancel Externo Común (AEC) los productos considerados sensibles. No obstante, se concentró en buscar la eliminación de restricciones arancelarias y no arancelarias para los productos intra bloque, mejorar su eficiencia productiva y la competitividad de las empresas de la región para competir con el mundo.

Según lo establecen los Estados Parte del MERCOSUR en su página web, el objetivo principal del bloque de integración regional era “propiciar un espacio común que generara oportunidades

¹ Este trabajo se referirá por Estados Partes a los cuatro socios fundadores del bloque, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, dada la situación actual de Venezuela y que la adhesión de Bolivia aún está en proceso, se hará mención a esos países, pero no se profundizará en detalles ni se tendrán en cuenta su participación en el análisis del funcionamiento del FOCEM.

comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional". Para ello ha establecido acuerdos comerciales, políticos y de cooperación con países o grupos, especialmente con los países sudamericanos a quienes da el trato de Estados asociados. (MERCOSUR, 2023)

La democracia (considerando los antecedentes de dictadura militar que comparten los Estados Partes en las décadas previas a la creación del bloque) y el desarrollo económico, han sido considerados por el bloque como los pilares de su integración. En consonancia con ello, el MERCOSUR ha generado entre sus socios acuerdos que involucran las dimensiones social, ciudadana y productiva, que implicaron que el bloque adapte y amplíe su institucionalidad, adoptando también mecanismos de financiamiento solidarios propios, como es el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) (MERCOSUR, 2023), que compete a este Trabajo de Fin de Máster.

Actualmente el MERCOSUR se encuentra para muchos en una etapa de crisis de identidad, con falta de acuerdo entre sus Estados Partes sobre cómo avanzar en el camino de la integración. Brasil y Argentina entraron en una fase de tensión a partir de las diferencias ideológicas y de prioridades entre los gobiernos de Bolsonaro y Fernández, Uruguay está a favor de la unilateralización de las negociaciones comerciales, no hay acuerdo sobre la reforma del AEC, la pandemia afectó negativamente el PBI de todos los integrantes del bloque y la priorización del comercio intrabloque pasó a un segundo plano frente a la consolidación de China como principal socio comercial y destino de las exportaciones de Brasil, Argentina y Uruguay. (Do Amaral Junior, 2021) En ese marco, los mecanismos de cooperación para reducir las asimetrías en la región y fomentar el desarrollo conjunto, como ser los proyectos que se articulan mediante el FOCEM, también se han visto afectados por esta crisis de identidad o estancamiento, como veremos en los próximos capítulos.

2. LA REDUCCIÓN DE ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR Y EL ORIGEN DEL FOCEM

2.1 La reducción de asimetrías en los procesos de integración regional

Las transferencias financieras o de recursos son un factor importante en un proceso de integración regional dados los desequilibrios estructurales que pueden existir entre los países miembros, que provocan que las ganancias y costos del proceso sean desiguales entre ellos. Los mecanismos de reducción de asimetrías son impulsados entonces para contrarrestar los desequilibrios, distribuyendo más “equitativamente” las ganancias y disminuir las rispideces que estas diferencias estructurales pueden provocar a la hora de tomar decisiones en bloque, para propiciar que todos los miembros se mantengan en el compromiso de la integración. (Botelho, 2013)

Las asimetrías estructurales (económicas, calidad institucional o socioeconómicas) pueden impedir a un país beneficiarse de un proceso de integración. (Botelho, 2013)

Según explica Bouzas (2003), se puede distinguir entre dos tipos de asimetrías: las estructurales y las políticas. Las estructurales se vinculan a factores – que cambian muy lento en el tiempo– como el tamaño de la economía, nivel de ingresos o el desarrollo económico, que limitan la capacidad de un país de beneficiarse de la integración de mercado. Las políticas, por su parte, dan cuenta de elecciones y particularidades institucionales a nivel nacional, que tienen efectos en la distribución de recursos y pueden perjudicar la integración del bloque.

2.2 Las asimetrías entre los países del MERCOSUR.

Las ventajas comerciales que el proceso de integración permite obtener a los países del bloque MERCOSUR son mayores para los miembros con mayor peso económico y político, Brasil y Argentina, que para Paraguay y Uruguay. Las asimetrías existentes entre los países del bloque provocan la disconformidad de quienes se ven menos beneficiados. Las mismas se pueden observar si se analizan las diferencias entre los países del bloque respecto al Producto Interno Bruto (PIB), la extensión de su territorio, el tamaño de la población, la capacidad productiva, la fuerza de trabajo, el tamaño del mercado de consumo, la concentración de capital, entre otras. Estos factores son de importancia para aprovechar los beneficios de la integración regional, ya que inciden en la capacidad de cada miembro del bloque en tener recursos para utilizar en

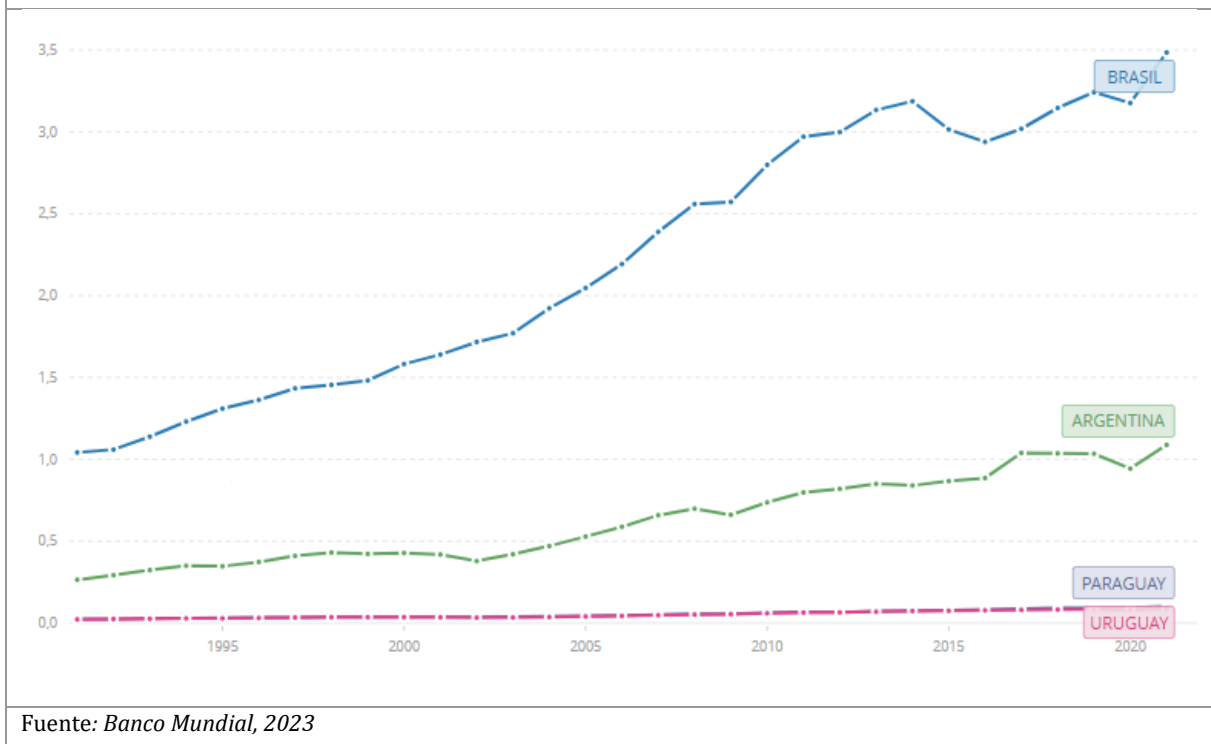
infraestructuras, ampliar su capacidad productiva y de comercio internacional. (De Oliveira Cruz, 2019)

2.2.1 LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES EN EL MERCOSUR

En este apartado se propone mostrar de forma comparativa las diferencias estructurales principales entre los Estados Partes del MERCOSUR.

Producto Interno Bruto (PIB)

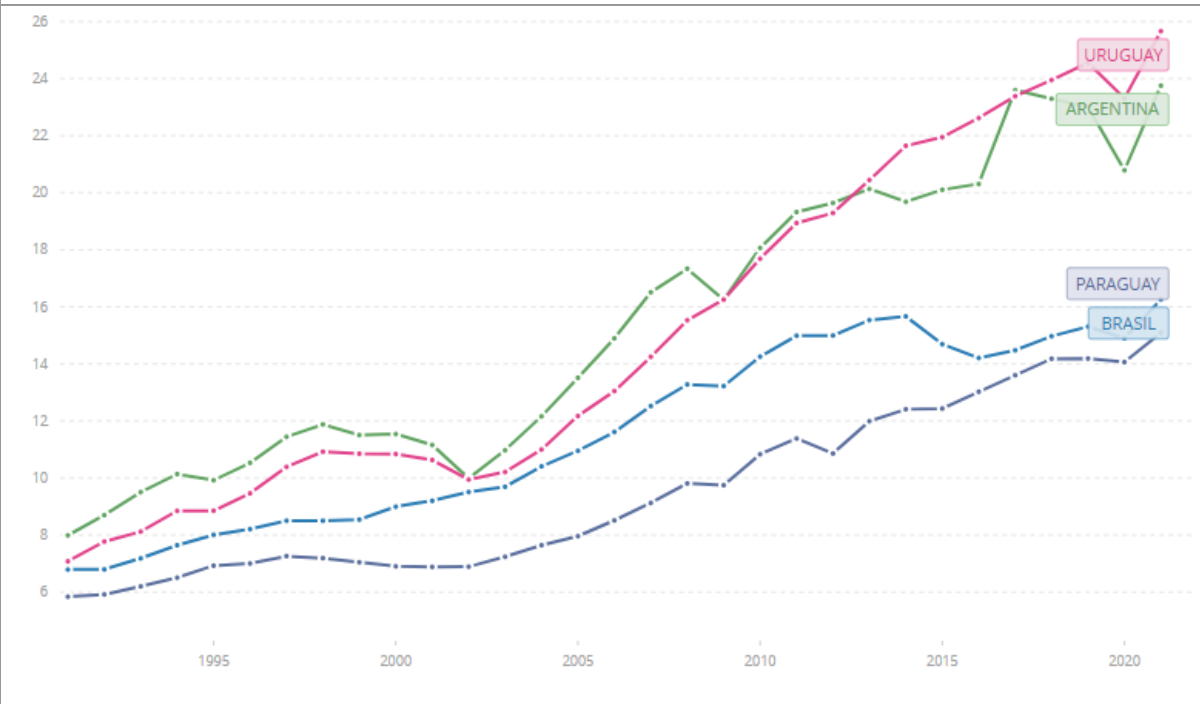
Figura 1. PIB, PPA(\$ a precios internacionales actuales) de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay (1991-2021)



Como se puede observar en la Figura 1, en base a los datos del Banco Mundial (2023), Brasil es el miembro del bloque con un mayor tamaño de PIB, condición que se mantuvo desde 1991 cuando se crea el bloque y su PIB era de USD 1,04 billones, hasta el 2021 cuyo valor fue de USD 3,48 billones. Las diferencias con los otros países del bloque son significativas, en 2021 el PIB de Paraguay fue de USD 101,7 miles de millones y de Uruguay de USD 87,93 miles de millones. En el caso de Argentina, la segunda economía de mayor tamaño del bloque, si bien en el momento en el que se crea el bloque la diferencia no era tan significativa, desde el 2001 la diferencia con Brasil se acentúa, siendo en 2021 el valor de su PIB de USD 1,09 billones.

Cabe señalar la diferencia significativa cuando el análisis se realiza en base al PIB per cápita, es decir, se divide el PIB total por la cantidad de habitantes. En ese sentido, como se observa en la Figura 2, Uruguay pasa a ser el país del bloque mejor posicionado, con un PIB per cápita de USD 25.663,4, seguido por Argentina con USD 23.754,4. En cambio Brasil se ubica en tercer lugar con USD 16.260,1 y Paraguay a lo último con USD 15.091,3.

Figura 2. PIB per cápita, PPA(\$ a precios internacionales actuales) de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay (1991-2021)



Fuente: *Banco Mundial, 2023*

Cabe señalar que esta diferencia en el PIB per cápita de los cuatro países impacta también en el grado de desarrollo humano con el que cuentan. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) evalúa el progreso a lo largo del tiempo de tres dimensiones básicas para el desarrollo humano, expectativa de vida al nacer, acceso a educación y un nivel de vida digno que se mide justamente en base al PIB per cápita. Cuanto mayor es el número del IDH de un país, mayor es su nivel de desarrollo humano. En el caso de los países del MERCOSUR, Argentina y Uruguay tienen un IDH de un nivel muy alto (con un IDH en el año 2021 de 0.842 y 0.809 respectivamente), mientras que Brasil y Paraguay tienen un IDH alto (con un IDH en el año 2021 de 0.754 y 0.717 respectivamente). (PNUD, 2023)

Extensión de la superficie

En cuanto a la extensión territorial, nuevamente Brasil y Argentina se diferencian de manera significativa del tamaño de Paraguay y Uruguay. La superficie de Brasil es de 8.510.345,540 km²,

la de Argentina de 2.780.400 km², la de Paraguay es de 406.752 Km² y la de Uruguay de 176.215 km² (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2023)

En la Figura 3 se puede observar la importancia de la extensión territorial que ocupa el MERCOSUR en América del Sur, teniendo en cuenta a Venezuela y Bolivia, pese a las condiciones particulares que atañen a su pertenencia al bloque, como ya se ha mencionado.

Figura 3. Mapa de los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia

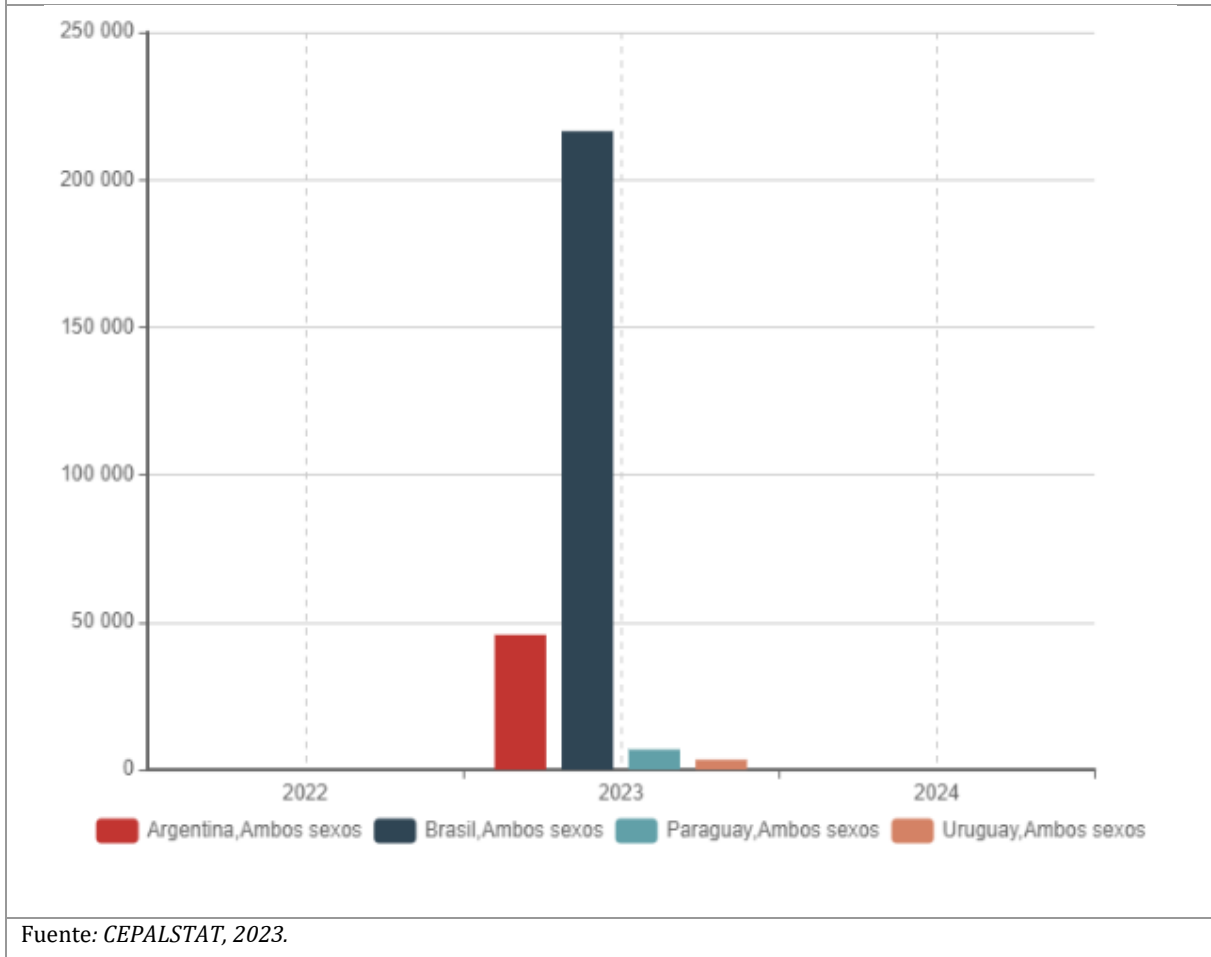


Población

En lo que a cantidad de habitantes se refiere, la disparidad del bloque vuelve a ser significativa, como se observa en la Figura 4. En el año 2023, Brasil cuenta con 216,4 millones de habitantes y Argentina con 45,8 millones de habitantes, mientras que Paraguay tiene 6,8 millones de habitantes y Uruguay 3,4 millones. En otras palabras, la población de Brasil, el país del bloque con

mayor tamaño, representa casi el 80% de la población total del MERCOSUR, más de 63 veces la de Uruguay, el país de menor tamaño del bloque.

