Globethics Repository



Políticas públicas de integración, desarrollo y tratamiento de asimetrías en el MERCOSUR [Public policies for integration, development and treatment of asymmetries in MERCOSUR]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Chomont, Tamara
Publisher	UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-06 13:13:06
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/234387

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTEGRACIÓN, DESARROLLO Y TRATAMIENTO DE ASIMETRÍAS EN EL MERCOSUR: EL ESTUDIO DEL CASO DEL FONDO DE CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR

*Tamara Chomont**

Resumen
Este es un análisis del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) vigente en el bloque, a través de la implementación de políticas públicas de tratamiento de asimetrías que buscan contrarrestar el desequilibrio estructural con los países integrantes del bloque. Se evalúan los orígenes del Fondo, su composición, sus programas y su implicancia en la nueva fase de políticas públicas de desarrollo regional del Mercosur.
El objetivo de este documento es lograr algunas nociones de los programas de tratamiento de asimetrías a partir de la tarea del FOCEM y de un papel más activo de los diferentes estados para avanzar hacia una integración más profunda.

Palabras claves: Mercosur; FOCEM; políticas públicas; tratamiento de asimetrías.

Abstract
This is an analysis of the current Mercosur´s Structural Convergence Fund (FOCEM) through the implementation of asymmetry treatment public policy, which aim is to counter effect the structural imbalance within the block´s various country members. It is all conceived in the context of the Fund´s origin, its composition, its programs, and its implications within Mercosur´s regional development new public policy phase.
The purpose of this document is to draw some notions from FOCEM´s asymmetry treatment work along with the various states´active role towards Mercosur deeper integration.

Keywords: Mercosur; FOCEM; public policy; asymmetry treatment.

Introducción

En el presente escenario internacional, la integración regional se ha convertido en una realidad incontestable. A lo largo de los años y a través de diversas vías, los países han buscado complementar sus economías a fin de comprometerse en un proceso de regionalización más sólido. En ese ambicioso deseo coexisten no solamente visiones compartidas de integración, sino también el propósito de lograr una mejora del contexto económico y un continuo desarrollo del mismo.

América del Sur no ha quedado al margen de dicha actualidad. Hoy en día casi todo los países latinoamericanos forman parte de un proceso de integración regional o subregional. Estos acuerdos de integración ponen en marcha un verdadero juegos de poderes y su efectividad traducirá la capacidad de los Estados partes para identificar y perseguir intereses comunes a largo plazo. Sin embargo, en ciertos casos, dichos esfuerzos no han conseguido el éxito esperado en razón de una serie de factores entre los cuales se destaca la ausencia de un líder regional, la diversidad de intereses y las profundas asimetrías de los países implicados.

En las diferentes economías nacionales y en el ámbito internacional existen diversos grados posibles de integración, tanto a nivel micro como macro regional. Los países que forman parte de diferentes uniones regionales son cada vez más conscientes que el camino hacia el desarrollo económico sólo será posible a través del trabajo conjunto de diversos sectores. La imperiosa necesidad de adaptarse a las transformaciones del contexto internacional hace prever distintas formas de relación entre los actores, a fin de generar enfoques alternativos de gestión para la cooperación y la implementación de políticas.

Históricamente, los países de procesos de integración han reconocido la necesidad de implementar políticas públicas eficientes para el logro de los objetivos comunes y fundacionales de los bloques regionales que voluntariamente decidieron conformar. De ahí que las políticas públicas tengan una incidencia directa en la contribución de cada Estado a profundizar un desarrollo inclusivo en la región. El marco de acción es amplio, permitiendo una implementación a nivel nacional y regional, abarcando variables como el comercio, infraestructura, energía, tratamiento de asimetrías, inversiones, salud, medio ambiente e integración productiva.

El Estado ha sido siempre un actor clásico del desarrollo y, en consecuencia, las medidas tendientes a la integración y al progreso económico de la región se inscriben en la agenda de políticas públicas de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

El análisis doctrinario coincide respecto de los efectos positivos para la integración regional que trae como consecuencia la eficiente puesta en marcha de políticas públicas complementarias. Así, para Giordano, Mesquita Moreira y Quevedo (2004), la justificación de políticas públicas se identifica principalmente por motivaciones instrumentales conexas con la necesidad de garantizar el equilibrio dinámico de los intereses de los países miembros de participar en un proceso de integración suscripto de manera voluntaria[1]. En ese orden de ideas, Tugores (2006) sostiene que las políticas públicas pueden estar dirigidas a movilizar el potencial productivo de un país a fin de mejorar o de forjar el entorno adecuado para aprovechar en mayor medida las nuevas reglas de juego[2].

