

Documento de Trabajo "Análisis de adjudicaciones en proyectos FOCEM"

CRPM PPTA <crpm.ppta@mercosur.int>

Jue 06/05/2021 13:38

Para: emsur@mrecic.gov.ar <emsur@mrecic.gov.ar>; brasaladi@itamaraty.gov.br <brasaladi@itamaraty.gov.br>; Gabinete - BRASALADI <gabinete.brasaladi@itamaraty.gov.br>; mercoaladi@gmail.com <mercoaladi@gmail.com>; urualadi@mrree.gub.uy <urualadi@mrree.gub.uy>; emboluruguay@gmail.com <emboluruguay@gmail.com>
CC: Mariano Kestelboim Marcos <kes@mrecic.gov.ar>; Bruno de Rísios Bath <bruno.bath@itamaraty.gov.br>; dcolmedo@mre.gov.py <dcolmedo@mre.gov.py>; Ana Rocanova <ana.rocanova@mrree.gub.uy>; jennyise@gmail.com <jennyise@gmail.com>
Cco: María Inés Avellino <mavellino@mercosur.int>

 2 archivos adjuntos (655 KB)

DOC T 01 Beneficios FOCEM - Adjudicaciones - 13-04-21.pdf; Resumen Ejecutivo y Síntesis - FOCEM 30 años MERCOSUR.pdf;

Señores Representantes,

La CRPM/PPTA presenta sus atentos saludos a los Señores Representantes en ocasión de hacerles llegar un documento de trabajo elaborado por la Unidad Técnica FOCEM en el marco de las reflexiones por el 30º aniversario del MERCOSUR y 15 años de actividades del FOCEM.

Esta Presidencia propone que el mencionado documento pueda ser considerado en el ámbito de la CRPM o, de entenderse pertinente, en ocasión de la próxima reunión del Grupo de Trabajo FOCEM (GTF).

Muy atentamente,



COMISIÓN DE REPRESENTANTES PERMANENTES DEL MERCOSUR (CRPM)
Presidencia Pro Tempore Argentina

Tel: (+598) 2410 1990
E-Mail: crpm.ppta@mercosur.int
Luis Piera 1992, Piso 3. CP 11200
Montevideo, Uruguay





BALANCE DE LOS BENEFICIOS DEL FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR A 15 AÑOS DE SU CREACIÓN

Capítulo: Análisis de adjudicaciones a empresas en la ejecución de proyectos FOCEM

SÍNTESIS

Más allá de los resultados alcanzados y los productos esperados por la ejecución de los Proyectos, el FOCEM ha demostrado ser un mecanismo solidario donde sus aportes no reembolsables impactan también positivamente en cada Estado Parte en un segundo plano; esto es, a través de la adjudicación de la construcción, rehabilitación o fiscalización de obras a empresas nacionales o con sede en sus territorios durante la ejecución de los Proyectos FOCEM.

El siguiente documento busca demostrar ese efecto transversal del uso de los recursos FOCEM en la ejecución de los Proyectos aprobados. Es decir, reconocer, no sólo la reducción de asimetrías por la inversión, sino el estímulo a la actividad económica a través de las empresas que son adjudicatarias de las obras FOCEM.

A través del análisis del valor de los contratos adjudicados en licitaciones públicas internacionales y considerando la sede u origen de cada empresa adjudicataria en una muestra del 69% de los proyectos FOCEM aprobados, surgen resultados sobre la asignación de los recursos aportados por los Estados Partes al FOCEM, que permiten visualizar otro perfil de los beneficios del Fondo.

En efecto, considerando la conformación de los aportes al FOCEM concretados por los Estados Partes hasta la fecha de este informe, es posible observar que Brasil aportó el 75% de los recursos, al tiempo que las empresas de origen o con sede en Brasil resultaron adjudicatarias en un 26,7% de la totalidad de montos contractuales adjudicados. Argentina por su parte aportó el 19% de los recursos y el 29,9% de la totalidad de montos contractuales fueron adjudicados a empresas de origen o con sede en Argentina. Esta misma relación para Uruguay es de 2% - 13%; y para Paraguay es 1% - 30,4%.



Abril, 2021.

RESUMEN EJECUTIVO

Transcurridos 15 años desde iniciados los aportes al Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), con 49 proyectos aprobados y US\$ 854,5 millones de dólares desembolsados; y en el marco de la conmemoración de los 30 años del MERCOSUR, se propone un análisis de beneficios transversales generados por el Fondo que exceden los resultados esperados en cada uno de los proyectos financiados por el FOCEM.

El FOCEM se posiciona como el instrumento de cooperación sur-sur dentro del MERCOSUR: un mecanismo único en la región que ha conseguido rehabilitar más de 790 km de carreteras, 400 km de vías férreas, construir 790 km de tendido eléctrico, dar acceso a agua potable a 93 comunidades con necesidades básicas insatisfechas, construir 2300 viviendas sociales, mejorar 72 espacios educativos, contribuir a la liberación del MERCOSUR + Bolivia de la fiebre aftosa, consolidar una red de investigación en biotecnología aplicada a la salud con 6 laboratorios construidos y una intervención oportuna en el combate contra el COVID-19.

Uno de los principios rectores para la ejecución de los proyectos financiados por el FOCEM es el denominado “Trato Nacional” (Art. 67 de la Dec. CMC N° 01/10), el cual se complementa con el innovador criterio de desempate de ofertas estipulado en el Reglamento del FOCEM (Arts. 68 y 69 de la Dec. CMC N° 01/10) mediante el “Trato MERCOSUR”. Estos principios implican que sólo podrán ser adjudicatarias de procesos licitatorios de los proyectos financiados por el FOCEM las empresas cuya sede u origen esté en uno de los Estados Partes. Teniendo en cuenta este marco, se ha analizado un universo de 63 procesos de contrataciones mediante licitación pública internacional, correspondientes a 34 de los 49 proyectos ejecutados en el marco del FOCEM, identificando el valor de los contratos adjudicados y la sede u origen de cada empresa adjudicataria.

En línea con el principio de solidaridad propugnado desde la creación del FOCEM, cuando se comparan los porcentajes en que se distribuyen los recursos por las adjudicaciones de acuerdo con el país de origen o sede de cada empresa adjudicataria, se evidencia una distribución más uniforme de los beneficios en relación con el esquema asimétrico de la exigencia estipulada para los aportes de conformación del Fondo. En efecto, si consideramos el total de las adjudicaciones realizadas en el marco de los Programas I, II y III, en los cuales se observan procesos de contrataciones



mediante licitación pública internacional, las empresas paraguayas han recibido el 30,4% de los recursos adjudicados; seguidas por las argentinas, con un 29,9%; las brasileñas, con un 26,7% y finalmente, las uruguayas, con un 13%.