Figura 4. Población total ambos sexos en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.



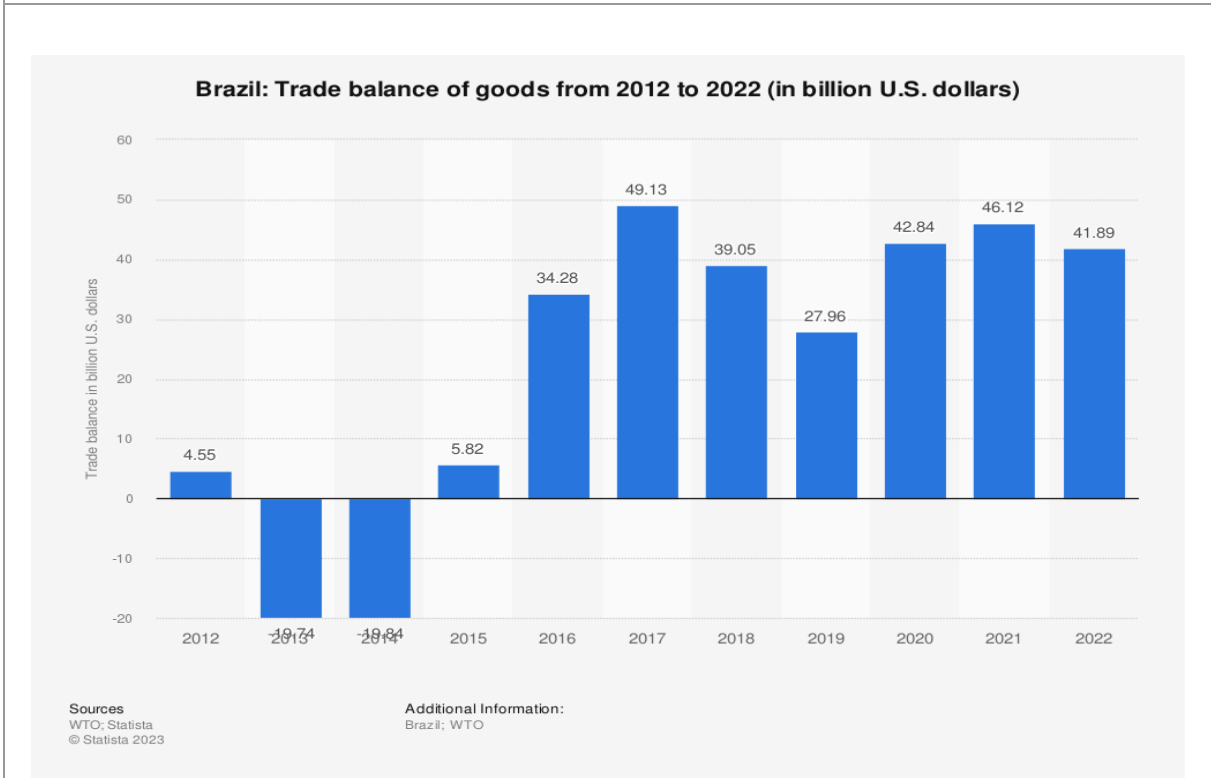
Balanza comercial de bienes

Teniendo en cuenta que MERCOSUR es una unión aduanera incompleta o imperfecta, ya que el Arancel Externo Común presenta excepciones a varios bienes de importancia en la estructura productiva del bloque, me parece importante señalar las diferencias respecto a la balanza comercial de cada Estado Parte, que evidencian las mencionadas asimetrías que luego llevan a tensionar las negociaciones intrabloque de cara a la firma de acuerdos tanto entre ellos como con terceros extra zona, en el que es uno de los ejes más importantes para el MERCOSUR. El saldo de la balanza comercial representa el valor de los bienes exportados menos el valor de los bienes importados.

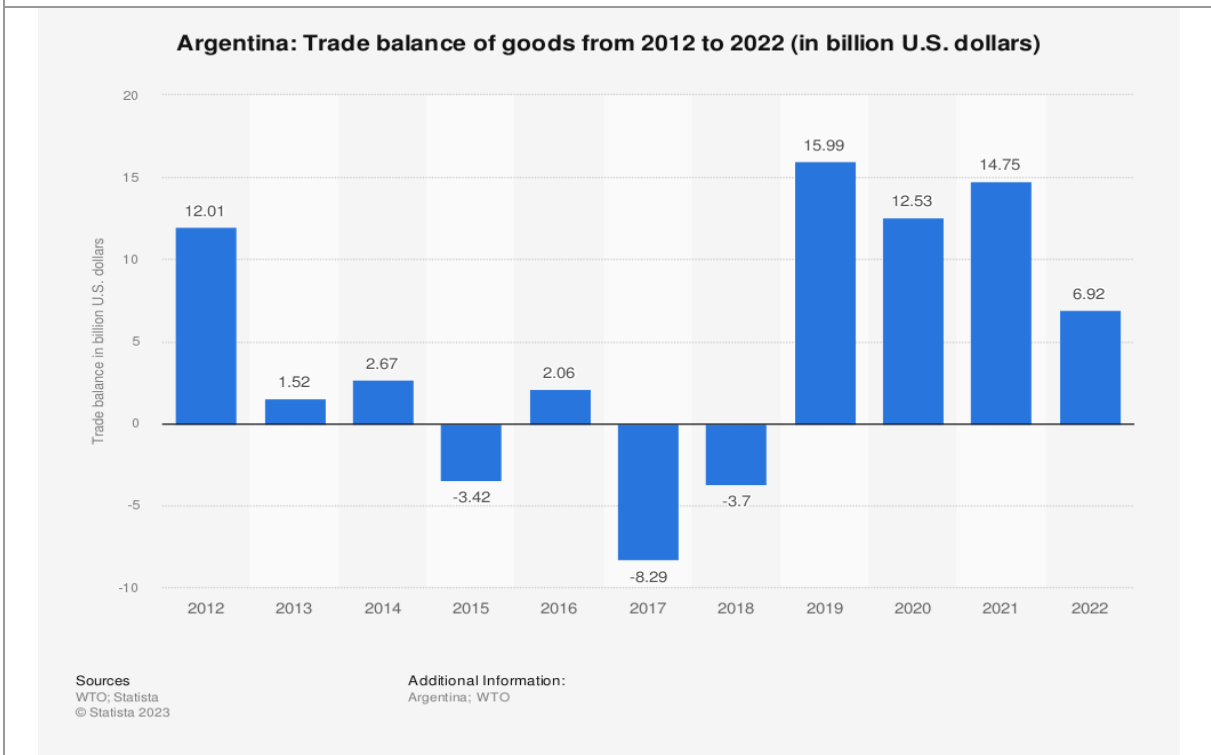
Al igual que en los otros factores analizados, si comparamos los valores de la balanza comercial entre los socios, Brasil nuevamente tiene el porcentaje más alto. Tomando como referencia el año 2022, el saldo de la balanza comercial de Brasil es positivo en 41,89 miles de millones de USD,

mientras que la de Argentina en 6,92 miles de millones USD. En cambio, Uruguay y Paraguay tienen un saldo negativo de -1,74 miles de millones de USD y -5,9 miles de millones de USD respectivamente.

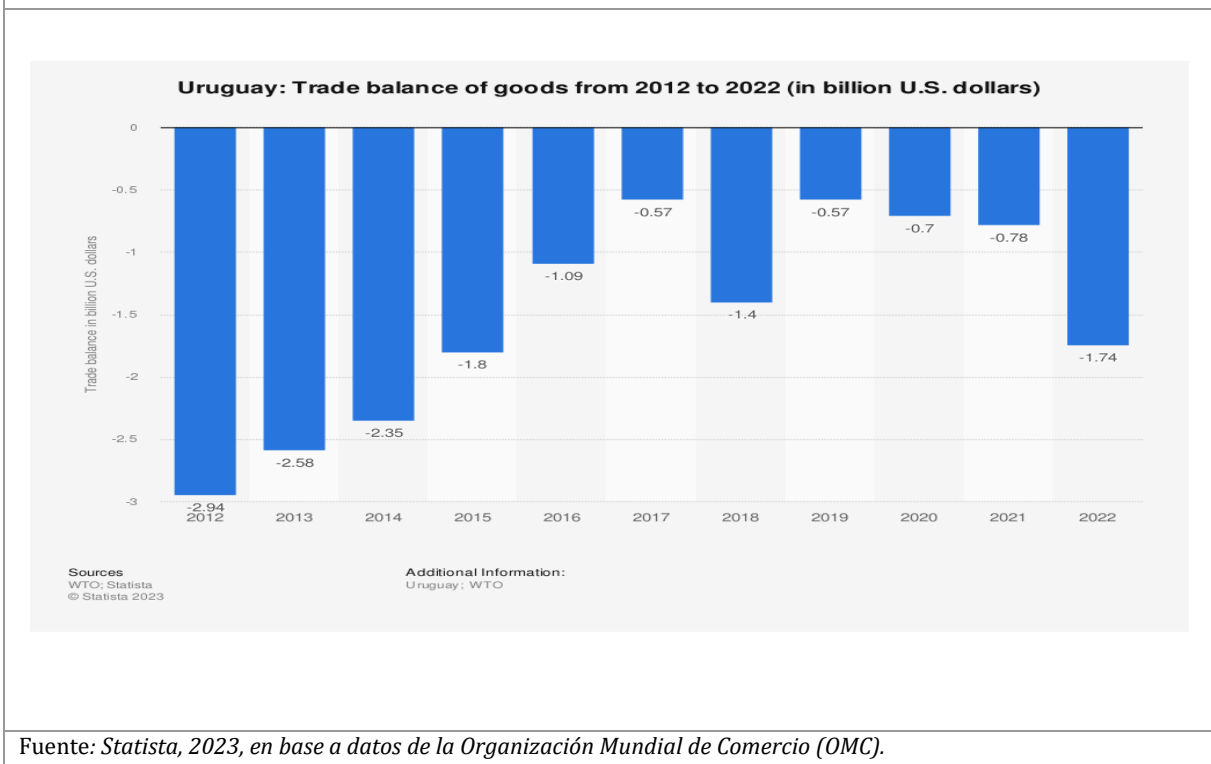
Figura 5. Balanza comercial de bienes de Brasil entre 2012 y 2022, en miles de millones USD



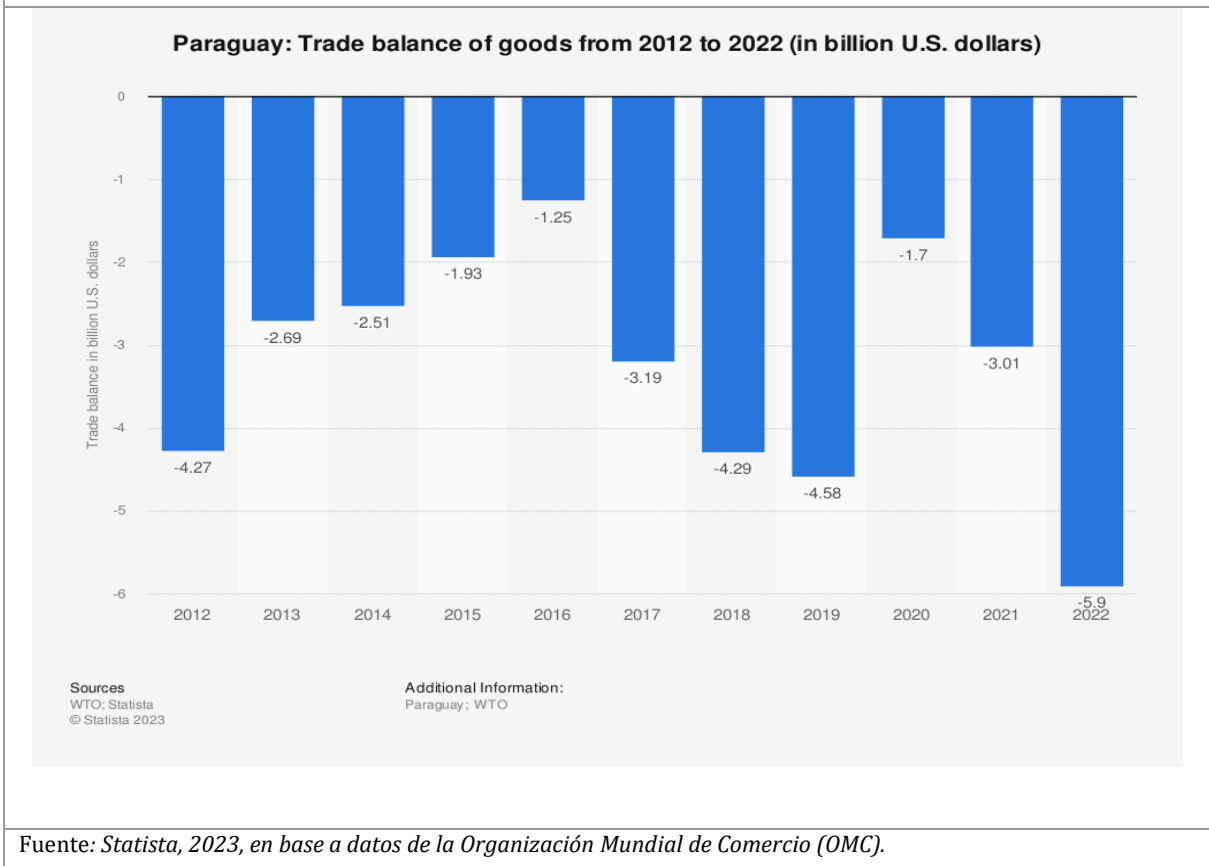
Fuente: Statista, 2023, en base a datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Figura 6. Balanza comercial de bienes de Argentina entre 2012 y 2022, en miles de millones USD.

Fuente: Statista, 2023, en base a datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Figura 7. Balanza comercial de bienes de Uruguay entre 2012 y 2022, en miles de millones USD

Fuente: Statista, 2023, en base a datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Figura 8. Balanza comercial de bienes de Paraguay entre 2012 y 2022, en miles de millones USD.

Fuente: Statista, 2023, en base a datos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

2.3 La reducción de asimetrías en el MERCOSUR: el origen del FOCEM.

2.3.1 EL CONTEXTO Y LAS DECISIONES QUE ORIGINARON EL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR (FOCEM)

Pese a que las asimetrías vistas en el apartado anterior de este trabajo son diferencias que existen entre los socios del MERCOSUR desde el momento de la creación del bloque, cabe mencionar que, en el Tratado de Asunción, instrumento legal por el cual se crea el MERCOSUR, no se reconoce un “trato especial y diferenciado” a los socios de menor tamaño (Paraguay y Uruguay). Este trato se había dado anteriormente en el marco de la ALADI y en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y consiste en reconocerles a ciertos países derechos especiales y un trato más favorable². No obstante, Paraguay y Uruguay

² En el marco de los acuerdos de la OMC, estas disposiciones comprenden “períodos más largos para la aplicación de los acuerdos y los compromisos; medidas para aumentar las oportunidades comerciales de estos países; disposiciones que exigen a todos los Miembros de la OMC que salvaguarden los intereses comerciales de los países en desarrollo; ayuda para que los países en desarrollo cuenten con la infraestructura necesaria para participar en la labor de la OMC, puedan intervenir adecuadamente en el sistema de

pidieron al momento de la creación del bloque que se les diera flexibilidad en forma de plazos más prolongados para la liberalización del comercio intrarregional, es decir, para la eliminación de sus aranceles intrabloque. (Bouzas, 2003) Junto con la prolongación de plazos, más adelante se les otorgó también ventajas a Paraguay y Uruguay respecto a regímenes como los especiales de importación o el régimen de origen.