En el caso específico del Mercosur[3], donde sus miembros padecen diferencias significativas de tamaño económico, PBI per cápita, población y territorio, las políticas públicas de tratamiento de las asimetrías no ocuparon desde los orígenes del bloque un espacio destacado en la agenda de integración. Sus fundadores parecen no haber tomado en consideración las asimetrías estructurales como factores determinantes de la competitividad. De hecho, si comparamos el Mercosur con la Unión Europea, es evidente que los países del cono sur quedaron a la zaga de las previsiones de tratamiento diferenciado que el viejo continente supo tener en sus tratados fundacionales. Como señala Bouzas (2008), el Mercosur evitó adoptar políticas que tuvieran como objetivo reducir las desigualdades entre regiones o países, ni ha contado con nada equivalente a una política regional. El Tratado de Asunción ni siquiera reconoció el principio formal de trato especial y diferenciado[4]. El no contemplar un tratamiento dirigido a contrarrestar las desigualdades entre las economías permite que los países adopten actitudes marcadamente diferentes ante la alternativa de acordar políticas o mantener autonomía de decisión, ocasionando que ante un eventual juego de coordinación los roles de los participantes sean asimétricos[5].

Sin embargo, el modelo de política redistributiva de la Unión Europea, a través de sus fondos estructurales y de cohesión social[6], junto a la evolución de las negociaciones económicas multilaterales y sus efectos en la región, hicieron que los países integrantes del mercado común vieran la necesidad de lograr un enfoque integrado para la implementación de las políticas públicas estatales en ámbitos de suma importancia para el tratamiento de las asimetrías y la consolidación de la integración. Fue fundamental para los Estados comprender que la integración hoy en día excede los límites del ámbito netamente comercial. La productividad nacional o regional depende de factores de infraestructura física, inversiones,

capital productivo, solidez y seguridad jurídica e institucional, que hacen necesario un tratamiento político eficiente dirigido a lograr una convergencia estructural.

El análisis del bloque muestra que luego de varios años de estancamiento, en el 2003, se produjo una suerte de relanzamiento del Mercosur, donde el tratamiento de las asimetrías ocupó un lugar notable y una serie de programas de índole social y productivo comenzaron a ser incluidos en las agendas de los diferentes países miembros[7]. En el marco de esta nueva agenda del Mercosur, si bien se han concretado diferentes programas y planes destinados a mejorar el desarrollo económico y las asimetrías en la región, estudiaremos el caso específico del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), por ser el primer instrumento financiero del bloque dirigido a reducir las asimetrías entre sus integrantes.

1) La propuesta del FOCEM

1.1) Origen institucional y objetivos

La Decisión CMC Nº 27/03 del 15 de diciembre del 2003, fue la que estipuló la promoción, dentro del ámbito del Mercosur, de fondos estructurales afín de corregir las asimetrías existentes entre los diversos países integrantes del bloque.

En julio del 2004 el bloque aprueba la Decisión CMC Nº 19/04 de convergencia estructural en el Mercosur y financiamiento del proceso de integración. Así, en concordancia con el objetivo de profundizar la integración y la necesidad de identificar programas de competitividad, el Consejo del Mercado Común[8], decidió la creación de un Grupo de Alto Nivel integrado por representantes de cada Estado parte. Este grupo, que estaría coordinado por el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) y asistido por la Secretaría del Mercosur, estaría a cargo de identificar iniciativas y programas para la promoción de la competividad de los Estados partes, la convergencia estructural del bloque, la proposición de formulas de financiamiento para la implementación de dichos proyectos como así también para el funcionamiento y fortalecimiento de la estructura institucional del Mercosur.

Meses más tarde, a través de la Decisión CMC Nº 45/04 del 16 de diciembre del 2004, los presidentes del bloque crearon el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur-FOCEM con una duración de 10 años y destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión

social en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración[9].

El funcionamiento del FOCEM fue fijado por la Decisión CMC Nº 18/05 del 19 de junio del 2005, acordando cuatro tipos de programas de acción como objeto de financiamiento:

- *I Programa de convergencia estructural* a fin de contribuir al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas, incluyendo el mejoramiento de los sistemas de integración fronteriza y de los sistemas de comunicación en general.
- *II Programa de desarrollo de la competitividad* a fin de contribuir a la competitividad en el ámbito del Mercosur, incluyendo procesos de reconversión productiva y laboral que faciliten la creación de comercio intra Mercosur, y proyectos de integración de cadenas productivas y de fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en los aspectos vinculados a la calidad de la producción (estándares técnicos, certificación, evaluación de la conformidad, sanidad animal y vegetal, etc); así como a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos productivos.
- *III Programa de cohesión social* a fin contribuir al desarrollo social, en particular, en las zonas de frontera, y podrán incluir proyectos de interés comunitario en áreas de la salud humana, la reducción de la pobreza y el desempleo.
- *IV Programa de fortalecimiento de la estructura institucional* y del proceso de integración que deberán atender la mejora de la estructura institucional del Mercosur y su eventual desarrollo.