Asimismo, considerando la conformación de los aportes hasta la fecha de este informe, es posible observar que Brasil aportó el 75% de los recursos para integrar el Fondo (incluyendo aportes voluntarios al Proyecto de Interconexión eléctrica Itaipú de Paraguay); ejecutó en su territorio un 0,65% de los montos contractuales adjudicados en proyectos FOCEM; al tiempo que las empresas de origen o con sede en Brasil resultaron adjudicatarias en un 26,6% de la totalidad de montos contractuales adjudicados. Argentina por su parte aportó el 19% de los recursos, ejecutó en su territorio un 3% de los montos contractuales adjudicados y el 29,9% de la totalidad de montos contractuales fueron adjudicados a empresas de origen o con sede en Argentina. Esta misma relación para Uruguay es de 2% - 38,28% - 13%; mientras para Paraguay se conforma de la siguiente manera: 1% - 58,06% - 30,4%.

Es importante además considerar el esfuerzo de contrapartida que han realizado todos los Estados Partes al recibir aportes del FOCEM para ejecutar los proyectos de los cuales resultan beneficiarios, en la medida en que todo proyecto FOCEM requiere que como mínimo el 15% del total de gastos elegibles de un proyecto sea financiado por recursos aportados por el Estado beneficiario del proyecto. En este sentido, se destaca el esfuerzo realizado por los principales Estados receptores de recursos del Fondo: en el caso de Paraguay, por cada dólar recibido del FOCEM adjudicado a contratos en proyectos ejecutados en su territorio, el Estado ha aportado 0,59 dólares; mientras que la misma relación en Uruguay ha sido de 0,47 dólares aportados por cada dólar recibido.

Por último, es relevante mencionar la relación de aportes al FOCEM, (sin considerar los recursos de contrapartida nacional), y los contratos adjudicados en el marco de proyectos FOCEM (que incluyen contrapartida nacional) que se ubica en 1,07; es decir, que por cada dólar aportado al FOCEM de acuerdo con el Art. 4 del Reglamento del Fondo, se recibió poco más de un dólar por empresas adjudicadas en proyectos FOCEM. El derrame hacia las economías nacionales de esos ingresos dependerá de la estructura económica de cada país y de la fisonomía impositiva de cada Estado Parte; pero no es posible dejar de considerar una genuina generación de beneficios para empresas de la región aún en un mecanismo conformado por aportes no reembolsables.

Abril, 2021.

Balance de los beneficios del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR a 15 años de su creación

Capítulo: Análisis de adjudicaciones en proyectos FOCEM

Introducción

El presente documento fue elaborado a los efectos de analizar, a través de una metodología alternativa, la participación de cada país en los beneficios del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR -FOCEM-, luego de transcurridos 15 años desde su creación, con 49 proyectos ejecutados y US\$ 854,5 millones de dólares desembolsados¹; y en el marco de la conmemoración de los 30 años del MERCOSUR.

El análisis de los beneficios se plantea a través de la comparación entre los aportes realizados por cada Estado Parte al Fondo y los recursos adjudicados por nacionalidad de las empresas que resultan adjudicatarias en procesos de licitaciones internacionales en proyectos ejecutados en el marco del FOCEM.

Para ello, en primer lugar, se precisará cómo se integran los aportes de los Estados Partes al FOCEM y cómo se distribuyen los recursos. Posteriormente, se expondrá la metodología que se ha utilizado para analizar los beneficios de un fondo estructural y específicamente del FOCEM. A continuación, se analizará la información y datos existentes en el FOCEM mediante la aplicación de la metodología específicamente creada con este fin. Por último, se plantean una serie de conclusiones sobre el trabajo realizado.

I- La integración del FOCEM y la distribución de los recursos

El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, FOCEM, fue creado mediante la Decisión N° 45/04 del Consejo Mercado Común (CMC) con el fin de promover la competitividad y la cohesión social de los Estados Partes, así como de reducir las asimetrías entre las regiones del bloque. El FOCEM entraría en funcionamiento un año después, cuando se definió su estructura inicial mediante la Decisión N° 18/05, posteriormente reglamentada por la Decisión N° 24/05 y luego por la Decisión N° 01/10.

El FOCEM se constituye de esta manera en el mecanismo de financiamiento solidario y redistributivo del MERCOSUR, conformado por aportes de los Estados Partes al Fondo, y cuyos recursos son destinados a financiar proyectos en los países del bloque y enmarcados en alguno de los cuatro programas que se citan a continuación:

¹ Datos al 31/03/2021.

Programa I) Convergencia Estructural
Programa II) Desarrollo de la Competitividad
Programa III) Cohesión Social
Programa IV) Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración

Los fondos tienen carácter de donación, es decir son no reembolsables, financiando hasta el 85% del valor elegible² de un proyecto, siendo asumido al menos el 15% restante por el propio Estado Parte que resulta beneficiario del proyecto, en concepto de recursos de contrapartida local (CL), complementando el carácter solidario y redistributivo del Fondo con una impronta de corresponsabilidad.

Los aportes de los Estados Partes al Fondo se definieron en base a la media histórica del PBI de cada país en el MERCOSUR y se han fijado inicialmente en la Decisión N° 18/05 del CMC, como fue mencionado anteriormente, donde se establecieron también las normas para la integración y funcionamiento del FOCEM. Posteriormente, la Decisión N° 24/05 y luego la Decisión N° 01/10 establecieron el Reglamento actual del FOCEM donde se mantiene la estructura de aportes original. Con la incorporación plena de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR y su participación en el FOCEM (Decisión N° 41/12), se estableció una nueva estructura de integración de aportes al Fondo así como se actualizó la distribución de los recursos para proyectos de los Estados Partes mediante la Decisión N° 22/15 que asimismo aprobó la continuidad del FOCEM³.

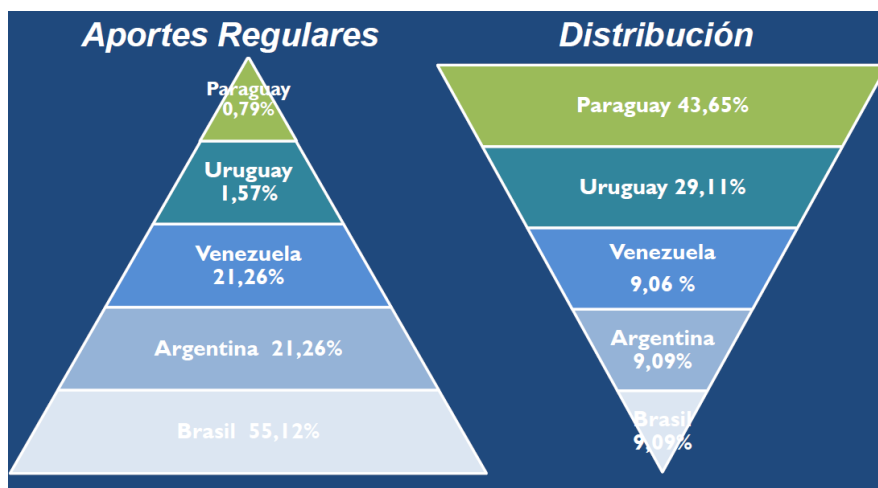
De manera inversa a la integración de los aportes que conforman el Fondo se estableció la distribución de estos recursos para la ejecución de proyectos en cada uno de los Estados Partes.