Con el paso del tiempo y pese a la consolidación institucional del MERCOSUR como bloque regional, las asimetrías entre los Estados Parte continuaron siendo un factor de detrimento para el proceso de integración.

Se debe tener en cuenta en este punto el contexto internacional y político en el que se encontraban los países del MERCOSUR a principios de los 2000. Luego del estallido de la crisis económica en Argentina, se dio una época de cambios en la visión de los países del bloque, especialmente de Brasil y Argentina, que se volcaron a reforzar las relaciones entre los Estados Parte del bloque y se pensó nuevamente en disminuir las asimetrías existentes que provocan la insatisfacción de Paraguay y Uruguay, volviendo a plantearse el trato especial y diferenciado que se había dado a ciertos países en los primeros procesos de integración de la región latinoamericana. En el sistema internacional la multipolaridad era el nuevo escenario y la integración regional se encontraba de nuevo en auge. Se da entonces una etapa (2003-2010) de aumento de la actividad económica y la interdependencia comercial en la región, en paralelo a la búsqueda de consensos a nivel político. Se caracteriza por ser una etapa en la que Brasil lidera estos procesos de cambio, en la que las visiones de los gobiernos de los países socios tienen muchos puntos en común y en la que el incremento de los precios internacionales de las *commodities* (materias primas que son el principal producto de exportación del MERCOSUR) beneficia al bloque. (Severo y Lima, 2020)

En ese contexto en el que la integración regional recobra fuerzas, en el año 2003 el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano de toma de decisiones dentro del MERCOSUR, estipula como programa de trabajo para los años 2004-2006 una agenda de trabajo en la cual, dentro del eje "Mercosur económico - comercial", se incluye la temática de fondos estructurales y se crea un grupo de alto nivel para trabajar en ello. A este grupo se le encomienda la labor de investigar sobre la viabilidad de los fondos estructurales, basándose principalmente en la experiencia europea al respecto, como herramientas para mejorar la competitividad de los miembros más pequeños y zonas/regiones del bloque con menor desarrollo. (Czar de Zalduendo, 2007) El MERCOSUR entra entonces en una etapa en la que la reducción de las asimetrías a través de la cooperación para el desarrollo se vuelve un tema prioritario en la agenda del bloque, intención que se demuestra con las sucesivas Decisiones que se tomaron los años posteriores, más aún si se considera que para

solución de diferencias y apliquen las normas técnicas; disposiciones relacionadas con los países menos adelantados (PMA) Miembros". (OMC, s.f)

otros temas el bloque suele atravesar largos periodos de tiempo para acordar decisiones de este mismo estilo.

En diciembre del año 2004, mediante la Decisión CMC N° 45/04, se crea formalmente el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y en junio del 2005 en la Decisión CMC N° 18/05 se establecieron las normas para su integración y funcionamiento. En diciembre de ese mismo año se acordó su primer reglamento (Decisión CMC N° 24/05), actualmente reemplazada por la Decisión CMC N° 01/10 del año 2010. Además, mediante la Decisión CMC N°17/06 el MERCOSUR llegó a un acuerdo sobre el presupuesto del FOCEM y los perfiles de los proyectos piloto. Ya que la primera Decisión por la cual se crea el Fondo tenía un plazo estipulado de ejecución y luego se evaluaría su continuación, en diciembre del 2015 a través de la Decisión CMC N° 22/15 se definió su continuidad. (FOCEM, s.f)

2.3.2 LA EXPERIENCIA EUROPEA EN LA QUE SE BASÓ EL MERCOSUR PARA DAR ORIGEN AL FOCEM: ¿ISOMORFISMO INSTITUCIONAL?

El concepto de isomorfismo institucional que se utiliza en este TFM se refiere a la adopción de mecanismos y fórmulas que han resultado exitosas puestas a prueba por otras asociaciones que se consideran como referentes. (Ramió y Salvador, 2005) El isomorfismo tiende a implicar una copia idéntica (ser mimético) cuando en el proceso de integración no están consolidadas sus propias herramientas institucionales, los objetivos son poco claros y la problemática compleja, por lo que es más fácil definirse institucionalmente según lo que hayan hecho otras instituciones, o inspirarse y copiar totalmente el diseño de experiencias que consideran exitosas (Di Maggio y Powell, 1983).

En la cooperación internacional existen ciertas experiencias consideradas como exitosas a partir de las cuales otros actores han decidido inspirarse institucionalmente con el objetivo de extraer capacidades, por considerarlas instituciones parecidas. (Di Maggio y Powell, 1983)

Como se menciona anteriormente, los estudios técnicos para dar origen al FOCEM se basaron principalmente en el análisis de la experiencia europea que, en términos de integración económica, era el “modelo a seguir” para el MERCOSUR en pos de avanzar hacia una fase de mayor integración.

Inicialmente los seis socios de la Comunidad Económica Europea (Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Alemania Occidental) compartían un gran grado de similitud en cuanto a nivel de industrialización, nivel socioeconómico y de intercambio comercial entre ellos. Sin embargo, a medida que se fueron adhiriendo miembros con diferencias en su nivel de desarrollo, se consideró una necesidad reducir las asimetrías entre los países y regiones de la

comunidad. Ya en el Tratado de Roma se plasmó el objetivo de alcanzar un desarrollo armonioso, a través de la reducción de las diferencias entre las diferentes regiones y el avance de las menos desarrolladas. Asimismo, en el mismo Tratado ya se establece como objetivo el fortalecimiento de la cohesión económica y social, a través de la creación del Fondo Social Europeo (FSE) y del Banco Europeo de Inversiones (que destinaría préstamos). Posteriormente, con la definición de la Política de Cohesión Económica y Social (PCES) se decide que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) sea el medio para realizar un ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y fomentar la industrialización en zonas en decadencia. (Czar de Zaldueño, 2007) A partir del Tratado de la Unión Europea (1992) el concepto de cohesión se vuelve un pilar de la UE, que mediante el reglamento CE N° 1164/948 crea el Fondo de Cohesión (FC), con el objeto de financiar proyectos medioambientales y de transporte en los países menos aventajados. A los ya mencionados fondos también se incorporaron otros con mayor grado de especificidad sectorial, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP). En el 98' se reforma el funcionamiento de los fondos y se los denomina "Fondos Estructurales". (Ferretti, 2013)

Cabe mencionar que, en cuanto a la financiación de los Fondos Estructurales, si bien al principio se financiaban gracias a aportes estatales, luego pasaron a ser parte del presupuesto comunitario, y al menos una tercera parte del mismo se destina a ellos. El presupuesto comunitario con el que se financian los Fondos está compuesto básicamente por aportes de los miembros (una tasa plana sobre el PIB) y los ingresos por el arancel exterior común, pero los proyectos y gastos que se hagan desde el Fondo, son determinados por las autoridades de la Unión (la Comisión Europea).

El mecanismo principal que utiliza la UE para la reducción de asimetrías estructurales entre los miembros es el cofinanciamiento de programas de desarrollo para las regiones menos prósperas, respaldados en su momento por los cuatro Fondos ya mencionados: FEDER para proyectos de infraestructura, inversión, desarrollo local y PYMES; para promover empleabilidad y formación, FEOGA para promover desarrollo rural y dar apoyo a agricultores en zonas menos desarrolladas y el IFOP para la modernización del sector pesquero. El FC por su parte presta asistencia en proyectos medioambientales y de redes de transporte en países que requieran grandes inversiones. La asignación de los Fondos a los proyectos se define dependiendo del grado de desarrollo de las regiones y las dificultades que atraviesan. (Ferretti, 2013)

Según analiza Ferretti (2013), el éxito en el desempeño de los Fondos Estructurales europeos se dio acompañado de un aumento de la inversión pública y del sector privado en infraestructura. Cabe volver a mencionar en este sentido que los proyectos estructurales también son financiados por los préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

Los objetivos de cohesión social territorial que guían el funcionamiento de los fondos europeos son coincidentes con los objetivos que posteriormente persigue el FOCEM, plasmados en la Decisión CMC que le dio origen y en su posterior reglamentación. En este sentido, la promoción de la cohesión social de las regiones menos desarrolladas que persigue el FOCEM, es producto de un isomorfismo de objetivos respecto de la UE.

3. EL FUNCIONAMIENTO DEL FOCEM

3.1 Los programas del Fondo, aportes, distribución de recursos y estructura institucional.

En este apartado se realiza un resumen de la normativa MERCOSUR que compete a la estructura y funcionamiento del FOCEM y se hace un análisis de cada segmento. Se parte de tomar como referencia la Decisión CMC 18/05 del año 2005 en la que los Estados Partes del MERCOSUR definieron los objetivos del FOCEM, los Programas mediante los cuales se articulan, la integración del Fondo, la distribución de recursos y los procedimientos y aspectos institucionales. Además, se da cuenta de lo estipulado en el reglamento del FOCEM, promulgado primeramente mediante la DEC.CMC N°24/05 derogada por Decisión CMC N° 01/10 (cuyo texto actualizado data de noviembre de 2020 y en base a la cual se realiza el análisis de este trabajo), por la que se amplían las cuestiones señaladas en la DEC CMC 18/05 y se agregan nuevas cuestiones, en base a la evolución y necesidades del FOCEM luego de varios años de funcionamiento.

3.1.1 LOS CUATRO PROGRAMAS MEDIANTE LOS CUALES SE ARTICULAN LOS OBJETIVOS DEL FOCEM.

Según lo estipulado en las mencionadas Decisiones, para llevar a cabo los objetivos del Fondo, se desarrollarían los siguientes Programas:

- I. Programa de Convergencia Estructural: son proyectos que contribuyan al desarrollo y ajuste estructural de las economías de menor tamaño, mejorando los sistemas de integración fronteriza y de comunicación.
- II. Programa de Desarrollo de la Competitividad: incluye proyectos de reconversión productiva y laboral, integración de cadenas productivas, fortalecimiento de la institucionalidad (estándares técnicos, certificados, evaluación conformidad, sanidad, etc), desarrollo de nuevos productos y procesos.
- III. Programa de Cohesión Social: proyectos que contribuyan al desarrollo social y sean de interés comunitario (salud, pobreza, desempleo), en particular en zonas de frontera.
- IV. Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración: proyectos para mejorar la estructura institucional del MERCOSUR (las estructuras y actividades resultantes serán financiadas por los Estados Partes).

El Programa I puede contemplar proyectos de construcción y refacción de vías de transporte para la integración física de los países del bloque, proyectos relacionados al sector energético, hídrico

o ambiental. (Missio, 2019) Como se analizará más adelante en este trabajo, este ha sido el Programa en el que el FOCEM ha desarrollado la mayor cantidad de proyectos, en línea con la normativa del FOCEM en la que se definió que los primeros cuatro años se priorice la financiación de proyectos del Programa I de Convergencia Estructural y destinar un 0,5% de los recursos al Programa IV, para el fortalecimiento institucional e integración del MERCOSUR.

El Programa II también cuenta dentro de sus componentes con la promoción del asociativismo, cooperativismo, nuevos emprendimientos y la incubación de empresas. En este punto cabe señalar que en el MERCOSUR el tema también es abordado en mayor medida en el marco de la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM), que a su vez promovió en el año 2012 la creación del Fondo de Promoción de las Cooperativas del MERCOSUR (FCOOP MERCOSUR)³.

El combate de la pobreza, que se encuentra enmarcado en el Programa III, es un área que puede tornarse de suma importancia para el MERCOSUR luego de los impactos negativos que ha causado en la economía y desarrollo de los países que lo componen la pandemia por COVID-19. A la actualidad en el marco del FOCEM no se le han atribuido suficientes proyectos, quizás porque no fuera la motivación principal al crear el Fondo o porque se considera que la reducción de la pobreza será un efecto del proceso de integración económica en el que se enmarca el FOCEM.

3.1.2 COMPOSICIÓN DEL FONDO

Se determinó que el Fondo estaría constituido por aportes anuales de los Estados Partes distribuidos en cuotas semestrales, depositados en una institución financiera de los Estados Partes. Asimismo, en la normativa se establece que estos aportes serán contribuciones no reembolsables.

Los aportes debían ser de un monto total anual de cien millones de dólares⁴, distribuidos entre los Estados Partes según la media histórica del PBI del MERCOSUR con los siguientes porcentajes: Argentina (27%), Brasil (70%), Paraguay (1%) y Uruguay (2%).

El monto total anual estipulado para la realización de proyectos ya da cuenta de que, pese a estar institucionalmente inspirado en los Fondos estructurales europeos que son de gran magnitud presupuestaria y de haber contado con una gran voluntad política al momento de su creación, el FOCEM no tiene económicamente gran importancia dado el modesto monto de recursos que le es asignado (Mondelli, 2018).

En la DEC. 18/05 se estipula que los primeros tres años de vigencia del Fondo los aportes se hagan de forma gradual. El primer año los Estados Partes debían ingresar solo el 50% de sus aportes

³ El FCOOP MERCOSUR fue creado mediante la DEC CMC N° 51/12 del año 2012.

⁴ Este monto asciende a 127 millones USD en la Decisión CMC N° 22/15, con la incorporación de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR.

anuales para ejecutar los proyectos piloto y el segundo año el 75%, para alcanzar recién en el tercer año al 100% de los aportes.

La DEC.18/05 también prevé que el FOCEM pueda recibir aportes de otros países, instituciones u organismos internacionales. Mediante el texto actualizado de la DEC. 01/10 se agrega que asimismo puede componerse de aportes voluntarios de los Estados Partes, de recursos resultantes de cuentas remuneradas del FOCEM y de recursos de los acuerdos de administración financiera previstos, se aclara también que el FOCEM carece de capacidad de endeudamiento.

Para que sean aprobados sus proyectos y se realice el primer desembolso, el Estado Parte debe tener al día sus aportes semestrales y las cuotas institucionales del MERCOSUR. En el reglamento se establece que la mora no impedirá que se le siga otorgando dinero a los proyectos en curso.

Como ya se ha mencionado, dada la distribución de los aportes, Brasil es el socio del bloque que más debía contribuir al FOCEM. Entre los años 2006 a 2015 estaba previsto contar con un total de USD 1.306 millones, monto conformado por USD 1.006 millones de la suma de las cuotas semestrales de los Estados Partes y USD 300 millones de aportes voluntarios de Brasil (específicamente para la construcción de la línea de transmisión de 500 Kv en Paraguay). No obstante, no se cumplió con ese monto previsto ya que, por un lado, Venezuela comenzó a tener cuotas pendientes y, por otro lado, Brasil dejó de contribuir, alcanzando una situación de mora de unos USD 121,5 millones para el año 2015 (Rojas, 2015).

Al analizar las Decisiones CMC que aprobaron los presupuestos del FOCEM entre los años 2016-2023⁵, se observa que en los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, no hubo aportes regulares de los Estados Partes. Desde el 2015 los proyectos y el mismo FOCEM se mantienen activos gracias a recursos no asignados en años anteriores, recursos no utilizados en proyectos aprobados, resultados financieros, la reserva de contingencia y, desde que se implementa el acuerdo con el FONPLATA, resultados de la administración fiduciaria.

3.1.3 ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS PROYECTOS

En cuanto a la asignación de los recursos a los proyectos, Brasil insistió en que sean tomados en cuenta dos criterios. Por un lado, las diferencias de tamaño (PIB, territorio y población) entre los países y, por otro lado, la desigualdad del PIB per cápita entre las regiones de los países. (Severo, y Lima, 2020) Este último punto es de relevancia para que las regiones pobres de Brasil también reciban los beneficios del Fondo pese a ser la economía de mayor tamaño a nivel nacional y equiparar la balanza frente al nivel de desarrollo humano que presenta Uruguay.

⁵ Decisiones CMC N° 36/15, 07/16, 29/17, 11/18, 27/19, 12/20, 20/21 y 12/22.

En la DEC. CMC 18/05 se estipula que los recursos para financiar los Programas I, II y III, se distribuyan en un 48% para Paraguay, 32% para Uruguay, 10% Argentina y 10% Brasil. También se establece que aquel Estado Parte al que se le apruebe un proyecto deberá contribuir al proyecto con fondos propios equivalentes al 15% del valor total del proyecto.