La multifuncionalidad, dada por la división en cuatro programas, del destino de los recursos del fondo se consideró acertada. La especificidad de los diversos programas permitió priorizar las áreas en las que las disparidades entre los países miembros eran mayores[10].

1.2 Recursos y órganos

Si bien la aplicación y el uso de los recursos del FOCEM fue reglamentado a través de la Decisión CMC Nº 24/05 de diciembre del 2005, es la Decisión CMC Nº 28/06 del 15 de diciembre del 2006 que aprueba el primer presupuesto del fondo, año en que el fondo comenzó a ser operativo.

El 2 de agosto de 2010 se firmo, a través de la Decisión CMC Nº 01/10 el nuevo Reglamento del FOCEM que entró en vigor en enero de 2011, derogando el anterior y estableciendo avances en cuanto a la organización institucional del fondo.

Para la puesta en marcha de los mencionados programas, el FOCEM estipuló la integración del fondo a través de aportes anuales de los Estados partes en cuotas semestrales y con el carácter de contribuciones no reembolsables, sin perjuicio de los aportes que puedan provenir de terceros estados, instituciones y organismos internacionales. A su vez, el nuevo reglamento incorporó la posibilidad de efectuar aportes voluntarios al fondo por parte de los Estados miembros.

Dado su objetivo de reducir las desigualdades existentes entre las economías más fuertes del bloque y las de menor tamaño, la integración del FOCEM se previó de una manera inversamente proporcional al destino de los fondos. Es decir que, los países que menos aportan serán los que más reciban. En efecto, su presupuesto anual fue fijado en 100 millones de dólares a ser completado en forma gradual en el plazo de tres años: un 50% del presupuesto para el primer año destinado a ejecutar proyectos pilotos, un 75% para el segundo año y el 100% a partir del tercer año. A su vez, la integración de los aportes se decidió conforme a porcentajes que tuvieron en cuenta la media histórica del PBI del Mercosur: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%.

La distribución de los recursos en relación al financiamiento de los proyectos I, II y II sería de la siguiente manera: proyectos presentados por Paraguay un 48%, proyectos presentados por Uruguay un 32%, proyectos presentados por Argentina un 10% y proyectos presentados por Brasil un 10%.

El reglamento original del FOCEM estableció la estructura institucional necesaria a fin de ejecutar los proyectos elegidos y financiados a través del fondo. No obstante, la organización originaria se vio modificada por el nuevo reglamento a fin de definir mejor las funciones y responsabilidades de cada órgano. Así, cada miembro del bloque cuenta con una Unidad Técnica Nacional FOCEM (UTNF), que opera como vínculo entre cada Estado parte con la Unidad Técnica FOCEM (UTF) y que es la responsable de coordinar la formulación, presentación, evaluación y ejecución de los proyectos de cada país. Es a la UTNF adonde deben dirigirse las entidades públicas de cada Estado miembro del Mercosur que deseen obtener financiamiento del fondo[11]. La UTF es una instancia técnica para la evaluación y seguimiento de la ejecución de los proyectos a través de un Coordinador Ejecutivo del FOCEM. A su vez, la CRPM es la instancia inicial de presentación y verificación de los

criterios de elegibilidad de los proyectos funcionando como auxiliar en los casos de dudas de aplicación o interpretación del reglamento del FOCEM y que está compuesta por un Grupo de trabajo FOCEM que reemplaza al antiguo Grupo Ad Hoc de expertos previstos por el reglamento original. Finalmente, el fondo contará con un Consejo Administrativo que será ejercido a través del Grupo del Mercado Común con el objetivo de evaluar su funcionamiento y sus prioridades pudiendo elaborar directrices a la CRPM y al Coordinador Ejecutivo.

2) Los proyectos originales del fondo

En relación al destino de las contribuciones del FOCEM, se estableció que durante los primeros cuatro años de funcionamiento los recursos se destinarían prioritariamente a la implementación de proyectos correspondientes al Programa I a fin de facilitar la dotación de infraestructura física de los Estados partes.

Tomando en cuenta los informes suministrados por la base de datos de la Secretaría del Mercosur, en la fase inicial del fondo los países mas beneficiados por la aprobación de proyectos fueron Paraguay y Uruguay mientras que casi no hubo proyectos por parte de Argentina y Brasil. Desde el 2007 hasta mediados del 2010, Paraguay contaba con 14 proyectos aprobados y 2 en análisis, Uruguay con 6 proyectos aprobados y uno en análisis, Brasil con 1 proyecto aprobado y cuatro en análisis y la Argentina con 3 proyectos en análisis. Además, se aprobó un proyecto pluriestatal consistente en un Programa de Acción Mercosur Libre de Aftosa-PAMA por US$ 16.339.470,00 y 3 proyectos en el ámbito de la Secretaría del Mercosur.