En la Figura I a continuación, pueden apreciarse la estructura de aportes al fondo y la distribución de los recursos establecidas en la normativa mencionada anteriormente.

² En los artículos 45 y 46 del Reglamento del FOCEM (Dec. CMC 01/10) se definen los gastos elegibles y no elegibles, siendo únicamente aquellos elegibles inherentes al proyecto los que serán financiados por el Fondo.

³ La Decisión CMC N° 35/15 adecuó el Reglamento y la Decisión CMC N° 04/18 posteriormente modificó parcialmente el Reglamento.

Figura I



Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos disponibles en FOCEM

Desde el año 2006, cuando se inician los aportes regulares al Fondo, hasta el año 2020, los Estados Partes aportaron al FOCEM un total de US\$ 1.004.368.096,37, como se observa a continuación en el Cuadro I. De este monto, Brasil fue responsable por US\$ 753,9 millones, Argentina por US\$ 195,8 millones, Venezuela por US\$ 27 millones⁴, Uruguay por US\$ 18,5 millones, y Paraguay por US\$ 9,3 millones⁵.

Aportes realizados al Fondo hasta el 31/12/2020

Cuadro I

Estado Parte	Aportes en US\$	% Aportes
Brasil	753.868.095,90 ⁶	75%
Argentina	195.750.000,00	19%
Venezuela	27.000.000,00	3%
Uruguay	18.500.000,00	2%
Paraguay	9.250.000,47	1%
Total	1.004.368.096,37	100%

Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos disponibles en FOCEM

⁴ Según Dec. CMC N° 41/12.

⁵ Según CRPM-GTF Acta N° 01/20.

⁶ Incluye aportes voluntarios de Brasil al Proyecto de Interconexión Eléctrica Itaipú de Paraguay.

El FOCEM se constituye de esta manera en un mecanismo único en la región, acumulando ya quince años de experiencia en la financiación solidaria y redistributiva de proyectos ejecutados corresponsablemente en los cuatro Estados Partes del MERCOSUR.

2- Metodología

Como fue mencionado en la introducción del presente documento, a modo de balance de 15 años de existencia del FOCEM, el objetivo propuesto es evaluar los beneficios del Fondo mediante el análisis de la comparación entre los aportes efectivamente realizados por los Estados Partes al Fondo y los montos de contratos adjudicados según la nacionalidad (origen o sede) de las empresas que resultan adjudicatarias de los procesos de contrataciones desarrollados en el marco de los proyectos ejecutados con recursos del FOCEM.

Para ello es necesario precisar algunos criterios y conceptos. En primer lugar, se considera imprescindible destacar que uno de los principios rectores de la ejecución de los proyectos financiados por el Fondo consiste en que los recursos invertidos en dichos proyectos permanezcan en los Estados Partes del MERCOSUR, generando trabajo y crecimiento económico para sus países miembros.

Esta afirmación surge a partir de la aplicación del Trato Nacional y Trato MERCOSUR – estipulados en los artículos 67, 68 y 69 del Reglamento del FOCEM (Dec. CMC N° 01/10) – en tanto se define como condición para participar de los procesos de contrataciones en el marco de proyectos FOCEM que los oferentes, ya sean personas físicas o jurídicas, deben ser proveedores y / o prestadores de los Estados Partes del MERCOSUR, esto es, personas físicas con residencia permanente en alguno de los Estados Partes o personas jurídicas constituidas de conformidad con la legislación de cualquiera de los Estados Partes y que en todos los casos se identifique su actividad comercial sustantiva en el territorio de cualquier Estado Parte. Reforzando el objetivo de generar trabajo y desarrollo económico en la región, la aplicación del Trato MERCOSUR se complementa con el innovador criterio de desempate de ofertas estipulado en el Reglamento del FOCEM (Dec. CMC N° 01/10) mediante el cual frente a una situación de empate debe elegirse al oferente que declare un mayor grado de abastecimiento de bienes de origen MERCOSUR de acuerdo con las reglas de origen vigentes en el bloque.

Ambos criterios vinculados al Trato Nacional y Trato MERCOSUR, en la práctica, han sido aplicados en la forma de contratos firmados con empresas con origen o sede en los Estados Partes que resultan adjudicatarias en los diferentes procesos de contrataciones desarrollados en el marco de Proyectos FOCEM.

Cabe aclarar que este mecanismo es muy similar al utilizado por otros organismos internacionales que financian proyectos en la región, en el sentido de que también se prioriza la participación en los procesos licitatorios de empresas de los Estados que conforman cada organismo. Específicamente, en el caso del FOCEM, este conjunto de empresas resulta en un universo más acotado al poder

participar de dichos procesos sólo aquellas empresas constituidas de conformidad con la legislación de cualquiera de los Estados Partes del MERCOSUR y con sede en alguno de ellos. Asimismo, tanto el Reglamento del FOCEM propiamente dicho, como los procedimientos de contratación vigentes para el FOCEM y el trabajo en conjunto de la UTF con los Organismos Ejecutores a lo largo de los 15 años de existencia del Fondo, han permitido velar por que el trato igualitario hacia los oferentes prime y permita una participación en idénticas condiciones, sin importar el Estado Parte cuyo origen acreditan las empresas adjudicatarias.

Por otro lado, contrastando las condiciones de contratación previstas en el Fondo con otras modalidades de contrataciones y adquisiciones que no son financiadas por el FOCEM, cualquier beneficio se encontrará diluido entre exigencias de “compre nacional” y / o entre la participación de todos los países miembros de organismos financiadores.

En resumen, es posible establecer como primer criterio metodológico que, dados los principios rectores contemplados en la normativa del Reglamento del FOCEM para la ejecución de los proyectos, específicamente aquellos procesos vinculados a las contrataciones y a la aplicación del Trato Nacional y el Trato MERCOSUR, un análisis de los beneficios generados por los aportes puede realizarse en función de la nacionalidad de las empresas adjudicatarias a través de las cuales se materializan las inversiones de los recursos en forma de contratos adjudicados en proyectos FOCEM.