Según el reglamento, además de para financiar los proyectos aprobados, los recursos se utilizarán para los gastos de funcionamiento del FOCEM y una reserva de contingencia (del 10% del monto estipulado para los desembolsos anuales).

La DEC 01/10 determina cómo se realizará la administración financiera de los mencionados recursos, la cual estará a cargo del Coordinador Ejecutivo del FOCEM junto con la UTF. También se faculta a la UTF para poder abrir cuentas bancarias, eligiendo el Coordinador en qué institución realizarla.

Otro punto importante que se señala en la Decisión es la posibilidad de realizar acuerdos de administración financiera con otros organismos de financiamiento para el desarrollo. Esto se incorpora a partir de la firma de un acuerdo en el año 2019 para que el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), banco de Desarrollo creado por los mismos países fundadores del MERCOSUR, se encargue de la administración de recursos del FOCEM (FONPLATA, 2019). El acuerdo Marco con el FONPLATA se promulgó mediante la Dec. CMC N° 02/18 y mediante la DEC. CMC N° 04/18 se adecuó el reglamento del FOCEM para que contemple las cuestiones que emanen del mencionado acuerdo. Este paso se podría considerar como un avance en la integración institucional y del fortalecimiento de la CSS en la región, después de años de inactividad en su fortalecimiento institucional, es un paso en la dirección de retomar el ímpetu del FOCEM.

3.1.4 PROCEDIMIENTOS Y ASPECTOS INSTITUCIONALES

Los proyectos se presentan ante la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR para que evalúe requisitos y elegibilidad. Posteriormente, un grupo técnico de la Secretaría del MERCOSUR (que luego se consolidó como la Unidad Técnica FOCEM- UTF), junto con un grupo Ad Hoc de expertos de los Estados Partes, evalúa y da seguimiento a la ejecución de los proyectos.

La UTF debe elaborar un anteproyecto de presupuesto del FOCEM, con los desembolsos para cada Estado y, junto con informes de sus actividades, remitirlos a la Comisión de Representantes Permanentes, quien lo eleva al Grupo Mercado Común (GMC). En última instancia es el Consejo del Mercado Común, a partir de lo elevado e informado por el GMC, quien aprueba el presupuesto del FOCEM, los proyectos a financiar y asigna los recursos.

Aquellos Estados Parte que reciban recursos tienen que rendir cuentas de ello de manera semestral, de acuerdo al reglamento FOCEM, informando el estado de ejecución. Los proyectos también estarán sujetos a auditorías externas.

Un punto a destacar es el art.18 de la Decisión 18/05, en la cual se establece que en los proyectos financiados por el FOCEM “se dará preferencia a empresas y entidades con sede en el MERCOSUR”. Esta preferencia es llamativa si se considera que en ese año aún no existía un régimen de Compras Públicas o concesiones a nivel MERCOSUR, tema muy debatido a nivel multilateral y en el marco de los acuerdos comerciales de nueva generación que negocia el bloque en los años recientes. Para ese entonces esta preferencia muestra que los Estados Partes tenían la intención de priorizar la asignación de las grandes obras de infraestructura a empresas constituidas en el MERCOSUR, favoreciendo su propio desarrollo y dejando entrever la mirada de regionalismo estratégico y proteccionista que predominó durante la época de su creación.

Mediante el reglamento previsto en la DEC.01/10 se ampliaron los criterios de organización institucional del FOCEM previendo que cuente con:

Consejo de Administración: rol llevado a cabo por el Grupo Mercado Común (GMC), evalúa el desempeño y prioridades del Fondo.

Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM): gestiona y supervisa el funcionamiento.

Unidad Técnica FOCEM(UTF): Funciona en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, instancia técnica para la evaluación y seguimiento de los proyectos. Es liderada por el Coordinador Ejecutivo, quien se ocupa de la administración, gestión, recursos humanos y funcionamiento del FOCEM. El Coordinador debe ser nacional de uno de los Estados Partes y es electo en el cargo durante dos años, renovables por igual periodo. El resto del equipo de funcionarios que integran el FOCEM se rige por las normas laborales de la Secretaría del MERCOSUR. Para el mantenimiento de la UTF se dispone de máximo el 1,5% de los recursos del FOCEM.

Unidad Técnica FOCEM Nacional (UTF): se trata de un punto focal que los Estados Partes elijan para que a nivel nacional sean punto de contacto con la UTF y se encarguen de la coordinación de los proyectos a nivel país. Son de relevancia ya que filtran los proyectos a presentar.

3.1.5 VIGENCIA

La Decisión 18/05 se promulgó con una vigencia de 10 años desde el primer aporte que realizara alguno de los Estados Partes al FOCEM. Luego de esa fecha se debía evaluar la efectividad de los Programas y su continuidad.

Mediante la Decisión CMC N°22/15 se aprobó la continuidad del FOCEM y la UTF por otros 10 años, tras considerar la evaluación de sus resultados de forma positiva. En dicha norma también se estipula que el monto total anual de los aportes de los Estados Partes alcance los 127 millones de dólares, sumando 27 millones de USD de Venezuela (que se incorpora en el 2012 como Estado Parte del MERCOSUR). Con la incorporación de Venezuela la distribución de recursos a los Programas I, II y III pasaría a ser: Argentina 9,1%, Brasil 9,1%, Paraguay 43,65%, Uruguay 29,05% y Venezuela 9,1%. Todos estos parámetros quedan sujetos a modificación en caso de incorporación de Estados Partes al MERCOSUR. No obstante, esta Decisión no entró en vigor incluso en la actualidad, porque no fue incorporada por Argentina, Brasil y Venezuela a su ordenamiento jurídico. Mientras tanto, se aprobó la Decisión CMC N° 35/15 que adecúa el reglamento del FOCEM extendiendo las disposiciones de la DEC 01/10 desde el 1 de enero de 2016 hasta que la DEC 22/15 y su reglamentación entren en vigor, esta norma no requiere ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes y por lo tanto es la que se mantiene vigente hasta la actualidad.

La incorporación y entrada en vigor de las normas del MERCOSUR es un desafío institucional y político que persiste para el bloque desde sus orígenes hasta la actualidad, acentuado por los periodos en los que reina la falta de consensos políticos. Pese a ello, en el caso de las normas que refieren a la extensión de la vigencia del FOCEM, cabe hacer un análisis particular. El año 2015 es justamente el año que señalan Severo y Lima (2020) como el inicio de un periodo de estancamiento para el FOCEM, en el que los estados Partes suspendieron sus aportes al Fondo, por lo que la falta de incorporación de la normativa actualizada del FOCEM resulta en otra evidencia de un periodo de deterioro en el funcionamiento del mismo y en una señal de su débil institucionalidad.

3.2 Los proyectos ejecutados por el FOCEM, desde su origen hasta el año 2022

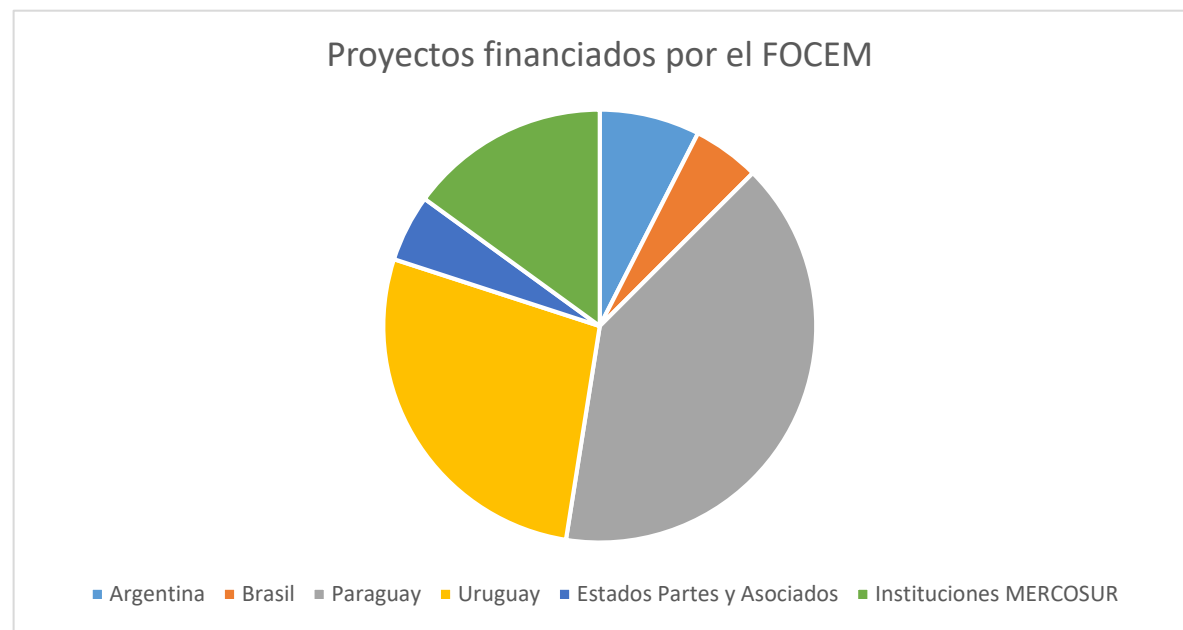
En base a la información disponible en la web del FOCEM, se ha realizado la Tabla 1. que consta como Anexo A1 de este trabajo, en la que se incorpora información de los proyectos del FOCEM ya finalizados o en ejecución, desde su creación hasta la actualidad y cuyos resultados se analizan a continuación.

El FOCEM ha financiado 31 proyectos que están finalizados, 10 proyectos que aún se encuentran en ejecución y 7 actividades que han sido concluidas. (FOCEM, s.f)

De forma conducente con los criterios seguidos en la normativa del FOCEM para la asignación de los recursos, de los 41 proyectos que se contabilizan entre los ya finalizados y los que aún están

en ejecución, Paraguay es el país al que se le han asignado la mayor cantidad de proyectos (16), seguido por Uruguay (11), mientras que Argentina y Brasil ha financiado 3 y 2 proyectos respectivamente. Dos proyectos involucran a los cuatro Estados Partes y 6 de los proyectos son presentados/ejecutados por instituciones del MERCOSUR (Secretaría del MERCOSUR, Instituto Social del MERCOSUR, Instituto de DD.HH).

Figura 9. Distribución por país de los Proyectos financiados por el FOCEM



Fuente: *Elaboración propia en base a datos de Tabla 1. Anexo A1.*

En cuanto a los recursos invertidos para la financiación, cabe destacar que, sumando todos los aportes financieros del FOCEM a los 41 proyectos analizados en la Tabla del Anexo A1, resulta en un total de USD 920.801.046,48. Si se tiene en cuenta que el FOCEM lleva 18 años de funcionamiento y que el presupuesto anual con el que contaría, según la normativa anteriormente mencionada, sería de 100 millones de dólares al año, se podría decir que el FOCEM ha alcanzado a financiar proyectos en casi un 50% de lo que se aspiraba en sus orígenes. Estos números refuerzan la idea de que el ímpetu con el que se creó el FOCEM no fue mantenido a lo largo del tiempo, al menos no en cuanto a los aportes económicos de los socios y la posibilidad de que el Fondo financie proyectos de gran envergadura.

Es difícil comparar el presupuesto con el que pueden contar para cooperación los países del MERCOSUR con el que cuenta un bloque como la Unión Europea, pero teniendo en cuenta que el diseño institucional del FOCEM se inspiró en los Fondos Estructurales de la Unión Europea, vale

la pena señalar algunas diferencias. En el caso del FOCEM hablamos de aportes que realizan países en desarrollo, que para el año 2015 representó un 0,02% de su PIB, mientras que a la UE aportan economías desarrolladas y además se le suman aportes provenientes de recursos comunitarios, alcanzando un 0,5% del producto comunitario para la Política de Cohesión. (Carciofi y Gayá, 2016). Para tener como referencia, para los años 2021-2027 la UE asignó 226.000 millones de Euros al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) como parte de su política de cohesión (Parlamento Europeo, 2023), cifra evidentemente muy superior al total de los aportes del FOCEM a proyectos durante 18 años de funcionamiento.

Pese a que la financiación del FOCEM no haya sido muy significativa en términos absolutos, si significó un éxito para Paraguay, que consideró al Fondo como una parte fundamental de su estrategia diplomática (Mondelli, 2018). Del total de los aportes del FOCEM a esos 41 proyectos, USD 624.543.659 fueron atribuidos a Paraguay, mientras que a Uruguay se le concedieron aportes por USD 201.389.393,5, a Argentina por USD 45.979.352,77 y a Brasil por USD 6.511.879. El total de aportes del FOCEM a proyectos ejecutados por instituciones del MERCOSUR, para el fortalecimiento institucional y de la integración como señala el Programa IV, es de USD 1.324.820,53. Además se financiaron dos proyectos que involucran a los cuatro Estados Partes por USD 35,3 millones y uno de Brasil y Uruguay de USD 5,7 millones.

La mayor cantidad de proyectos cofinanciados por el FOCEM y con el aporte local de Paraguay abordan, dentro del Programa I de Convergencia Estructural, se dan el marco del componente referido a transporte: “Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen el flujo de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones” (DEC. CMC N° 01/10, texto actualizado). Como se señala en el capítulo 2, las desventajas estructurales de Paraguay son significativas en todos los aspectos analizados (PBI, superficie, productividad), por lo que la contribución de estos proyectos de infraestructura es pura ganancia para el país más pequeño del MERCOSUR y el único que no cuenta con salida al mar. No obstante, mejorar las condiciones en las carreteras de Paraguay con la contribución del FOCEM no solo es en beneficio de su propio desarrollo, tiene un impacto positivo en los demás socios del MERCOSUR. Como se señala en el capítulo 1 de este trabajo, el MERCOSUR es un bloque de integración económica y uno de los impulsos del bloque es la creación e incremento del comercio intrarregional, por lo que la disminución en los costos de transporte es clave para mejorar la integración física entre los países que, junto a los proyectos de energía y telecomunicaciones, contribuyen a disminuir los obstáculos para los intercambios de bienes y servicios (Carciofi y Gayá, 2016). Al incrementar la integración, basándonos en la teoría de la integración regional en la que se sustenta el proceso, el aumento en

los flujos de comercio permitiría también reducir las asimetrías y aumentar la competitividad a las economías más pequeñas del bloque (Tessari, 2012).

El proyecto más ambicioso financiado por el FOCEM fue justamente también para Paraguay, para la construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub-Estación Margen Derecha Itaipú, para el cual el FOCEM aportó USD 305.688.713,49. Dada la importancia de este proyecto, Brasil también hizo aportes voluntarios para el mismo (previo a dejar de contribuir anualmente). Al respecto, cabe señalar como antecedente que Itaipú es una hidroeléctrica binacional (Brasil- Paraguay), que se desarrolló en los años 80' a través de empresas estatales, junto con los proyectos de interconexión Argentina-Uruguay y Argentina-Paraguay en Salto Grande y Yaciretá, que permitieron la provisión de energía a bajo costo utilizando la potencia del acuífero Guaraní. (Ruiz-Caro, 2006) No obstante, la capacidad de esta hidroeléctrica se ve limitada por la saturación de las líneas de transporte internas, como sucede en el caso de Paraguay, de allí la importancia que tiene también para su socio comercial este tipo de proyectos financiados por el FOCEM.

En el caso de Uruguay, los proyectos relacionados a la interconexión del transporte y la energía también fueron aquellos en los que el FOCEM hizo contribuciones más significativas, aunque en mucho menor medida que en el caso de Paraguay. Los dos proyectos de mayor magnitud aprobados para Uruguay se tratan de una Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay-Brasil y la rehabilitación de la vía de la línea férrea Artigas, que conecta a Uruguay con Argentina por Salto, a los que el FOCEM aportó 82 y 83 millones de USD respectivamente. El resto de los proyectos aprobados para Uruguay son por montos mucho más pequeños, entre los que se encuentran varios proyectos de mejora de la competitividad, dos de ellos para contribuir al desarrollo de tecnología innovadora en las cadenas productivas del país y de la región en los sectores de software, biotecnología y electrónica. Sobre estos últimos proyectos cabe destacar la importancia que reviste para Uruguay la industria del software, que en los últimos años se convirtió en uno de sus principales sectores de exportación, superando incluso a sus exportaciones tradicionales de alimentos primarios (Sotelo y Rizzi, 2021).