El análisis de los primeros proyectos pilotos que se propusieron en el FOCEM da cuenta de la toma de consciencia de los Estados partes respecto a la atención de casos urgentes y necesarios para el progreso de las infraestructuras. Así, a modo de ejemplo, podemos tomar como referencia los proyectos de rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción, la construcción y mejoramiento de sistemas de agua potable y saneamiento básico en pequeñas comunidades rurales indígenas del país, y la rehabilitación de corredores viales, todos dentro del ámbito de Programas de Convergencia Estructural.

Si bien no ha transcurrido un tiempo prudencial para poder hacer una evaluación total de los beneficios generados a través de la efectiva realización de los primeros proyectos, Ludeña (2008), en un estudio sobre el impacto del FOCEM en el Paraguay durante los

primeros años, concluye que la reducción de las asimetrías, mediante la implementación del FOCEM beneficia no sólo solo al Paraguay, sino también a sus vecinos en el MERCOSUR, especialmente Uruguay[12]. Asimismo, en el caso de Uruguay, Bittencourt (2010) coincide que durante la primera etapa, si bien algunos proyectos sufrieron una demora de ejecución, el balance de la experiencia es positivo y los proyectos están en marcha[13].

3) Los nuevos proyectos

La trigésimo novena reunión de mandatarios del Mercosur celebrada en la provincia argentina de San Juan en agosto del 2010, fue clave para definir nuevos objetivos dentro del FOCEM. Como se sabe, entre las medidas que fueron tratadas se aprobaron 13 proyectos por un valor de US$ 919.068.565 de los cuales el FOCEM financiaría US$ 668.460.539.

Los nuevos proyectos posteriores a la reunión de San Juan fueron los siguientes:

DESTINO	PROGRAMA	COSTO	PARTICIPACIÓN DEL FOCEM
Paraguay	Proyecto de rehabilitación y pavimentación asfáltica del tramo de ruta Concepción-Vallemí de una longitud de 180km por un total	US$ 99.788.565	US$ 75.309.383
	Proyecto binacional de Brasil y Paraguay para la construcción de la subestación Villa Hayes y la ampliación de la subestación margen derecha de Itaipú	US$ 555.000.000	US$ 400.000.000
	Construcción Autopista Ñugauzú: Asunción - Luque (6,3km)	US$ 27.576.525	US$ 20.719.573
Uruguay	Proyecto de interconexión eléctrica de 500mw Uruguay-Brasil con la finalidad de interconectar a los dos países a través de una extensión aproximada de 390 kilómetros	US$106.660.000	US$ 83.113.000
	Rehabilitación de Vías Férreas, línea Rivera: tramo Pintado (Km 144) – Frontera (Km 566)	US$ 74.830.970	US$ 50.100.407
	Internacionalización de la especialización productiva - desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de 'software', biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor. 2da etapa	US$ 3.750.000	US$ 2.967.500

Argentina	Proyecto de interconexión eléctrica en 132Kv entre Iberá-Paso de los libre Norte	US$19.057.519	US$ 13.116.511
	Proyecto Intervenciones integrales en los edificios de enseñanza obligatoria en la provincia de Santa Fé	US$7.933.899	US$5.212.585
	Programa PYMES exportadoras de bienes de capital con plantas llave en mano y servicios de ingeniería	US$672.000	US$552.500
Brasil	Proyecto de ampliación del sistema de saneamiento de Ponta Porá-MS financiado	US$ 6.136.207	US$ 4.496.136
	Proyecto intensificación y complementación automotriz en el ámbito del Mercosur	US$ 3.929.244	US$ 2.960.881
	Proyecto calificación de proveedores de la cadena productiva de petróleo y gas	US$ 3.672.236	US$ 2.849.063
Pluriestatal	Investigación, educación y biotecnología aplicadas a la salud por	US$ 10.061.400	US$ 7.063.000

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el FOCEM

La aprobación de nuevos proyectos muestra un cambio en el destino de los fondos del FOCEM. En la primera etapa de funcionamiento había una marcada tendencia mayoritaria de programas presentados por Paraguay y Uruguay, mientras que los nuevos proyectos traducen una incipiente participación compartida por Argentina y Brasil, aunque en diferentes proporciones. Cabe también resaltar que si bien se mantiene un predominio de proyectos que corresponden al ámbito del Programa I de convergencia estructural, la etapa posterior a la reunión de San Juan de 2010, dio lugar a una mayor participación del Programa II de desarrollo a la competitividad y del Programa III de cohesión social.