El segundo criterio metodológico para considerar es definir el tipo de procesos de contrataciones a incluir en el análisis con sus respectivas adjudicaciones y de este modo identificar el universo de contratos adjudicados a empresas con origen o sede en cada uno de los Estados Partes. En este sentido, se ha optado por incluir sólo aquellos procesos de contrataciones en los cuales se requiere la solicitud de No Objeción de la Unidad Técnica del FOCEM, tal como lo prevé el Reglamento en su Art. 65, “Deberá contar con la no objeción de la UTF toda contratación de obras superior a US\$ 2 millones, de servicios superior a US\$ 100 mil y de adquisición de bienes superior a US\$ 500 mil”, exigiendo estos criterios la realización de procesos de contrataciones del tipo de licitación pública internacional.

Asimismo, es importante aclarar que el criterio mencionado anteriormente para definir el universo de contratos adjudicados a considerar en el análisis se ha aplicado no sólo al Programa I) de Convergencia Estructural, en el cual es posible esperar los mayores montos de adjudicación porque es donde se enmarcan los proyectos de infraestructura en transporte, energía, agua y saneamiento; sino también se ha aplicado al Programa II) de Desarrollo de la Competitividad y al Programa III) de Cohesión Social. Han quedado por fuera del universo considerado los procesos de contrataciones del Programa IV, porque no se han identificado adquisiciones de bienes que se encuentren dentro de los parámetros establecidos como segundo criterio metodológico.

En síntesis, de acuerdo con el criterio definido, se ha identificado un universo de 63 procesos de contrataciones correspondientes a 34 de los 49 proyectos ejecutados en el marco del FOCEM. En cada proyecto entonces se analizaron las contrataciones realizadas, en el marco de procesos de licitación pública internacional, identificando el país de origen o sede de las empresas adjudicadas en

cada proceso⁷. Cuando la adjudicación se realizó a una única empresa, se ha asignado el 100% del monto adjudicado a esta empresa considerando su nacionalidad de sede u origen. Cuando la adjudicación se realizó a un consorcio, se ha registrado proporcionalmente el valor del monto total adjudicado de acuerdo con el porcentaje de participación de cada empresa en el consorcio y su nacionalidad de sede u origen según lo establecido en el acta de formación del consorcio.

Es preciso aclarar que se han tomado los valores de contratos al momento de la adjudicación, así como el tipo de cambio correspondiente al mismo momento en el tiempo, sin considerar los posibles ajustes de precios ocurridos a lo largo de la ejecución de todo proyecto, los cuales podrían incluso generar valores aún mayores a los considerados en este documento. Adicionalmente cabe también indicar que tampoco han sido tenidos en cuenta los convenios modificatorios de obra con incremento en los montos contractuales, consideración que torna el análisis aún más conservador.

Un párrafo aparte merece la mención de los aportes de contrapartida local que los Estados Partes han realizado a la hora de financiar la ejecución de sus proyectos FOCEM. De acuerdo con el Art. 47 del Reglamento del FOCEM, los Estados Partes beneficiarios deben solventar por lo menos el 15% de los gastos elegibles que resulten de la ejecución del proyecto y la totalidad de los gastos no elegibles. Ese porcentaje mínimo de aporte ha sido superado notablemente, a la vez que, en la experiencia del FOCEM, los mayores costos en que incurren los proyectos en relación con el monto inicial aprobado de los mismos, como regla general, han sido solventados con fondos de contrapartida local.

En este sentido, se considera necesario precisar un tercer criterio metodológico vinculado con la participación de la contrapartida local en los procesos de contrataciones analizados. Las adjudicaciones que resultan de los mencionados procesos contemplan los recursos de contrapartida, aunque para mayor precisión se procederá a plantear el análisis desde un punto de vista comparativo entre el monto de los beneficios considerados a través de las adjudicaciones a las empresas con sede en cada uno de los Estados Partes y los fondos que los Estados invierten en los proyectos FOCEM en concepto de contrapartida local que complementa los aportes del Fondo.

⁷ En aplicación del Art. 69 de la Dec. CMC N° 01/10, “el oferente deberá ser proveedor y / o prestador de los Estados Partes del MERCOSUR. Se considerará proveedor o prestador de los Estados Partes del MERCOSUR a: i) las personas físicas con residencia permanente en el territorio de algún Estado Parte, sean o no nacionales de dicho Estado Parte; ii) las personas jurídicas constituidas de conformidad con la legislación de cualquiera de los Estados Partes del MERCOSUR y con sede en alguno de ellos; iii) los consorcios cuyos integrantes reúnan las condiciones previstas en los puntos i y ii precedentes.”

3- Balance de los beneficios del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR a 15 años de su creación

Tal como fue planteado en la metodología, en primer lugar se analizan los beneficios de los aportes al Fondo a través de las adjudicaciones realizadas en el marco de procesos de contrataciones en proyectos FOCEM a empresas con sede en alguno de los Estados Partes.

A- Valor adjudicado por cada Programa del FOCEM

En primer lugar, se analizaron los montos de los contratos adjudicados en el marco de proyectos del FOCEM por cada uno de los Programas del FOCEM. En total, para los 3 Programas analizados, han sido adjudicados cerca de US\$ 1.078 millones, siendo US\$ 1.051 millones en el Programa I) Convergencia Estructural, US\$ 6,3 millones en el Programa II) Desarrollo de la Competitividad y US\$ 20,4 millones en el Programa III) Cohesión Social.

Tal como se observa en el Cuadro II a continuación, US\$ 327 millones (30,4%) han sido adjudicados a empresas paraguayas, US\$ 322 millones (29,9%) a empresas argentinas, US\$ 287 millones (26,7%) a empresas brasileñas y US\$ 140 millones (13%) a empresas uruguayas.