Por otro lado, un aspecto que se desprende del análisis de la tabla de proyectos (Anexo A1), es la distribución que se ha hecho de los proyectos entre los Programas establecidos en la normativa del FOCEM. De los 41 proyectos analizados, 21 se corresponden con el Programa I de Convergencia Estructural, 8 con el II de Desarrollo de la Competitividad, 5 con el Programa III de Cohesión Social, 6 con el Programa IV para el Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración y 1 combina los Programas II y III al mismo tiempo. La preponderancia del Programa I, al que se le asignaron USD 842.072.399,9, es lógica si se tiene en cuenta que desde la normativa que le dio origen al FOCEM se manifestó la intención de priorizar dicho Programa los

primeros años de funcionamiento y, además, que los proyectos de infraestructura requieren de la inversión de grandes montos de capital en plazos prolongados de tiempo para llevarse a cabo, con los que difícilmente cuentan en su totalidad las economías pequeñas del bloque.

En relación a los proyectos de infraestructura cabe mencionar dos características que hacen peculiar y diferente a la UE la dinámica del FOCEM. Por un lado, los proyectos de convergencia estructural que se presentan ante el FOCEM son iniciativas gubernamentales nacionales, a diferencia de la UE que son a propuesta de un organismo comunitario, aunque en ocasiones puedan presentarse por más de un país, no se relacionan necesariamente con la mejora o estrategia conjunta de integración regional, sino que pueden simplemente contribuir al desarrollo particular del país que lo está presentando. La relevancia que se le ha dado en el FOCEM, desde su origen hasta la actualidad, a los proyectos de infraestructura, lleva al cuestionamiento de por qué no se ha generado una iniciativa que abarque la temática a nivel regional en vez de los proyectos aislados que se han ejecutado (Carciofi y Gayá, 2016).

Los proyectos del FOCEM pueden contribuir, como ya se ha expresado, al proceso de integración del bloque, ya que los ciudadanos beneficiados por los mismos pueden valorizar y reconocer la pertenencia al bloque como una ventaja. En este sentido, cabe señalar como algo positivo en el funcionamiento del Fondo la concentración de los proyectos ejecutados por el FOCEM en las zonas fronterizas, en las cuales la población más vulnerable de esas regiones se ha visto beneficiada con recursos para su desarrollo local, tales como la mejora de carreteras para facilitar su transporte y conectividad, el saneamiento, la construcción de viviendas, el acceso a servicios públicos y la formación de capacidades para el empleo o las iniciativas de asociativismo, impactando positivamente en las limitaciones estructurales que enfrentan en dichas zonas. (Missio, 2019)

En el caso de los proyectos implementados en Paraguay, aquellos que afectan a los departamentos de San Pedro, Concepción, Caaguazú, Paraguari e Itapúa, contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de la población que sufre una mayor incidencia de la pobreza multidimensional en dicho país (INE, 2021).

No obstante, la forma en la que se distribuyen los recursos en el FOCEM a nivel nacional y la falta de representación y participación de los gobiernos subnacionales en el Fondo es la otra gran diferencia con la UE. La política de cohesión de la UE se instrumenta a nivel regional y busca recortar las brechas de PIB per cápita entre regiones subnacionales dentro de los países, a partir de contribuciones que se hacen con parte del presupuesto comunitario. El FOCEM por su parte se instrumenta a nivel nacional, por más que los proyectos puedan contribuir a zonas particulares, y distribuye los recursos principalmente en base al PIB total. Al respecto, se podría decir que el FOCEM ha dejado de lado hasta el momento la implementación de proyectos en regiones pobres

en otros países del bloque que no sean Paraguay, (Tessari, 2012) incluyendo a Brasil que, pese a ser la economía de mayor tamaño en el bloque, tiene un índice de desarrollo humano muy similar al de Paraguay, condicionado por el bajo número de PIB per cápita, por lo que también tiene regiones a nivel subnacional en condiciones de pobreza extrema, como es el caso del Nordeste brasileño, que podrían verse beneficiadas de los proyectos del FOCEM.

El análisis de los proyectos finalizados y en ejecución, en conjunto con las normativas FOCEM analizadas en el apartado anterior, dan cuenta de las etapas que atravesó el FOCEM en su funcionamiento, expresadas por Severo y Lima (2020) como: una primera fase de acumulación de recursos y adopción de normativa y mecanismos entre los años 2006-2010, una segunda fase de expansión del Fondo, principalmente con proyectos de infraestructura para Paraguay y Uruguay y, una tercera fase, en la que se produce un estancamiento por la falta de aportes de los Estados Partes, en la que los proyectos se mantienen en ejecución gracias a aportes que sobraron de años anteriores y no fueron asignados, durante la cual la débil institucionalidad alcanzada no obliga a los Estados Partes a cumplir con los compromisos asumidos en el marco del FOCEM pese a las diferencias políticas que puedan predominar.

4. DESAFÍOS, RECOMENDACIONES Y PERSPECTIVAS A FUTURO DEL FOCEM.

4.1 Desafíos y recomendaciones

El FOCEM tiene un rol fundamental para suplir las necesidades de inversión en infraestructura fronteriza, sobre todo si se considera que el modelo de desarrollo del MERCOSUR sigue basado en la exportación de *commodities*, facilitar la circulación de recursos entre los países del bloque contribuiría a la generación de cadenas regionales de valor. El FOCEM funcionó en cierta medida como una fuente de financiación de grandes proyectos de infraestructura en países como Paraguay, que no cuentan con los recursos locales para financiar ese tipo de iniciativas. (Oliveira Cruz, 2021)

Dentro de los desafíos que enfrenta el FOCEM para maximizar su funcionamiento podemos mencionar las dificultades para la coordinación intergubernamental, ya que los proyectos en su mayoría no responden hoy en día a una coordinación regional que considere los proyectos presentados, por ejemplo, en el marco de una estrategia de integración fronteriza regional superior, por lo que una recomendación es la creación de instancias de coordinación a nivel regional que generen un plan de infraestructura a nivel regional y determine la cantidad de recursos y prioridades requeridas para ello según estudios que contemplen las demandas de la sociedad civil, este avance en la institucionalidad del Fondo le permitiría continuar en funcionamiento independientemente de la inestabilidad o falta de consenso que pueda primar a nivel político. A la vez, contribuiría a poder cuantificar de mejor manera si los proyectos de infraestructura que apoya el FOCEM están efectivamente contribuyendo con el proceso de integración y en el desarrollo de su población. (Oliveira Cruz, 2021)

El FOCEM puede ser considerado como una estrategia viable para reducir la insatisfacción de los socios menores con el proceso de integración regional, habida cuenta que, si bien las grandes decisiones del bloque se toman por consenso, el peso en la negociación interna de Brasil, y por momentos de Argentina, suele ser mayor al de Paraguay y Uruguay. (Tessari, 2012)

Si se toma como referencia la experiencia europea, no sería posible para el MERCOSUR avanzar en su proceso de integración regional sin superar las asimetrías entre los países que conforman el bloque, por lo que se requiere de políticas más efectivas y una intención consolidada de disminuir las diferencias. Las medidas que se han implementado al momento de otorgar a Paraguay y Uruguay un trato diferencial para la liberalización de productos, régimen de origen o excepciones al AEC, parecieran no solamente no haber contribuido con el proceso de integración sino dificultarlo y poner mayores trabas a la conformación del mercado común que se pretendía crear. (Tessari, 2012) En este sentido, el FOCEM pareciera funcionar mucho mejor como

mecanismo de reducción de asimetrías que contribuye a la integración regional que las otras medidas de trato diferencial implementadas, por lo que su reactivación podría ser una pieza clave de cooperación en la búsqueda del MERCOSUR de un periodo de mayor estabilidad institucional e integración.

Para superar la falta de voluntad de los socios en realizar los aportes voluntarios semestrales al FOCEM que por norma se establecen pero que desde el 2016 no se realizan, una recomendación sería la implementación de proyectos en regiones en desarrollo de los cuatro países de forma conjunta. Dado que la creación de políticas regionales que guíen la financiación de los proyectos, como una política de integración transfronteriza, no sería un proceso de rápida resolución en el marco del MERCOSUR, la estrategia de retomar proyectos más pequeños, pero de mayor impacto social, en las zonas pobres de los cuatro países, podría ser motivo de acuerdo entre los socios, ya que todos enfrentan actualmente la lucha contra la pobreza como un factor de prioridad en la agenda política.

Pese a que el diseño institucional y de objetivos del FOCEM se basara en la experiencia europea, lejos está de las posibilidades actuales de integración del MERCOSUR poder comparar y replicar su experiencia o funcionamiento. El MERCOSUR no cuenta ni con organismos supranacionales ni con un presupuesto de gran tamaño para invertir en grandes proyectos de infraestructura, por lo que continuar con una estrategia de isomorfismo institucional a futuro sería un grave error.

Los recursos con los que cuentan los países del MERCOSUR para aportar al FOCEM son muy limitados, por lo que el tamaño económico del Fondo es uno de sus principales desafíos para alcanzar los objetivos por los que se crea (Carciofi y Gayá, 2016). La iniciativa del acuerdo de administración fiduciaria con el FONPLATA ha mostrado una señal de voluntad de los Estados Partes de buscar alternativas para la financiación del FOCEM y sus proyectos. Para que ese impulso sea conducente, una estrategia posible sería la búsqueda de financiación por parte de China de proyectos de infraestructura regional que estén enmarcados en el FOCEM. China ya ha mostrado su interés por financiar proyectos de infraestructura en países del bloque de manera individual, por lo que buscar su apoyo en el proceso de integración sería una señal de cohesión entre los países del MERCOSUR y una estrategia coherente con los principios de Cooperación Sur-Sur en los que se enmarca.

Pese a los problemas de limitación de recursos, el funcionamiento del FOCEM ha mostrado su capacidad para impactar de manera positiva en la sociedad a través de proyectos de infraestructura y mejora de la competitividad, logrando contribuir a la reducción de las asimetrías estructurales que motivaron su origen. (Pini y Macedo, 2022) Por ello, se sugiere seguir dotando su capacidad institucional a través de un involucramiento aún mayor de la Unidad Técnica FOCEM

en los proyectos, de manera que los posibles desacuerdos políticos entre las autoridades gubernamentales no impidan el funcionamiento del fondo ni modifiquen sus prioridades de manera volátil según los cambios en las prioridades políticas. No se trata de alcanzar el mismo grado de desarrollo institucional que tiene la UE, dadas las diferencias, pero si tomar de su buena experiencia aquellos aspectos en los que se pueda avanzar también en el seno del MERCOSUR, como el involucramiento a nivel subnacional.

El periodo de estancamiento que atraviesa el FOCEM durante los últimos años da cuenta del proceso de fragmentación política en el que se encuentra la región y de cómo la inestabilidad política afecta el proceso de integración. La lógica pos-hegemónica que había llevado a los países de Latinoamérica a iniciar o fortalecer sus procesos de integración regional y enfocar su estrategia comercial en la consolidación de las cadenas de valor regionales, volvió a entrar en disputa desde el 2015 con políticas de libre comercio que viraron nuevamente hacia los países desarrollados dejando de lado el comercio intrarregional o el regionalismo estratégico. Si bien los acuerdos con países desarrollados pueden generar incrementos en la entrada de divisas para los países del bloque, no generan *per se* incentivos para seguir con el fortalecimiento institucional del proceso de integración. Pese a ello, en el 2015 se decidió dar continuidad al Fondo, reconociendo su importancia como mecanismo de cooperación y solidaridad entre los Estados Partes. El FOCEM se mantiene en ese entonces al margen de las diferencias ideológicas y respecto al modelo de integración que comenzaban a fragmentar al bloque, prevaleciendo la idea de que el FOCEM responde a cuestiones más técnicas y pragmáticas para la reducción de asimetrías que otros procesos dentro del mismo bloque. (Pini y Macedo, 2022) No obstante, cuando de manera posterior, producto de las fragmentaciones políticas del bloque, se produce en el FOCEM un estancamiento en la disposición de recursos, el Fondo logró seguir funcionando, pero sin el ímpetu que caracterizó su desempeño hasta el 2015. Es por ello que para retomar una conversación sobre las prioridades y funcionamiento del FOCEM de cara al futuro, se vuelve necesario hacer hincapié en generar un debate técnico sobre las contribuciones del FOCEM a las asimetrías estructurales y la priorización de proyectos, en el marco de una estrategia conjunta de cooperación en temáticas relevantes que requiere volver a ser consensuada por los Estados Partes.

Claro está que en un contexto en el que las decisiones relativas al FOCEM se toman en el seno de los órganos de decisión el MERCOSUR, en el cual tienen representación las autoridades gubernamentales de cada Estado Parte, es difícil que se produzca esta disociación entre el funcionamiento del FOCEM y las diferencias políticas existentes en cuanto a modelo de integración regional y de desarrollo. El FOCEM no deja de ser, pese a sus aspectos técnicos, un mecanismo de CSS que responde a una concepción de desarrollo a alcanzar. El problema radica en que, si no hay acuerdo entre los países del bloque regional en cuanto a las maneras de alcanzar ese desarrollo y

por ende en cómo se desenvolverá el proceso de integración regional, como es el caso del MERCOSUR desde el 2015, tampoco se dan acuerdos en la manera de articular los mecanismos de CSS que garanticen ese desarrollo, como es el caso del FOCEM.

4.2 Perspectivas a futuro

Como se ha desprendido del análisis del FOCEM realizado hasta el momento en este trabajo, el éxito del Fondo como estrategia de cooperación Sur-Sur ha quedado supeditado a los vaivenes de la orientación política de los gobiernos del MERCOSUR, al no contar con una estructura institucional robusta que le permita operar de forma independiente de la orientación del o los modelos de integración (a veces en disputa) que orientan el accionar del bloque.

En ese sentido es relevante plantear una discusión en este trabajo sobre los posibles escenarios a los que el FOCEM, y en definitiva el MERCOSUR, pueden enfrentarse en el corto plazo.

El momento en el que se crea el FOCEM y se decide dar prioridad a las políticas de reducción de asimetrías coincide no casualmente con la implementación del nuevo regionalismo estratégico como modelo de integración y cooperación del MERCOSUR. En ese momento, los cuatro Estados Partes del MERCOSUR, empujados por el liderazgo de Lula en Brasil, coinciden en implementar un giro proteccionista y estratégico enmarcado en una agenda de desarrollo estructuralista que da relevancia a la inversión en infraestructura, principal eje de funcionamiento del FOCEM.

Sin embargo, a partir del 2015 esta agenda pierde ímpetu en el ámbito del MERCOSUR y los diferentes gobiernos de los Estados Partes no llegan a consensos en las definiciones de desarrollo, modelo de integración y cooperación a implementar, fundamentales para el funcionamiento del FOCEM.

Frente a esta situación, es importante señalar la situación actual sobre estos desacuerdos y los cambios que podrían generarse frente a la asunción de nuevos gobiernos en el ámbito del MERCOSUR.

Existen una serie de temas que han sido de especial relevancia en lo que se denomina actualmente como un momento de crisis en el MERCOSUR. El debate y falta de consenso de los estados Partes del MERCOSUR ha girado principalmente en torno a: i) la posibilidad de negociar acuerdos comerciales de forma unilateral, ii) la estrategia de inserción internacional; iii) el Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea y; iv) la postura de cada país respecto a la situación en Venezuela.

El debate y las tensiones en torno a la posibilidad de negociar acuerdos con preferencias comerciales de forma unilateral se origina en el MERCOSUR en un marco de desacuerdo entre los presidentes de los países del bloque respecto a la estrategia de inserción a llevar a cabo.

Al respecto cabe señalar que, en el año 2020, Argentina y Brasil se encontraban en un momento de quiebre y descoordinación en sus relaciones. En el caso de Argentina, el gobierno de índole justicialista de Alberto Fernández, al no conseguir un consenso sobre la postura que tendría el bloque respecto a la apertura comercial, decidió abandonar la agenda de negociaciones externas de acuerdos de libre comercio con países como Corea del Sur y Canadá. En otras palabras, buscó disminuir su nivel de concesiones o apertura comercial hacia países desarrollados, contrapuesta a la postura del gobierno de Bolsonaro en Brasil, que buscaba acelerar un proceso inserción neoliberal con el mundo. Los roces iniciales entre los dos gobiernos se aminoraron luego de un diálogo entre los presidentes, en el cual Argentina – atento al lugar que ocupa Brasil como socio comercial- tuvo que ceder a la aprobación del Acuerdo MERCOSUR- Unión Europea, pese a que muchos referentes del gobierno de Fernández y parte del sector privado y académico argentino se manifestaron en contra. (Simonoff, 2022) Por otro lado, Uruguay, bajo el mandato de Lacalle Pou, manifestó desde el año 2021 su interés no solamente de acelerar los procesos de negociaciones comerciales externas, sino también su voluntad de hacerlo en forma unilateral si el resto del bloque no acompañaba sus tiempos, dejando en claro su interés en avanzar en negociaciones bilaterales con China, pese a que ello implicaría ir en contra de los Tratados fundacionales del MERCOSUR. Con la falta de interés de Bolsonaro en continuar con los procesos de integración en el bloque y su imposición de facto de una reducción del 10% del AEC, el MERCOSUR no logró ponerse de acuerdo en su agenda externa.