En la actualidad el FOCEM cuenta con 39 proyectos aprobados que se distribuyen de la siguiente manera:

Beneficiario	Programa I	Programa II	Programa	Programa IV	**Total**

	Convergencia estructural	Desarrollo a la Competitividad	III Cohesión social	Fortalecimiento institucional	
Argentina	1	1	1		**3**
Brasil	2	2	1		**5**
Paraguay	10	4	3		**17**
Uruguay	4	2	3		**9**
Pluriestatal		2			**2**
Secretaría Mercosur				3	**3**

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el FOCEM

Si bien la variedad de los programas del FOCEM puede considerarse como un avance, coincidimos con Mello e Souza, Machado Oliveira y Gonçalves (2011) en que los mecanismos creados en el ámbito del Mercosur para compensar las asimetrías intrabloque deben ser acompañados por los gobiernos de los países miembros con vistas a promover su perfeccionamiento[14].

4) La evaluación del suceso del FOCEM

Diversos principios de evaluación son tomados en cuenta a la hora de examinar toda política pública desde la fase de su implementación hasta su efectivo resultado. Ciertamente, es notoria la dificultad que existe para establecer un solo criterio preciso a seguir en el examen de dichas políticas, sobretodo en aquellas iniciativas que tocan al espacio regional. Si bien todos los ángulos desde los cuales puede estudiarse su impacto y real eficacia en un ámbito geográfico determinado son valederos, los interrogantes que perduran son el saber cómo realizar una eficiente evaluación de las mismas, cómo garantizar que los esfuerzos de las inversiones tengan resultados positivos y cómo asimilar la experiencia adquirida en la implementación de proyectos anteriores.

Las respuestas no parecen ser simples y su análisis excedería el marco de este artículo. El querer evaluar el éxito de un programa cuando aún se encuentra en vía de ejecución no aportaría indicadores concretos que reflejen todavía la pertinencia del trabajo realizado.

En el caso específico del FOCEM se ha evidenciado el importante papel que juega el tratamiento de asimetrías y la dotación de una mejor calidad de infraestructura en el desarrollo de una región, a fin de consolidar un crecimiento equilibrado de todos los países. La doctrina

es casi unánime al afirmar que las economías requieren redes de infraestructuras de comunicaciones, energía o transporte bien desarrolladas para expandir su mercado interno y competir internacionalmente[15].

Mismo si la labor del FOCEM como mecanismo positivo para la corrección de asimetrías es celebrada por la doctrina[16], la puesta en práctica de estos nuevos proyectos del fondo implica un replanteamiento de las políticas de integración para encarar nuevos desafíos comerciales e institucionales del bloque. De modo que el haberse aprobado proyectos concretos, que incluyen obras de infraestructura de alta envergadura y que benefician a los cuatro países del mercado común del sur, da cuenta que las autoridades de la región han optado por un nuevo eje de enfoque, orientado a dar mayor atención a proyectos que hacen al desarrollo de la competitividad y la cohesión social.

Con la creación del FOCEM se han dado los primeros pasos hacia una política de cohesión económica y social, abriendo las puertas hacia una política comunitaria mediante la constitución de fondos cuya aplicación pueda estar sujeta al logro de objetivos concretos, como la superación de las asimetrías en el desarrollo entre los países y provincias del esquema de integración, el establecimiento de cadenas productivas, el financiamiento de infraestructuras estratégicas y la promoción del desarrollo social[17].

Asimismo, si bien el FOCEM representa una actuación relevante en el tratamiento de las asimetrías, Hiratuka (2010) sugiere que el fondo podría tener un papel más importante aún en relación a su financiamiento. Dado que los proyectos son básicamente dirigidos hacia el sector de convergencia estructural y de integración productiva, el autor estima que se podría contar con un mayor volumen de recursos[18]. Por otro lado, Gorosito (2010) es de la opinión que los gobiernos locales deben insistir en su incorporación a los ámbitos asesores de los fondos así como su inclusión en los llamados para la presentación de proyectos, para los cual deben generarse capacidades para el diseño e implementación de los mismos. En ese orden de ideas, debería haber un mayor compromiso en la difusión de resultados como en los actuales proyectos en ejecución. Los gobiernos locales, siendo las instancias más próximas al ciudadano, podrían incorporar a la aplicación de los proyectos ámbitos de participación que permitan visualizar las acciones y los impactos en la población[19].

Estas conjeturas deberían al menos ser verificadas. La experiencia del FOCEM es reciente para extraer un balance final fiable. No obstante, la creación de un polo regional de control o la participación activa de la ciudadanía podrían aportar garantías más serias. Como lo hemos mencionado, en la actualidad el FOCEM cuenta con una inversión de más de mil

millones de dólares americanos distribuidos en 39 proyectos aprobados y en vía de ejecución. Oficialmente el Mercosur no ha emitido un informe global donde se de cuenta del seguimiento de cada proyecto. En lo que respecta a la Argentina, el último informe publicado por la Auditoría General de la Nación de agosto 2010, acredita la transferencia de fondos a cada unidad nacional y la compatibilidad de los proyectos aprobados respecto a los objetivos del fondo. No obstante, dicho órgano nacional procuró estipular ciertas recomendaciones a la UTNF nacional a fin de optimizar su funcionamiento. Recomendaciones entre las cuales notamos la necesidad de arbitrar los mecanismos necesarios para integrar en tiempo y forma los aportes, supervisar de manera eficiente la acreditación de las contribuciones nacionales en las cuentas del fondo, tener un rol proactivo, organizar las actividades de difusión del fondo de manera sistemática con el objeto de incrementar el conocimiento del FOCEM para los potenciales beneficiarios y la revisión periódica de los proyectos[20].