Valor de los contratos adjudicados por Programa del FOCEM y por Estado Parte – en US\$

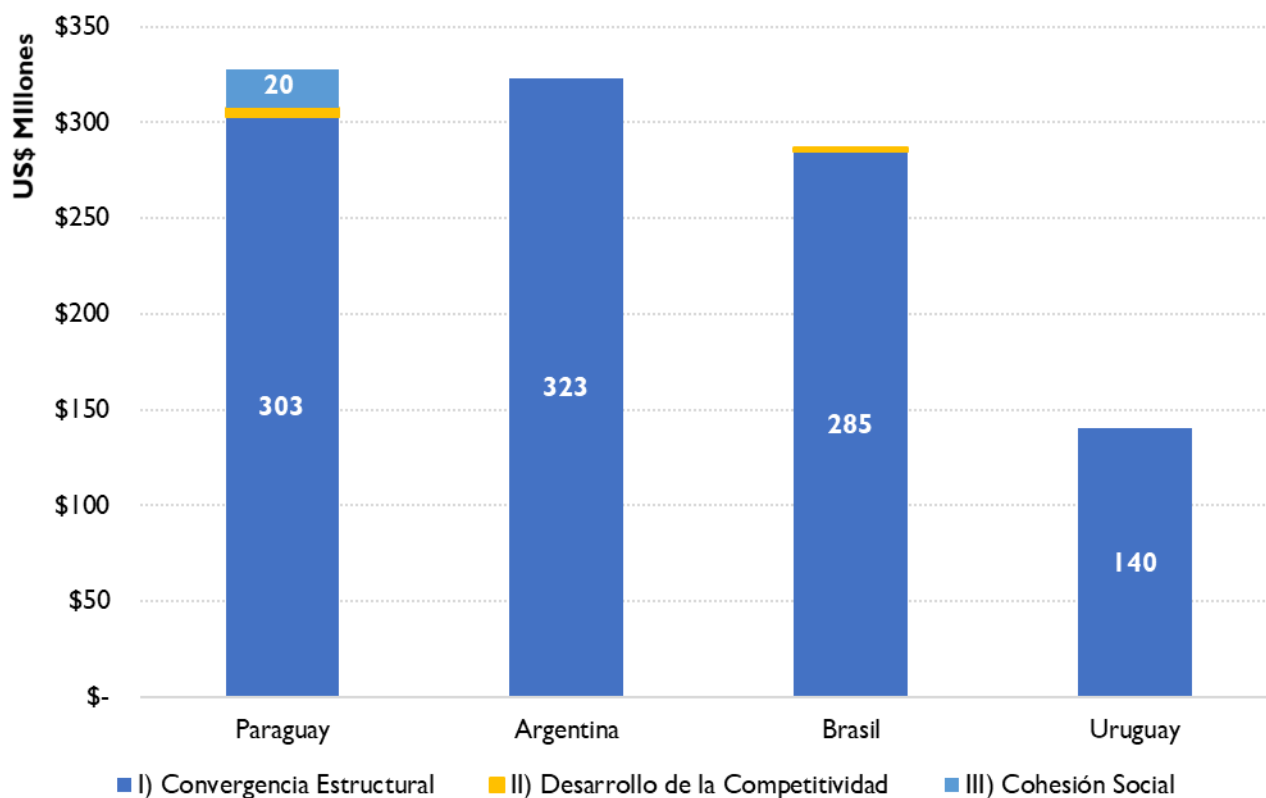
Cuadro II

Estado Parte de la empresa adjudicataria	I) Convergencia Estructural	II) Desarrollo de la Competitividad	III) Cohesión Social	Total
Paraguay	302.963.793	4.457.687	20.452.482	327.873.962
Argentina	322.952.477	0	0	322.952.477
Brasil	285.107.859	1.902.403	0	287.010.261
Uruguay	140.487.265	0	0	140.487.265
Total	1.051.511.394	6.360.090	20.452.482	1.078.323.966

Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos disponibles en FOCEM.

Gráfico I

Valor de los contratos adjudicados por Programa FOCEM y por Estado Parte



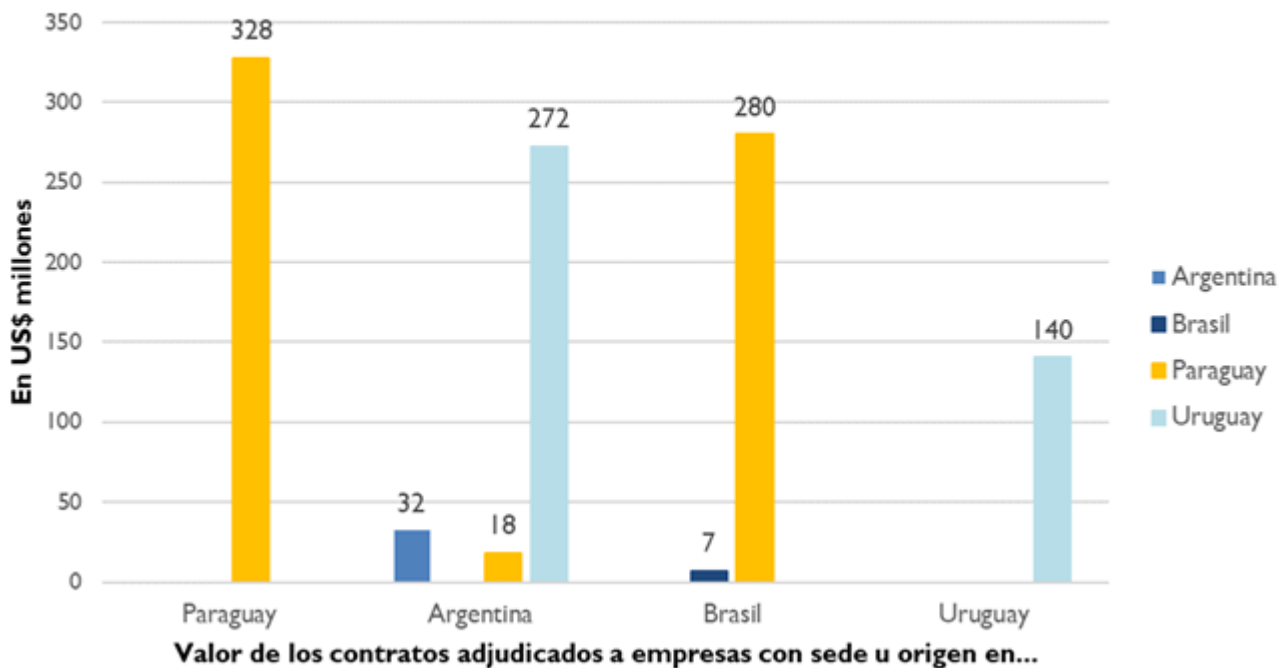
Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos disponibles en FOCEM

Las adjudicaciones de contratos en los proyectos del Programa de Convergencia Estructural (Programa I) han sido destinadas principalmente a obras de infraestructura en transporte, energía y saneamiento. Asimismo, es posible identificar que, teniendo en cuenta el monto total general de las adjudicaciones a empresas argentinas (US\$ 323 millones), 10% de dicho monto (US\$ 32 millones) fue adjudicado en proyectos ejecutados en Argentina, 6% (US\$ 18 millones) en proyectos en Paraguay y 84% (US\$ 272 millones) en proyectos en Uruguay. Las adjudicaciones a empresas paraguayas se hicieron en su totalidad (US\$ 328 millones) bajo proyectos ejecutados en el mismo país. Con relación a las adjudicaciones a empresas uruguayas, la totalidad (US\$ 140 millones) fue realizada en proyectos ejecutados en Uruguay. Finalmente, con relación al monto total correspondiente a las adjudicaciones a empresas brasileñas (US\$ 287 millones), 2% (US\$ 7 millones) fueron realizados en el marco de proyectos ejecutados en Brasil, mientras que 98% (US\$ 280 millones) en proyectos ejecutados en Paraguay.