Con la asunción de Lula da Silva en el gobierno brasileño, el MERCOSUR logró llegar a algunos acuerdos parciales en su agenda externa en enero de 2023: no se retomó el tema de la unilateralización de las negociaciones, se incluyeron en agenda para futuras negociaciones a Bangladesh, la Unión Africana y Vietnam, y con respecto a la UE, si bien coincidieron en avanzar con la revisión e incorporación del Acuerdo, concordaron en la preocupación por nuevas demandas de la UE introducidas de forma posterior a su firma (relacionadas principalmente con aspectos medioambientales) y resaltaron la necesidad de que el acuerdo sea equilibrado entre ambos bloques. (López, 2023)

Sin embargo, recientemente la tensión entre los gobiernos de los países del bloque volvió a escalar cuando en el marco de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada en Iguazú el 3 y 4 de julio de 2023, Lacalle Pou y sus demandas de avanzar con el cierre del Acuerdo con la UE se enfrentaron a la postura – ahora consensuada- de Brasil y Argentina que consideran que el Acuerdo presenta grandes asimetrías en perjuicio del MERCOSUR. El presidente uruguayo volvió a reforzar su intención de avanzar de forma unilateral tanto con China como con Oceanía y reducir la integración económica del bloque a una zona de libre comercio. Además, en acuerdo con la postura de Paraguay, criticó la situación política de Venezuela. (El Canciller, 2023)

No obstante la falta de consenso señalada anteriormente, la asunción de Lula en el gobierno de Brasil parece indicar un posible retorno del bloque a la estrategia de regionalismo estratégico en el que se dio origen el FOCEM, retomando los principios de solidaridad que enmarcaban la CSS y la promoción del desarrollo estructural de la región.

En declaraciones realizadas en el marco de una reunión entre Brasil y Uruguay, el canciller de Brasil manifestó en marzo de 2023 la intención de buscar una mejor inserción internacional, pero en el marco de acuerdos equilibrados, que no solo aborden la eliminación de barreras comerciales sino también mejoras en infraestructura y el desarrollo sostenible. (SELA, 2023)

Asimismo, a pesar de los desencuentros ideológicos entre los mandatarios de Brasil y Uruguay, en marzo del 2023 ambos países firmaron de forma bilateral acuerdos relacionados a obras de infraestructura de transporte, con el objetivo de promover el desarrollo productivo y económico de ambos países. (Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay, 2023)

Además, una señal clara de la intención de Lula de retomar el modelo de nuevo regionalismo estratégico fue la decisión de reconstruir el UNASUR, plasmada a través de una Carta de Ratificación del Tratado Constitutivo de la UNASUR que el presidente promulgó por Decreto en abril de 2023. La decisión fue celebrada y acompañada por el gobierno de Alberto Fernández en Argentina, con quien se retomó un diálogo de coordinación binacional sobre el asunto. Ambos países manifestaron estar de acuerdo en priorizar los vínculos con la región y fortalecer la integración suramericana, cooperando en materia de “salud, defensa, tráfico transfronterizo, integración de cadenas productivas e infraestructura”, subrayando la importancia de la iniciativa IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) como foro para la conectividad y el transporte. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2023) Pese a que el FOCEM no es específicamente mencionado, como en sus orígenes ha mostrado ser un instrumento viable para reducir las asimetrías e incrementar la integración regional, puede esperarse que Brasil también busque abrir un diálogo respecto a la reactivación del Fondo y sobre todo que vuelva a hacer aportes voluntarios en pos de implementar su estrategia de solidaridad y liderazgo en el bloque nuevamente.

Pese al optimismo respecto al funcionamiento del FOCEM que brinda hasta el momento la asunción de Lula en el gobierno en Brasil, cabe mencionar que el 2023 es año de elecciones presidenciales en Argentina. El peronismo ha anunciado que Sergio Massa, actual Ministro de Economía del gobierno de Fernández, será su único candidato para las elecciones presidenciales. Según la información disponible, en caso de ganar las elecciones, el Canciller durante el gobierno de Massa sería el actual Subsecretario de Asuntos de América Latina y el Caribe, Gustavo Martínez Pandiani, quien ha desempeñado durante el actual gobierno de Fernández un importante rol en

torno a retomar el ímpetu de la CELAC como mecanismo de integración regional (Télam, 2023), por lo que podría esperarse una política de inserción internacional y de cooperación alineada a los intereses de Lula en Brasil. No obstante, la postura de Massa en su trayectoria política ha tenido vaivenes y es dentro del peronismo un referente de postura moderada, cercano también a los intereses del sector empresarial. En cuanto a la oposición, la fórmula de Juntos por el Cambio, en especial de Horacio Rodríguez Larreta, han manifestado ya la intención de retomar la agenda externa neoliberal del gobierno de Mauricio Macri. (Beldyk, 2023)

Pese a las diferencias ideológicas respecto al modelo de desarrollo e integración a perseguir, un punto en el que todos los mandatarios del MERCOSUR parecen estar interesados (aunque difieran en la forma), es en la importancia de tener un vínculo estratégico con China, que hasta el momento se ha articulado solamente de forma bilateral con cada país.

En resumen, no está claro aún el panorama respecto al contexto político que reinará en MERCOSUR los próximos años. En un escenario pesimista para la CSS e integración entre los países del MERCOSUR, la fragmentación política entre los gobiernos de los Estados Partes, sumada a la débil institucionalización que ha mostrado el MERCOSUR como se señala en este trabajo, podría seguir impidiendo la reactivación del FOCEM como estrategia de CSS. En un escenario optimista, podría reactivarse, bajo el liderazgo de Brasil, una nueva fase de regionalismo estratégico en el que el FOCEM sea impulsado como otra expresión de la solidaridad entre los países del MERCOSUR y de integración regional.

CONCLUSIONES

El MERCOSUR es un proceso de integración económica regional (conformado originalmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Partes) que ha ido fluctuando, según la época y la línea política de cada gobierno, su modelo de desarrollo y de integración y por ende también de cooperación.

En un contexto de regionalismo estratégico, durante la época de auge de la CSS en la región, se buscó reducir las asimetrías estructurales existentes entre los países del bloque, para dar así paso a favorecer la integración regional, generando beneficios para el desarrollo de los países de menor tamaño del bloque, Paraguay y Uruguay, así como para las zonas empobrecidas- principalmente de frontera- de los cuatro países.

Las asimetrías estructurales existentes entre los países del MERCOSUR se presentaban como grandes diferencias en cuanto a tamaño de PIB, superficie, población y capacidad productiva, entre otras. Estas asimetrías en favor de Brasil y en segundo lugar de Argentina, generan un efecto desigual en la distribución de los beneficios del proceso de integración para Paraguay y Uruguay.

Si bien estos últimos no pidieron en el momento de la creación el MERCOSUR un trato especial y diferenciado en el Tratado de Asunción que le dio origen, si solicitaron preferencias de trato para la adecuación de los requisitos de liberalización comercial de los productos, con extensiones de plazos o reglas de origen más flexibles. Estas preferencias resultaron insuficientes para aminorar las asimetrías entre los países y los roces que esto generaba en el proceso de integración. Es por ello que, con el espíritu de solidaridad y convergencia que predominaba en el MERCOSUR para esa época, se comienza en el 2003 con el proceso de creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

El FOCEM surge en una etapa en el que en la región predominaba nuevamente el regionalismo estratégico, que implicó para los países de Suramérica el retorno a las ideas de desarrollo estructuralista, neoproteccionismo, la búsqueda de autonomía regional y solidaridad, principios que, en consonancia con la agenda del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), se delinearon en los orígenes de la CSS. Este enfoque de integración regional estratégica se vio plasmado, con el impulso otorgado por el liderazgo de Brasil en la región, en diferentes organismos de integración latinoamericana que buscaron convertirse en espacios para el impulso del desarrollo de la región, entre ellos el UNASUR, ALBA-CTP, la CELAC y el nuevo esquema de inserción del MERCOSUR.

A lo largo de casi 18 años de funcionamiento, el FOCEM ha intentado cumplir con los objetivos que motivaron su creación y que se articulan a través de sus cuatro Programas: financiar proyectos para la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social y

apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y fortalecimiento del proceso de integración. (FOCEM, s.f.)

Para ello, los Estados Partes acordaron, a través de la normativa que dio origen y reglamenta el Fondo, realizar aportes al FOCEM en forma de contribuciones semestrales, que anualmente sumarían 100 millones de dólares. En cuanto a la distribución de los recursos, se decidió seguir dos parámetros para considerar principalmente la diferencia en el tamaño económico de los países del MERCOSUR, dada la diferencia de tamaño de Brasil respecto a los demás, se convirtió en el contribuyente principal del Fondo, aportando más del 70% en principio y un 55,12% con el ingreso de Venezuela como Estado Parte. Para no quedar totalmente afuera de la posibilidad de financiar proyectos en el marco del FOCEM, Brasil pujó para que otro criterio a considerar para la asignación de recursos sea la promoción de regiones en desarrollo pese al tamaño de la economía nacional, teniendo en cuenta el PIB per cápita.

La experiencia que inspiró el diseño institucional del FOCEM fue la experiencia europea con los Fondos Estructurales, especialmente el de la Política de Cohesión regional. Pese a ello, las diferencias entre un proceso de integración como el de la UE y sus Fondos, cuyo objetivo es disminuir las asimetrías entre regiones y que se guía por recursos y políticas comunitarias, difiere mucho del modelo o la experiencia que se puede tener replicando ese mecanismo en un bloque de países en desarrollo en el que las decisiones se toman a nivel intergubernamental. Por ello, se concluye que el isoformismo institucional y conceptual que inspiró el FOCEM es limitado, en cuanto a que en tamaño económico del Fondo o a nivel de estructura institucional, el MERCOSUR tuvo que en el camino olvidar la lógica y experiencia de la UE y enfrentarse a las vicisitudes de su propia realidad, marcada por la inestabilidad política y el débil grado de institucionalidad del bloque MERCOSUR, que ha llevado al FOCEM a una fase de estancamiento.

Para evaluar el desempeño del FOCEM en la contribución a la disminución de las asimetrías entre los países del bloque, se analizaron en este trabajo los 41 proyectos que el FOCEM tiene en ejecución y finalizados.

Del análisis se destacan como factores positivos del funcionamiento del FOCEM, principalmente el aporte considerable que ha hecho a proyectos de convergencia estructural en Paraguay y Uruguay (en el marco del Programa I) y la contribución a la disminución de la pobreza y la mejora en el acceso a servicios en zonas desfavorecidas de Paraguay, el país mayormente beneficiado por el desempeño del FOCEM.

En cuanto a fallas en su funcionamiento, el elemento que resalta es la escasa cantidad de recursos económicos con los que cuenta el FOCEM para alcanzar sus objetivos y financiar más proyectos con impacto positivo. Esto, además de por la lógica propia de ser un Fondo creado por países en

desarrollo, responde principalmente a que desde el año 2015 los países dejaron de hacer sus contribuciones voluntarias anuales. Considerando que Brasil aportaba casi un 70% de los 100 millones de dólares con los que contaría el fondo anualmente, la pérdida de ese ingreso ha significado un periodo de estancamiento en el funcionamiento del FOCEM, que se mantiene activo gracias a recursos no asignados en años anteriores.

Esta falta de aportes económicos se relaciona, además de con una coyuntura económica internacional marcada por la crisis, con el débil grado de institucionalidad que presenta tanto el FOCEM como el mismo MERCOSUR. El FOCEM, pese a ser un mecanismo que contaba con una estructura, reglamentación y prioridades acordadas desde su origen, se enfrenta en su funcionamiento a la falta de compromiso de los Estados Partes con las obligaciones asumidas en el seno del MERCOSUR, quedando supeditado su funcionamiento a la voluntad política. Esto se refleja en el periodo actual de fragmentación política y comercial que enfrenta el MERCOSUR, en el que los distintos gobiernos de los países que conforman el bloque tienen visiones muy distintas respecto a cómo continuar el proceso de integración y desarrollo regional, olvidando los conceptos de reducción de asimetrías y solidaridad que primaban en la creación del FOCEM. Mientras que algunos quieren seguir propiciando una lógica de integración que promueva el intercambio comercial con países desarrollados, otros están reticentes a la generación de más acuerdos de libre comercio de esas características. En esa discusión el FOCEM, como mecanismo de cooperación y solidaridad entre los socios, queda involucrado en la disputa por no haberse consolidado como una política de Estado a largo plazo ni estar guiado por principios institucionales que excedan los desacuerdos intergubernamentales.

Los 41 proyectos ejecutados por el FOCEM dan cuenta de que el mecanismo puede generar un impacto positivo en la reducción de asimetrías entre los países del MERCOSUR en los momentos en los que se dispone de la voluntad política y los recursos para ello. Sin embargo, para poder llevar a cabo este rol, el FOCEM debe superar ciertos desafíos.

Como se recomienda en este trabajo, empezar por aunar criterios entre los países del MERCOSUR a nivel político se vuelve necesario dado que los mecanismos de decisión del FOCEM involucran a las autoridades gubernamentales y no hay una instancia supranacional que defina las prioridades. Dado que el FOCEM nace como una estrategia de CSS, enfocarse en una concepción de desarrollo propia se vuelve fundamental para su éxito. Para ello, independientemente de la fragmentación política que puede seguir primando en el bloque a futuro, habida cuenta de que el Fondo ya ha mostrado ser capaz de contribuir con el desarrollo, los países del MERCOSUR podrían, por un lado, hacer uso de las mismas herramientas que están hoy liderando sus estrategias de cooperación individuales y buscar el apoyo de países como China en la financiación de proyectos de infraestructura en el marco del FOCEM a nivel regional, atento a la necesidad de aumentar el

componente económico del Fondo y, por otro lado, acordar la consolidación institucional del FOCEM, de manera de permitir al mecanismo un poder de actuación solidario que sea independiente a las vicisitudes que enfrente el bloque en otros aspectos.

BIBLIOGRAFÍA

Aponte G. M. (2014), *El nuevo regionalismo estratégico: los primeros diez años del ALBA-TCP*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO.

Arredondo, R. (2021), "El Mercosur y su circunstancia", *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 1: 5-16. Disponible en (3 de junio de 2023): <https://politicaexteriorargentina.org/el-mercosur-y-su-circunstancia/>

Banco Mundial (2023), PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales actuales) - Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Disponible en (6 de julio de 2023): <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.CD?end=2021&locations=BR-AR-PY-UY&start=1991>

Banco Mundial (2023), PIB PPA (\$ a precios internacionales actuales) - Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Disponible en (20 de junio de 2023): <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2021&locations=BR-AR-PY-UY&start=1991>

Balassa, B. (1961), *The Theory of Economic Integration: An Introduction*. Greenwood Publishing Group, 18: 173-185.

Beckers, A. C. B. R., Winter, L. A. C., y Villatore, M. A. C. (2019), "Direito, desenvolvimento econômico e integração regional: a atuação do Focem na consecução do Mercosul humano e social", *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, 35(2): 141-158.

Beldyk Mariano (2023) "Los 10 ejes del plan de "shock" internacional de Larreta: quiénes integran su selección diplomática", *El Cronista*, edición web. Disponible en (8 de julio de 2023): <https://www.cronista.com/economia-politica/larreta-presento-su-equipo-de-cancilleres-y-los-10-ejes-de-su-politica-exterior/>

Botelho, J. C. A. (2013), "The reduction of asymmetries in MERCOSUR as a way of development aid and South-South Cooperation: the case of FOCEM", *Geopolítica (s)*, 4(1): 43-62.