En el 2011 el Mercosur cumplió 20 años de existencia y parece haber una tibia tentativa de priorizar intereses anteriormente relegados. Reducir las asimetrías de cuatro países que poseen fuertes disparidades es sin duda una tarea compleja. Si bien los avances del bloque son celebrados, aún resta mucho por integrar. Enormes lagunas subsisten en relación al tratamiento de las desigualdades entres sus países miembros en razón de grandes diferencias en cuanto a la implementación de acciones directas orientadas a lograr una igualdad de crecimiento y oportunidades. Situación que obliga a repensar las estrategias nacionales y regionales de desarrollo.

No podemos dejar de reconocer la singularidad del FOCEM como el primer diseño de políticas de corrección de asimetrías logrado a través de un mayor compromiso de los países fundadores. No obstante, aún no podemos evaluar sus resultados en el tratamiento de las asimetrías y en consecuencia su aporte a una integración más profunda del bloque. Al momento de redactar estas líneas no hay información oficial sobre la evaluación de proyectos y su grado de efectividad ya que la gran mayoría se encuentran en etapa de ejecución. Con el transcurso del tiempo quizás será necesario lograr un rediseño de la implementación de los fondos del FOCEM a fin que se puedan concretar proyectos regionales que den lugar a la participación de instancias subnacionales en la ejecución de los mismos.

Conclusión

La actual coyuntura internacional da cuenta de un período de grandes transformaciones que cambian el rumbo de las políticas públicas. Las nuevas formas de inserción internacional de los países hacen necesaria la movilización de varios sectores de la sociedad y en la cual los actores clásicos de la integración trabajen coordinadamente junto a los nuevos, logrando un eficiente polo de decisión que trace políticas coherentes con los objetivos buscados. De esta manera, en lo que concierne a las políticas dentro del proceso integrador del Mercosur, el Estado tiene que seguir ocupando un rol central como principal generador y gestor de las políticas públicas de desarrollo regional, ya que junto al sector privado funcionarán como articuladores de esfuerzos dentro del esquema de integración.

El FOCEM fue originalmente concebido para contribuir gradualmente a eliminar las diferencias estructurales (particularmente, para los miembros más pequeños del Mercosur) y su iniciativa parece ser una apuesta ambiciosa. Varios proyectos de gran utilidad están en curso con la participación de un núcleo de funcionarios regionales y expertos en la materia. Sin embargo, la sociedad no parecería sentirse aún involucrada al no percibir el impacto de dichas inversiones en la mejora de sus condiciones de vida.

Debemos tener expectativas realistas. Las asimetrías regionales que involucran al Mercosur e impiden su desarrollo regional continuado están presentes desde larga data y no van a erradicarse de un día a otro. Quienes han velado, desde diferentes estratos, por disminuir las desigualdades regionales y subregionales tienen hoy el derecho de preguntarse cuando es que los gobernantes regionales van a comenzar a jugar un rol más importante. Que los Estados decidan la puesta en marcha de programas tendientes a realizar inversiones estratégicas de desarrollo es consecuente con la responsabilidad y eficacia que se les exige en el desempeño de sus funciones. El interés de iniciativas formales como las del FOCEM es favorecer al tratamiento de estos desequilibrios y apoyar una mayor integración de los países que forman parte del mercado común.

Superar las asimetrías es una condición ineluctable para el éxito a largo plazo de todo proceso de integración. Ante ello, la introducción del FOCEM puede interpretarse tanto como un intento de alcanzar mayor estabilidad social como una concesión política de los socios mayores a los menores para recuperar su lealtad al proyecto de gobierno regional[21]. En un futuro próximo, donde los actuales proyectos se concreten a través de obras tangibles, estaremos entonces en condiciones de evaluar si la originalidad del FOCEM, sus programas de políticas públicas y su potencial efectividad para atemperar las asimetrías, se ha traducido en un aporte esencial para que el desarrollo y la integración de la región tengan un porvenir.

Notas

* Advogada, Bacharela pela Universidade de Salvador (Argentina). Docente auxiliar de Direito comercial I na USAL. Especialização em Direito Empresarial pela Universidade Argentina de la Empresa. Mestre em Direito Europeu e Internacional pela Universidade Montpellier I (França). Doutoranda em Direito Público na Universidade Montpellier I (França).