En el Gráfico 2 a continuación se presenta para los tres Programas FOCEM el análisis descrito en el párrafo anterior.

Gráfico 2

Valor de los contratos adjudicados por origen de las empresas vs Estado Beneficiario de los proyectos en millones de US\$



Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos de los proyectos FOCEM.

B- Valor de los contratos adjudicados según nacionalidad de las empresas en relación con las contribuciones realizadas por cada Estado al Fondo

Como puede observarse en el siguiente Cuadro III, mientras Brasil aportó un 75% de recursos para la integración del FOCEM, (incluyendo aportes voluntarios), las empresas brasileñas fueron adjudicatarias del 26,6% de los contratos de licitaciones públicas internacionales ejecutadas en proyectos FOCEM. En la secuencia continúan Argentina, con una relación 19% / 29,9%, Venezuela, con 3% / 0%⁸, Uruguay, con 2% / 13%, y Paraguay, con 1% / 30,4%.

Aportes al FOCEM vs Valor de los contratos adjudicados según nacionalidad de la empresa

Cuadro III

Estado Parte	% Aportes realizados al FOCEM	% del valor de los Contratos adjudicados a empresas nacionales del Estado Parte
Brasil	75%	26,6%
Argentina	19%	29,9%
Venezuela	3%	0,0%
Uruguay	2%	13,0%
Paraguay	1%	30,4%
Total	100%	100,0%

Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos del FOCEM.

A continuación, se agrega al análisis el detalle de las adjudicaciones realizadas en el marco de proyectos del FOCEM **por cada país beneficiario** y se analiza entonces en relación con la nacionalidad o sede de las empresas adjudicadas, tal como se observa en el Cuadro IV. Las adjudicaciones en los proyectos FOCEM están contabilizadas por el valor total de los contratos adjudicados, tal como se indicó en los criterios metodológicos, al tipo de cambio de la fecha de la adjudicación y en este punto de análisis se está considerando, además de la fuente FOCEM de los

⁸ Al verse suspendida como miembro pleno del MERCOSUR, Venezuela no ha podido beneficiarse ni con inversiones de fondos FOCEM realizadas en su territorio ni con adjudicaciones a empresas nacionales suyas. Además, este Estado no se encuentra al día con sus contribuciones al Fondo.

recursos asignados a esos contratos, los montos correspondientes a contrapartida local elegible y no elegible.

Valor de los contratos adjudicados en Proyectos FOCEM y Nacionalidad de las empresas adjudicatarias por Estado Parte (US\$)

Cuadro IV

Estado Parte	Valor de los contratos adjudicados en Proyectos FOCEM (*)	% del valor de los contratos adjudicados en proyectos FOCEM	Valor de los contratos adjudicados por origen o sede de la empresa adjudicataria (**)	% del valor de los contratos adjudicados por origen o sede de la empresa adjudicataria
Brasil	7.041.686	0,65%	287.010.261	26,62%
Argentina	32.356.524	3,00%	322.952.477	29,95%
Venezuela	0	0,00%	0	0,00%
Uruguay	412.801.136	38,28%	140.487.265	13,03%
Paraguay	626.124.620	58,06%	327.873.962	30,41%
Total	1.078.323.966	100,00%	1.078.323.966	100,00%

Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos de los proyectos FOCEM.

(*) Adjudicaciones en proyectos ejecutados por Estado Parte beneficiario.

(**) Montos según la nacionalidad de la empresa adjudicada.

Una primera observación sobre los montos totales adjudicados en el marco de proyectos FOCEM ejecutados en los Programas I, II y III, es que Paraguay ha sido el principal beneficiario con 58,06%, consecuentemente con su rol de principal receptor de fondos. Por su parte Uruguay, es el segundo beneficiario con 38,28%; y luego Argentina, con 3%; y Brasil, con 0,65%.

En la línea del principio de solidaridad propugnado desde la creación del FOCEM, cuando se comparan los porcentajes en que se distribuyen los recursos por las adjudicaciones de acuerdo con el país de origen o sede de cada empresa adjudicataria, se evidencia una distribución más uniforme de los beneficios en relación con el esquema asimétrico de la exigencia estipulada para los aportes. En efecto, si consideramos el total de las adjudicaciones realizadas en el marco de los mismos Programas I, II y III, las empresas paraguayas han recibido 30,4% de los recursos adjudicados; seguidas por las argentinas, con un 29,9%; las brasileñas, con un 27%; y finalmente, las uruguayas, con un 13%. Esta observación no es un dato menor si se considera que, además, no se han invertido todos los recursos del Fondo debido, por una parte, a que algunos Estados Partes aún no han utilizado todo su crédito

disponible en el Fondo y, por otra parte, a que algunos Estados Partes no están en condiciones de presentar nuevos proyectos en virtud de que no se encuentran al día con los aportes comprometidos.

En consecuencia, las inversiones en proyectos FOCEM podrían incrementarse para Argentina y Brasil si se diesen las condiciones para aprobar nuevos proyectos a ejecutar en sus respectivos territorios y, por tanto se podría observar una distribución aún más homogénea en los beneficios del Fondo, considerando la alternativa metodológica de análisis planteada en este documento.

Integrando el análisis de las tres variables planteadas (la relación aportes al Fondo – contratos adjudicados en proyectos del FOCEM y nacionalidad o sede de las empresas adjudicatarias), se obtienen los siguientes resultados: Brasil aportó 75% de los recursos para integrar el Fondo, ejecutó en su territorio el 0,65% de los montos contractuales adjudicados en proyectos FOCEM, al tiempo que las empresas de origen o con sede en Brasil resultaron adjudicadas en un 27% de la totalidad de los montos contractuales adjudicados, los que representan US\$ 287 millones de dólares. En la secuencia siguen Argentina, con una relación 19% / 3,00% / 29,9%; Venezuela, con 3% / 0% / 0%⁹; Uruguay, con 2% / 38,28% / 13%; y Paraguay, con 1% / 58,06% / 30,4%.

C- Fondos Estructurales como medio de viabilizar la inversión pública: el aporte de contrapartida local

Teniendo en cuenta el tercer criterio metodológico planteado, se consideran los aportes de contrapartida local en el marco del Art. 47 del Reglamento del Fondo, el cual implica que todo proyecto debe ser financiado como mínimo por el 15% de recursos aportados por el Estado beneficiario del proyecto.