Bouzas Roberto (2003), "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: lecciones para América Latina y el Caribe, El caso del Mercosur", *Banco Interamericano de Desarrollo*. Disponible en (5 de mayo de 2023): <http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/31658/mecanismos-para-compensar-los-efectos-de-las-asimetrías-de-la-integración-regional-y-la-globalización-lecciones-para-américa-latina-y-el-caribe-el-caso-del-mercosur>

Briceño Ruiz J. (2002), *La integración latinoamericana: entre el regionalismo abierto y la globalización*, Mérida, Universidad de Los Andes, Consejo de Publicaciones.

Briceño Ruiz J. (2006), "Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, N° 15: 30 - 45.

Briceño Ruiz J. (2017), "El regionalismo en América Latina: una perspectiva de larga duración", Saber-ULA, *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 012, No. 023: 11-51.

Buccino, M. I. A. (2022), "La solidaridad regional en tiempos de crisis: el caso del Mercosur y la respuesta frente a la emergencia del Covid", *Covid y derecho internacional*, Prof. Enrique Hernández y Prof. Alejandro Pastori (coord. del proyecto), Uruguay, Instituto de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de la República: 106-124.

Carciofi, Ricardo y Gayá, Romina. (2016), "Una revisión de la experiencia reciente y lecciones de política", *Boletín Informativo Techint N° 351*, CABA, Argentina, enero-junio 2016.

CEPALSTAT (2023), "Población total, según sexo". Disponible en (14 de junio de 2023) <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

Czar de Zalduendo S. (2007), "La creación del Focem: importante decisión en el Mercosur", *Derecho, desarrollo y sistema multilateral del comercio*, Felber Barral y Carlos Correa (comp.), Florianopolis, Fundacao Boiteaux: 195-219.

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 18/05 del año 2005, "INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL Y FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR", Fe de Erratas, 2 de septiembre de 2005. Disponible en <https://normas.mercosur.int/public/normativas/720>

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 36/15 del año 2015, "Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR presupuesto 2016". Disponible en https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_036-2015_ES_PptoFOCEM%202016-4.pdf

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 07/16 del año 2016, "Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR presupuesto 2017". Disponible en https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_007-2016_ES_Presupuesto%20FOCEM%202017-0.pdf

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 29/17 del año 2017, "Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR presupuesto 2018". Disponible en

https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_029-2017_ES_Presupuesto%20FOCEM%202018-7.pdf

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 11/18 del año 2018, “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR presupuesto 2019”. Disponible en https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_011-2018_ES_%20Presupuesto%20FOCEM%202019-0.pdf

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 27/19 del año 2019, “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR presupuesto 2020”. Disponible en https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_027-2019_ES_Presupuesto%20FOCEM%202020-2.pdf

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 12/20 del año 2020, “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR presupuesto 2021”. Disponible en https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/82721_DEC_012-2020_ES_Presupuesto%20FOCEM%202021-1.pdf

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 20/21 del año 2021, “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR presupuesto 2022”. Disponible en https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_020-2021_ES_Presupuesto%20FOCEM%202022-7.pdf

Decisión del Consejo del Mercado Común N° 12/22 del año 2022, “Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR presupuesto 2023”. Disponible en https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/SND-SM342_2023_FeErratasDec12-22-ES-5.pdf

De Oliveira Cruz, D. A. M. (2019), “O Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM): um debate sobre assimetrias e integração regional”, *GEOgraphia*, 21(47): 43-51.

Di Maggio, Paul y Powell, Walter. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48 (2): 147-160.

Do Amaral Junior A. (2021), “Os desafios do MERCOSUL”. *Mercosul 30 anos, Passado, presente e futuro*, São Leopoldo, Casa Leiria: 17-21.

Domínguez Martín, Rafael. (2017), “En los pliegues de la historia: Cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe”, *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 4: 57-78. DOI:10.5752/P.2317-773X.2016v4n2p57-78

Domínguez Martín, Rafael. (2019), “La constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires”, *La constelación del sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur*, Rafael Domínguez Martín, Giuseppe Lo Brutto y Javier Surasky (eds.), Santander, Editorial de la Universidad de Cantabria: 13-131.

El Canciller (2023), “Tensión en la Cumbre del Mercosur por el acuerdo con la Unión Europea”.

Disponible en (4 de julio de 2023): https://elcanciller.com/politica/tension-en-la-cumbre-del-mercosur-por-el-acuerdo-con-la-union-europea_a64a46f0668bf61a32a3e5589 Aclaración: el artículo aparece en el sitio *web* El Canciller, pero no va firmado por un autor concreto.

Fajnzyblber Fernando (1992), *Industrialización y desarrollo tecnológico*, Naciones Unidas, División conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, informe N° 12.

Ferretti, M. (2013), “FOCEM”, *Revista de Derecho*, 12(23), Montevideo, Uruguay: 135-210.

FOCEM (sin fecha), “Qué es FOCEM”. Disponible en (2 de junio de 2023): <https://focem.mercosur.int/es/que-es-focem/>

FONPLATA. (2019). MERCOSUR otorga a FONPLATA la administración de los recursos del FOCEM. Disponible en: <https://www.fonplata.org/es/noticias/05-12-2019/mercosur-otorga-fonplata-la-administracion-de-los-recursos-del-focem>

Fuentes, J. A. (1994), “El regionalismo abierto y la integración económica”, *Revista de la CEPAL* N°53: 81-89.

Garzón J. F. (2015), “Latin american regionalism in a multipolar world”, *Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Research Paper* n.º 23.

Instituto Nacional de Estadística de Paraguay INE. (2021), “Informe metodológico Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) Paraguay”. Disponible en (20 de junio de 2023): <https://ophi.org.uk/paraguay-mpi-2021/>

Lo Brutto, G. y González-Gutiérrez, C. H. (2017), “Realidades y desafíos contemporáneos de la Cooperación Sur-Sur en América Latina”, *Estudos Internacionais: Revista De relações Internacionais Da PUC Minas*, 4(2): 79-92. DOI: 10.5752/P.2317-773X.2016v4n2p79

López, A. J. (2023), “Mercosur: la problemática de su inserción comercial internacional”, *Revista Política Austral*, 2(1), 31-52. Disponible en (2 de julio de 2023): <https://doi.org/10.26422/RPA.2023.0201.lop>

Malamud, A. (2012), “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, *Brazilian Journal of International Relations*, 1(3): 366-389.

Martínez Madrigal F. D. (2014), “Interdependencia compleja”, *Analéctica*, 1(7). Disponible en (10 de junio de 2023): <https://doi.org/10.5281/zenodo.3905374>

MERCOSUR (2023), “Quiénes somos en pocas palabras”. Disponible en (20 de mayo de 2023): <http://www.mercosur.int>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023) Ficha país: Argentina. Disponible en (12 de junio de 2023): https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/argentina_ficha%20pais.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023) Ficha país: Brasil. Disponible en (12 de junio de 2023): https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/brasil_ficha%20pais.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023) Ficha país: Paraguay. Disponible en (12 de junio de 2023): https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/paraguay_ficha%20pais.pdf

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2023) Ficha país: Uruguay. Disponible en (12 de junio de 2023): https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/uruguay_ficha%20pais.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (2023) “Reconstrucción de UNASUR: Argentina y Brasil profundizan su alianza estratégica”, Información para la Prensa N°: 161/23. Disponible en (6 de julio de 2023): <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/reconstruccion-de-unasur-argentina-y-brasil-profundizan-su-alianza-estrategica>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2023), “Mercosur”. Disponible en (12 de junio de 2023): <https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-bogota/sector-economico/mercosur>

Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay (2023) “Uruguay y Brasil firmaron acuerdos en materia de infraestructura”. Disponible en (7 de julio de 2023): <https://www.gub.uy/ministerio-transporte-obras-publicas/comunicacion/noticias/uruguay-brasil-firmaron-acuerdos-materia-infraestructura#dropdown>

Missio Fabricio J. (2019), “O fundo para a convergencia estrutural como instrumento de desenvolvimento regional no MERCOSUL”, *Cadernos CEPEC*, Vol. 08 N° 01.

Mondelli, M. (2018). “Regionalismo Sudamericano: una mirada complementaria desde MERCOSUR”, *Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 6(1): 44-64.

Nye Joseph S. (1968), "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement", *International Organization*, Vol. 22, No. 4: 855-880.

Oliveira Cruz, D.A.A. de. (2021), "O papel do FOCEM na discussão sobre a integração fronteiriça no MERCOSUL", *Geoconexões* (online), v.1, n.1: 2-13.

OMC (sin fecha) Trato especial y diferenciado. Consultado el 16 de mayo de 2023 en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/status_s/sdt_s.htm

Paikin, D. (2019), "La Cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el MERCOSUR". *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe*. Tahina Ojeda Medina y Enara Echart Muñoz (eds.), CLACSO: 205-223. Disponible en (26 de junio de 2023): <https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctvt6rmgq.19.pdf>

Parlamento Europeo (2023), "El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)", Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Disponible en (4 de junio de 2023): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/95/el-fondo-europeo-de-desarrollo-regional-feder-#:~:text=Durante%20el%20per%C3%ADodo%20de%20programaci%C3%B3n,EUR%20fueron%20asignados%20al%20FEDER.>

Pini A. M. y Macedo G. F. A. (2022), "A redução das assimetrias regionais em meio à crise da integração sul-americana: a atuação do FOCEM no Paraguai". *Conjuntura Austral*, 13(63): 95-109.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2023), "Human Development Index". Disponible en (06 de julio de 2023): <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

Ramió, C. y Salvador, M. (2005), "Instituciones y nueva gestión pública en América Latina", Barcelona, Fundación CIDOB.

Rojas, G. (2015), "Focem: evaluación sobre su desempeño y posibilidades de reforma", *Red Sudamericana de Economía Aplicada*. Disponible en (20 de junio de 2023): <https://www.redsudamericana.org/integracion-cadenas-valor/focem-evaluaci%C3%B3n-de-su-desempe%C3%B1o-y-posibilidades-de-reforma-parte-3>

Ruiz-Caro, Ariela. (2006), *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe SELA (2023) "Brasil defiende ante Uruguay las negociaciones conjuntas en el Mercosur", Sitio web de la SELA, Prensa, Servicio Informativo.

Disponible en (10 de junio de 2023): <https://www.sela.org/es/prensa/servicio-informativo/20230308/si/85902/brasil-defiende-ante-uruguay-las-negociaciones-conjuntas-en-el-mercosur>

Severo, L. W., y Lima, M. K. M. (2020), "Os 15 anos do FOCEM", *Revista Tempo do Mundo*, 23: 255-284.

Simonoff Alejandro. (2022), "Treinta años de consensos y disensos en el Mercosur", *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 135: 143-150.

Sotelo R. y Rizzi M. (2021), "Aspectos Destacados de la Industria de Tecnologías de la Información en Uruguay", *Memoria Investigaciones en Ingeniería*, núm. 21:15-28. Disponible en (10 de junio de 2023): <https://doi.org/10.36561/ING.21.3>

Statista (2023), Argentina: Trade balance of goods from 2012 to 2022(in billion U.S. dollars). En base a datos de la Organización mundial de comercio. Disponible en (15 de mayo de 2023): <https://www-statista-com.ponton.uva.es/statistics/316671/trade-balance-of-argentina/>

Statista (2023), Brazil: Trade balance of goods from 2012 to 2022(in billion U.S. dollars). En base a datos de la Organización mundial de comercio. Disponible en (15 de mayo de 2023): <https://www-statista-com.ponton.uva.es/statistics/263631/trade-balance-of-brazil/>

Statista (2023), Paraguay: Trade balance of goods from 2012 to 2022(in billion U.S. dollars). En base a datos de la Organización mundial de comercio. Consultado el 15 de mayo de 2023 en <https://www-statista-com.ponton.uva.es/statistics/501628/trade-balance-of-paraguay/>

Statista (2023), Uruguay: Trade balance of goods from 2012 to 2022(in billion U.S. dollars). En base a datos de la Organización mundial de comercio. Disponible en (15 de mayo de 2023): <https://www-statista-com.ponton.uva.es/statistics/439968/trade-balance-of-uruguay/>

Télam (2023), "Martínez Pandiani: la cumbre de Celac apunta a consolidar "unidad y paz" en América Latina". Disponible en (6 de julio de 2023): <https://www.telam.com.ar/notas/202301/617569-martinez-pandiani-celac-unidad-paz-america-latina.html>

Tessari, G.R. (2012), "Regional integration, the structural funds and institutional stability in Mercosur: the creation of FOCEM", *Perspectivas*, Sao Paulo, 42: 115-137.

ANEXO

A1 Proyectos del FOCEM finalizados y en ejecución

Tabla 1. Los proyectos financiados por el FOCEM desde su creación hasta la actualidad (finalizados y en ejecución)								
	Nombre	País/Ejecutor	Aporte FOCEM	Programa	Componente	Ubicación	Objetivo	Estado
1	Interconexión Eléctrica de 500 MW Uruguay-Brasil	Uruguay	USD 82.628.209,70	I	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica	Entre la estación San Carlos 500 kV, 50 Hz (Uruguay) y la localidad de Aceguá en la frontera con Brasil.	Interconexión eléctrica entre los sistemas eléctricos de Uruguay (50 Hz) y del sur de Brasil (60 Hz).	Finalizado
2	MERCOSUR-Hábitat de promoción social, fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza	Paraguay	USD 5.576.706,88	I	Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.	Departamento Central - San Lorenzo Alto Paraná - Ciudad del Este Caaquazú - Coronel Oviedo	Promoción y desarrollo comunitario con el mejoramiento integral de los barrios. Construcción de 1400 viviendas y mejoramiento de entorno comunitario con servicios básicos.	Finalizado
3	Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción	Paraguay	USD 12.233.210,37	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen el flujo de la	Tramo Luque-Areguá-Ruta 2 Tramo Luque - Limpio - Piquete Cué Tramo Aregua-	Reducir tiempos y costos de viaje en el transporte público de pasajeros. Obras de desagüe pluvial urbano, banquetas pavimentadas, un puente de hormigón y nuevo sistema de	Finalizado

					producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones.	Patiño-Yparacaí Tramo Ñembí-San Lorenzo-Luque	señalización.	
4	Programa de Apoyo Integral a Microempresas	Paraguay	USD 4.144.603,78	II	Desarrollo de competencias asociadas a la ejecución, gestión y mejoramiento de procesos de manufactura, servicios y negocios	Área Metropolitana del Gran Asunción y ciudades adyacentes del Departamento Central	Brindar capacitación y asistencia técnica, fomentar la asociatividad empresarial estimulando proyectos y crear un centro de información Microempresarial que brinda asistencia.	Finalizado
5	Rehabilitación de Corredores Viales	Paraguay	USD 12.932.196,62	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen el flujo de la producción y promuevan la integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones.	Departamentos de Guaira y Presidente Hayes	Rehabilitación de dos tramos y construcción de un puente, para reducir los tiempos de viaje y costos de operación vehicular y aumentar el transporte de carga.	Finalizado
6	Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa – PAMA	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay	USD 11.669.371,27	II	Trazabilidad y control de sanidad de animales y vegetales. Garantía de la seguridad y de la calidad de sus productos y subproductos de valor económico.	MERCOSUR y Estados Asociados: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay.	Erradicar la Fiebre Aftosa (FA) y prevenir su reintroducción. Mejorar la sanidad animal para aumentar la disponibilidad de alimentos de origen animal y mejorar el acceso a los mercados externos.	Finalizado
7	Ruta 26 - tramo Melo – “Arroyo Sarandí de Barceló”	Uruguay	USD 5.179.035,79	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte; de sistemas logísticos y de control fronterizo que optimicen el flujo de la producción y promuevan la	Ruta 26 entre la ciudad de Melo y el Paraje Sarandí de Barcelo, Departamento de Cerro Largo, Uruguay.	Rehabilitación de un tramo de 54km.	Finalizado

					integración física entre los Estados Partes y entre sus subregiones.			
8	Internacionalización de la especialización productiva - desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de 'software', biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor	Uruguay	USD 1.274.288,00	II	Desarrollo de cadenas productivas en sectores económicos dinámicos y diferenciados.	Nacional y regional.	Instrumentación de una política industrial de Estado de promoción de la competitividad y la asociatividad de empresas de software, biotecnología y electrónica. Mayor integración nacional y regional de las cadenas de valor e internacionalización.	Finalizado
9	Economía social de frontera	Uruguay	USD 1.323.756,57	III	Capacitación y certificación profesional de trabajadores, concesión de microcrédito, fomento del primer empleo y de ingresos en actividades de economía solidaria, orientación profesional e intermediación de mano de obra, con miras a la disminución de las tasas de desempleo y subempleo; disminución de la disparidad regional incentivando la creación de empleo en las regiones de menor desarrollo relativo y mejoramiento de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo.	Departamentos de frontera: Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Norte de Rocha.	Dar apoyo técnico y económico a micro emprendimientos asociativos, ubicados en los departamentos de frontera con Argentina y Brasil. Creación y consolidación de redes económicas microrregionales, fomentar conocimiento de los mercados microrregionales para conocer las posibilidades de complementariedad productiva.	Finalizado
10	Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores	Uruguay	USD 1.533.336,50	III	Combate a la pobreza	Departamentos fronterizos de: Artigas, Salto, Paysandú, Río	Mejorar la capacidad e infraestructura para la participación de clasificadores en nuevos modelos de gestión de	Finalizado

	Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay					Negro, Soriano y Colonia; Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha	residuos urbanos sustentables social y ambientalmente.	
11	Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental y Hábitat	Uruguay	USD 1.196.737,00	III	Combate a la pobreza	Barrio la Chapita en Paysandú, Barrio Las Piedras en Bella Unión-Artigas, Barrio Tito Fernández en Chuy-Rocha, Barrio La Humedad en Lavalleja-Rivera, Barrio Asencio en Nueva Palmira-Colonia y Barrio Higuierita en Nueva Palmira-Colonia.	Elaborar con la comunidad local un Plan de Desarrollo local, Selección, capacitación y diseño de intervención en Economía social, mejorar las condiciones de habitabilidad y salud, mejorar acceso a servicios de salud con énfasis en la salud sexual.	
12	Ruta 12: Tramo Empalme Ruta 54 - Ruta 55	Uruguay	USD 2.832.930,37	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte ...	Zona Suroeste del Uruguay, departamentos de Soriano y Colonia, ruta fundamental en la interconexión regional Argentina-Uruguay-Brasil y primera etapa de rehabilitación del corredor MERCOSUR-Chile.	Reconstrucción de 12,9 Km. de carreteras en Ruta 12. Incluye ensanche de la plataforma, refuerzo en calzada, tratamiento de banquetas y alcantarillas y señalización.	Finalizado

13	Fortalecimiento institucional de la Secretaría MERCOSUR para el Sistema de Información del Arancel Externo Común (AEC)	Secretaría del MERCOSUR	USD 42.983,85	IV	-	-	Organizar el servicio de información y consulta de la normativa del AEC, así como crear un mecanismo estable de actualización y validación de los Estados Partes.	Finalizado
14	Base de datos jurisprudenciales del MERCOSUR	Secretaría del MERCOSUR	USD 49.621,69	IV	-	-	Crear sistema informático que permita la sistematización y búsqueda de información jurisprudencial de los tribunales nacionales de los Estados Partes, vinculada al derecho del MERCOSUR.	Finalizado
15	Identificación de necesidades de Convergencia Estructural en el MERCOSUR	Secretaría del MERCOSUR	USD 19.343,09	IV	-	-	Realizar un relevamiento y diagnóstico de las necesidades básicas de los Estados Partes en cuanto al desarrollo y convergencia estructural de las regiones menos desarrolladas del MERCOSUR.	Finalizado
16	Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 8, corredor de integración regional, Ruta 8 – San Salvador – Borja Iturbe y Ramal a Rojas Potrero	Paraguay	USD 4.889.893,79	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Distritos de San Salvador, Borja, Iturbe y Rojas Potrero, en el Departamento de Guairá, Paraguay	Pavimentar 39 km de tramo. Reparación de empedrados; Regularización asfáltica sobre empedrado; Carpeta de concreto asfáltico; Banquinas de suelo seleccionado; Obras complementarias de desagüe superficial; Nuevo sistema de señalización completo adecuado a las nuevas condiciones de la vía.	Finalizado
17	Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos en la	Paraguay	USD 979.180,53	II	Desarrollo de cadenas productivas en sectores económicos dinámicos y	Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, en el	Contribuir al desarrollo sostenible del turismo y generación de valor agregado a la	Finalizado

	Ruta Turística integrada Iguazú Misiones, atractivo turístico del MERCOSUR				diferenciados.	Departamento de Itapúa (Ruinas Jesuíticas de Trinidad y San Cosme y Damián) y Alto Paraná (Parque Moisés Bertoni).	industria turística a través de la mejora de la información y valorización de productos de la Ruta Jesuítica, Iguazú-Misiones.	
18	Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de las Rutas 6 y 7, corredores de integración regional, Pdte. Franco - Cedrales	Paraguay	USD 4.499.694,97	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Entre Presidente Franco y Cedrales.	Pavimentación asfáltica sobre empedrado, del tramo de 29 kilómetros, que incluye reparación de empedrado, regularización con concreto asfáltico y señalización.	Finalizado
19	Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 2, corredor de integración regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero	Paraguay	USD 3.928.100,75	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Distritos de Itacurubi de la Cordillera y Valenzuela, y el distrito de Gral. Bernardino Caballero perteneciente al departamento de Paraguari.	Mejorar tramo de 27.3 Km.	Finalizado
20	Recapado del tramo alimentador de las Rutas 1 y 6, corredores de integración regional, Ruta 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Ruta Graneros del	Paraguay	USD 2.960.339,83	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	La Paz, Fram y Carmen del Paraná, conectando a estos distritos con la Ruta 1	Recapar 39 km de tramo, incluye bacheos, carpeta de concreto asfáltico y señalización.	Finalizado

	Sur							
21	MERCOSUR YPORÁ - Promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza	Paraguay	USD 478.976,99	III	Implementación de unidades de servicio y atención básica en salud (...), mejorar la capacidad hospitalaria en zonas aisladas y erradicar enfermedades epidemiológicas y endémicas.	8 comunidades de asentamientos urbanos y rurales.	Reducir el índice de morbilidad debido a enfermedades parasitarias y gastrointestinales de origen hídrico en 8 comunidades de asentamientos urbanos y rurales pobres. Mejorar acceso a agua potable; Capacitación en mantenimiento del sistema realizado; Fortalecer el capital social comunitario.	Finalizado
22	Proyecto de Interconexión en 132kv entre ET 500 Kv Iberá y ET 132 Kv Paso de los Libres Norte	Argentina	USD 23.498.380,11	I	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica	Provincia de Corrientes, Argentina. Departamentos: Paso de los Libres, La Cruz, Alvear, Santo Tomé, Mercedes y Curuzú Cuatiá.	Fortalecer el Sistema de Transmisión de 132 kV en la zona de influencia de Iberá y Paso de los Libres, así como su interconexión con Uruguayana, Brasil.	Finalizado
23	Ampliación del Sistema de Saneamiento de Ponta Porã - MS	Brasil	USD 4.267.724,28	I	Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.	Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil.	Construcción de la red de alcantarillado sanitario de 93.753 m y 3.973 conexiones domiciliarias, para el tratamiento de aguas servidas y excretas para la población de Ponta Porã, Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil.	Finalizado
24	Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la Sub-Estación Margen	Paraguay	USD 305.688.713,49	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Este-Oeste atravesando la Región Oriental del Paraguay, afectando áreas de 4 (cuatro) Departamentos y 20 (veinte)	Implantación de una línea de transmisión en 500 kV desde Itaipu hasta Villa Hayes, la Sub Estación en Villa Hayes, y la ampliación de la Sub Estación en la margen derecha de Itaipú.	Finalizado

	Derecha Itaipú					municipios,		
25	Intervenciones Integrales en los Edificios de Enseñanza Obligatoria en los Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier - Provincia de Santa Fe	Argentina	USD 8.529.572,66	III	Enseñanza primaria, educación de jóvenes y adultos y enseñanza técnico-profesional, con miras a disminuir las tasas de analfabetismo y de deserción escolar, aumentar la cobertura del sistema educativo formal en la población, promover la educación destinada a proteger las necesidades específicas de especialización y reducir las disparidades en el acceso a la educación.	Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier de la Provincia de Santa Fe	Ampliación y adecuación de 72 espacios educativos de los niveles Inicial, Primaria y Secundaria de gestión estatal, mejoramiento de la infraestructura y fortalecimiento institucional.	Finalizado
26	Intensificación y Complementación Automotriz en el ámbito del MERCOSUR	Brasil	USD 2.244.154,73	II	Desarrollo de cadenas productivas en sectores económicos dinámicos y diferenciados.	Cadena productiva situada en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay,	Potenciar el crecimiento e integración de la cadena productiva automotriz del MERCOSUR. Fortalecer la competitividad de pequeños proveedores de autopartes del MERCOSUR, viabilizar la sustitución de las importaciones y aumentar las exportaciones	Finalizado
27	Internacionalización de la especialización productiva - desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de 'software', biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor (2ª etapa)	Uruguay	USD 2.335.586,01	II	Desarrollo de cadenas productivas en sectores económicos dinámicos y diferenciados	Localidades de Uruguay y su entorno regional: Países del MERCOSUR + Países Asociados + Venezuela	Contribuir al desarrollo de tecnología innovadora en las cadenas productivas del país y de la región, Preparación e implementación de los proyectos asociativos de empresas y/o investigadores de biotecnología, nanotecnología, software y electrónica, articulación con Programas existentes.	Finalizado

28	Construyendo una Infraestructura para la Protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH)	USD 472.237,26	IV		MERCOSUR y Estados Asociados	Fortalecer los ámbitos institucionales de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADDHH) y el IPPDH, Impulsar mecanismos de coordinación estatal y participación social en los procesos de formación de políticas públicas de DDHH, incrementar las herramientas de capacitación técnico-política, aumentar los niveles de información y análisis sobre las instituciones de DDHH del MERCOSUR.	Finalizado
29	Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo I: Km 310 al Km 338	Uruguay	USD 8.457.951,53	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Zona Noreste de Uruguay. en el tramo de la Ruta 8 que vincula los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres	Rehabilitación de 28 km de carretera en Ruta 8 del Km 310 al Km 338. Reconstrucción de asfalto, Corrección de drenajes, alargue de alcantarillas, ensanche de plataforma, señalización.	Finalizado
30	Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo II: Km 366 al Km 393,1	Uruguay	USD 11.107.562,00	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Zona Noreste de Uruguay. en el tramo de la Ruta 8 que vincula los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres	Rehabilitación de 27.1 km de carretera en Ruta 8 del Km 366 al Km 393,1 (mismas actividades que etapa I).	Finalizado
31	Fortaleciendo capacidades institucionales para la gestión de políticas públicas en Derechos Humanos en el MERCOSUR	Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos (IPPDDHH)	USD 372.796,64	IV		MERCOSUR y Estados Asociados.	Generar información y conocimiento que posibiliten el ejercicio activo de los DDHH en el bloque MERCOSUR y viabilicen la instrumentación de procesos de política pública. 3 ejes de acción: ampliación geográfica del SISUR	Finalizado

							(Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR), creación de una base de datos de indicadores y escuela de formación en DDHH en funcionamiento.	
32	Laboratorio de Bioseguridad y Fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos	Paraguay	USD 4.080.000,00	II	Metrología y certificación de la calidad de productos y procesos.	Alcance nacional, Laboratorio Oficial del SENACSA.	Prevención y protección del Patrimonio pecuario de Paraguay. Implementación de un Laboratorio de Referencia a nivel Nacional y del MERCOSUR. Incluye: Asesoría técnica nacional e internacional; construcción de Laboratorio de Bioseguridad NSB2A; adecuación del Laboratorio de control de alimentos; adquisición de Mobiliario, Equipos Móviles de Laboratorio, Implementos Eléctricos y Específicos; Capacitación y; Auditoría Externa.	En ejecución
33	Construcción y Mejoramiento de Sistemas de Agua potable y Saneamiento Básico en Pequeñas Comunidades Rurales e Indígenas del País	Paraguay	USD 10.606.582,00	I	Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.	Más de 200 comunidades en Paraguay.	Reducir la tasa de morbi-mortalidad-infantil, a través del acceso a los servicios de agua y saneamiento. Cuatro componentes: Sistema de agua potable para pequeñas comunidades; Sistema de Agua para comunidades indígenas; Saneamiento básico para pequeñas comunidades indígenas; Fortalecimiento Institucional para la expansión de los servicios (capacidad del SENASA y las juntas de Saneamiento para promocionar	En ejecución

							los servicios de saneamiento.)	
34	Rehabilitación y Pavimentación asfáltica del tramo Concepción – Puerto Vallemí	Paraguay	USD 75.309.383,00	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Dirección norte-sur el Departamento de Concepción, entre las poblaciones de Concepción-Puerto Vallemí-San Lázaro-Rio Apa,	Construcción de una ruta en pavimento flexible con tratamiento superficial triple y un ancho de calzada en la faja principal de 7,20 mts. Se ejecuta en 4 tramos, un total de 197 Km.	En ejecución
35	Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	USD 23.662.862,00	II	Generación y difusión de conocimientos tecnológicos dirigidos a sectores productivos dinámicos.	Instituciones de investigación de los 4 Estados Partes	Generar capacidad tecnológica y ofrecer soluciones al problema del creciente envejecimiento de la población y el padecimiento de enfermedades crónicas degenerativas en el MERCOSUR, a través de: investigaciones coordinadas, formación de RR.HH., difusión y publicación del conocimiento, generar un espacio de innovación para la incubación de empresas, alquiler de plataformas y convenios de vinculación.	En ejecución
36	Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción - 2ª Etapa y Conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional N°9	Paraguay	USD 83.242.689,00	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, en la Región Oriental.	Construcción de la Avenida Costanera Norte de la ciudad de Asunción, 2da Etapa, sobre una extensión de 15,053 km.	En ejecución
37	Saneamiento Urbano Integrado Aceguá/Brasil y Aceguá/Uruguay	Brasil y Uruguay	USD 5.719.708,43	I	Implementación de obras de infraestructura hídrica para contención y abducción de	Zona fronteriza de Acegua/Brasil-Acegua/Uruguay.	Construcción de sistema colector, construcción estaciones de bombeo, construcción plantas de tratamiento de efluentes.	En ejecución

					aguas brutas, de saneamiento ambiental y de macrodrenaje.			
38	Rehabilitación de vías férreas II (tramos Piedra Sola - Tres Árboles - Algorta - Paysandú, Queguay - Salto - Salto Grande)	Uruguay	USD 83.520.000,00	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Se ubica desde el eje central en el centro del país, hacia el litoral oeste, y desde allí al norte hasta la frontera en Salto Grande, atravesando los Departamentos de Tacuarembó, Río Negro, Paysandú y Salto, conectado con la República Argentina a través de Salto Grande.	Rehabilitación de vía de la línea Artigas, longitud total de 327 Km.	En ejecución
39	Polo de desarrollo local y regional Universidad Nacional Arturo Jauretche en el partido de Florencio Varela	Argentina	USD 13.951.400,00	II y III	Metrología y certificación de la calidad de productos y procesos - Desarrollo de cadenas productivas en sectores económicos dinámicos y diferenciados - Capacitación profesional y en autogestión, organización productiva para el cooperativismo y asociativismo e incubación de empresas - Enseñanza primaria, educación de jóvenes y adultos y enseñanza técnico-profesional (...) - Capacitación y certificación	Municipio de Florencio Varela y aledaños.	Funcionamiento de la Universidad Arturo Jauretche como nuevo polo de desarrollo productivo y social. A través de: dotar de infraestructura pública educativa y científica adecuada (competitividad), capacitación de recursos humanos y fortalecimiento del tejido social.	En ejecución

					profesional de trabajadores, concesión de microcrédito, fomento del primer empleo (...)			
40	MERCOSUR Social: Fortalecimiento del Instituto Social del MERCOSUR y consolidación del Plan Estratégico de Acción Social	Instituto Social del MERCOSUR	USD 367.838,00	IV			Incrementar capacidades del ISM a través de: crear una plataforma de gestión logística, informática y operativa, que fortalecerá los procesos secretariales, archivísticos, administrativos, contables y bibliotecológicos; un programa de trabajo integral con relación al PEAS (Plan Estratégico de Acción Social) para la difusión, coordinación, desarrollo y gestión del conocimiento; un sistema de difusión e intercambio de conocimiento calificado en el ámbito del MERCOSUR Social.	En ejecución
41	Mejoras en la conectividad física del Departamento de San Pedro	Paraguay	USD 92.993.387,00	I	Construcción, adecuación, modernización y recuperación de vías de transporte...	Departamentos de San Pedro y Concepción	Construcción y rehabilitación de 150,061 km de ruta	En ejecución
Fuente: <i>Elaboración propia en base a información disponible en la página web del FOCEM.</i>								