[1] Paolo GIORDANO, Mauricio MESQUITA MOREIRA, Fernando QUEVEDO, El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional, INTAL-ITD Documento de divulgación Nº 26, Agosto, 2004, p. 2

[2] Juan TUGORES, Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana, CEPAL Serie estudios y perspectivas Nº 65, México, Diciembre 2006, p. 55. El autor agrega que "las políticas públicas complementarias no se justifican sólo por criterios de equidad. Ésa es una razón importante. Pero otro gran argumento se refiere a cuestiones de eficiencia o competitividad: a la provisión del marco institucional, social y del capital público necesario para que pueda sacarse partido de las nuevas reglas del juego que supone la apertura e integración para generar más riqueza, y distribuirla equitativamente", p.23

[3] El Mercado Común del Sur, conocido como Mercosur, es una unión subregional creada a través de la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991 e integrada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Al momento de redactar estas líneas, Venezuela está en proceso de incorporación plena al bloque.

[4] Roberto BOUZAS, Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso Mercosur, BID, 2003, p. 9. Sobre las asimetrías en el Mercosur v. también Fernando MASI, María Inés TERRA (coord.) Asimetrías en el Mercosur: impedimiento para el crecimiento?, Red Mercosur, Montevideo, 2008; INTAL, Documento Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades Reunión del 6 y 7 de julio de 2005, Rio de Janeiro- INTAL-Buenos Aires, 2005

[5] CEPAL, Coordinación de políticas macroeconómicas. Aspectos conceptuales vinculados con el Mercosur. Documento de Trabajo Nº 45, Mayo, 1992, p. 4

[6] Para un análisis detallado sobre los fondos estructurales en la UE v. Blanca SPOTTORNO RUBIO, Félix GONZALEZ, Los fondos estructurales 2007-2013. La participación de las ONG. Cuaderno europeo 3. Fundación Luis Vives, España, 2006.

[7] Entre los cuales se encuentran: el Fondo Mercosur de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas, el Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur, el Fondo de Promoción de Turismo del Mercosur, un Programa de Integración Productiva del Mercosur, el Grupo de Integración Productiva Mercosur (GIP), Observatorio Regional Permanente sobre Integración Productiva, el Programa Marco 2008-2012 en Ciencia, Tecnología e Innovación. También es interesante remarcar la Decisión CMC Nº 006/07 de Superación de las asimetrías en el Mercosur y la Decisión CMC Nº 33/07 Plan estratégico para la superación de asimetrías.

[8] El Consejo del Mercado Común (CMC) es el órgano superior del Mercosur integrado por los respectivos ministros de relacione exteriores y de economía de cada uno de los Estados miembros. Entre sus funciones está la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos estipulados en el Tratado de Asunción.

[9] Mercosur/CMC/Dec. Nº 45/04, art. 1.

[10] André de MELLO e SOUZA, Ivan Tiago MACHADO OLIVEIRA, Samo Sérgio GONÇALVES, Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integraçao no Mercosul, Texto para discussao Nº 1477, IPEA, Rio de Janeiro, março, 2010, p. 27

[11] Para un análisis sobre el modo de aprobación de los proyectos del FOCEM v. André de MELLO e SOUZA, Ivan Tiago MACHADO OLIVEIRA, Samo Sérgio GONÇALVES, Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integraçao no Mercosul, Texto para discussao Nº 1477, IPEA, Rio de Janeiro, março, 2010

[12] Carlos LUDEÑA, Las asimetrías en el Mercosur: aproximaciones de política comunitaria y su impacto en el Paraguay. II Encuentro de Modelación Utilizando Equilibrio General Computable (EGC) en América Latina y el Caribe, 24 y 25 de noviembre de 2008, San José, Costa Rica, p. 25

[13] Entrevista a Gustavo BITTENCOURT (Investigador y docente en economía del Departamento de Economía de la Universidad de la República – Uruguay) p. 30-33 en Revista Informa Publicación del proyecto Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas. Revista nº/ Febrero 2010, p. 30

[14] de MELLO e SOUZA André, MACHADO OLIVEIRA Ivan Tiago, GONÇALVES Samo Sérgio, O *Fundo de convêrgencia estrutural do Mercosul: Agendas e propostas* p.7-16 en Boletim de economia e política internacional, Nº05 Jan/Mar, 2011, p. 12

[15] Patricio ROZAS, Ricardo SANCHÉZ, Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual, Serie recursos naturales e infraestructura Nº 75, CEPAL, Santiago de Chile, octubre, 2004 p.10

[16] En ese orden de ideas v. José Antonio SANAHUJA, "La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional", Cuadernos Cealci 12, Fundación Carolina, Madrid, 2011 p. 28; CEPAL, Espacios de convergencia y de cooperación regional. Cumbre de alto nivel de América Latina y Caribe, México, 2010, p. 13; Chacho ALVAREZ, Julia PEYRANI Los caminos de la integración. Situación actual, complementación y proyección de los distintos organismos de la región. Serie Aportes Nº 12, CEPES, noviembre 2011, p. 15