En el marco de este requerimiento de los aportes de contrapartida para los proyectos FOCEM es posible asumir que la característica de no reembolsabilidad de los Fondos FOCEM ha contribuido con la posibilidad de que los países realicen inversiones públicas de mayor magnitud e importancia para la reducción de las asimetrías en el interior del bloque. Las obras de similares características se ejecutan con financiamiento de recursos públicos, mediante concesión de obras a privados y / o asociaciones público – privadas, por medio de emisión de deuda y / o préstamos provenientes de organismos multilaterales de crédito con repago de capital e intereses. A través de este instrumento solidario, el esfuerzo mancomunado del bloque sumado al esfuerzo del país beneficiario, reduce las exigencias sobre los recursos públicos concretándose obras de igual envergadura y con el valor agregado de promover la reducción de las asimetrías al interior del bloque.

En este sentido, se considera importante agregar la variable de análisis sobre el esfuerzo de contrapartida que han realizado todos los Estados Parte al recibir aportes del FOCEM para ejecutar

⁹ Al verse suspendida como miembro pleno del MERCOSUR, Venezuela no ha podido beneficiarse ni con inversiones de fondos FOCEM realizadas en su territorio ni con adjudicaciones a empresas nacionales suyas; además, este Estado no se encuentra al día con sus compromisos con el Fondo.

los proyectos de los cuales resultan beneficiarios. A continuación, el Cuadro V refleja la magnitud del aporte de contrapartida local, *vis à vis* con los montos totales que han implicado la inversión total de los proyectos FOCEM.

Contrapartida local en función de la inversión total en proyectos FOCEM¹⁰

Cuadro V

Estado Beneficiario	Inversión total en los proyectos (FOCEM + CL) ¹¹	FOCEM	CL ¹²	% Participación de CL (CL/CL Total)	% CL / Inversión Total por país
Paraguay	1.023.553.465	644.060.012	379.493.453	69,79%	37,08%
Uruguay	419.257.272	284.437.941	134.819.330	24,79%	32,16%
Argentina	77.049.541	52.212.743	24.836.799	4,57%	32,23%
Brasil	20.033.264	15.380.158	4.653.106	0,86%	23,23%
Total	1.539.893.542	996.090.854	543.802.688	100,00%	35,31%

Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos del FOCEM.

En los proyectos en los cuales Paraguay ha sido beneficiario, han sido invertidos US\$ 1.023.553.465, siendo US\$ 644.060.012 de recursos FOCEM y US\$ 379.493.453 de contrapartida local del Estado paraguayo. Del total de US\$ 543.802.688 aportados por los países en términos de contrapartida local, Paraguay tiene una participación relativa de 69,79%. Con relación a la participación de la contrapartida local en función de la inversión total en los proyectos, los porcentajes varían entre 23,23% para Brasil y 37,08% para Paraguay.

La incorporación de los aportes de contrapartida nacional permite poner en perspectiva la dimensión del aporte de los Estados Partes al FOCEM, por un lado, en la forma de las contribuciones al Fondo realizadas en el marco de la normativa prevista para su integración; y por otro lado, en la forma de aportes de contrapartida local en cada uno de los proyectos ejecutados.

¹⁰ Para los proyectos pluriestatales (“MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa” e “Investigación, Educación y Biotecnologías Aplicadas a la Salud”) y el proyecto binacional “Saneamiento Urbano Integrado Aceguá/Brasil y Aceguá/Uruguay” se registraron los valores FOCEM y de CL asignados según lo establecido para cada país en los respectivos Convenios de Financiamiento.

¹¹ Los valores se corresponden con el monto total (FOCEM + CL) invertido en dólares por proyecto (no sólo los contratos adjudicados analizados en los cuadros anteriores).

¹² Incluye Contrapartida Local Elegible y No Elegible.

A partir de esta dimensión más completa del aporte de cada Estado Parte, se analiza nuevamente la participación de las empresas adjudicadas en procesos licitatorios, por origen o sede, obteniéndose los resultados que se presentan en el siguiente Cuadro VI. Allí puede observarse que los montos correspondientes a los contratos adjudicados a empresas de Brasil son de un 38% con relación al monto aportado al FOCEM más la contrapartida local aportada en los proyectos ejecutados; el de Argentina, un 146% en relación con lo aportado; de Uruguay, un 92%; y de Paraguay, un 84%.

Valor de los contratos adjudicados a empresas del bloque en función de las contribuciones al Fondo y de las contrapartidas locales aportadas por los Estados Partes¹³

Cuadro VI

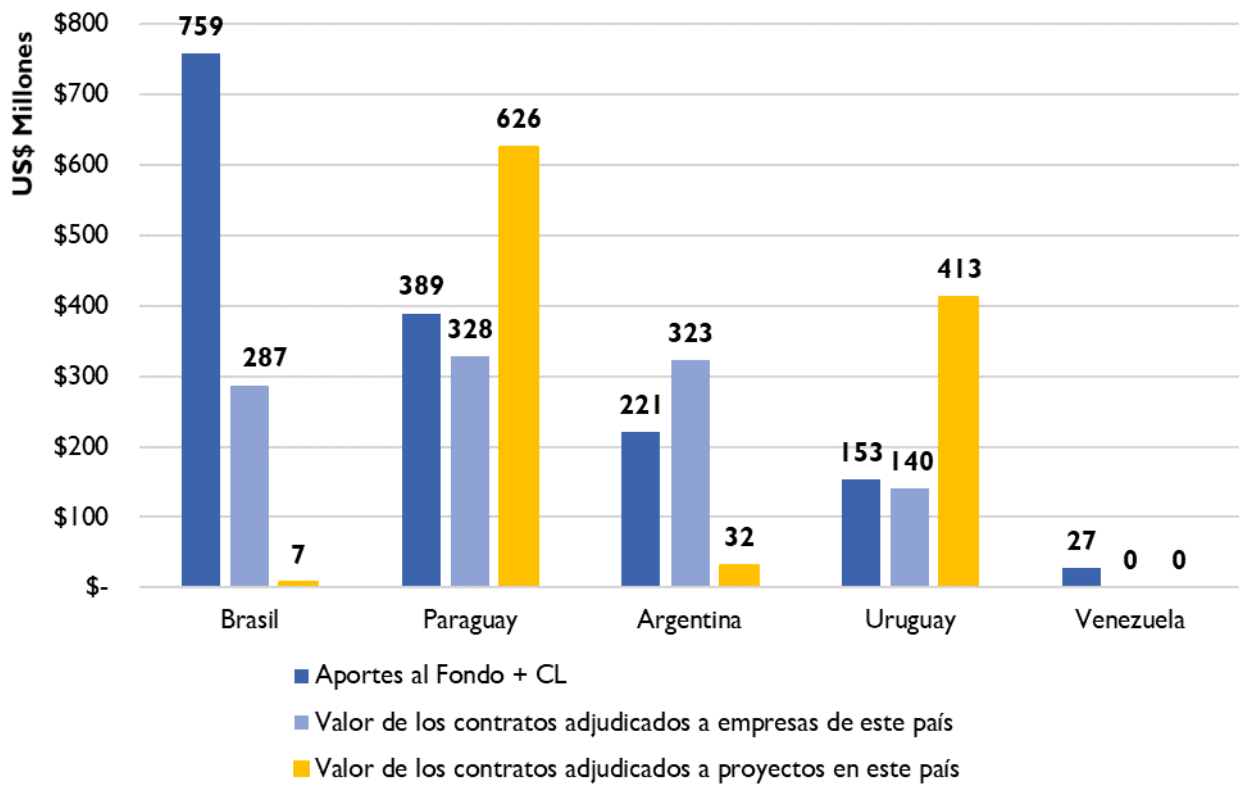
Estado Parte	Aportes realizados al Fondo + Aportes de CL en proyectos FOCEM en US\$	Montos de los contratos adjudicados (FOCEM + CL) según la nacionalidad de la empresa en US\$	% del valor de los contratos adjudicados según nacionalidad de la empresa / Aportes FOCEM + Aportes de CL
Brasil	758.521.202	287.010.261	38%
Paraguay	388.743.454	327.873.962	84%
Argentina	220.586.799	322.952.477	146%
Uruguay	153.319.330	140.487.265	92%
Venezuela	27.000.000	0	0%
Total	1.548.170.785	1.078.323.966	

Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos de los proyectos FOCEM.

¹³ A las contribuciones de los países se suman los aportes de contrapartida local, dado que estas son un requisito para la ejecución de los proyectos.

Gráfico 3

Aportes al Fondo + CL, Valor de los contratos adjudicados por nacionalidad y por País beneficiario de la inversión



Fuente: elaboración de la UTF en base a los datos de los proyectos FOCEM.

4- Algunas reflexiones finales

El breve análisis realizado sobre la participación de los países en los beneficios obtenidos a través de un Fondo estructural como el FOCEM permite dar cuenta de la relevancia que este instrumento adquiere no sólo cumpliendo sus objetivos de fortalecer el proceso de integración y reducir las asimetrías regionales, sino también potenciando el efecto multiplicador que tienen las inversiones públicas que se realizan en cualquier Estado.

Por un lado, los países acceden a realizar inversiones públicas de envergadura que tienen por fin reducir las asimetrías estructurales del bloque, y que en otras condiciones de financiamiento implicaría un esfuerzo más costoso sobre los recursos públicos (como sería el pago de intereses y la devolución de capital). Por otro lado, las empresas de los Estados Partes son las únicas que pueden resultar adjudicatarias en los procesos de contrataciones que se den en el marco de los proyectos FOCEM generando que las inversiones y las experiencias sean capitalizadas por el sector empresarial regional.

En resumen, es posible afirmar que el sistema planteado por el Fondo estructural del MERCOSUR permite beneficiarse de la mejor situación en dos *mundos posibles*: por un lado se promueve la competencia entre un universo empresarial caracterizado por lo regional, quedando los recursos invertidos en los propios países del bloque; y por otro lado el destino de las inversiones de los proyectos FOCEM responden a necesidades de superar asimetrías estructurales en la región y redundan en impactos positivos en las economías locales, con efectos en cadena y generación de empleo directo e indirecto.

La relación de aportes al FOCEM (sin considerar aportes de CL) y los contratos adjudicados en el marco de proyectos FOCEM (que incluyen CL) es de **1,07**, es decir, que por cada dólar aportado al FOCEM de acuerdo con el Art. 4 del Reglamento del Fondo se recibió poco más de un dólar por empresas adjudicadas en proyectos FOCEM. El derrame hacia las economías nacionales de esos ingresos dependerá de la estructura económica de cada país y de la fisonomía impositiva y tributaria de cada Estado, pero no es posible dejar de considerar una genuina generación de beneficios aún en un mecanismo conformado por aportes no reembolsables.

Por otro lado, es posible afirmar además que el FOCEM ha dinamizado las inversiones de cada Estado Parte, destacándose el esfuerzo realizado por los países para cumplir el 15% de aportes de contrapartida local requerido para financiar los proyectos de los cuales resultan beneficiarios. Se destaca el esfuerzo realizado por los principales Estados receptores de recursos del Fondo. En el caso de Paraguay, por cada dólar recibido del FOCEM adjudicado a contratos en proyectos ejecutados en su territorio, el Estado ha aportado 0,59 dólares; mientras que la misma relación en Uruguay ha sido de 0,47 dólares¹⁴ aportados por cada dólar recibido.

¹⁴ El cálculo se ha realizado considerando los aportes realizados por Uruguay y Paraguay al FOCEM, junto con la Contrapartida Local que han realizado en el marco de la ejecución de los proyectos en que son beneficiarios; en relación con el monto de los contratos que se han adjudicado en dichos proyectos.

El FOCEM, de esta manera, se posiciona como el instrumento de cooperación sur-sur del MERCOSUR, un mecanismo único en la región que, en sus 15 años de existencia, no sólo ha conseguido rehabilitar más de 790 km de carreteras, 400 km de vías férreas, construir 790 km de tendido eléctrico, dar acceso a agua potable a 93 comunidades con necesidades básicas insatisfechas, construir 2300 viviendas sociales, mejorar 72 espacios educativos, contribuir a la liberación del MERCOSUR + Bolivia de la fiebre aftosa, consolidar una red de investigación en biotecnología aplicada a la salud con 6 laboratorios construidos y una intervención oportuna en el combate contra COVID-19; sino que además de esos productos entregados y en proceso de entrega, ha demostrado ser un mecanismo solidario donde sus aportes no reembolsables impactan positivamente en cada Estado Parte a través de las empresas nacionales o con sede en sus territorios que resultan adjudicadas en los proyectos FOCEM.

En momentos en que debe analizarse cuidadosamente el destino de las inversiones públicas, merecen ser destacados el esfuerzo conjunto de los Estados Partes del MERCOSUR y los efectos positivos que se han conseguido con el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR tras sus primeros 15 años de existencia, así como el evidente potencial de desarrollo y crecimiento del FOCEM como mecanismo para financiar proyectos destinados a promover la integración de los países del bloque.