[17] José Manuel GARCIA DE LA CRUZ, Daniel GAYO LAFÉE y Ángeles SÁNCHEZ DÍEZ, La viabilidad del Mercosur: Escenarios y prioridades para España. Documento de trabajo 16/2007, Fundación Alternativas, p. 88

[18] Celio HIRATUKA, Desenvolvimento de cadeias de valor regionais p. 121-146 en La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur – Ponencias del Seminario Montevideo, abril 2010, p. en 135

[19] Mayki GOROSITO, Asimetrías en el Mercosur, FOCEM y gobiernos locales p. 58-64 en Revista Informa Publicación del proyecto Innovación y cohesión social: capacitación metodológica y visibilidad de buenas prácticas. Revista Nº 1 / Febrero 2010, p. 61

[20] ver Informe de auditoría. Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), República Argentina, Auditoria General de la Nación, Gerencia de Control de la deuda pública, Buenos Aires, agosto 2010, p. 47-50

[21] Juan Andrés DAGUERRE, Karen van ROMPAEY, Que veinte años no es nada. Elementos para un balance político del Mercado Común del Sur (Mercosur) a dos décadas de su fundación en Mercosur, 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional. Relaciones Unión Europea-Mercosur: reflexiones desde la sociedad civil, Montevideo, mayo 2011, p. 29

Referencias bibliográficas

ALVAREZ Chacho, PEYRANI Julia, *Los caminos de la integración. Situación actual, complementación y proyección de los distintos organismos de la región*. Serie Aportes Nº 12, CEPES, noviembre 2011.

AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN, *Informe de auditoria. Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM)*, Buenos Aires, Agosto 2010.

BOUZAS Roberto, *Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe. El caso Mercosur*, BID, 2003.

CEPAL, *Coordinación de políticas macroeconómicas. Aspectos conceptuales vinculados con el Mercosur*. Documento de Trabajo Nº 45, Mayo, 1992.

_____ *Espacios de convergencia y de cooperación regional. Cumbre de alto nivel de América Latina y Caribe*, México, 2010.

DAGUERRE Juan Andrés,van ROMPAEY Karen, *Que veinte años no es nada. Elementos para un balance político del Mercado Común del Sur (Mercosur) a dos décadas de su fundación en Mercosur, 20 años. Elementos para un balance político del bloque regional. Relaciones Unión Europea-Mercosur: reflexiones desde la sociedad civil*, Montevideo, mayo 2011.

de MELLO e SOUZA André, MACHADO OLIVEIRA Ivan Tiago, GONÇALVES Samo Sérgio, *Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integraçao no Mercosul*, Texto para discussao Nº 1477, IPEA, Rio de Janeiro, março, 2010.

_____ O *Fundo de convêrgencia estrutural do Mercosul: Agendas e propostas* p.7-16 en Boletim de economia e política internacional, Nº05 Jan/Mar, 2011.

GARCIA DE LA CRUZ José Manuel, GAYO LAFÉE Daniel y SÁNCHEZ DÍEZ Ángeles, La viabilidad del Mercosur: Escenarios y prioridades para España. Documento de trabajo 16/2007, Fundación Alternativas, 2007.

GIORDANO Paolo, MESQUITA MOREIRA Mauricio, QUEVEDO Fernando, *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*, INTAL-ITD Documento de divulgación Nº 26, Agosto, 2004.

HIRATUKA Celio, *Desenvolvimento de cadeias de valor regionais* p. 121-146 en La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur – Ponencias del Seminario Montevideo, abril 2010.

LUDEÑA Carlos, *Las asimetrías en el Mercosur: aproximaciones de política comunitaria y su impacto en el Paraguay*. II Encuentro de Modelación Utilizando Equilibrio General Computable (EGC) en América Latina y el Caribe, 24 y 25 de noviembre de 2008, San José, Costa Rica.

MASI Fernando, TERRA María Inés (coord.), *Asimetrías en el Mercosur: impedimiento para el crecimiento?*, Red Mercosur, Montevideo, 2008; INTAL, Documento

Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades Reunion del 6 y 7 de julio de 2005, Rio de Janeiro- INTAL-Buenos Aires, 2005

ROZAS Patricio, SANCHÉZ Ricardo, *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*, Serie recursos naturales e infraestructura Nº 75, CEPAL, Santiago de Chile, octubre, 2004.

SANAHUJA José Antonio, *La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*, Cuadernos Cealci 12, Fundación Carolina, Madrid, 2011.

SPOTTORNO RUBIO Blanca, GONZALEZ Félix, *Los fondos estructurales 2007-2013. La participación de las ONG*. Cuaderno europeo 3. Fundación Luis Vives, España, 2006.

TUGORES Juan, *Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana*, CEPAL Serie estudios y perspectivas Nº 65, México, Diciembre 2006.